



Wie regelt, beperkt?

De ontwerp-Wet op de politieke partijen
en de traditie van het non-interventionisme

Wie regelt, beperkt?

Wie regelt, beperkt?

De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme

Redactie: Gerrit Voerman, Gohar Karapetian en Sam Maasbommel

Met bijdragen van: Hansko Broeksteeg, Gerhard Hoogers & Gohar
Karapetian, Sam Maasbommel, Solke Munneke, Gerrit Voerman &
Sebastiaan van Leunen

Deel 22 van de Montesquieu-reeks

Het Montesquieu Instituut is het kenniscentrum parlementaire democratie. Een multidisciplinair onderzoeksinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in de Europese Unie. Het Montesquieu Instituut heeft als doel bij te dragen aan de verbetering van de (Europese) parlementaire democratie. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa om wetenschappelijke kennis aan te laten sluiten bij het maatschappelijk belang. Het Montesquieu Instituut doet dit door periodieke uitgaves zoals bundels, *policy papers*, de digitale nieuwsbrief *de Hofvijver* evenals publieke en toegankelijke evenementen.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- de Universiteit Leiden, Faculteit Governance and Global Affairs, Den Haag;
- het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Radboud Universiteit, Nijmegen
- de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Maastricht University, Maastricht
- het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Stichting PDC, Den Haag.

Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut
p/a Lange Voorhout 86-32
2514 EJ Den Haag
070-363 01 05
www.montesquieu-instituut.nl
ISBN/EAN: 9789491616112
NUR-code: 823

Illustratie omslag: Arend van Dam (www.arendvandam.com)

© 2023 Montesquieu Instituut, Den Haag

Inhoudsopgave

Inleiding	7
<i>Gohar Karapetian, Sam Maasbommel en Gerrit Voerman</i>	
Geef politieke partijen de ruimte	21
De Wpp over de interne organisatie van de politieke partij <i>Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen</i>	
Regulering van partijfinanciën in de Wpp	35
Met een duidelijke focus op decentrale partijen en afdelingen <i>Hansko Broeksteeg</i>	
De kat uit de boom gekeken	49
Politieke advertenties en microtargeting: EU leidt, NL vult aan <i>Sam Maasbommel</i>	
De Autoriteit Wet op de politieke partijen en het toezicht in de Wpp	63
<i>Solke Munneke</i>	
Een Duits perspectief op de partijverbodsregeling in de Wpp	77
<i>Gerhard Hoogers en Gohar Karapetian</i>	
Bijlage: aanbevelingen mbt de Wpp	89
Personalia	91
Montesquieu reeks	93

Inleiding

Gohar Karapetian, Sam Maasbommel en Gerrit Voerman

‘Laten wij [...] de officiële erkenning van het partijwezen zo lang mogelijk uitstellen, want het recht brengt naar zijn aard nu eenmaal mee dat zulke erkenning ook regeling meebrengt en wie regelt, beperkt’.¹ Deze woorden schreef staatsrechtgeleerde André Donner, telg uit een vooraanstaand protestants-christelijk en antirevolutionair geslacht, in 1982. Hij vertolkte hiermee een in de vorige eeuw breed gedragen opvatting dat de overheid zich verre moest houden van het reguleren van de politieke partijen. Veertig jaar later kon er kennelijk van uitstel geen sprake meer zijn: vlak voor de kerstdagen van 2022 verscheen de ontwerp-Wet op de politieke partijen (Wpp). De partijwet was in 2018 voorgesteld door de Staatscommissie parlementair stelsel (ook wel naar haar voorzitter de commissie-Remkes geheten), in haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. In januari 2019 kondigde het derde kabinet-Rutte aan te willen starten met de voorbereiding van de Wpp.² Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft er vervolgens bijna vier jaar over gedaan om het wetsvoorstel op te stellen, en dat terwijl het kabinet in juni 2019 verwachtte dat de Wpp al op 1 januari 2022 in werking zou treden.

Gezien de lange tijdsduur lijkt het erop dat het ministerie heeft geworsteld met het wetsontwerp. Geheel verwonderlijk is dat niet, gezien de traditie

¹ A.M. Donner, ‘Object en methode van het staatsrecht’, in: *Staatsrechtconferentie 1982. Object en methode van de staatsrechtwetenschap* (Nijmegen, 1982), 25-63, 44.

² Het kabinet deed dat in zijn reactie op het rapport van de in april 2017 ingestelde Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen (naar haar voorzitter de commissie-Veling geheten), daarmee vooruitlopend op zijn reactie op het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam, 2018). Zie verder *Kamerstukken II* 2018/19, 32.752, nr. 54.

van terughoudendheid in de Nederlandse politieke geschiedenis in dit opzicht en waarvan Donner een van de vele exponenten was. De bemoeienis van de overheid met de partijen was van oudsher beperkt, vooral ook omdat het juist de partijen en hun fracties waren die de overheid moeten controleren. Om de juiste balans te vinden tussen enerzijds de wens tot regulering van partijen en anderzijds recht te doen aan hun organisatievrijheid, zal voor de ambtenaren op het ministerie van BZK een complexe en delicate onderneming zijn geweest.

Ondanks de van oudsher afstandelijke opstelling van de Nederlandse wetgever, die in de staatsrechtelijke literatuur wel is getypeerd als ‘non-interventionistisch’,³ zijn de partijen sinds het begin van de jaren zeventig wel meer object van regelgeving geworden. Het is verleidelijk om de Wpp als het logische sluitstuk van dit proces van ‘sluipende codificatie’ te beschouwen.⁴ Nederland voegt zich met de partijwet eindelijk in het Europese patroon: veel landen kennen immers al lang(er) zo’n wet.⁵ Of is dat misschien te vroeg geconcludeerd? Resoneert de waarschuwing van Donner nog steeds en speelt het non-interventionisme ook in de Wpp een rol? In deze bundel zal worden gepoogd op deze maar ook op andere vragen een antwoord te geven door de vijf onderdelen van de ontwerp-Wpp te analyseren. Een aantal deskundigen op het gebied van partijorganisatie, politieke advertenties en microtargeting, partijfinanciën, toezicht en partijverbod nemen deze componenten van de ontwerp-Wpp onder de loep. Zij gaan niet alleen na hoe de kabinetsvoorstellen op deze terreinen zich verhouden tot het non-interventionisme – in de ene bijdrage krijgt dit meer aandacht dan in de andere –, maar ze beoordelen deze ook uitgebreid op hun eigen merites: leiden de voorstellen van de wetgever ook tot de resultaten die ermee worden beoogd? Daarbij zullen de auteurs enkele aanbevelingen doen die

³ 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), 1-8, 2.

⁴ R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990* (Utrecht, 1992), 231-232.

⁵ G. Voerman, G. Hoogers en S. van Leunen, *Van Denemarken tot Duitsland. Regulering van politieke partijen in een aantal Westerse landen* (Groningen, 2020), 6-10; zie: pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/127416935/2020_rapport_van_denemarken_tot_duitsland.pdf.

bedoeld zijn als bijdragen aan het komende maatschappelijke en politieke debat over de Wpp.

Voordat in deze bundel de vijf onderdelen van de ontwerp-Wpp aan bod komen, zal in deze inleiding eerst kort de evolutie van het non-interventionisme worden geschetst. Deze schets dient als decor voor de verschillende bijdragen. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de eerste inbreuken op het non-interventionisme voor de eeuwwisseling en de geleidelijk voortschrijdende regulering van de politieke partijen na 2000. Vervolgens volgen enkele opmerkingen over de ontwerp-Wpp en de vijf bijdragen in deze bundel, waarbij beknopt de rol die het non-interventionisme speelt in die bijdragen wordt aangestipt en de aanbevelingen worden weergegeven. Afgesloten wordt met de vraag of de ontwerp-Wpp haar hoofddoelen zal bereiken.

Traditie van non-interventionisme

De Nederlandse overheid heeft zich tot diep in de twintigste eeuw ten aanzien van de politieke partijen uiterst terughoudend opgesteld.⁶ Anders dan in bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland hadden de partijen in ons land lange tijd geen enkele wettelijke status, wat inhield dat ze vrij waren hun organisatie geheel naar eigen goeddunken in te richten. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog leek het er aanvankelijk op dat er aan die vrijheid een einde zou komen. De in 1950 ingestelde staatscommissie-Van Schaik adviseerde om in de grondwet een artikel op te nemen die de wetgever de mogelijkheid gaf ‘regels [te] stellen omtrent politieke partijen’ – bijvoorbeeld om

⁶ Deze paragraaf is deels gebaseerd op Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag 2018), 18-19, waarvan een van de redacteurs van deze bundel (Gerrit Voerman) deel uitmaakte. Zie verder ook B. Drexhage en R. Nehmelman, ‘De constitutionele positie van politieke partijen in Nederland. Met een toegift over hun constitutionele positie in de Europese Unie’, in: D. de Prins e.a. (red.), *Preadviezen 2010 voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland* (Den Haag, 2010), 45-115; R. Nehmelman, ‘De regulering van politieke partijen in Nederland’, in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 4 (2013), 130-150; idem, ‘Regels voor de partij. Het moeizame leerstuk van de regulering van politieke partijen’, in: Broeksteeg en Tinnevelt (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, 31-46; en R. Koole, ‘Dilemmas of regulating political finance, with special reference to the Dutch case’, in: I. van Biezen en H.-M. ten Napel (red.), *European democracies in comparative perspective* (Leiden, 2014), 45-69; 59-60.

een democratische procedure bij de kandidaatstelling te bevorderen.⁷ De staatscommissie-Teulings/Donner (Jan Donner, de vader van André) constateerde in 1958 evenwel dat ‘dat voor enigerlei wettelijke regeling met betrekking tot het politieke partijwezen niet voldoende aanleiding bestaat’.⁸ Zo wees de commissie nadrukkelijk bemoeienis met de interne partijorganisatie af; zij meende dat de eis van ‘democratie’ bezwaarlijk kan worden opgelegd aan vrije organisaties zoals partijen ‘zolang de vorming van de partijen als tot dusverre in vrijheid verloopt... Indien men zich in vrijheid wil voegen bij een partij, welke van oordeel is, dat zij haar functie beter door een min of meer hiërarchische opzet kan vervullen, kan moeilijk een rechtsgrond worden aangegeven voor het opleggen van een regeling in andere zin’.⁹ Wel wilde de staatscommissie partijen wat betreft hun financiën tot transparantie verplichten, maar zij achtte het niet doenlijk daarvoor een uniforme en effectieve regeling op te stellen.¹⁰

Toch begon de overheid zich aan het begin van de jaren zeventig met de partijen in te laten, als gevolg van de op gang komende en door de partijen zelf gewenste (indirecte) subsidiëring van de politieke partijen. Na de Tweede Wereldoorlog was dat geruime tijd geen thema – de staatscommissie-Teulings/Donner had hierover gezwegen. Er was ook weinig reden toe: toen aan het eind van de jaren vijftig haar rapport verscheen, kenden de meeste grote partijen nog behoorlijke ledentallen. Een decennium later lag dat echter geheel anders. Als gevolg van de individualisering en ontzuiling van de samenleving liepen de ledentallen sterk terug, en daarmee de contributie-inkomsten. In 1972 kwam er een subsidieregeling voor de met de partijen verbonden wetenschappelijke bureaus tot stand (die terugwerkend per 1 januari 1970 in werking trad). Wat later volgden onder meer de jongerenorganisaties van de partijen.

⁷ Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, *Eindrapport* (Den Haag, 1954), 55-56.

⁸ Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen, *Eindrapport* (Den Haag, 1958), 51.

⁹ *Idem*, 44.

¹⁰ *Idem*, 46.

Ook al betrof het steun voor de neveninstellingen, als gevolg van deze formeel indirecte subsidiëring van de partijen werden deze voor het eerst gereguleerd, zij het in bescheiden mate.¹¹

Eerste inbreuken op het non-interventionisme

Van rechtstreekse subsidiëring van de politieke partijen kwam het aanvankelijk niet: gevreesd werd dat die hun onafhankelijke positie in het proces van politieke wils- en besluitvorming zou kunnen schaden. Ongetwijfeld speelde ook de traditioneel gereserveerde houding van de Nederlandse overheid ten aanzien van partijwetgeving een rol. Tegen het einde van de vorige eeuw leek die afzijdigheid te zijn afgenomen. Op twee momenten greep de wetgever diep in de organisatievrijheid van de partijen in (zie hiervoor uitgebreid de bijdrage van Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen in deze bundel).¹² In 1989 werd op oneigenlijke gronden in de Kieswet opgenomen dat partijen een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid dienen te zijn wanneer zij op het stembiljet voor de Tweede Kamerverkiezingen met hun partijnaam boven hun kandidatenlijst vermeld willen worden (waarvoor zij zich bij de Kiesraad moeten laten registreren). De tweede substantiële interventie kwam met de in 1999 in werking getreden Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp). Deze wet introduceerde de directe subsidiëring van de partijen, waardoor de overheidsbemoeienis vanzelfsprekend toenam (zie ook de bijdrage van Hansko Broeksteeg in deze bundel). Dat gold in het bijzonder voor de in de Wsp opgenomen eis dat partijen om voor subsidie in aanmerking te komen niet alleen een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid dienen te zijn (waarmee de bepaling uit de Kieswet haar eigen leven is gaan leiden), maar ook nog eens minimaal 1.000 betalende leden moeten hebben. Dit vereiste betekende een majeure ingreep in de organisatievrijheid van partijen, wanneer die althans voor subsidie in aanmerking willen komen – en dat willen afgezien van de PVV alle in de Staten-Generaal vertegenwoordigde partijen.

¹¹ L. Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (Nijmegen, 2008), 42.

¹² Deze paragraaf is mede gebaseerd op G. Voerman, ‘Geef politieke partijen de ruimte’, in: S. Hardt e.a. (red.), *(L)aw Matters. Blogs and Essays in Honour of Prof.Dr. Aalt Willem Heringa* (Maastricht 2022), 145-150.

Voortschrijdende regulering na de eeuwwisseling

Naast wenselijk gedrag afdwingen door te reguleren, kan de overheid zulk gedrag ook stimuleren. Bij de aanpassing van de Wssp in 2005 werd naast het aantal Kamerzetels ook het ledental als basis voor de subsidietoekenning opgenomen. Doel was de partijen tot ledenwerving en -behoud aan te zetten, waardoor hun maatschappelijke draagvlak zou worden verbreed. Het instrument van regulering werd vooral toegepast op de private donaties aan de partijen (na deze lange tijd ongemoeid te hebben gelaten). De in de Wssp geïntroduceerde regelgeving op dit vlak was uiterst gebrekkig. Nadat in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 enkele nieuwe partijen forse donaties hadden ontvangen en na enkele kritische rapporten van GRECO (Group of States against Corruption, een orgaan van de Raad van Europa), nam de Tweede Kamer in 2012 de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) aan.¹³ Deze wet stelde vergeleken bij haar voorganger de Wssp meer stringente eisen aan de openbaarmaking van de private inkomsten (zowel giften als bijdragen in natura) van de partijen. Na de evaluatie van de Wfpp in 2018 door de commissie-Veling werden in 2022 de transparantie-regels ten aanzien van de financiering van de partijen aanzienlijk aangescherpt. Daarnaast besloot de Tweede Kamer onder meer giften uit het buitenland te verbieden en die van donateurs tot maximaal 100.000 euro per jaar te beperken – een forse stap in het proces van regulering van de Nederlandse partijen.

De ontwerp-Wpp en het non-interventionisme

Het zal duidelijk zijn dat de politieke partijen in de afgelopen vijftig jaar steeds meer gereguleerd zijn geraakt. Kan de ontwerp-Wpp nu als culmineerpunt van dit codificatieproces worden beschouwd? Daar lijkt het niet op. Om te beginnen: het wetsontwerp heeft naast het vergroten van hun weerbaarheid als doel ‘om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken en de wettelijke regels voor politieke partijen zoveel mogelijk in één

¹³ GRECO, *Evaluation Report on the Netherlands on ‘Transparency of Party Funding’* (Straatsburg, 2008) en idem, *Compliance Report on the Netherlands ‘Transparency of Party Funding’* (Straatsburg, 2010), zie www.coe.int/en/web/greco/evaluations/netherlands (ge raadpleegd 9 april 2023).

wet te bundelen'.¹⁴ Dat kan geen al te ambitieuze doelstelling worden genoemd: de wetgever is niet al te hard van stapel gelopen. Ook zijn in het wetsontwerp hier en daar nog duidelijk de sporen van het traditionele non-interventionisme zichtbaar.

Hieronder zal aandacht worden besteed aan de vijf bijdragen en de rol die de gebruikelijke terughoudendheid daarin speelt. In de bundel wordt voor wat betreft de volgorde van behandeling van de onderwerpen de opzet van de ontwerp-Wpp gevolgd: eerst zal aandacht worden besteed aan de interne partijorganisatie (Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen), vervolgens de partijfinanciering (Hansko Broeksteeg), daarna politieke advertenties en microtargeting (Sam Maasbommel), waarop toezicht en sancties in de ontwerp-Wpp zullen volgen (Solke Munneke). Afgesloten wordt met het partijverbod (Gerhard Hoogers en Gohar Karapetian).

De bijdrage van Voerman en Van Leunen heeft betrekking op de interne partijorganisatie. Zij constateren met instemming dat de wetgever zich niet heeft willen branden aan verdergaande regulering van de partijstructuur. Het blijft bij transparantieplichtingen, wat inhoudt dat de partijen hun statuten en een deel van hun reglementen voor iedereen toegankelijk op hun website moeten plaatsen. Veel stelt dit volgens hen niet voor, omdat vrijwel alle in de Tweede Kamer zitting hebbende partijen dat al lang doen. De auteurs menen dat de ingrijpende inmenging van de overheid in de organisatievrijheid van de partijen al eerder heeft plaatsgevonden: met de herziening van de Kieswet in 1989 en de invoering van de Wspp tien jaar later. Hoewel de interne structuur van de partijorganisatie geen veranderingen ondergaat in de ontwerp-Wpp, dienen de politieke partijen via de thans geldende wetgeving die wordt opgenomen in de Wpp, verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid te zijn om onder hun eigen naam te kunnen deelnemen aan de verkiezingen, en daarbij minstens 1.000 leden te hebben om in aanmerking te komen voor subsidie. Aangezien deze voorwaarden, zoals blijkt uit de wetgeschiedenis, nogal willekeurig in de wet zijn beland maar wel aanzienlijke consequenties hebben, verdient het volgens de auteurs aanbeveling dat over deze formele voorwaarden tijdens de komende parlementaire behandeling van de Wpp een principieel debat zal worden gevoerd –

¹⁴ Concept-memorie van toelichting op de Wet op de politieke partijen (concept-mvt Wpp), 22 december 2022, 4.

aangezien dat tot nog toe niet is gebeurd. Zij menen dat de eis van rechts-persoonlijkheid voldoende is en dat de 1.000 leden-eis zou dienen te vervallen.

Zoals hierboven al duidelijk is geworden, is de regulering van de politieke partijen het meest stringent doorgevoerd ten aanzien van hun publieke en private financiering. De regeling in de ontwerp-Wpp is in vergaande mate gebaseerd op de huidige regeling in de Wfpp. Met de Evaluatiewet Wfpp zijn de bepalingen omtrent subsidiëring en donaties nog eens aanzienlijk uitgebreid en aangescherpt. Daarmee is een verdergaande regeling in de Wpp overbodig, aldus Broeksteeg in zijn bijdrage. Het vernieuwende element van de ontwerp-Wpp betreft vooral de regeling van de partijfinanciën van de decentrale politieke partijen en van de afdelingen van de landelijke partijen. In de Wpp ontvangen decentrale partijen subsidie en zijn zij verplicht om openheid te geven over de giften die zij ontvangen. Voor de decentrale politieke partijen gelden dezelfde regels als voor de landelijke partijen (maar de bedragen waarover zij openheid moeten geven liggen telkens op een vijfde van de bedragen die gelden voor de landelijke partijen). Broeksteeg acht het merkwaardig dat niet-Nederlanders die woonachtig zijn in Nederland en actief en passief kiesrecht hebben voor de gemeenteraadsverkiezingen, niet aan lokale politieke partijen mogen doneren. Dat betekent onder meer dat een niet-Nederlands raadslid niet mag doneren aan zijn eigen partij. De regeling acht hij mogelijk discriminatoir.

Maasbommel behandelt in zijn bijdrage een element uit de ontwerp-Wpp dat geen voorganger kent: campagnevoering. Voornemen is om in de Wpp transparantieregels te introduceren over politieke advertenties en microtargeting, het op basis van data-analyse op kiezers toesnijden van campagneboodschappen. Bij de aankondiging in 2019 leek het kabinet hierbij vooral te denken aan microtargeting. Het wetsontwerp trekt echter alle politieke advertenties onder het bereik, analoog en digitaal. Deze moeten worden gedeponeerd in een publiek toegankelijk register, voorzien van een transparantieverklaring met daarin informatie over afzender, kosten en (indien van toepassing) het gebruik van microtargeting, waarbij zowel de gebruikte gegevens inclusief de gekozen doelgroep als de strategische afwegingen daaromtrent aan bod komen. Ook moet jaarlijks worden gerapporteerd. Deze sterk op transparantie gerichte opzet is te kenschetsen als terughoudend, hetgeen tegen uiteenlopende achtergronden te begrijpen is: natuurlijk die

van het non-interventionisme, maar ook de meer actuele context, zoals op stapel staande Europese wetgeving die een stuk verstrekkender belooft te worden. Het Nederlandse kabinet heeft, aldus Maasbommel, op dit punt met succes de kat uit de boom gekeken en vult aan waar Brussel de lijnen uitzet. Mocht de Kamer toch meer willen dan louter transparantie, dan verdient het volgens hem overweging om een plafond in te voeren op wat partijen mogen besteden aan adverteren om zo een meer gelijk speelveld te creëren.

In de ontwerp-Wpp wordt het toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de wet belegd bij een nieuwe Autoriteit wet politieke partijen. Daarmee wordt voorzien in een bij velen al langer gekoesterde wens. Hierop gaat Munneke in zijn bijdrage in. Door de vormgeving als zelfstandig bestuursorgaan is de onafhankelijkheid tot op grote hoogte wettelijk gewaarborgd, maar de auteur signaleert nog wel enkele zwakke plekken en dus mogelijkheden tot verbetering. Het zou zijns inziens aanbeveling verdienen de leden van de Autoriteit niet door de minister maar bij koninklijk besluit te laten benoemen, en ook zou het een verbetering zijn als de beleidsregelbevoegdheid van de minister sterker werd ingekaderd dan nu het geval is. Bovendien zou het kabinet meer duidelijkheid kunnen bieden over de vraag in hoeverre het vervullen of vervuld hebben van een functie bij een politieke partij aan het lidmaatschap van de Autoriteit in de weg staat. Kortom: meer afstand van de politiek, ook al kan de instelling van een toezichthouder vanzelfsprekend als een interventie worden opgevat. Een laatste risico voor de Autoriteit als gezaghebbende onafhankelijke toezichthebber ziet Munneke in de vraag of zij over voldoende personele en financiële middelen zal beschikken om al haar taken, ook ten aanzien van decentrale politieke partijen, waar te maken.

Het non-interventionisme klinkt eveneens door in de bijdrage van Hoogers en Karapetian over het partijverbod vanuit een rechtsvergelijkend Duits perspectief. De grondslag voor het verbieden van politieke partijen kan naar huidig recht worden gevonden in artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (oud), dat bepaalt dat politieke partijen kunnen worden verboden en ontbonden verklaard wanneer hun werkzaamheden in strijd zijn met de openbare orde. Deze verbodsregeling acht het kabinet onbepaald en onvoldoende toegesneden op politieke partijen. In de ontwerp-Wpp wordt dan ook een nieuwe regeling geïntroduceerd: een partijverbod kan worden opgelegd wanneer de

doelstelling en werkzaamheid van de politieke partij gericht zijn op de ondermijning dan wel de afschaffing van een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Deze benadering vertoont zowel overeenkomsten als verschillen met de Duitse evenknie. Hoewel een partijverbod *an sich* juist van interventionisme getuigt (de wetgever beoogt immers een verbod speciaal voor politieke partijen te introduceren), lijkt het non-interventionisme bij nader toezien toch een rol te spelen. Zo krijgt de politieke partij hiermee, anders dan in het Duitse stelsel, nog altijd geen grondwettelijke erkenning. Ook beoogt de ontwerp-Wpp het partijverbod zo politiek-neutraal mogelijk te regelen door het in handen te leggen van politiek onafhankelijke organen: de procureur-generaal bij de Hoge Raad voor wat betreft het adïëren van een verbodsprocedure, en de Hoge Raad voor wat betreft het uitspreken van een partijverbod. Tot slot bevelen Hoogers en Karapetian aan om aandacht te besteden aan de vragen wie waartoe bevoegd is nadat de Hoge Raad een partij heeft verboden, en welke rechtsbescherming er bestaat tegen besluiten die in dit kader worden getroffen.

Bereikt de ontwerp-Wpp haar twee hoofddoelen?

Tot dusver ongeadresseerd is de vraag of het kabinet met de ontwerp-Wpp in staat zal zijn zijn ambities te verwezenlijken. Blijkens de concept-memorie van toelichting dient het wetsvoorstel twee hoofddoelen, die hierboven ook al zijn aangestipt: 1) het versterken van de onafhankelijke positie van politieke partijen en het zoveel mogelijk in één wet bundelen van de wettelijke regels, en 2) het versterken van onze parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen.¹⁵ De oplettende lezer telt daarin allicht vier doelen; niettemin wordt hierna de uitsplitsing in tweeën uit de memorie van toelichting gevolgd. Het eerste hoofddoel lijkt deels te worden bewerkstelligd. Om met het eenvoudigste te beginnen: de ontwerp-Wpp bundelt zonder meer de regelgeving over politieke partijen, door als het ware een nietje te slaan door bestaande partijregulering en enkele nieuwe onderdelen toe te voegen.

In het versterken van de onafhankelijke positie van de partijen slaagt het kabinet tot op zekere hoogte. Door bijvoorbeeld het toezicht op de naleving te beleggen bij een zelfstandig bestuursorgaan in plaats van bij de minister

¹⁵ Concept-mvt Wpp, 4.

van BZK, wordt diens potentiële (partij)politieke invloed beperkt.¹⁶ Daarnaast wordt de bevoegdheid om een verzoek tot verboden- en ontbindingsverklaring van een partij opgedragen aan de procureur-generaal van de Hoge Raad. Op andere punten lukt dit echter minder goed. Zo gebeurt er iets opmerkelijks ten aanzien van de in het wetsontwerp geïntroduceerde figuur van de ‘politieke vereniging’.¹⁷ Deze wordt gedefinieerd als ‘een vereniging die tot doel heeft deel te nemen aan verkiezingen om een bijdrage te leveren aan politieke wilsvorming en politieke doelstellingen te realiseren en waarvan de aanduiding bij het centraal stembureau voor een verkiezing is geregistreerd’.¹⁸ Anders dan in de tamelijk formalistisch geformuleerde definitie van ‘politieke partij’ – ‘een politieke vereniging waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een lijst als bedoeld in H 3 van de Kieswet heeft gestaan en waaraan bij de laatstgehouden verkiezing ten minste één zetel is toegewezen’¹⁹ – krijgt het begrip daarmee een materiële inkleuring, hetgeen een primeur betekent in de Nederlandse partijwetgeving.²⁰ De wetgever vindt kennelijk dat een politieke vereniging, om als zodanig in de zin van de Wpp te worden gekwalificeerd, blijk moet geven van (kort gezegd) politieke aspiraties.

Dat het kabinet werkt met twee andersluidende definities, is wetgevings-technisch wel te begrijpen: zo kan onderscheid worden gemaakt tussen

¹⁶ Al is op dit onderdeel het een en ander aan te merken (zie hiervoor in deze bundel de bijdrage van Munneke).

¹⁷ In deze bundel zal de politieke vereniging verder buiten beschouwing worden gelaten.

¹⁸ Art. 1 ontwerp-Wpp. Daar worden ook de termen politieke partij, landelijke politieke partij, provinciale politieke partij, Caribische politieke partij, decentrale politieke partij, gemeentelijke politieke partij en waterschapspartij gedefinieerd.

¹⁹ Een formulering die sterk lijkt op het huidige art. 1 sub b. Wfpp, welk een politieke partij definieert als een ‘vereniging die met haar conform art. G 1 of Q 6 van de Kieswet geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst heeft deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezing van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer der Staten-Generaal, waarbij aan die lijst ten minste een kamerzetel is toegewezen’. Deze bepaling bouwde op haar beurt voort op art. 1 sub b. Wspp: ‘een vereniging waarvan de aanduiding op grond van art. G 1 van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer’.

²⁰ De wettelijke definitie doet daarmee denken aan het Duitse voorbeeld (zie de bijdrage van Hoogen en Karapetian in deze bundel).

regels voor politieke partijen die een zetel hebben in een vertegenwoordigend orgaan en politieke partijen waarvoor dit (nog) niet geldt.²¹ Wanneer een zetel wordt behaald, krijgt de vereniging alsnog van rechtswege de status van politieke partij. Waarom echter ervoor is gekozen om slechts aan politieke verenigingen inhoudelijke eisen te stellen en op die manier sturing te geven aan de activiteiten van dergelijke verenigingen, blijft onduidelijk en draagt in ieder geval niet bij aan onafhankelijkheid.²² De keuze wringt des te meer omdat de juridische meerwaarde van de frase nihil lijkt (registratie voor verkiezingen zonder enige politieke ambitie lijkt althans een zuiver hypothetische situatie). Onderscheid kan net zo goed worden aangebracht met een uitgekledede, minder normatieve variant, zoals ‘een vereniging waarvan de aanduiding bij het centraal stembureau voor een verkiezing is geregistreerd’.²³ In het verlengde daarvan verdient het overweging om in beide definities ‘vereniging’ te vervangen door ‘rechtspersoon’ – zodat de rechtsvorm vrij is (zie in deze bundel de bijdrage van Voerman en Van Leunen).²⁴ Tot slot op dit punt is de terminologie nogal ongelukkig nu een ‘politieke partij’ in de zin van de ontwerp-Wpp tegelijkertijd de verenigingsvorm heeft, en een ‘politieke vereniging’ in het dagelijks spraakgebruik toch tevens als partij zal worden aangeduid. Ook de Kiesraad geeft in

²¹ Hoewel de meeste regels in de ontwerp-Wpp uitsluitend van toepassing zijn op politieke partijen, zijn daarop enkele uitzonderingen: regels over de interne organisatie, regels in verkiezingstijd en de verbodsregeling. Deze gelden ook voor politieke verenigingen. Het onderscheid is, met andere woorden, instrumenteel. De frase ‘die tot doel heeft deel te nemen aan verkiezingen om een bijdrage te leveren aan politieke wilsvorming en politieke doelstellingen te realiseren’ lijkt echter van geringe juridische betekenis.

²² Concept-mvt Wpp, 8-9, 43-44. Op laatstgenoemde pagina’s stelt het kabinet: ‘Een duidelijke definitie [...] is bovendien nodig omdat politieke partijen vanwege de afzonderlijke regeling voor een partijverbod in de Wpp zijn uitgesloten van het toepassingsbereik van de generieke regeling van verboden rechtspersonen op grond van artikel 2:20 BW.’ De definitie zaait echter eerder verwarring dan dat zij duidelijkheid biedt.

²³ De Kiesraad adviseert om het begrip ‘politieke vereniging’ geheel te schrappen, onder meer omdat deze aanduiding organisatorische eisen impliceert, terwijl de Kiesraad de organisatievrijheid juist koestert. Zie Kiesraad, *Advies over voorstel van wet op de politieke partijen*, 27 maart 2023, zie www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2023/4/3/advies-over-voorstel-van-wet-op-de-politieke-partijen, 5 en 7-8.

²⁴ Wat ook, allicht buiten de orde van deze bundel over de Wpp, zou nopen tot wijziging van de Kieswet.

zijn advies op de ontwerp-Wpp aan de overlappende begripsbepalingen ‘nodeloos complex’ te vinden.²⁵

Wordt met de ontwerp-Wpp dan voldaan aan het tweede hoofddoel, het versterken van onze parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen? Ten aanzien van het eerste element kan de vraag voorzichtig bevestigend worden beantwoord. Vergrote financiële transparantie werpt licht op de herkomst van de gelden waarmee partijen hun campagnes bekostigen en de belangen die met de verkiezing van hun kandidaten al dan niet gemoeid zijn (wiens brood men eet...). Dat deze regels worden uitgebreid naar de decentrale politieke partijen en de afdelingen van de landelijke partijen mag winst heten, zeker indachtig actuele kwesties als de zaak-De Mos, waarin andermaal duidelijk wordt hoe delicaat de rol van private geldschietters is, óók – of wellicht zelfs juist – in de lokale democratie. Al met al draagt openheid over de financiën en de interne organisatie van de partijen alsmede over een campagnemethode met een schimmig imago als microtargeting bij aan de integriteit en de legitimiteit van het politieke proces, en zodoende ook aan de versterking van de parlementaire democratie.

Tot slot de weerbaarheid van politieke partijen. Op zichzelf is dat een wat curieuze formulering: doorgaans wordt gesproken over het leerstuk van de ‘weerbare democratie’ of ‘weerbare democratische rechtsstaat’ – die zich daarin heeft te verdedigen *tegen* antidemocratische partijen.²⁶ Wat daar ook van zij, het kabinet lijkt met de weerbaarheid van politieke partijen te refereren aan het partijverbod. Met betrekking hiertoe verdient het in ieder geval aanmoediging dat gestreefd wordt naar een toegespitste regeling, ten faveure van de huidige situatie waarin een politieke partij kan worden verboden en ontbonden langs de weg van de algemene (en juridisch weinig fraaie²⁷) rechtspersonenverbodsregeling uit het Burgerlijk Wetboek. In

²⁵ Daarbij wijzend op een derde begrip, de ‘politieke groepering’ zoals gehanteerd in de Kieswet. Kiesraad, *Advies over voorstel van wet op de politieke partijen*, 4.

²⁶ Zie bijvoorbeeld B. Rijpkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie* (Amsterdam, 2015), of hoofdstuk 6 getiteld ‘Weerbare democratische rechtsstaat’ uit het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, 195-259.

²⁷ Aangezien politieke partijen buiten het toepassingsbereik van het recent vernieuwde art. 2:20 BW zijn gehouden en daarmee voor hen het ongewijzigde art. 2:20 BW (oud) blijft gelden (zie de bijdrage van Hoogers en Karapetian in deze bundel).

hoeverre deze bepaling zal bijdragen aan de weerbaarheidsdoelstelling, is op voorhand moeilijk in te schatten. Die vraag laat zich het best beantwoorden nadat door de Hoge Raad ervaring is opgedaan met een verboden- dan wel ontbindingsverklaring, al vindt de bepaling idealiter geen toepassing.

Wie regelt, beperkt?

Deze inleiding ving aan met de woorden van Donner die, denkkelijk het non-interventionisme indachtig en onder het motto ‘wie regelt, beperkt’, voorstander was van het zo lang mogelijk uitstellen van het reguleren van de politieke partij. Nu de ontwerp-Wpp in consultatie is gebracht door minister Bruins Slot, rijst de vraag of met deze regeling het partijwezen inderdaad wordt beknot. Uit de bijdragen in deze bundel blijkt dat de regeling op sommige terreinen wel en op andere niet leidt tot een (lichte) inperking van het functioneren van de politieke partij in ons staatsbestel. Met betrekking tot de decentrale partijen geldt bijvoorbeeld dat zij verplicht worden om openheid te geven over giften. Een partijverbodsregeling *an sich* getuigt van een beperking. De plicht voor politieke partijen om jaarlijks te rapporteren over hun uitgaven kan in dit kader ook zo worden gezien. Datzelfde geldt met betrekking tot het openbaar register waarin iedere politieke advertentie zou moeten worden opgenomen. Niettemin is op meerdere plekken duidelijk zichtbaar dat de regulering in de ontwerp-Wpp niet per definitie leidt tot het aan banden leggen van de partijen. Zo heeft het kabinet zich in het wetsontwerp verre willen houden van een vergaande regulering van de partijstructuur. Het blijft (enkel) bij transparantieverplichtingen, als gevolg waarvan partijen hun statuten en deels hun reglementen voor iedereen toegankelijk moeten maken. Ook krijgt de politieke partij in Nederland (anders dan in veel andere landen in Europa met een partijwet) nog steeds geen grondwettelijke verankering.

De ontwerp-Wpp geeft ervan blijk dat het kabinet het reguleren van de politieke partij niet langer wil uitstellen. Uit deze bundel blijkt dat de traditie van het non-interventionisme nog steeds een relevante rol speelt bij het reguleren van het partijwezen in het Nederlandse staatsbestel.

Geef politieke partijen de ruimte

De Wpp over de interne organisatie van de politieke partij

Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen

Inleiding

Tot een van de kortste van de twaalf hoofdstukken van de ontwerp-Wet op de politieke partijen (Wpp) behoort dat over de interne organisatie van de politieke partijen. Hoofdstuk 2 telt slechts twee artikelen: artikel 10 ziet op de openbaarmakingsplicht van de partijen en artikel 11 bepaalt dat die plicht ook van toepassing is op politieke verenigingen (die hier verder buiten beschouwing blijven).¹ In deze bijdrage zal eerst worden ingegaan op de transparantieregels die de ontwerp-Wpp aan de partijen stelt. De conclusie zal luiden dat die niet zoveel om het lijf hebben, ook omdat de wetgever zich verre heeft gehouden van nadere bepalingen inzake de organisatiestructuur van de partijen – in lijn met de vermeende non-interventionistische traditie die de Nederlandse overheid op dit vlak kenmerkt (zie ook de inleiding van deze bundel).

Wat betreft de regulering van de interne partijorganisatie is hiermee echter nog niet het hele verhaal verteld want al veel eerder, in de in 1989 geheel herziene Kieswet en in de in 1999 aangenomen Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp), heeft de wetgever behoorlijk ingegrepen in de organisatievrijheid van de partijen. Dat gebeurde – zoals hieronder zal blijken – op indirecte en ondoordachte wijze, maar de gevolgen waren niettemin aanzienlijk. Teneinde onder hun eigen naam te kunnen deelnemen aan de verkiezingen en om in aanmerking te komen voor overheidssubsidie dienen politieke partijen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid te zijn en – voor wat dat laatste betreft – minstens 1.000 betalende leden te tellen. Daarmee wordt duidelijk dat de wetgever als ideaal een ledenpartij met een intern-democratische structuur voor ogen heeft. Partijen mogen daarvan afwijken, maar dan

¹ Ook hoofdstuk 11 over het partijverbod telt slechts twee artikelen. Zie voor de ‘politieke verenigingen’ de inleiding van deze bundel.

lopen ze substantiële bonussen mis (de naamsvermelding op het stembiljet en/of subsidie). In deze bijdrage wordt aangegeven hoe deze vereisten destijds *en passant* – maar vanzelfsprekend wel met instemming van de Tweede en Eerste Kamer – onderdeel zijn geworden van de wetgeving ten aanzien van de politieke partijen en daardoor nu ook deel uitmaken van de ontwerp-Wpp. Na de vraag of partijen wel intern-democratisch zouden moeten zijn, volgt tot slot een pleidooi om hen zo veel mogelijk ruimte te bieden om hun interne organisatie naar eigen goeddunken in te richten, en om daarover in ieder geval een principiële parlementaire debat te voeren.²

Artikel 10 ontwerp-Wpp

Het is opmerkelijk dat wat betreft de interne organisatie van de partijen er in de ontwerp-Wpp eigenlijk niets verandert. Het kabinet wilde kennelijk zijn vingers aan dit heikle onderwerp niet branden door de partijen expliciet een democratische structuur voor te schrijven die verder gaat dan de eisen die boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) aan hen als vereniging stelt. Het kabinet meent dat gezien de onafhankelijke positie van de partijen in de parlementaire democratie, zij de vrijheid behoren te hebben ‘om hun interne organisatie in hoge mate naar eigen inzicht in te richten’.³ De voorgestelde regelgeving gaat niet verder dan dat partijen transparant moeten zijn over hun interne organisatie door op hun website onder meer de (actuele) procedures te publiceren die gelden voor de verkiezing van de leden van het partijbestuur en voor de kandidaatstelling voor de vertegenwoordigende organen.⁴ Het kabinet veronderstelt dat dit hun democratische legitimatie zal versterken, doordat leden en kiezers zich zo een mening kunnen vormen over inrichting van de partijen.⁵ Veel verandert er zo voor de partijen niet;

² Deze bijdrage is mede gebaseerd op G. Voerman, ‘Geef politieke partijen de ruimte’, in: S. Hardt e.a. (red.), *(L)aw Matters. Blogs and Essays in Honour of Prof.Dr. Aalt Willem Heringa* (Maastricht 2022), 145-150, 146.

³ Concept-memorandum van toelichting op de Wet op de politieke partijen (concept-mvt Wpp), 22 december 2022, 13.

⁴ Deze transparantieverplichting geldt ook voor de benoemingsprocedure van de bestuursleden van ‘de neveninstellingen, de aan de partij gelieerde rechtspersonen die geen neveninstellingen zijn en de overige organen die geen afdelingen zijn’. Concept-mvt Wpp, 46.

⁵ Idem, 13.

vrijwel allemaal zetten ze hun statuten en huishoudelijk reglement al op hun website.

Het kabinet heeft in de ontwerp-Wpp niet alleen vastgehouden aan de verenigingseis, maar ook aan het minimumaantal van 1.000 leden; het acht het belangrijk dat ‘partijen ledenorganisaties zijn die een brede basis in de samenleving hebben, ook al is dit niet wettelijk voorgeschreven.’⁶ Deze kwalitatieve en kwantitatieve vereisten bepalen in hoge mate de organisatie van partijen en kunnen beide als een majeure inbreuk op de non-interventionistische traditie worden gezien. In de Staten-Generaal is er destijds echter nooit een principiële discussie over gevoerd.

Kieswet 1989: verenigingsvereiste

Fundamenteel uitgangspunt in de ontwerp-Wpp is de verenigingseis – een idee uit de koker van de ambtenarij. Bij de algehele herziening van de Kieswet in 1989 werd bepaald dat partijen een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid moeten zijn wanneer zij voor de Tweede Kamerverkiezingen hun partijnaam bij de Kiesraad willen registreren (naast de betaling van een waarborgsom). Alleen dan wordt de naam van de partij (of de afkorting daarvan) boven haar kandidatenlijst op het stembiljet vermeld.⁷ Een partij kan weliswaar zonder registratie van haar ‘aanduiding’ aan de verkiezingen meedoen, maar dan ontbreekt haar naam op het stembiljet en staat er boven de kandidatenlijst alleen het lijstnummer (de zogeheten ‘blanco lijst’). Daar zitten vanzelfsprekend weinig partijen op te wachten; zij zullen dus kiezen voor de juridische vorm van de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. De verenigingseis heeft echter behoorlijke gevolgen voor de interne organisatie van de partijen: zij moeten dientengevolge voldoen aan een minimumeis van democratie (zoals dat het bestuur wordt benoemd door de algemene vergadering bestaande uit leden met vergader- en stemrecht). Dat betekent bijvoorbeeld dat ‘een strikt hiërarchisch georganiseerde politieke

⁶ Idem, 47.

⁷ Deze formele eis geldt bij alle verkiezingen; alleen bij de waterschapsverkiezingen kunnen partijen zich ook als stichting registreren.

organisatie zich niet verdraagt met het materiële verenigingsrecht uit het BW'.⁸

Opmerkelijk is dat aan deze verstrekkende wijziging in de registratieprocedure in 1989 geen principiële redenen ten grondslag lagen, maar uitsluitend 'praktische problemen'.⁹ De Kiesraad had het naar eigen zeggen te druk met lichtvaardige registratieverzoeken van 'niet-serieuze' partijen waarvan het 'twijfelachtig is, of zij enige aanhang bezitten'.¹⁰ Buiten de in 1956 aangepaste Kieswet om stelde de Kiesraad aan registratieverzoeken daarom 'tamelijk vergaande eisen' om het kaf van het koren te scheiden.¹¹ Door op eigen initiatief eisen te stellen aan aanvragers (wat wel als 'pseudowetgeving' is aangeduid¹²) raakte de Kiesraad overbelast, maar hij voerde vervolgens deze drukte aan als reden om voortaan de verenigingseis te stellen – zodat uitsluitend 'serieuze politieke groeperingen' aan de verkiezingen zouden meedoen.

De Kiesraad had nota bene zelf het wetsontwerp (en de memorie van toelichting) opgesteld, dat vervolgens vrijwel ongewijzigd door de Staten-Generaal werd aangenomen.¹³ De Tweede Kamerfracties lieten zich nauwelijks in principiële zin over deze verenigingseis uit, of over de consequenties

⁸ D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling en J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht* (derde druk, Deventer, 2012), 130-133 (citaat op p. 131). De auteurs wijzen op een uitspraak van de Raad van State in 2000 dat reeds geregistreerde partijen de mogelijkheid hebben van rechtsvorm te veranderen zonder dat de registratie daarmee vervalt. In 2007 adviseerde de Kiesraad om deze lacune in de Kieswet te dichten. Zie Kiesraad, *Spontaan advies over de registratie van politieke groeperingen*, 28 juni 2007, 10-11.

⁹ N. van Driel en R. de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Amsterdam, 2014), 50.

¹⁰ *Kamerstukken II* 1987/88, 20264, nr. 3, 29.

¹¹ Van Driel en De Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*, 49-50.

¹² J.A.O. Eskes, 'Volledige rechtsbevoegdheid voor politieke partijen?', in: *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur* 7 (1981), nr. 19, 482-485, 483; zie ook idem, 'Effecten van partijnaamswetgeving', in: *Nederlands Juristenblad* 2008/1074, nr. 22, 1350-1352.

¹³ R. de Jong, 'De Kiesraad 1917-2017. Honderd jaar (on)afhankelijk opereren tussen ministerie en politiek', in: *Honderd jaar Kiesraad 1917-2017* (Den Haag, 2016), 12-58, 43-44.

daarvan – misschien omdat alle aan hen verbonden partijen daaraan volde- den.¹⁴ Alleen de SGP-fractie uitte fundamentele kritiek: zij zag in de eis ‘een nodeloze beperking van de vrijheid van deze groeperingen, niet het minst door de dwingend rechtelijke eisen, die de wet aan deze rechtsvorm stelt’.¹⁵ Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken De Graaff-Nauta vond dat overdreven; ‘de in het wetsvoorstel opgenomen herziene regeling voor naamsregistratie heeft door haar specifieke doelstelling een geheel ander karakter dan een publiekrechtelijke regeling voor de interne organisatie en het functioneren van politieke partijen’.¹⁶

Toch was dat wel het geval: de bijzondere regeling kwam wel degelijk neer op een publiekrechtelijke regeling met betrekking tot het interne functioneren van de partijen. De staatsrechtjurist Eskes was de eerste die dat inzag. Met de bewering van de staatssecretaris dat er geen sprake was van partijre- gulering, was hij het grondig oneens. Hij had weinig op met de ‘vederlichte, hoofdzakelijk praktische argumenten’, die in het niet zouden vallen bij de ‘loodzware, principiële bezwaren’ en meende dat de herziening van de Kieswet had geleid tot een ‘feitelijke korting op de organisatievrijheid van partijen’. Aangezien verkiezingsdeelname cruciaal is voor partijen, zou immers praktisch geen van hen zich aan de verenigingseis willen onttrek- ken. ‘Aldus wordt op een onverwachte en bovendien allerminst geëigende plaats op een haast terloopse wijze een stuk *partijwetgeving* voorgescho- teld’, aldus Eskes. Politieke partijen zouden ‘door deze op het eerste gezicht onschuldige eis beslist kwetsbaarder [...] worden voor enigerlei vorm van interventie van de zijde van dezelfde overheid, die zij hebben te controle- ren’.¹⁷

¹⁴ Overigens sprak ook de Raad van State zich in zijn advies hierover niet uit; zie *Kamerstukken II 1987/88*, 20264 A.

¹⁵ *Kamerstukken II 1988/89*, 20264, nr. 14, 17. De D66-fractie sprak van een ‘sterk regulerend voorstel’ maar liet het daar verder bij, evenals de CDA-fractie, die in de te stellen eisen ‘een stap naar regelgeving ten aanzien van de politieke partijen’ zag; zie *Kamerstukken II 1987/88*, 20264, nr. 7, 22-24.

¹⁶ *Kamerstukken II 1988/89*, 20264, nr. 18, 24 en 21.

¹⁷ J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988* (Zwolle, 1988), 427-428; cursivering in het citaat door Eskes.

Wet subsidiëring politieke partijen 1999: 1.000 leden-vereiste

Nadat de verenigingseis door toedoen van de Kiesraad in 1989 in de Kieswet was opgenomen, werd die bepaling vervolgens via die wet ook het uitgangspunt in de in 1999 in werking getreden Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp). Sinds 1970 ontvingen nevenorganisaties van de partijen (zoals wetenschappelijke bureaus en jongerenorganisaties) overheidssubsidie. Van directe subsidiëring van politieke partijen werd afgezien omdat dat hun onafhankelijke positie zou schaden. Tegen de achtergrond van dalende leden-tallen en teruglopende contributie-inkomsten ging het eerste kabinet-Kok evenwel over tot rechtstreekse subsidiëring. Daarvoor was het nodig de politieke partij te omschrijven, waarvoor werd aangeknoopt bij de Kieswet. De Wsp beschouwde de partij als ‘een vereniging waarvan de aanduiding op grond van artikel G 1 van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer’. Hiermee werd voor het eerst het begrip ‘politieke partij’ in een wet gedefiniëerd.¹⁸

Zo werd de verenigingseis, die de Kiesraad geheel uit eigenbelang in de Kieswet had opgenomen, tien jaar later in de Wsp verankerd als grondslag voor de subsidieverlening.¹⁹ Daar kwam echter nog een voorwaarde bij. Om voor subsidie in aanmerking te komen ‘dient de politieke partij te beschikken over een minimaal aantal betalende leden’, aldus de memorie van toelichting. De onderbouwing was nogal summier: ‘Deze bepaling dient ter voorkoming van een zogenoemde “lege hulsconstructie”.’ Het kabinet wilde tegengaan dat ‘partijen die weinig meer inhouden dan een aan een kamerfractie gelieerde lege huls zonder enige binding met de samenleving, in aanmerking komen voor subsidiëring’. Het minimumaantal leden werd op 1.000 gesteld. ‘Daarbij is uitgegaan van de gedachte dat tenminste 1.000 leden nodig zijn om een minimale partijorganisatie in stand te kunnen houden’.²⁰ Die leden moesten jaarlijks minstens 25 gulden (later twaalf euro) aan contributie betalen. Bij de wijziging van de Wsp in 2005 werd daaraan toegevoegd: ‘met vergader- en stemrechten in de vereniging’ – om aan te

¹⁸ L. Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (Nijmegen, 2008), 138.

¹⁹ Eskes, ‘Effecten van partijnaamswetgeving’.

²⁰ *Kamerstukken II 1997/98, 25704, nr. 3, 7.*

geven dat het om een volwaardig, ‘daadwerkelijk’ lidmaatschap moest gaan, want de Wspp ‘is gebaseerd op de gedachte dat politieke partijen meer zijn dan kiesverenigingen gericht op het opstellen van kandidatenlijsten’.²¹ Verder werd bij die aanpassing naast het aantal Kamerzetels het ledental als grondslag voor de subsidietoekenning geïntroduceerd. Door ledengroei te stimuleren, hoopte het tweede kabinet-Balkenende het maatschappelijk draagvlak van de partijen te verbreden.

De 1.000 leden-eis betekende de tweede forse inbreuk in het traditionele non-interventionisme van de Nederlandse wetgever. Eerder was in de Kieswet de verenigingseis zuiver formeel opgevat; partijen die voor deze rechtsvorm kozen konden bijvoorbeeld ook door één rechtspersoon en één natuurlijke persoon worden opgericht – zoals Wilders in 2006 zou doen met de PVV. Met het minimum van 1.000 leden kwam er zoals al vermeld een inhoudelijke eis aan de partij als vereniging bij.²² Waar dit minimumaantal vandaan kwam is volstrekt onduidelijk.²³ Het kwam tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel überhaupt niet ter sprake – wellicht omdat alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen met hun ledental ruim boven het minimum zaten.²⁴ De Raad van State maakte er in zijn advies ook geen punt van.²⁵

Later werden er echter wel degelijk vraagtekens bij gezet. In 2002 merkte de VVD-fractie in de Eerste Kamer op dat partijen die ledenwerving niet belangrijk vinden ‘toch in aanmerking moeten komen voor die subsidie’. Subsidievoorwaarden als het 1.000 leden-vereiste zouden ‘belemmerend

²¹ Wet van 30 juni 2005 tot wijziging van de Wspp, in: *Staatsblad*, 2005, nr. 373, 1; zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29869, nr. 3, 9-10.

²² Kiesraad, *Advies passief kiesrecht*, 21 januari 2011, 7.

²³ Het kan zijn dat dat het aantal is overgenomen uit de van 1981 daterende regeling voor politieke jongerenorganisaties, die hun subsidie toekende als zij in ten minste vijf provincies minimaal 1.000 leden zouden hebben. Zie Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 87-90.

²⁴ Een probleem vormde de in de Eerste Kamer zitting hebbende ‘groepering Bierman’, de latere Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF) – een federatief verband van enkele provinciale partijen (in 2020 is de naam veranderd in Onafhankelijke Politiek Nederland – OPNL). Zie Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 140-143.

²⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, A.

kunnen zijn voor het laten groeien van nieuwe politieke initiatieven'.²⁶ De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) stelde in april 2009 het ledenvereiste eveneens ter discussie – in de aanloop naar de Wet financiering politieke partijen (Wfpp), die naast de subsidiëring van de partijen nadere regels stelt aan de openbaarmaking van hun overige inkomsten.²⁷ Het vierde kabinet-Balkenende overwoog zelfs om de 1.000-ledeneis te schrappen: minister Ter Horst van BZK meende dat dit 'politieke bewegingen die geen leden hebben benadeelt, omdat zij überhaupt niet in aanmerking komen voor subsidie'.²⁸ Het eerste kabinet-Rutte daarentegen hechtte eraan 'dat politieke partijen ledenorganisaties zijn die een brede basis in de samenleving hebben die zich niet alleen uit in het verwerven van zetels'.²⁹ Bij de parlementaire behandeling van de ontwerp-Wfpp in 2012 kritiseerden de PVV, de PvdD en GroenLinks de ledengrens. Laatstgenoemde fractie wees erop dat de 'minder geformaliseerde verschijningsvormen, waarbij een politieke partij niet als ledenorganisatie, maar als beweging wordt georganiseerd' dan niet in aanmerking komen voor subsidie.³⁰ Minister Spies van BZK was echter onverbiddelijk: de ledeneis was destijds in de Wspp opgenomen 'vanwege de gedachte dat je met 1.000 leden een redelijk robuuste basis hebt die ook een partijorganisatie mogelijk maakt'.³¹ De commissie-Veling, die in 2018 de Wfpp evalueerde, pleitte eveneens voor afschaffing van de 1.000 leden-eis. Hoewel zij de maatschappelijke binding van politieke partijen van belang achtte, meende zij dat het oneigenlijk is om bij toekenning van subsidie dergelijke organisatorische eisen te stellen, aangezien die niet voortvloeien uit bestaande wetgeving over de partijen.³²

Het ideaal van de intern-democratische ledenpartij

Anders dan bij de Kieswetherziening van 1989 toonde de Raad van State zich zo'n tien jaar later bij de voorbereiding van de Wspp in navolging van

²⁶ *Handelingen I* 2001/02, nr. 29, 1431.

²⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Democratie vereist partijdigheid. Politieke functies en formaties in beweging* (Den Haag, 2009), 49, 53-54 en 64.

²⁸ *Handelingen II* 2009/10, nr. 30, 2765.

²⁹ *Kamerstukken II* 2010/11, 32634, nr. 6, 5.

³⁰ *Handelingen II* 2011/12, nr. 46, item 7, 28.

³¹ *Idem*, 59.

³² Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018), 44.

Eskes wél bezorgd over het verenigingsvereiste. De Raad meende dat daarmee ‘de tot dusver vrije organisatievorm van de politieke vertegenwoordiging in feite verdwijnt [...]. Wat de interne organisatie van de politieke partijen betreft zal het verenigingsrecht van dominante betekenis worden’.³³ Minister van BZK Dijkstal maakte zich nogal makkelijk van deze fundamentele kritiek af, maar de Raad van State kreeg wel degelijk gelijk. De verenigingseis zou de grondslag gaan vormen voor de opvatting van de achtereenvolgende kabinetten-Balkenende en -Rutte dat de partijen principieel een democratische structuur dienen te hebben – wat dus veel verder ging de ‘specifieke doelstelling’ waarover staatssecretaris De Graaff-Nauta het destijds had. Zo verklaarde minister Ter Horst van BZK in 2009 ‘dat het gemeenschapsgeld dat wij geven, bedoeld is voor een democratische orde binnen een politieke partij’.³⁴ Het eerste kabinet-Rutte hechtte er nadrukkelijk aan ‘dat politieke partijen ledenorganisaties zijn die een interne partijdemocratie kennen’, aldus de memorie van toelichting bij de ontwerp-Wfpp.³⁵ Partijleden zouden ‘reële invloed’ moeten kunnen uitoefenen op de inhoud van het partijprogramma, de samenstelling van het partijbestuur en van de kandidatenlijsten voor verkiezingen, maar de overheid diende dat niet dwingend voor te schrijven; de werking van het burgerlijk recht was voldoende. ‘Argument daarvoor is dat de partijen zoveel mogelijk vrijheid moet worden gelaten, ook waar het de interne organisatie betreft.’³⁶ Dit ideaal van de intern-democratische ledenpartij keerde eind 2022 vrijwel letterlijk terug in de concept-memorie van toelichting bij het Wpp-ontwerp.³⁷ En daarbij horen vanzelfsprekend minstens 1.000 leden. Uitsluitend via de sociale media met de achterban contact onderhouden acht het vierde kabinet-

³³ De Raad van State stelde verder dat het wetsontwerp ‘niet zal mogen leiden tot verdergaande inhoudelijke bemoeienis met de politieke partijen’. *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, A, 1-2.

³⁴ Ze leek daarbij vooral het ledental van de partijen voor ogen te hebben; *Handelingen II* 2009/10, nr. 30, 2765.

³⁵ Terwijl het verenigingsvereiste voor het eerste kabinet-Rutte heilig was, trok opmerkelijk genoeg de Kiesraad zijn handen ervan af. Bij de registratie van partijen was de verenigingseis ‘vanuit verkiezingstechnisch oogpunt’ niet meer nodig; volstaan kon worden met de eis van volledige rechtsbevoegdheid. Dat laatste ‘verzekert dat de groepering een duidelijke inrichting en structuur kent’. Zie Kiesraad, *Advies passief kiesrecht*, 21 januari 2011, 6-7.

³⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32752, nr. 3, 6; *Kamerstukken II* 2010/11, 32634, nr. 6, 4.

³⁷ Concept-mvt Wpp, 47.

Rutte onvoldoende; ‘maatschappelijke verbondenheid en draagvlak van politieke partijen komt tot uitdrukking door een breed partijlidmaatschap’.³⁸

Is interne democratie noodzakelijk?

Voor een intern-democratische ledenpartij valt veel te zeggen.³⁹ Leden betalen contributie en maken het een partij makkelijker haar functies te vervullen, zoals de rekrutering van kandidaten voor vertegenwoordigende organen, het opstellen van het verkiezingsprogramma en de mobilisatie van de kiezer. Zo dragen zij bij aan de organisatorische continuïteit en de legitimiteit van de partij en daarmee van het partijstelsel.⁴⁰ Ongetwijfeld mede vanwege deze nuttige functies stimuleert de wetgever dit partijmodel, met het verenigings- en 1.000 leden-vereiste. De vraag is echter *waarom* een politieke partij per se intern democratisch zou moeten zijn. Het kabinet stelt in de concept-memorie van toelichting bij de ontwerp-Wpp zonder nadere uitleg: vanwege de sleutelrol die partijen in de democratie spelen.⁴¹ De jurist Yigal Mersel kiest voor een perspectief vanuit de burger: ‘If individuals have a right to equality and liberty in a democracy, they must also have these rights within the bodies that enable them to participate in that democracy’.⁴²

Beide argumenten overtuigen echter niet, omdat de vrijheid van vereniging buiten beschouwing blijft. Bij vrijheid van organisatie (het recht om een

³⁸ Idem, 48.

³⁹ Dit deel is deels gebaseerd op G. Voerman, ‘Tekortschietende representatie? Over politieke partijen’, in: A.W. Heringa en J. Schinkelshoek (red.), *Groot onderhoud of kruimelwerk. Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel* (Den Haag, 2019), 75-87.

⁴⁰ Zie verder G. Voerman en W. van Schuur, ‘De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)’, in: R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie door-ge-licht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (Leiden, 2011), 203-220.

⁴¹ Concept-mvt Wpp, 13. De staatsrechtjurist Trapman lijkt hieraan een nadere invulling te geven: volgens hem betekent ‘de noodzakelijke democratische functie van partijen... dat ook de partijen zelf aan democratische uitgangspunten moeten voldoen’. Dat houdt onder meer in dat partijleden invloed moeten kunnen uitoefenen op de kandidaatstelling voor de volksvertegenwoordiging. Zie L. Trapman, ‘De Wet op de politieke partijen. Een eerste blik’, in: *Nederlands Juristenblad*, 10 februari 2023, nr. 6, 428-435, 431-432.

⁴² Y. Mersel, ‘The dissolution of political parties. The problem of internal democracy’, in: *International Journal of Constitutional Law* 4 (2006), nr. 1, 84-113, 96, zie ook 87.

partij op te richten), kan de organisatievrijheid (het recht om een partij naar eigen voorkeur in te richten) zo ruim mogelijk zijn. Wanneer iemand zich op programmatische gronden wil aansluiten bij een partij maar dat niet doet vanwege haar niet-democratische structuur, dan moet het formeel mogelijk zijn om zelf een intern-democratisch pendant met dezelfde politieke signatuur te stichten. Die mogelijkheid is in Nederland wettelijk gewaarborgd. Het kan dan ook aan de partijen zelf worden overgelaten hoe democratisch, hiërarchisch of centralistisch zij hun organisatie willen opzetten, zoals de staatscommissie-Teulings/Donner in 1958 ook al meende (zie de inleiding van deze bundel).⁴³ Meer recentelijk, in 2007, kwam de Raad van State tot een vergelijkbaar standpunt: hij achtte mede gezien de bestaande vrijheid van organisatie ‘maatregelen die een politieke partij beperken in haar vrijheden en rechten slechts onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd’.⁴⁴

In de wetenschap resoneren deze opvattingen ook. ‘Bij een grote politieke oriëntatievrijheid hoort een ruime mate van organisatievrijheid’, aldus de staatsrechtjurist Elzinga.⁴⁵ ‘De wegen welke de in de bevolking levende gedachten via de verkiezingen leiden naar de vertegenwoordigende lichamen dienen zo vrij mogelijk te blijven van door de wet opgeworpen barrières’, zo meende Eskes.⁴⁶ Hiermee zij overigens geenszins ontkend dat ledenpartijen van waarde zijn. Zij vervullen zonder meer nuttige functies in de vertegenwoordigende democratie, zoals hierboven al is aangegeven. Die waardering betekent echter niet dat democratische ledenpartijen formeel tot

⁴³ *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en de wettelijke regeling der politieke partijen* (Den Haag, 1958), 44.

⁴⁴ Uitspraak Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493. Het betrof de weigering van de SGP om vrouwen te kandideren. Overigens kende die zaak tevens een civiele procedure, waarin de Hoge Raad het juist ‘onaanvaardbaar’ achtte ‘dat een politieke groepering bij het samenstellen van de kandidatenlijst in strijd handelt met een grondrecht dat de kiesrechten van alle burgers waarborgt’. Hoge Raad, 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wees de klacht van de SGP daarover af. EHRM 10 juli 2012, ECLI:NL:XX:2012:BX7343.

⁴⁵ D.J. Elzinga, ‘Moet een politieke partij leden hebben?’, in: *Socialisme en democratie* 65 (2008), nr. 5, 57-58.

⁴⁶ Eskes, ‘Volledige rechtsbevoegdheid voor politieke partijen?’, 482-485. Zie ook idem, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland*, 425-428; en Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 191.

norm zouden moeten worden verheven.⁴⁷ Dat een partij rechtspersoonlijkheid heeft ligt wel voor de hand (bijvoorbeeld vanwege de subsidieverstrekking), maar de keuze van specifieke rechtsvorm zou vrij dienen te zijn. In zijn in maart 2023 verschenen advies over de ontwerp-Wpp blijkt ook de Kiesraad van mening te zijn dat de verenigingseis geschrapt dient te worden: ‘Wij menen dat deelnemers aan het verkiezingsproces zoveel mogelijk organisatievrijheid verdienen.’ Om diezelfde reden wil de Kiesraad eveneens af van de 1.000 leden-eis in de subsidievoorwaarden.⁴⁸

Bij deze principiële kanttekeningen laten zich enkele praktische argumenten voegen. Regulering van de structuur van de partijen kan hen in hun organisatorische ontwikkeling remmen en het voor hen moeilijker maken zich in aan veranderende omstandigheden aan te passen.⁴⁹ Zo is het onder het strafre regime van het *Parteiengesetz* in Duitsland niet mogelijk om zoals in Italië en Frankrijk *open primaries* te houden, waarbij sympathisanten van een partij kunnen meedoen aan de verkiezing van de lijsttrekker. Ook een partij als de PVV, met als leden één natuurlijke en één rechtspersoon, is in Duitsland wettelijk uitgesloten.⁵⁰ Om mogelijke organisatorische stagnatie te

⁴⁷ Zie ook de ROB, die weliswaar van mening is dat politieke partijen ledenorganisaties dienen te zijn, maar dat dit ‘nog niet (wil) zeggen dat zij zich per definitie als *vereniging* moeten organiseren’. Ook meent de ROB dat overheidssubsidie voor partijen niet afhankelijk dient te zijn van hun formele interne organisatie; zie idem, *Democratie vereist partijdigheid*, 64. Hieraan kan worden toegevoegd dat een formeel ledenminimum om voor overheidssubsidie in aanmerking te komen unfair is tegenover de PVV, die ook zonder leden net als andere partijen kosten maakt ten behoeve van haar representatiefunctie (het selecteren en scholen van kandidaten, het opstellen van een verkiezingsprogramma en het voeren van een verkiezingscampagne). Het zou goed zijn in de Wpp vast te leggen dat de in de Eerste en Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen die geen leden hebben, wél voor het gedeelte van de subsidie in aanmerking komen dat op basis van het aantal Kamerzetels wordt uitgekeerd, maar vanzelfsprekend niet voor het deel dat is gebaseerd op het ledental.

⁴⁸ Kiesraad, *Advies over voorstel van wet op de politieke partijen*, 27 maart 2023, 2, 7-8 en 11 (citaat op p. 8). Waar de Kiesraad in 2011 de verenigingseis ‘vanuit verkiezingstechnisch oogpunt’ passé achtte, neemt hij dus nu een principieel afwijzend standpunt in.

⁴⁹ I. van Biezen en D.R. Piccio, ‘Shaping intra-party democracy: on the legal regulation of intra party organizations’, in: P. Cross en R.S. Katz, *The challenges of intra-party democracy* (Oxford, 2013), 27-48, 45.

⁵⁰ A. Bäcker, ‘Dritte im Bunde. Zur Beteiligung von Nichtmitgliedern in politischen Parteien’, in: *Recht und Politik* 47 (2011), nr. 3, 151-159

voorkomen, is het daarom beter de partijen zoveel mogelijk de ruimte te geven zich vrijelijk te kunnen ontwikkelen. Daarbij komt nog dat het niet eenvoudig is om een democratische structuur in wetgeving vast te leggen. Zo hebben alle leden van FVD op de partijcongressen weliswaar spreek- en stemrecht maar nauwelijks greep op het partijbestuur, dat feitelijk zelf zijn samenstelling kan bepalen. Wanneer het partijcongres van de bindende voordracht van het partijbestuur wil afwijken, kan dat slechts met een twee derde meerderheid, terwijl minstens twee derde van alle leden aanwezig dienen te zijn (wat anno 2023 neerkomt op zo'n 40.000 leden). De facto heeft het FVD-bestuur zo het recht van coöptatie.⁵¹ Dat de verenigingseis niet daadwerkelijk tot interne democratie hoeft te leiden, laat ook het voorbeeld van de PVV zien.

Slot

De democratische ledenpartij mag om allerlei redenen wenselijk zijn, maar dat betekent niet dat die feitelijk ook verplicht moet worden gesteld, door het verenigings- en 1.000 leden-vereiste in de Wpp op te nemen. Zolang de toegang tot het speelveld vrij is, is het niet nodig de structuur van een partij dwingend vast te leggen. Organisatievrijheid impliceert dat kiezers niet alleen wat betreft de inhoud (het programma) maar ook qua vorm (de organisatiewijze) een zo groot mogelijke vrijheid dienen te hebben om zich in een partij aaneen te sluiten – zelfs wanneer dat laatste zou betekenen dat een partij geen leden wenst toe te laten en haar bestaansrecht uitsluitend uit de steun van de kiezers blijkt. Cruciaal is wel dat er vrijheid van organisatie bestaat, zodat kiezers die zich buitengesloten voelen een vergelijkbare partij kunnen oprichten die wel aan hun organisatorische voorkeuren voldoet.⁵²

Kortom: de wetgever past terughoudendheid ten aanzien van de interne partijstructuur, ook om partijen de ruimte te geven zich organisatorisch naar eigen inzichten te ontwikkelen in een voortdurend veranderende maatschappelijke, electorale en media-omgeving. Regelgeving dient zich te beperken

⁵¹ G. Voerman, 'Rechts-populistische partijen en hun leiders', 30 november 2020; zie: www.montesquieu-instituut.nl/id/vle4m42oaoqp/nieuws/rechts_populistische_partijen_en_hun?colctx=vho1fn8m6vsu&start_002=12 (geraadpleegd 28 maart 2023).

⁵² Als het kabinet wil bevorderen dat de politieke partijen ledenpartijen zijn, dan kan het een verhoging overwegen van het subsidiebedrag dat de partijen ontvangen voor hun subsidiabele leden, zoals de commissie-Veling in 2018 heeft voorgesteld.

tot het strikt noodzakelijke, met name tot het terrein van de partijfinanciën – maar daar dan ook veelomvattend, zoals het waarborgen van transparantie ten aanzien van donaties (zodat kiezers kunnen weten waar de inkomsten van partijen vandaan komen) en de maximering daarvan (waardoor er voor de partijen een gelijk spelveld ontstaat).

Het zou goed zijn wanneer in het komende parlementaire debat over de Wpp de voorwaarden die momenteel aan de partijen worden gesteld (de verenigingsvorm en het 1.000 leden-minimum) tegen het licht worden gehouden, aangezien deze – zo mag duidelijk zijn uit de wetsgeschiedenis – op tamelijk ondoordachte, ongefundeerde en nogal willekeurige wijze destijds in de wet zijn beland. Met het opstellen van de Wpp kan dan in de beide Kamers een principiële discussie worden gevoerd over de vraag of de partijen in Nederland moeten voldoen aan het ideaal van de intern-democratische ledenpartij. Zo'n debat zou dan voor het eerst zijn, maar het is nu of nooit.⁵³

⁵³ De woordenwisseling in de Tweede Kamer op 15 februari 2022 tussen Bosma (PVV) en Leijten (SP) over nut en noodzaak van de ledenpartij kan niet echt als een principieel parlementair debat over dit onderwerp worden beschouwd. Zie *Handelingen II* 2021/22, nr. 50, item 21, 28-31.

Regulering van partijfinanciën in de Wpp

Met een duidelijke focus op decentrale partijen en afdelingen

*Hansko Broeksteeg**

Inleiding

De financiering van politieke partijen is al sinds jaar en dag een bron van discussie. Dat is begrijpelijk, omdat deze discussie raakt aan de vraag wat politieke partijen eigenlijk zijn. Zij kunnen worden aangemerkt als ledenorganisaties en dan ligt het voor de hand dat de wetgever relatief terughoudend is in de regulering van de financiering. Dat past bij de terughoudende opstelling die de wetgever ook met betrekking tot andere aspecten van politieke partijen heeft gehad. Politieke partijen kunnen daarentegen óók als semi-statelijke actoren worden gezien (als actoren in het democratische proces) en dan zal de wetgever in striktere regels omtrent financiering kunnen voorzien. Het lijkt erop dat de wetgever – zij het impliciet – heel langzaam van gedachten is veranderd over de rol en betekenis van politieke partijen. Na een voorzichtig begin met de Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp) volgden meer uitgebreide regels in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp, en de aanscherping daarvan met de Evaluatiewet in 2022). Nu ligt er een concept-wetsvoorstel voor een Wet op de politieke partijen (Wpp) voor, waarin de regels omtrent financiering worden uitgebreid, vooral in de richting van de decentrale politieke partijen. In deze bijdrage staat de vraag centraal welke wijzigingen de Wpp aanbrengt in de financiering van de politieke partijen en hoe deze wijzigingen vallen te duiden. Eerst volgt een kort overzicht van de financiering van politieke partijen.

* Deze bijdrage is geschreven binnen het onderzoeksproject ‘Politieke partijen tussen vrijheid en gebondenheid’, gefinancierd door het Fonds Staatsman Thorbecke van de KNAW.

Een geschiedenis van financiering van politieke partijen

Partijfinanciering kent grofweg twee elementen: subsidiëring vanwege de overheid en giften door particulieren. De eerste vorm van regulering betreft de subsidiëring. Lange tijd was subsidiëring van politieke partijen onbespreekbaar. Subsidiëring zou overheidsbemoeienis met politieke partijen kunnen impliceren en dat zou hun autonomie kunnen bedreigen.¹

Wet subsidiëring politieke partijen

Vanaf 1970 tot het einde van de jaren negentig ontvingen alleen de neveninstellingen, zoals wetenschappelijke instituten en jongerenorganisaties, subsidie. Met dalende ledenaantallen kwamen politieke partijen echter (potentieel) in financiële problemen. Dat was mede aanleiding voor de Wspp, die in 1999 in werking trad. De wet was, voor Nederlandse begrippen, revolutionair in meerdere opzichten: politieke partijen kwamen voortaan rechtstreeks voor subsidie in aanmerking én zij werden als zodanig in de wetgeving erkend.² Om voor subsidie in aanmerking te komen, moest een politieke partij minimaal één zetel in de Tweede of Eerste Kamer hebben én over minstens 1.000 betalende leden beschikken. De partij mocht de subsidie besteden aan vormings- en scholingsactiviteiten, informatievoorziening, contacten met en steun aan buitenlandse zusterpartijen, politiek-wetenschappelijke activiteiten, de bevordering van jongerenparticipatie, ledenwerving, het betrekken van niet-leden bij activiteiten, de werving, selectie en begeleiding van ambtsdragers, en verkiezingscampagnes.³ De lijst was (en is, zie hierna) dermate lang, dat – aldus Trapman – de facto sprake is van een systeem van lumpsumfinanciering.⁴

De Wspp regelde weliswaar één element van partijfinanciering, namelijk subsidiëring; het andere element kwam er in deze wet nogal bekaaid vanaf. Zij bevatte slechts één bepaling over giften, namelijk door rechtspersonen aan politieke partijen.⁵ Donaties van meer dan 10.000 gulden (4.537,80

¹ J.L.W. Broeksteeg en J. Gijsenbergh, 'De Evaluatiewet Wfpp: tussenstation of voorlopig eindstation?', in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 13 (2022), nr. 3, 200-218, 201.

² Art. 1 Wspp.

³ Zie nu nog in art. 7 Wfpp.

⁴ Zie L. Trapman, 'De Wet op de politieke partijen. Een eerste blik', in: *Nederlands Juristenblad*, 10 februari 2023, nr. 6, 428-435, 429.

⁵ Art. 18 Wspp.

euro), afkomstig anders dan van een natuurlijke persoon, moesten openbaar worden gemaakt. Deze uiterst summiere regeling kreeg veel kritiek, onder meer van GRECO (Group of States against Corruption), een orgaan van de Raad van Europa dat toezicht houdt op (de naleving van) anticorruptienormen. GRECO stelde in opeenvolgende rapporten vast dat het kiezers onvoldoende duidelijk zou zijn wat de inkomstenbronnen van de Nederlandse politieke partijen zijn en dat zij niet konden nagaan of daar mogelijk belangenverstrengeling een rol speelt.

Wet financiering politieke partijen

De vasthoudendheid van voornamelijk GRECO leidde tot de totstandkoming van de Wfpp in 2013. Het zal niet verbazen dat de regeling van giften het nieuwe element in deze wet was; de bepalingen ter zake van subsidiëring werden zo goed als ongewijzigd overgenomen. Politieke partijen met minimaal één zetel in de Tweede of de Eerste Kamer moesten donaties boven 1.000 euro registreren en vanaf 4.500 euro⁶ melden bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dat konden ook giften in natura zijn. Politieke partijen moesten jaarlijks én in de derde week voor de Tweede Kamerverkiezingen verslag van hun financiën doen. Delen van dat verslag werden (via de minister) openbaar gemaakt. De verplichting tot openbaarmaking gold ook voor de neveninstellingen. Nieuw in de Wfpp was dat ook giften van particulieren onder de reikwijdte van de regeling vielen. De handhaving werd bij de minister van BZK gelegd, die daarin werd geadviseerd door de Commissie toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp). Indien een politieke partij of neveninstelling de bepalingen van de Wfpp overtrad, riskeerde zij een bestuurlijke boete en kon zij, in geval van een strafrechtelijke veroordeling, het recht op subsidie tijdelijk verliezen.⁷

Met de Wfpp waren de belangrijkste bezwaren van GRECO weggenomen. Niettemin was de kritiek op de regulering van de financiering van politieke partijen niet verstomd. De evaluatie van de commissie-Veling in 2018 (vijf jaar na de inwerkingtreding van de Wfpp) liet de pijnpunten zien.⁸ Kort weergegeven waren de belangrijkste punten de volgende. De commissie

⁶ Het bedrag was in de tussentijd licht aangepast.

⁷ Art. 20-39 Wfpp.

⁸ Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018).

meende dat de politieke partijen, zeker vergeleken met andere landen, weinig subsidie ontvingen. Dat zou te meer klemmen, omdat contributie-inkomsten steeds verder terugliepen. De 1.000 leden-eis, die aan de subsidie is gekoppeld, was volgens de commissie te arbitrair en beperkte politieke partijen te veel in hun organisatievorm. Decentrale politieke partijen waren volgens de commissie-Veling ten onrechte uitgesloten van subsidiëring. Dat hield verband met de formulering in de Wfpp dat politieke partijen, om voor subsidie in aanmerking te komen, minimaal een zetel in de Tweede of de Eerste Kamer moesten hebben. Het belang van decentrale partijen (en van decentrale afdelingen van landelijke partijen) is in de afgelopen decennia echter aanzienlijk gegroeid. Wel moesten decentrale partijen sinds 2013 een openbaar giftenreglement vaststellen; het giftenreglement van landelijke politieke partijen gold eveneens voor hun decentrale afdelingen.⁹ Verder zou subsidiëring van politieke partijen in sterkere mate moeten afhangen van leden- dan van zetelaantallen. Dat zou partijen moeten stimuleren om hun maatschappelijke worteling in de samenleving te versterken. In de subsidiëring zou de balans tussen deze factoren moeten wijzigen.

De commissie-Veling stelde voor de regeling omtrent giften, vooral wat betreft transparantie van donaties en donateurs, aan te scherpen. Het drempelbedrag van melding en openbaarmaking van giften moest omlaag van 4.500 euro naar 2.500 euro. Bij donaties vanwege rechtspersonen moest duidelijk worden welke bestuurders of eigenaren daarachter schuilgaan. Daarnaast moesten ook decentrale politieke partijen hun donaties en donateurs openbaren – zeker indien zij subsidie ontvangen. Donaties vanuit het buitenland zouden verboden moeten zijn, behalve die van kiesgerechtigde burgers die in het buitenland woonachtig zijn.

Ten slotte ging de commissie-Veling in op het toezicht door de minister, daarbij ondersteund door de Ctfpp. Deze constructie lag onder vuur, omdat de minister zelf lid is van een politieke partij en daarmee mogelijk bevooroordeeld is. De commissie beval aan dat de minister van BZK toezichthouder zou blijven, maar dat het adviesrecht van de Ctfpp zou worden uitgebreid naar de gehele Wfpp en niet slechts enkele elementen daarvan.

⁹ Art. 34 Wfpp.

Voordat deze evaluatie in wetgeving kon worden omgezet, verscheen het rapport van de staatscommissie-Remkes. Zij pleitte voor een Wpp, waarin onder meer een giftenplafond zou moeten worden opgenomen. Dat zou het *level playing field* voor politieke partijen vergroten en het risico op belangenverstrengeling verkleinen.¹⁰

Evaluatiewet Wfpp

In de Evaluatiewet Wfpp nam de wetgever enkele adviezen van de commissie-Veling over, maar andere niet, dan wel in een andere, veelal aangescherpte vorm.¹¹ De aanbeveling om de subsidie voor politieke partijen aanzienlijk te verhogen, werd overgenomen. Weliswaar wilde de regering niet zo ver gaan als de commissie-Veling of de Tweede Kamer; niettemin werd het bedrag hoger.¹² De subsidiabele doelen werden bleven ongewijzigd. Fundamenteel was dat de wetgever decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen van landelijke partijen niet in aanmerking willen laten komen voor overheidssubsidie. Daarvoor voerde de regering aan dat de begroting zulke financiering vooralsnog niet zou toelaten en dat dit vergaande uitwerking (en dus tijd) zou kosten. De Kamer legde niettemin in een motie vast dat deze subsidiëring in de Wpp geregeld zou moeten worden.¹³ Ook de verdeelsleutel van de subsidiëring, waarbij het zwaartepunt ligt bij het zetelaantal en slechts zeer beperkt bij het ledenaantal, bleef (met een aantal minimale wijzigingen) in stand. Wat mij betreft een gemist kans, omdat ik met de commissie-Veling van mening ben dat politieke partijen, door werving van leden, hun maatschappelijke worteling in de samenleving zouden kunnen versterken. Het zou politieke partijen dwingen om die band met de samenleving aan te halen.

De Evaluatiewet Wfpp was voor wat betreft de giften te beschouwen als een aanscherping van de dan bestaande wetgeving. Vooral de Tweede Kamer

¹⁰ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam, 2018), 220.

¹¹ *Staatsblad*, 2022, 412. Uitgebreid: Broeksteeg en Gijsenbergh, 'De Evaluatiewet Wfpp', 205-209.

¹² Zie voor de bedragen art. 8 Wfpp: 316.823 euro als basisbedrag, per Kamerzetel 93.574 euro en per subsidiabel partijlid een bedrag dat gelijk is aan 3.412.190 euro, gedeeld door het totale aantal subsidiabele leden van de in de Eerste en Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen.

¹³ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 657, nr. 79.

ging daarin verder dan de commissie-Veling. Dat had met name te maken met de openbaarmaking van enkele giften in de aanloop van de Tweede Kamerverkiezingen in 2021. Een aantal politieke partijen (CDA, D66, FVD en de PvdD) ontvingen substantiële bedragen (respectievelijk 1,2 miljoen, een miljoen, 500.000 en 350.000 euro) van ondernemers, ten behoeve van hun verkiezingscampagne. Dat leek een katalysator te zijn voor verregaande aanscherping van de normen ter zake.

In navolging van de aanbeveling van de commissie-Veling heeft de wetgever vastgelegd dat bij een gift duidelijker moest worden aangegeven wie de gever is. Bij natuurlijke personen moesten onder meer naam en adres worden vermeld, in geval van rechtspersonen betrof dat dan de gegevens van de ‘uiteindelijk belanghebbende’.¹⁴ Indien de uiteindelijk belanghebbende een stichting of vereniging was, dan moest deze bij een gift van meer dan 1.000 euro de naam en de gegevens van de gever vragen en openbaren. Zo werd voorkomen dat regels werden omzeild met giften door rechtspersonen. De verplichting om giften te openbaren, ging ook voor de neveninstellingen gelden. De Tweede Kamer ging bij de parlementaire behandeling van de Evaluatiewet in 2022 verder dan de commissie-Veling voor wat betreft het drempelbedrag voor openbaarmaking. Dat was in de Wfpp 4.500 euro, de regering stelde in navolging van de commissie-Veling 2.500 euro voor, maar de Kamer stelde dit bedrag vast op 1.000 euro.¹⁵ Het maximumbedrag van anonieme giften heeft de Kamer naar 250 euro verlaagd. Politieke partijen moesten giften groter dan 10.000 euro binnen drie dagen openbaren.¹⁶ Politieke partijen mochten cumulatief maximaal 100.000 euro per jaar van dezelfde gever ontvangen. De regels omtrent giften gingen niet gelden voor decentrale politieke partijen en afdelingen van landelijke partijen. Omdat dit een potentiële sluiproute voor giften is (via decentrale afdelingen doneren aan politieke partijen), riep de Kamer bij motie op om naast subsidiëring ook de transparantie van decentrale partijen en decentrale afdelingen ten aanzien van hun inkomsten in de Wpp te regelen.¹⁷

¹⁴ Deze term komt van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft); art. 21 lid 1 onder a Wfpp verwijst naar art. 1 Wwft.

¹⁵ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 657, nr. 23.

¹⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 657, nr. 58.

¹⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 657, nr. 79.

Met betrekking tot buitenlandse giften ging de regering in eerste instantie minder ver dan de commissie-Veling, door donaties vanuit de Europese Unie (EU) en de Europese Economische Ruimte (EER) toe te staan. Maar de Tweede Kamer was ook hier strikter: alleen Nederlanders, woonachtig in het buitenland, mochten doneren aan politieke partijen.¹⁸ Uitsluitend personen die deel (kunnen) nemen aan de Nederlandse democratie, mochten daarop, aldus de Kamer, invloed uitoefenen. De Kamer achtte het te risicovol dat gelden van buiten de EU of de EER eerst naar daarbinnen worden gesluisd, waarna alsnog een donatie kon worden gedaan. Dat was overigens via ‘stromannen’ in Nederland ook mogelijk. De wetgever erkende dat en wil in evaluaties toezien op het mogelijke gebruik van zulke ‘stromannen’.

Tussenconclusie

Deze geschiedenis van de financiering laat zien dat deze in relatief korte tijd (bijna een kwart eeuw) aanzienlijk is aangescherpt. Zoals gezegd was de wetgever voorheen terughoudend met betrekking tot de regulering van politieke partijen. Hij heeft deze terughoudendheid het eerste laten varen voor wat betreft de subsidiëring. Daarna is de wetgever, zij het pas na kritiek van GRECO, eveneens minder terughoudend geworden ter zake van de verdere financiering van politieke partijen. Politieke partijen zijn daardoor financieel meer afhankelijk geworden van de overheid; tegelijkertijd normeert de overheid de wijze waarop zij hun financiën ontvangen, anders dan via contributie en subsidiëring. Dat hangt – vermoedelijk – samen met een veranderde visie op politieke partijen. Politieke partijen worden, zoals gezegd, steeds meer gezien als actoren in het democratische proces en daarmee de ‘semi-statelijke’ sfeer in getrokken.

Deze geschiedenis is relevant voor het vervolg van deze bijdrage: de regulering omtrent de financiering van politieke partijen is complex. Met de beschrijving van de *Werdegang* van financiering van politieke partijen is het mogelijk om een goed beeld te krijgen van hetgeen de Wpp wil toevoegen aan de al bestaande regels.

¹⁸ *Kamerstukken II 2021/22*, 35 657, nr. 43.

Wet op de politieke partijen

Vergeleken met de regels in de Wfpp en de Evaluatiewet Wfpp zijn de nieuw voorgestelde wijzigingen omtrent partijfinanciering in de Wpp betrekkelijk bescheiden. Dat is niet zo raar, want veel is al geregeld.¹⁹

Subsidiëring

De belangrijkste wijziging die de Wpp aanbrengt in de regels omtrent partijfinanciering is de subsidiëring van decentrale politieke partijen. Het concept-wetsvoorstel definieert in artikel 1 naast landelijke politieke partijen ook gemeentelijke partijen, provinciale partijen, Caribische partijen en waterschapspartijen. De vier laatste categorieën vormen tezamen de decentrale politieke partijen. Artikel 2 van het voorstel stelt een afdeling (daarmee is bedoeld: van een landelijke politieke partij) gelijk aan een decentrale politieke partij.²⁰

Het concept-wetsvoorstel voorziet in de subsidiëring van decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen van landelijke partijen. Hiervoor kwam al aan bod dat de te subsidiëren activiteiten ruim zijn omschreven. Dat geldt op grond van artikel 25 in samenhang met artikel 13 lid 2 van het concept-wetsvoorstel ook voor de activiteiten van decentrale partijen: zij zijn ‘zo breed en divers geformuleerd dat in beginsel alle reguliere partijactiviteiten voor subsidie in aanmerking komen’.²¹ De (in de bijdrage van Solke Munneke in deze bundel besproken) Autoriteit verstrekt de subsidie. De regeling ter zake is betrekkelijk summier. Veel aspecten van de subsidiëring zullen in een algemene maatregel van bestuur (amvb) gestalte moeten krijgen (art. 26).²² Dat geldt bijvoorbeeld voor de hoogte van de subsidie, de verdeelsleutel, de aanvraagprocedure, etc. In het concept-wetsvoorstel is in artikel 26

¹⁹ De regels ter zake van subsidiëring (hoofdstuk 3, art. 12-23) en de financiën (hoofdstuk 5, art. 29-41) kennen inhoudelijk nauwelijks wijzigingen. Ik laat de (beperkte) verschillen aan het slot van par. 2.2 zien. Overigens laat de Kiesraad nog een lacune zien: de Wpp is (evenals de Wfpp) niet van toepassing op afgesplitste fracties zonder band met een politieke vereniging. Zie Kiesraad, *Advies over voorstel van wet op de politieke partijen*, 27 maart 2023,; zie www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2023/4/3/advies-over-voorstel-van-wet-op-de-politieke-partijen.

²⁰ Zie ook de concept-memorie van toelichting op de Wet op de politieke partijen (concept-mvt Wpp), 15-17, 44.

²¹ Idem, 55.

²² De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is op de subsidieverlening van toepassing; zie concept-mvt Wpp, 55.

lid 2 bepaald dat per bestuurslaag kan worden voorzien in een subsidieplafond. De subsidieregeling is dus geen open einde-regeling (net zoals – nu ook al – op landelijk niveau). In de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (art. 4:25 lid 2 Awb) zouden politieke partijen theoretisch buiten de subsidieboot kunnen vallen. Dat zou het *level playing field* van (in dit geval) de decentrale partijen natuurlijk niet bevorderen. Bedoeld is echter dat er een maximumbedrag ter beschikking wordt gesteld voor subsidies aan politieke partijen en dat dit bedrag vervolgens wordt verdeeld.²³ Artikel 27 bepaalt dat indien een decentrale afdeling van een landelijke politieke partij geen eigen bankrekening heeft, de subsidie aan de landelijke partij kan worden uitbetaald. Zij moet het subsidiebedrag vervolgens ‘onvoorwaardelijk’ ter beschikking stellen aan de afdeling. Alsof dat niet genoeg is, bepaalt het artikellid dan nogmaals: ‘De politieke partij of vereniging wendt de subsidie niet aan voor andere doeleinden dan verstrekking aan de afdeling’.

De concept-memorie van toelichting geeft meer invulling aan de subsidieregeling (maar zij kan de regeling in de amvb juridisch natuurlijk niet inkaderen). Uit de concept-memorie blijkt dat voor een periode van drie jaar een budget van 25,5 miljoen euro beschikbaar is. Per zetel is dat 250 euro; het overschot wordt verdeeld over de decentrale overheden naar rato van inwoneraantal.²⁴ Hieruit volgt dat het ledenaantal van de decentrale partijen of afdelingen niet relevant is voor de hoogte van de subsidie, in tegenstelling tot bij landelijke politieke partijen. De ratio hierachter is dat de objectieve vaststelling van het ledenaantal door een accountant zou moeten gebeuren, hetgeen voor de decentrale partijen en afdelingen onevenredige kosten en administratieve lasten zou betekenen.²⁵ Opvallend is ook dat het concept-wetsvoorstel voor landelijke politieke partijen wél het subsidiebedrag bepaalt, maar voor decentrale partijen en afdelingen niet. De argumentatie is – wat mij betreft – weinig steekhoudend.²⁶ De regering stelt in de memorie van toelichting bij de Wssp dat een formeel-wettelijke verankering van de subsidiebedragen juridisch weliswaar niet nodig is, omdat de Awb immers

²³ Daarbij is het wat mij betreft de vraag of dan niet gewoon een subsidiebedrag had kunnen worden vastgesteld, in plaats van een subsidieplafond. De systematiek van de Awb doet dan vermoeden dat aanvragen kunnen worden ingediend en dat zodra het plafond is bereikt, de subsidie niet meer kan worden toegekend.

²⁴ Concept-mvt Wpp, 17.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Zie ook Trapman, ‘De wet op de politieke partijen’, 429.

een formeel-wettelijke grondslag vereist. Het publieke belang van de subsidieverlening en de rechtszekerheid van de politieke partijen zouden destijds deze verankering wel rechtvaardigden.²⁷ Deze redenering geldt natuurlijk net zo goed voor decentrale partijen en afdelingen. Uit een oogpunt van consistente wetgeving zouden ofwel alle subsidiebedragen in de wet, ofwel in een amvb opgenomen moeten zijn.

Giften en overige financiën

Zoals gezegd wilde de Tweede Kamer bij de totstandkoming van de Evaluatiewet Wfpp, in navolging van de commissie-Veling, niet alleen een regeling omtrent subsidiëring van de decentrale partijen en afdelingen, maar ook van (openbaarmaking van) donaties. Het concept-wetsvoorstel voorziet hierin: voor decentrale partijen en afdelingen gaan dezelfde transparantieregels gelden als voor landelijke partijen. Wel geldt dat de drempelbedragen voor decentrale partijen en afdelingen telkens een vijfde zijn van de bedragen die op landelijke partijen van toepassing zijn.²⁸ Dat betekent dat decentrale partijen en afdelingen donaties van meer dan 200 euro moeten openbaren (art. 46 lid 1 van het concept-wetsvoorstel). Anonieme bijdragen zijn, op grond van artikel 45 lid 2 onder a in samenhang met artikel 48 lid 1, vanaf 50 euro verboden. Het giftenplafond is (ook op een vijfde) vastgesteld op 20.000 euro (art. 52 lid 1). Schulden behoeven, uitzonderingen daargelaten, vanaf 5.000 euro registratie (art. 45 in samenhang met art. 43). Alle andere regels die hiervoor aan bod kwamen, zoals versnelde openbaarmaking van donaties van meer dan 2.000 euro (art. 50) en tussentijdse openbaarmaking bij verkiezingen,²⁹ gelden eveneens voor de decentrale partijen en afdelingen.

Een dilemma doet zich voor bij buitenlandse giften. De Evaluatiewet Wfpp bracht de regel dat (landelijke) politieke partijen alleen donaties uit het buitenland mogen aanvaarden indien zij door een persoon met de Nederlandse nationaliteit zijn gedaan. Dat is vrij gemakkelijk te regelen met het voorschrift dat een politieke partij geen bijdrage ontvangt van een ander dan een Nederlandse donateur. Immers, alleen Nederlanders hebben kiesrecht voor de Tweede Kamer en voor de Provinciale Staten – en daarmee indirect voor

²⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 704, nr. 3, 1. Zie in het concept-wetsvoorstel art. 14.

²⁸ Concept-mvt Wpp, 18; zie ook de tabel op p. 20.

²⁹ *Idem*, 19.

de Eerste Kamer. Ook voor decentrale politieke partijen en afdelingen geldt dat zij alleen buitenlandse giften mogen aannemen van Nederlanders (art. 53 lid 1 van het concept-wetsvoorstel). Aan gemeenteraadsverkiezingen mogen echter ook niet-Nederlanders deelnemen.³⁰ Toch heeft de regering ervoor gekozen de ‘strikte lijn’ aan te houden: alleen Nederlanders mogen doneren. Zij wil daarmee voorkomen dat donaties vanuit het buitenland via decentrale afdelingen naar landelijke politieke partijen worden doorge-sluisd. Daarmee zouden de strikte regels voor landelijke partijen omzeild kunnen worden.³¹

Deze beperking lijkt mij discriminatoir. Een grote groep lokale kiezers wordt hiermee de kans ontnomen om giften te doen aan decentrale politieke partijen en afdelingen, namelijk niet-Nederlanders, woonachtig in Nederland. Zij hebben actief én passief kiesrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen, maar kennelijk mogen zij niet doneren. Een niet-Nederlander, gekozen in de gemeenteraad, mag dan zelfs niet een gedeelte van zijn bezoldiging aan zijn partij doneren. Het lijkt mij ten eerste de vraag of deze regeling bij de rechter stand houdt. Bovendien geldt het argument van de regeling vooral voor decentrale afdelingen van landelijke politieke partijen en in veel mindere mate voor decentrale politieke partijen.³² Zij hebben, enkele uitzonderingen daargelaten,³³ geen mogelijkheid om donaties door te geleiden naar een landelijke partij.

Voor het overige worden de bepalingen van de Wfpp, zoals die luiden na de Evaluatiewet, ‘vrijwel integraal overgenomen in de Wpp’, aldus de ontwerp-memorie van toelichting bij het concept-wetsvoorstel.³⁴ Het voorstel bevat een klein aantal wijzigingen, waaronder een aantal verduidelijkingen.

³⁰ Art. 130 Grondwet. Zie voorts voor EU-burgers: art. 20 lid 2 onder b en art. 22 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Zie voor niet-EU-burgers: art. 10 lid 2 Gemeentewet en art. B3 lid 2 Kieswet.

³¹ Concept-mvt Wpp, 18.

³² Trapman, ‘De wet op de politieke partijen’, 431.

³³ Te denken valt aan provinciale partijen die kunnen doorgeleiden naar de Onafhankelijke Politiek Nederland (OPNL), die met de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF) één zetel in de Eerste Kamer heeft; de ‘BBBbondgenootschappen’ bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2022, die als lokale partijen kunnen doorsluizen naar de BBB; of de waterschapspartijen Lokaal Waterbelang, verbonden aan het CDA in Limburg, en Water Natuurlijk, die sterke banden onderhoudt met D66, Volt en GroenLinks.

³⁴ Concept-mvt Wpp, 14.

Zo geldt met de Evaluatiewet de regel dat giften van meer dan 10.000 euro binnen drie dagen moeten worden gemeld. Dat wordt in artikel 35 lid 1: ‘binnen drie werkdagen nadat een gift is ontvangen’. De meldplicht voor deze giften geldt niet langer alleen voor in de Tweede of Eerste Kamer vertegenwoordigde politieke partijen, maar voor alle partijen die zich hebben geregistreerd voor de verkiezingen. In de Wfpp is verder bepaald dat voor het aanleveren van een overzicht van giften en schulden door kandidaten voor Tweede Kamerverkiezingen, het drempelbedrag in een verkiezingsjaar naar rato geldt. Deze regel was abusievelijk niet van toepassing op politieke partijen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen, hetgeen het concept-wetsvoorstel rechtzet (art. 52). De verplichting om een giftenreglement op te stellen komt te vervallen, omdat deze overbodig wordt met de invoering van bindende regels in alle bestuurslagen.

Toezicht op financiën

De Wfpp stelde de Ctfpp in, die de minister van BZK ondersteunt bij het toezicht op de financiën van politieke partijen. Nu de decentrale partijen en afdelingen onder de reikwijdte van de wet komen te vallen, zullen de werkzaamheden van de toezichthouder aanzienlijk uitbreiden. Zij omvatten dan niet meer alleen de financiering van politieke partijen, maar ook regels omtrent de interne partijorganisatie en het advertentieregister. Daarmee gaat het nieuwe toezicht het bestek van deze bijdrage te buiten (zie hiervoor in deze bundel de bijdrage van Munneke).

Tot slot

In 2022 schreven Gijsenbergh en ik in het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* een artikel over de Evaluatiewet Wfpp.³⁵ Wij constateerden dat vrijwel alle denkbare aspecten van partijfinanciering geregeld zijn in de Wfpp, zeker na de Evaluatiewet. Op één onderdeel na: de subsidiëring en de regels omtrent de financiën van decentrale politieke partijen. Voor het overige zou de Wpp moeten voorzien in regels die buiten de partijfinanciën zijn gelegen, zoals regels over politieke advertenties en het partijverbod. Het concept-wetsvoorstel voor de Wpp biedt dan ook voor de subsidiëring en financiering van politieke partijen niet veel nieuws. Inderdaad, op de regulering van de financiën van decentrale politieke partijen na. Zoals gezegd had de wetgever voor wat betreft de partijfinanciën zijn terughoudende opstelling laten

³⁵ Broeksteeg en Gijsenbergh, ‘De Evaluatiewet Wfpp’.

varen; met de Wpp geldt dat tot op zekere hoogte ook voor andere aspecten van de regulering van politieke partijen.

Het is wat mij betreft goed dat de Wpp decentrale politieke partijen en afdelingen wil subsidiëren. Bij decentrale verkiezingen worden steeds meer stemmen uitgebracht op decentrale politieke partijen. Zij zijn om die reden te beschouwen als een belangrijke schakel tussen de burger en het decentrale bestuur. Decentrale politieke partijen vervullen daarin eenzelfde functie als landelijke politieke partijen, die via decentrale afdelingen eveneens participeren in de decentrale politiek. Subsidiëring is wat mij betreft daarom een logische stap. Daar staat tegenover dat deze decentrale partijen, net zoals de landelijke, transparantie moeten betrachten met betrekking tot hun partijfinanciën. Subsidiëring en deze verplichting tot transparantie zijn dan ook nauw met elkaar verbonden. Hoewel ik hiervoor enkele aspecten van de Wpp bekritiseerde, geeft de Wpp grosso modo een afgewogen regeling omtrent financiering van politieke partijen, die de toets der GRECO-kritiek vermoedelijk (grotendeels) kan doorstaan.

De kat uit de boom gekeken

Politieke advertenties en microtargeting: EU leidt, NL vult aan

Sam Maasbommel

Inleiding

Bij de aankondiging van de Wet op de politieke partijen (Wpp) in 2019 gaf het derde kabinet-Rutte aan daarin ook regels voor ‘digitale campagnevoering en microtargeting’ te zullen incorporeren.¹ Een novum: regulering van de politieke campagne kent in Nederland geen precedent, *on-* noch *offline*.² In afwezigheid van geldend recht om op voort te bouwen, bleef het naar de plannen op dit onderdeel dan ook gissen. Nu het wetsontwerp er ligt, wordt duidelijk dat de pijlen niet enkel gericht zijn op digitale vormen van campagnevoering, maar tevens op analoge: het zevende hoofdstuk introduceert transparantieregels voor ‘politieke advertenties *en* microtargeting’ [cursive-ring door auteur]. Daarmee is zowel de reclamespot op de nationale televisie als de gerichte advertentie op Instagram onder het bereik getrokken.³ Om de transparantie op dit gebied te bevorderen, worden twee maatregelen voorgesteld: een openbaar register waarin iedere politieke advertentie moet worden opgenomen inclusief aanvullende informatie, en de plicht voor de partijen om jaarlijks te rapporteren over hun uitgaven.

Deze bijdrage gaat in op de vraag hoe de concept-Wpp politieke advertenties en microtargeting beoogt te reguleren – en hoe juist niet. Na een beknopte beschrijving en probleemanalyse van het fenomeen microtargeting worden de concrete kabinetsplannen uiteengezet en geanalyseerd, waarbij in

¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 34430, nr. 10, 2 en 10-12.

² Regelgeving die indirect van effect is op de campagne daargelaten, zoals de verantwoording van de uitgaven in het financieel jaarverslag, de regeling van zendtijdtoewijzing op de publieke omroep (respectievelijk de Wet financiering politieke partijen en de Mediawet), en natuurlijk strafrechtelijke grenzen.

³ Concept-memorie van toelichting op de Wet op de politieke partijen (concept-mvt Wpp), 22 december 2022, 22. Overigens moet die frase begrepen worden als ‘politieke advertenties, al dan niet met gebruik van microtargetingstechnieken’.

het bijzonder het ambitieniveau en de verhouding tot Europese ontwikkelingen aan bod komen. Na een suggestie om op dit gebied meer te doen dan waarin het huidige ontwerp voorziet, volgt de conclusie.

Microtargeting

Microtargeting kan worden omschreven als het gebruik van data-analyse om een afgestemde boodschap op te stellen en te richten op een specifiek publiek binnen het electoraat.⁴ In meer elementaire vorm wordt daarbij het campagnethema afgestemd op demografische kenmerken, zoals een ouderenpartij die berichten stuurt aan vijftigplussers over de wenselijkheid van een nieuw pensioenstelsel. Verder doorgevoerd kan ook de toonzetting worden toegesneden op de persoonlijkheid van de specifieke ontvanger, bijvoorbeeld door de ene kiezer te benaderen met een negatief, en de ander met een positief frame, afhankelijk van waarvoor men gevoelig is.⁵

Het Cambridge Analytica-schandaal heeft microtargeting mondiaal op de politieke agenda geplaatst. Het Britse databedrijf zou de persoonlijke gegevens van miljoenen onwetende Facebookgebruikers hebben aangewend om te kunnen inspelen op psychologische kenmerken van kiezers. Het verleende zijn diensten aan zowel de Brexit- als de Trumpcampagne, beide gevoerd in 2016.⁶ Met deze gebeurtenissen vers in het geheugen – het verhaal bereikte de wereldwijde media in 2018 –, zorgde in Nederland de aandacht die

⁴ Vgl. I. Rubinstein, 'Voter Privacy in the Age of Big Data', in: *Wisconsin Law Review* 2014, nr. 5, 861-936, 882; B. Bodó, N. Helberger en C.H. de Vreese, 'Political micro-targeting: a Manchurian candidate or just a dark horse?', in: *Internet Policy Review* 6 (2017), nr. 4; en F.J. Zuiderveen Borgesius e.a., 'Online politieke micro-targeting. Een zegen of een vloek voor de democratie?', in: *Nederlands Juristenblad* 2019, nr. 10, 662-669, 662.

⁵ B. Zarouali e.a., 'Using a Personality-Profiling Algorithm to Investigate Political Microtargeting. Assessing the Persuasion Effects of Personality-Tailored Ads on Social Media', in: *Communication Research* 49 (2020), nr. 8, 1066-1091. Uit het onderzoek kwam naar voren dat introverte mensen eerder geneigd waren te stemmen wanneer zij doelwit waren van een negatieve, op angst gebaseerde politieke advertentie, terwijl bij extraverten juist door positieve, enthousiasmerende berichten dit effect werd teweeggebracht.

⁶ C. Cadwalladr en E. Graham-Harrison, 'Revealed: 50 million Facebook profiles harvested for Cambridge Analytica in major data breach', in: *The Observer*, 17 maart 2018.

de Staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes) eraan besteedde in haar eindrapport van dat jaar voor extra urgentie. Remkes waarschuwde dat microtargeting implicaties kan hebben ten aanzien van fundamentele democratische en rechtsstatelijke waarden, in het bijzonder de autonomie van burgers om bij verkiezingen een eigen keuze te maken.⁷

Ook het kabinet geeft nu in de memorie van toelichting te kennen een aantal negatieve effecten van microtargeting te zien. Zo kunnen kiezers berichten voorgeschoteld krijgen zonder te weten waarom en presenteren partijen zich mogelijk verschillend aan verschillende kiezers, hetgeen als misleidend kan worden ervaren. Daarnaast zou microtargeting gebruikt kunnen worden om stemmen juist te ontmoedigen, bepaalde groepen te negeren, polarisatie aan te wakkeren en desinformatie te verspreiden. Ook zijn er zorgen met betrekking tot privacy. Het intransparante karakter van microtargeting maakt dat al deze risico's imminenter zijn vergeleken met de 'analoge wereld'.⁸

De voorgestelde regels vormen, indien aangenomen, als gezegd een primus: regulering inzake politieke (verkiezings)campagnes bestaat tot op heden immers niet. Vlak voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 verscheen weliswaar de *Nederlandse Gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties* (hierna ook: de Gedragscode),⁹ een zelfreguleringsinstrument dat in opdracht van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Ollongren werd opgesteld in samenspraak met een aantal politieke partijen en onlineplatformen, maar daarvan kunnen vanwege het vrijblijvende karakter en de tamelijk vage tekst de verwachtingen niet al te hooggespannen zijn.¹⁰ Met de voorgenomen wetgeving valt dus nog wel wat te winnen, al worden op Europees niveau serieuze stappen gezet naar een Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke

⁷ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam, 2018), 233.

⁸ Concept-mvt Wpp, 21.

⁹ Bijlage bij de Kamerbrief van de minister van BZK, *Kamerstukken II 2020/21*, 30821, nr. 126.

¹⁰ S. Maasbommel, 'Het dossier microtargeting. Zelfregulering, Wpp, of lost de EU het op?', in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 13 (2022), nr. 4, 251-273.

reclame (hierna ook: de Transparantieverordening), die mogelijk het kabinet het gras voor de voeten wegmaait.¹¹ Daarover later meer.

Het voorstel

Transparantie loopt als een rode draad door het gehele Wpp-ontwerp, en het zevende hoofdstuk vormt daarop geen uitzondering: ‘Om te voorkomen dat de verkiezingen oneigenlijk beïnvloed worden [...], is het van belang dat alle campagnes onderdeel zijn van het publieke debat, zowel offline als online’, staat in de memorie van toelichting. Daarom moeten politieke partijen open zijn over hun advertenties, analoog én digitaal, door ze te deponeren in een daartoe op te richten register en daarover jaarlijks te rapporteren. Onder ‘politieke advertentie’ wordt verstaan ‘een boodschap, [die] kennelijk bedoeld is om de opkomst of de stemvoorkeur van kiezers bij een verkiezing te beïnvloeden die een uitgever in opdracht van een politieke partij opslaat en publiceert of verspreidt’.¹² Ongeacht het medium dus, waar de commissie-Remkes het op advertenties in de digitale wereld hield. Opvallend is voorts dat de inhoudelijke afbakening sterk hangt op het electorale aspect, waardoor boodschappen gericht op leden- en fondsenwerving er kennelijk niet onder vallen, terwijl deze toch ook voor de hand liggende onderwerpen van politieke communicatie zijn.

Spil in het voorgenomen systeem is het register waarin iedere politieke advertentie moet worden opgenomen (art. 59). Dit is in beheer van de toezichthoudende Autoriteit (zie hiervoor in deze bundel de bijdrage van Solke Munneke), die tevens een protocol opstelt over de beschikbaarheid, werking, beveiliging en volledigheid. Het register dient in ieder geval gratis en openbaar toegankelijk te zijn.¹³ Een landelijke partij of neveninstelling¹⁴ in wier opdracht de advertentie wordt gepubliceerd of verspreid, verstrekt deze binnen vijf werkdagen aan de Autoriteit. Deze betrekkelijk korte termijn beoogt beperkte administratieve lasten te verenigen met een actueel, toegankelijk en transparant beeld voor de kiezer.¹⁵ In de aanloop naar Tweede Kamerverkiezingen – met ingang van de veertigste dag vóór de dag van

¹¹ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de transparantie en gerichte politieke reclame, documentnummer COM(2021)731.

¹² Art. 1 concept-Wpp.

¹³ Art. 57, derde lid concept-Wpp.

¹⁴ Art. 59 en 62 concept-Wpp.

¹⁵ Concept-mvt Wpp, 22.

kandidaatstelling tot de dag van de stemming – moeten ook de advertenties van kandidaten daarvoor worden meegenomen. Bovendien moeten in die periode tevens politieke verenigingen die meedoen maar nog geen zetel hebben in een vertegenwoordigend orgaan,¹⁶ hun advertenties en die van hun kandidaten deponeren, evenals kandidaten op een blanco lijst.¹⁷ Bij de openbaarmaking deponeert de partij een tweetal documenten: a) een kopie van de advertentie in digitale vorm of een link naar een audiovisuele vorm daarvan, en b) een transparantieverklaring. In deze verklaring wordt vermeld door of namens welke partij de advertentie is geplaatst, welk bedrag hiervoor aan de uitgever¹⁸ is betaald of – wanneer de partij die niet (zelf) heeft betaald – de gebruikelijke waarde in het economisch verkeer.¹⁹

Het voorgaande is van toepassing op alle politieke advertenties; aanvullende regels gelden voor advertenties waarbij gebruik is gemaakt van ‘microtargetingtechnieken’, die worden omschreven als ‘technieken die gebruikt worden om een op bepaalde kenmerken afgestemde politieke advertentie alleen op een specifieke persoon of groep personen te richten’.²⁰ Microtargeting kan dus volgens het wetsontwerp slechts bestaan in de context van een advertentie en wordt niet als een opzichzelfstaand fenomeen beschouwd. ‘Transparantieregels inzake politieke advertenties, al dan niet met gebruik van microtargeting’ was dan ook een meer accurate titel geweest voor dit Wpp-hoofdstuk. Dat de definitie nog wat aan scherpte te wensen overlaat (in een letterlijke lezing valt de drukpers van *MAX Magazine* hier tevens onder), is men zich getuige de memorie van toelichting bewust: deze is het gevolg van het streven naar een techniek-neutrale wet. Het kabinet houdt de deur open voor precisering van aanvullende criteria wat betreft specifieke

¹⁶ Art. 1 concept-Wpp. Zie voor het onderscheid tussen ‘politieke partij’ en ‘politieke vereniging’ de inleiding van deze bundel.

¹⁷ Art. 70 concept-Wpp. Een blanco lijst is overeenkomstig art. 1 concept-Wpp ‘een groep van individuen die deelneemt aan verkiezingen met een lijst als bedoeld in art. H 3 van de Kieswet waarboven geen aanduiding van een politieke vereniging is geplaatst’.

¹⁸ Art. 1 concept-Wpp: ‘een natuurlijke persoon of rechtspersoon die politieke advertenties uitzendt, in welke vorm dan ook, via gebruikersinterface beschikbaar stelt of langs andere weg in het publieke domein brengt.’

¹⁹ Art. 59, tweede lid concept-Wpp.

²⁰ Art. 1 concept-Wpp.

technieken in lagere regelgeving en de minister kan voor de transparantie-verklaring een model opstellen.²¹ Is er sprake van microtargeting, dan bevat de transparantieverklaring ingevolge artikel 59 aanvullende gegevens over:

‘(1) de specifieke groepen van ontvangers van de politieke advertentie, met daarbij de kenmerken die zijn gebruikt om de ontvangers te bepalen onder wie de advertentie is verspreid;

(2) de categorieën persoonsgegevens die zijn gebruikt voor de targeting en de bron van die persoonsgegevens;

(3) de doeleinden van de targeting, met inbegrip van de kenmerken op grond waarvan personen in de doelgroep zijn opgenomen, en de redenen voor de keuze van deze kenmerken.’²²

Waar bij ‘reguliere’, ongerichte advertenties objectiveerbare informatie moet worden gedeeld inzake afzender en kosten, wordt in geval van microtargeting dus eveneens informatie verlangd over intenties en afwegingen omtrent de samenstelling van de doelgroep. ‘Zo wordt duidelijk gemaakt waarom kiezers tot een bepaalde groep behoren en op basis van welke data zij benaderd worden met een advertentie’, aldus het kabinet.²³ Daarmee wordt als het ware een inkijkje in de campagnestrategie verlangd.²⁴ Hoe dat er precies uit gaat zien, zal zich nog moeten uitkristalliseren. De VVD, die bij de campagne in het kader van de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 zich op Facebook richtte tot tennisliefhebbers, zou onder de toekomstige Wpp moeten uitleggen wat het verband is tussen die vrijetijdsbesteding en de bestempeling tot potentieel VVD-stemmer.²⁵ En het CDA, dat in het kader van de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 campagne voerde met een filmpje waarin lijsttrekker Wopke Hoekstra schaatste met Erben Wen-

²¹ Art. 59, derde en vierde lid concept-Wpp; concept-mvt Wpp, 22.

²² Art. 59, tweede lid, onder b, sub iv concept-Wpp.

²³ Concept-mvt Wpp, 70.

²⁴ Waarin een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting kan worden gelezen. Zie L. Trapman, ‘De Wet op de politieke partijen. Een eerste blik’, in: *Nederlands Juristenblad*, 10 februari 2023, nr. 6, 428-435, 432-433.

²⁵ C. van de Ven, ‘Propaganda op maat’, in: *De Groene Amsterdammer*, 23 april 2020, 46-51.

nemars, zal uit de doeken moeten doen waarom nu juist vrouwelijke vijftenzestigplussers verondersteld werden hiervoor het meest gevoelig te zijn.²⁶ Als gezegd, kan met lagere regelgeving enigszins worden gestuurd. De Autoriteit kan in het kader van de naleving van de openbaarmakingsplicht uitgevers verzoeken om ontbrekende of aanvullende informatie te verstrekken, waarop binnen drie weken gereageerd moet worden.²⁷ De gegevens in het register worden vier jaar bewaard.²⁸

Naast de wekelijkse openbaarmaking moeten landelijke politieke partijen jaarlijks, vóór 1 juli, rapporteren aan de Autoriteit over de totale aan politieke advertenties gemaakte kosten (art. 60). Dit klinkt dubbelop, aangezien de kosten per advertentie immers reeds in het register zouden moeten staan, maar blijkens de memorie van toelichting is deze rapportageplicht breder in die zin dat hierin naast de kale publicatiekosten tevens de ontwikkelingskosten moeten worden opgenomen, waarbij allicht moet worden gedacht aan het inschakelen van een reclamebureau. Daarnaast zouden de rapportages kunnen dienen ter controle van eerder gedeponeerde documenten.²⁹ Overigens laat het artikel in het midden wat de Autoriteit wordt geacht met de aangeleverde overzichten te doen.

Geen beperking van microtargeting

Al met al wordt ook bij dit Wpp-onderdeel veel verwacht van transparantie. Verder wenst het kabinet niet te gaan: ‘Binnen de Wpp worden geen beperkende maatregelen opgelegd met betrekking tot microtargeting’. Het wil op geen enkele wijze treden in de inhoud van verkiezingscampagnes. Daarom is afgezien van regels ‘waarin wordt voorgeschreven hoe de campagne moet worden gevoerd, of waarin wordt bepaald wat politieke partijen wel en niet mogen zeggen of publiceren’. De regels moeten louter bijdragen aan de openbaarheid van het publieke debat.³⁰ Transparantie als Haarlemmerolie – van veel bravoure getuigt het niet. Het kabinet ziet met de commissie-Remkes microtargeting als mogelijke bedreiging voor fundamentele waar-

²⁶ P. Sabel en F. Hendrickx, ‘Politieke partijen willen liever niet dat u dit weet: de geruisloze strijd om uw stem via Facebook’, in: *de Volkskrant*, 22 februari 2021.

²⁷ Art. 61 concept-Wpp.

²⁸ Art. 59, tweede lid concept-Wpp.

²⁹ Concept-mvt Wpp, 71.

³⁰ Idem, 21-23.

den van de democratische rechtsstaat, en memoreert dat Cambridge Analytica gebruikmaakte van psychologische profielen ‘om individuele kiezers gericht te benaderen met boodschappen die inspeelden op hun persoonlijkheid en karaktertrekken.’³¹ Dit leidt echter niet tot een stellingname inzake de wenselijkheid daarvan. De ethische vraag of politieke actoren voor electoraal succes kiezers psychologisch mogen bewerken, wordt zo kennelijk positief beantwoord: als je er maar open en eerlijk over bent.

Dat inhoudelijke bemoeienis pertinent wordt afgekeurd, is terecht. Overheidsinterventie in het politieke debat levert inherent spanning op met grondwettelijke en verdragsrechtelijke grondrechten, de vrijheid van meningsuiting voorop. Politieke uitingsvrijheid geniet de allerhoogste bescherming en regulering in die sfeer moet met de grootste zorgvuldigheid worden tegemoet getreden.³² De wens om de regels geheel inhoudsneutraal te formuleren, verdient dan ook instemming. Randvoorwaarden zoals transparantie-eisen zijn een ‘veiliger’ pad dan bijvoorbeeld een verbod, waarmee een uitingsmiddel uit de campagnereedschapskist zou worden genomen. Door het gebruik van microtargeting onder voorwaarden toe te staan, wordt bovendien de inherent delicate vraag wat wel en niet mag uit de weg gegaan. Het kabinet wil hiernaast wegblijven van *hoe* de campagne wordt gevoerd; de techniek en het type gegevens dat wordt gebruikt, worden evenmin genormeerd. Die keuze wordt niet met redenen omkleed, anders dan de wens om elke schijn van inhoudelijke bemoeienis uit te sluiten. Hierover schiet de toelichting tekort, want vorm is toch echt iets anders dan inhoud.

Niettemin zijn er verscheidene argumenten aan te voeren voor een afwachende opstelling van de wetgever, althans in dit stadium. Natuurlijk past deze binnen de non-interventionistische benadering van de politieke partij, die als een rode draad door deze bundel loopt. Voorts zijn ten aanzien van microtargeting ‘Amerikaanse toestanden’ hier te lande vooralsnog uitgebleven en voorshands niet te verwachten. Zo is de gegevensbescherming dankzij de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en aanverwante regulering binnen de Europese Unie beduidend sterker dan die in

³¹ Idem, 21.

³² Zie de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Murphy. EHRM 10 juli 2003, ECLI:NL:XX:2003:AP0922 (*Murphy*), rechtsoverweging 67.

de Verenigde Staten,³³ vallen de budgetten die Nederlandse politieke partijen hebben te besteden in het niet bij de budgetten aldaar, en maakt in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging als het onze één stem niet het verschil zoals in de *winner takes all*-meerderheidsstelsels van de Angelsaksische landen.³⁴ Ook is het nog onzeker welke invloed gepersonaliseerde campagneboodschappen nu daadwerkelijk op het stemgedrag hebben,³⁵ en zijn digitale campagnes vaak (nog) niet zo geavanceerd als weleens wordt voorgespiegeld.³⁶

Een andere reden voor terughoudendheid zijn ontwikkelingen op het niveau van de Europese Unie. Waar het kabinet zijn vingers niet lijkt te willen branden, haalt Brussel de kastanjes uit het vuur. Eind 2021 kwam de Europese Commissie met het voorstel voor de Transparantieverordening, die wel grenzen stelt aan microtargeting. Zo wordt het daarin verboden om zonder expliciete toestemming van de persoon in kwestie gebruik te maken van bijzondere categorieën persoonsgegevens, oftewel data die inzage geven in zaken als etniciteit, politieke voorkeur, religie, gezondheid en seksuele gerichtheid.³⁷ Worden persoonsgegevens gebruikt, dan moet onder meer worden uitgelegd ‘wat de onderliggende logica en de belangrijkste kenmerken van die techniek zijn en of er gebruik is gemaakt van gegevens van derden en van aanvullende analysetechnieken.’ Net als in het Wpp-ontwerp biedt ook deze verklaring inzage in tactische overwegingen van de partijen. Het Europees Parlement, dat het voorstel hevig heeft geamendeerd, wil het gebruik van bijzondere persoonsgegevens voor politieke advertenties zelfs geheel verbieden. Andere persoonsgegevens zouden slechts dan voor politieke

³³ C.J. Bennet, ‘Voter databases, micro-targeting, and data protection law. Can political parties campaign in Europe as they do in North America?’, in: *International Data Privacy Law* 6 (2016), nr. 4, 269-273.

³⁴ Zuiderveen Borgesius e.a., ‘Online politieke microtargeting’, 666-668.

³⁵ Al bestaat voor die veronderstelling wel enige aanwijzing; zie Zarouali e.a., ‘Using a Personality-Profiling Algorithm to Investigate Political Microtargeting. Ook in een meerpartijenstelsel kan microtargeting effect hebben op de waarschijnlijkheid dat iemand een bepaalde stem uitbrengt; zie T. Dobber, *Data & Democracy Political microtargeting: A threat to electoral integrity?* (dissertatie Universiteit van Amsterdam), 2020, 67-83.

³⁶ G. Kefford e.a., ‘Data-driven campaigning and democratic disruption. Evidence from six advanced democracies’, in: *Party Politics* 29 (2023), nr. 3, 448-462.

³⁷ Art. 12 Transparantieverordening. De bijzondere persoonsgegevens worden opgesomd in art. 9 van de AVG.

advertenties mogen worden gebruikt onder voorbehoud van uitdrukkelijke toestemming. Daarmee wordt de mogelijkheid tot microtargeting en in het bijzonder de verfijndheid daarvan, sterk beperkt. Daarenboven zouden gerichte politieke advertenties in de zestig dagen voorafgaand aan verkiezingen verboden worden, met uitzondering van gebruik van gegevens met betrekking tot de door de betrokkene gesproken talen, diens locatie op kiesdistrictsniveau en de informatie dat de betrokkene voor het eerst kiesgerechtigd is.³⁸

Zeker als het aan het Parlement ligt, dat in grote meerderheid instemde met de amendementen,³⁹ wordt microtargeting zo schier onmogelijk gemaakt. Natuurlijk is het de vraag hoeveel water er nog bij de wijn gaat – de Raad van Ministers is een tikje behoudender dan de Europese volksvertegenwoordiging –, maar ook aangelengd zal de Transparantieverordening microtargeting in de praktijk een stuk moeilijker maken. In ieder geval volgen de ontwikkelingen elkaar in dermate rap tempo op (zeker vergeleken met de Wpp), dat te begrijpen is dat het kabinet vooreerst een pas op de plaats maakt. Het kijkt de kat uit de boom, en erkent dat ook met zoveel woorden: ‘Het is volgens de regering belangrijk om dit op EU-niveau te reguleren zodat er sprake is van uniforme wet- en regelgeving ook bijvoorbeeld rondom de verkiezingen van het Europees Parlement.’⁴⁰

Niet heel verwonderlijk is het dan ook dat wat straks wél in de Wpp belandt, exact datgene is waarin de Transparantieverordening niet lijkt te gaan voorzien. Toen het wetsontwerp in consultatie ging, was een advertentieregister nog geen onderdeel van de ontwerpverordening. In dat gat zou Nederland met de Wpp dus springen. Een meerderheid van de leden van het Europees Parlement is weliswaar voor een amendement dat aan de Commissie het opzetten en beheren opdraagt van online politieke reclameboodschappen, maar slechts voor zover het gaat om advertenties *online*. Zelfs indien er

³⁸ Amendementen van het Europees Parlement, aangenomen op 2 februari 2023 op het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de transparantie en gerichte politieke reclame, documentnummer P9_TA(2023)0027.

³⁹ 433 voor, 61 tegen en 110 onthoudingen.

⁴⁰ Concept-mvt Wpp, 23.

een Europees register komt, heeft het Wpp-register derhalve enige aanvullende waarde, want dit zal immers politieke advertenties via alle media bundelen en daarmee een blik in de Nederlandse verkiezingscampagne bieden.

Gelijk speelveld?

Hoewel het kabinet met het Wpp-hoofdstuk inzake politieke advertenties en microtargeting dus overwegend binnen de lijntjes kleurt, wordt de politieke campagne met de gekozen maatregelen een stukje inzichtelijker. Zo wordt bijgedragen aan de geïnformeerdheid van kiezers; ook als die niet zelf het register raadplegen, is er een rol weggelegd voor journalistiek en media om de vertaalslag te maken. Politieke partijen plegen (begrijpelijkerwijze) tot en met de verkiezingsdag de kaarten tegen de borst te houden. De schroom verdwijnt de dag erop, wanneer tijdens het traditionele campagneleidersdebat in perscentrum Nieuwspoort wordt nagekaart. De ontwerp-Wpp faciliteert het jaar rond inzage in de politieke strijd, en dat is als winst aan te merken. Een wettelijke grondslag zorgt hopelijk voor continuïteit. Het ‘dashboard’ waarop de Universiteit van Amsterdam, met steun van minister Ollongren van BZK, eerder enige tijd de uitgaven van politieke partijen op sociale media bijhield, is inmiddels uit de lucht.

De wetgever zet zodoende dus een klein, voorzichtig stapje, maar wel één vooruit. Mocht tijdens de parlementaire behandeling toch behoefte ontstaan aan meer dan openheid alleen, dan verdient het volgende overweging: limitering van de aan de politieke advertenties (al dan niet met gebruik van microtargeting) te spenderen bedragen. Het beginsel van gelijkheid van kansen is een uitgangspunt dat van belang is geweest bij de bestaande partijfinancieringsregulering, in die zin dat de ene partij niet onredelijk bevoordeeld dient te worden ten opzichte van de andere.⁴¹ Een mogelijkheid is om het speelveld in het verlengde daarvan niet slechts te egaliseren aan de inkomsten-, maar tevens aan de uitgavenkant.

⁴¹ Commissie subsidiëring politieke partijen, *Waarborg van kwaliteit* (Den Haag, 1991), 22-23; L. Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (Nijmegen, 2008), 9-12; Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018), 39.

Thans beschikken grote, gevestigde partijen doorgaans over meer middelen dan kleinere of nieuw opkomende; enerzijds door de huidige Wfpp-systeematiek die zetelwinst en ledenwerving beloont (waarop evenzeer kan worden herbezonnen, maar dit terzijde), anderzijds doordat het voor private geldschieters wellicht meer opportuun is te doneren aan partijen met meer invloed. Diepere zakken vertalen zich vanzelfsprekend in grotere campagnebudgetten. Een plafond op wat politieke partijen mogen uitgeven aan adverteren, zou deze voorsprong tot op zekere hoogte kunnen corrigeren. Bovendien laat deze ingreep de inhoud van campagnes onaangeroerd en tast deze daardoor de vrijheid van meningsuiting dus niet wezenlijk aan.

De omvang van de campagnekas is zeker niet allesbepalend; een al dan niet geslaagd televisieoptreden kan een kandidaat maken of breken. Een belangrijke campagnecomponent is daarentegen wel in geld uit te drukken, en bovendien onder de Wpp dadelijk eenvoudig te monitoren: politieke advertenties. Wanneer het advertentieregister eenmaal in bedrijf is, weten we exact welk bedrag iedere partij aan reclame uitgeeft op radio en televisie, in de gedrukte media en online. Met de hoge mate van controleerbaarheid die daardoor ontstaat, wordt het mogelijk om een maximum in te stellen dat door de Autoriteit handhaafbaar is. Zo wordt een gelijk speelveld bevorderd én voorkomen dat de uitgaven in de komende jaren door het dak gaan.

Slot

In het Wpp-hoofdstuk over politieke advertenties en microtargeting klinkt het non-interventionisme ten aanzien van politieke partijen door: het kabinet blijft aan de voorzichtige kant wat betreft de materiële normstelling en kiest transparantie als panacee. Daar zijn in dezen uiteenlopende redenen voor aan te voeren. Regels voor campagnevoering raken aan de politieke uitingsvrijheid, en dat betekent per definitie glad ijs. Dat de wetgever zich verre wil houden van de inhoud van politieke advertenties, is dan ook terecht. Eveneens is de pas op de plaats met betrekking tot technische voorschriften te billijken (gekozen is bijvoorbeeld niet voor het uitsluiten van bepaalde categorieën persoonsgegevens), gelet op enkele stelsel factoren die het gebruik minder in de hand werken dan in de Verenigde Staten, en de nog ongewisse effecten van microtargeting. Zeker indachtig een Europese wetgever die er geen gras over laat groeien.

Opvallend is wel dat waar terughoudendheid troef is, het kabinet uit eigen beweging ervoor kiest om ook traditionele advertenties onder het toepassingsbereik te doen vallen – de commissie-Remkes beperkte zich in haar adviezen tot advertenties op het internet. Op dit punt is de houding dus eerder proactief dan non-interventionistisch, terwijl de keuze voor het ruimere toepassingsbereik niet wordt toegelicht. Op die manier wordt dan weer wel recht gedaan aan de Nederlandse traditie om partijregulering min of meer terloops uit te breiden (zie hiervoor in deze bundel de bijdrage van Gerrit Voerman en Sebastiaan van Leunen).

Desalniettemin biedt het multimediale, openbaar raadpleegbare advertentie-register van de Wpp een aanvulling, hoe bescheiden ook, ten opzichte van zowel de huidige situatie als die onder toekomstige EU-regulering. Een bundeling van alle politieke reclame inclusief de achterliggende gegevens schetst een beeld van de verkiezingscampagne waardoor kiezers kunnen weten welke strijd achter de schermen woedt om hun gunst. In aanvulling daarop kan worden overwogen om de advertentie-uitgaven te maximeren, enerzijds ter bevordering van een gelijk speelveld voor partijen en anderzijds ter beperking van de rol van geld in de politiek.

De Autoriteit Wet op de politieke partijen en het toezicht in de Wpp

Solke Munneke

Inleiding

Met de komst van de Wet op de politieke partijen (Wpp) verschijnt ook de Autoriteit Wet op de politieke partijen ten tonele. Deze Autoriteit – een wat Orwelliaans aandoende naam¹ – is belast met het houden van toezicht op de naleving van de wet en de uitvoering van diverse aspecten ervan,² zoals de subsidiëring van politieke partijen. De Autoriteit neemt de taken over die onder de huidige Wet financiering politieke partijen (Wfpp) bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) berusten, en krijgt daarnaast een aantal nieuwe taken. De Autoriteit is onafhankelijk, en beschikt over een aantal eigen bevoegdheden ter uitvoering van haar wettelijke taken.

Deze bijdrage geeft een beschrijving, beknopte analyse en waardering van de wijze waarop de Autoriteit is vormgegeven. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar haar onafhankelijke positie en de vraag of deze in de wet voldoende is gewaarborgd.

Korte geschiedenis van het toezicht op politieke partijen

In de inleiding van deze bundel is beschreven hoe in de loop van de tijd de wettelijke regulering van politieke partijen toenam. Met die gestaag groeiende regelgeving namen ook de wens en noodzaak van toezicht op de naleving daarvan toe.

In de in 1999 tot stand gekomen Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp) ontbraken regels over het toezicht op de financiering van politieke partijen

¹ ...die in de Nederlandse wetgeving aan een opmars bezig is: Autoriteit Persoonsgegevens, Autoriteit Consument en Markt, Autoriteit Financiële Markten.

² Concept-memorij van toelichting op de Wet op de politieke partijen (concept-mvt Wpp), 22 december 2022, 31.

nog vrijwel geheel.³ Kritische opmerkingen van de Group of States against Corruption van de Raad van Europa (GRECO), vormden echter aanleiding tot herbezinning. GRECO oordeelde in 2008 dat de Wssp onvoldoende regels bevatte over de financiële verslaglegging door politieke partijen, de openbaarmaking van giften, de transparantie met betrekking tot hun inkomsten en uitgaven, een onafhankelijk en onpartijdig toezicht op partijen en over de mogelijkheden om sancties op te leggen.⁴

De Wet financiering politieke partijen die in 2013 de Wssp verving en de regels aanscherpte, introduceerde voor het eerst ook toezicht op de naleving. Dit werd belegd bij de minister van BZK. In de loop van het wetgevingsproces werd daaraan toegevoegd dat de minister bij zijn toezichthoudende taak geadviseerd zou worden door een Commissie toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp).

De keuze voor de minister als toezichthouder was niet onomstreden. Een van de vragen die de gemoederen bleef bezig houden, mede naar aanleiding van hernieuwde kritiek van GRECO in 2013, was of het toezicht niet bij een onafhankelijke toezichthouder zou moeten worden belegd.⁵ De commissie-Veling, die in 2018 haar evaluatierapport van de Wfpp uitbracht,⁶ overwoog indertijd wel te adviseren om de toezichtstaak bij een onafhankelijke toezichthouder te beleggen, maar achtte die taak op dat moment nog te klein om een dergelijke aanbeveling te doen.⁷ Zodoende werd in reactie op de evaluatie de wet wel aangescherpt,⁸ maar bleef het toezicht berusten bij de minister van BZK. Het adviesrecht van de Ctfpp werd wel uitgebreid. De roep om een onafhankelijke toezichthouder bleef, ook vanuit de Tweede

³ Er was slechts een bepaling (art. 18) die verplichtte tot openbaarmaking van giften boven de 10.000 gulden (4.538 euro).

⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 32753, nr. 3.

⁵ GRECO, *Third Evaluation Round / Second Compliance Report on the Netherlands 'Transparency of Party Funding'*, 2013.

⁶ Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie-Veling), *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018).

⁷ Concept-mvt Wpp, 25. Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen*, 53.

⁸ Evaluatiewet Wfpp, in werking getreden per 1 januari 2023.

Kamer klinken,⁹ en ook het kabinet zinspeelde in zijn reactie op het rapport van de commissie-Veling daar voorzichtig op.¹⁰

De Wet op de politieke partijen introduceert nu die onafhankelijke toezichthouder, de Autoriteit Wet op de politieke partijen.¹¹ Vrees voor onvoldoende taken om een onafhankelijke nieuwe toezichthouder in te stellen is er niet meer. De werkingssfeer van de wet is aanzienlijk uitgebreid, onder andere als gevolg van de financiering van de decentrale politieke partijen, maar ook omdat de toezichtstaak zich nu uitstrekt tot een aantal nieuwe terreinen die in de Wpp worden geregeld, zoals de politieke advertenties. Bovendien kent de Wpp naast toezichttaken ook nog andere taken aan de Autoriteit toe.

Onafhankelijkheid

Zelfstandig bestuursorgaan

Onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek was een belangrijk motief bij het juridisch vormgeven van de Autoriteit. Het beleggen van deze taak bij de Kiesraad werd echter niet wenselijk geacht, omdat dit afbreuk zou kunnen doen aan de bijzondere positie van de Kiesraad als centraal stembureau in het verkiezingsproces.¹² De Kiesraad zelf lijkt daar overigens anders over te denken. In een recent advies stelde hij dat de Autoriteit, dan wel de toezichtstaken daarvan, in beginsel ook bij de Kiesraad ondergebracht zouden kunnen worden, zeker nadat de Kiesraad getransformeerd zal zijn tot verkiezingsautoriteit.¹³ Nu het zover nog niet is, adviseerde de Kiesraad om bij de eerste evaluatie van de Wpp, na vijf jaar, aan deze mogelijkheden aandacht te schenken.

⁹ *Kamerstukken II 2019/20, 32752, nr. 60 (motie Den Boer, aangenomen); Kamerstukken II 2021/22, 35657, nr. 76 (motie Arib, aangenomen).*

¹⁰ *Kamerstukken II 2018/19, 32752, nr. 54, 8.*

¹¹ Art. 75 Wpp. Met de Wpp wordt in deze bijdrage steeds bedoeld: de internet-consultatieversie van het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen.

¹² Concept-mvt Wpp, 24-25.

¹³ Kiesraad, *Advies over voorstel van wet op de politieke partijen*, 27 maart 2023, 14 (paragraaf 6.2). In het advies pleit de Kiesraad ook nog voor meer duidelijkheid met betrekking tot de precieze verhouding tussen Autoriteit en Kiesraad en overige stembureaus (paragraaf 6.3). Zie over de transformatie van de Kiesraad tot verkiezingsautoriteit reeds: *Kamerstukken II, 2019/20, 35300-VII, nr. 124.*

Voor nu is voor de vormgeving van de Autoriteit gekozen voor de figuur van een afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan (net als bijvoorbeeld de Kiesraad dat is). Een zelfstandig bestuursorgaan is een orgaan dat niet onder verantwoordelijkheid van de minister werkzaam is. De minister heeft dus in beginsel ook geen zeggenschap over de werkzaamheden van de Autoriteit, behalve voor zover die zeggenschap expliciet uit een wet voortvloeit. Relevant is in dit verband de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet). Die wet kent expliciet een aantal bevoegdheden toe aan de minister jegens dergelijke zelfstandige bestuursorganen. Bij bijzondere wet, zoals de Wpp, kan van de Kaderwet worden afgeweken. Om de onafhankelijkheid van de Autoriteit verder te vergroten, is dat in de Wpp ook ten aanzien van enkele bevoegdheden gebeurd.

Artikel 11 van de Kaderwet bepaalt dat als een zelfstandig bestuursorgaan op grond van een wettelijk voorschrift een bestuursreglement vaststelt, dit reglement de goedkeuring van de minister behoeft. Artikel 78 van de Wpp verplicht daartoe inderdaad, en bepaalt dat na de goedkeuring door de minister het bestuursreglement openbaar wordt gemaakt. Dit bestuursreglement bepaalt in ieder geval hoe de beslissingen van de Autoriteit worden voorbereid, genomen en uitgevoerd. Volgens de Kaderwet (art. 11, tweede lid) kan de goedkeuring door de minister aan het reglement worden onthouden wegens strijd met het recht, of als het bestuursreglement naar het oordeel van de minister een goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan kan belemmeren. Een wettelijke formulering die nog wel enige speelruimte aan de minister laat, al zal die in de praktijk beperkt zijn.

Artikel 12 van de Kaderwet bepaalt dat de minister de leden van de Autoriteit benoemt, schorst en ontslaat. Dit is een aandachtspunt, want zowel door middel van het benoemingsrecht als bij de bevoegdheid tot schorsing en ontslag heeft de minister van BZK potentieel een grote invloed op de Autoriteit. Om dat te mitigeren, volgt uit de wet dat de schorsing en het ontslag niet te maken mogen hebben met de beslissingen die de Autoriteit neemt, maar in de persoon van de betrokkene hun grond moeten vinden (ongeschikt, onbekwaam of andere zwaarwegende redenen). Ten aanzien van het benoemingsrecht rijst echter de vraag waarom niet is gekozen voor de zwaardere procedure van benoeming door de regering bij koninklijk besluit, zoals ook bijvoorbeeld het geval is ten aanzien van de leden van de Kies-

raad.¹⁴ De Autoriteit is, gelet op het sterk politieke karakter van de werkzaamheden, toch minder goed te vergelijken met andere autoriteiten, waarvan de leden gewoonlijk door de minister worden benoemd.

Een derde punt waar de minister nog enige bemoeienis heeft met de (leden van de) Autoriteit is op het punt van de bezoldiging. Volgens artikel 14, tweede lid, Kaderwet stelt de minister de bezoldiging of schadeloosstelling vast. De Wpp regelt hierover verder niets.

Naast de bovengenoemde ‘organisatorische’ bemoeienis met de Autoriteit, geeft de Kaderwet in hoofdstuk 3 nog enige specifieke bevoegdheden aan de minister op het terrein van informatievoorziening en aansturing. Het is ten aanzien van deze bevoegdheden dat de Wpp uitzonderingen formuleert. Zo formuleert artikel 75, derde lid, van de Wpp een beperking op de inlichtingenplicht die in artikel 20 Kaderwet is neergelegd. De Autoriteit is slechts verplicht aan de minister van BZK inlichtingen te verstrekken over (of inzage te verschaffen in) de zakelijke gegevens en bescheiden met betrekking tot het gevoerde financiële beheer en de administratieve organisatie. De Autoriteit hoeft dus niet alle inlichtingen aan de minister te verstrekken (of daarin inzage te geven) die deze voor de uitoefening van zijn taak opvraagt, zoals de Kaderwet als hoofdregel stelt. Dit voorkomt bemoeienis van de minister met de inhoudelijke werkzaamheden van de Autoriteit.

Onverkort geldt wel artikel 21 Kaderwet waarin is bepaald dat de minister beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door, in dit geval, de Autoriteit. Daarmee is dus mogelijk gemaakt dat de minister het door de Autoriteit te voeren beleid beïnvloedt, bijstuurt of tot op zekere hoogte zelfs bepaalt. Een en ander hangt wellicht samen met de opvatting in de concept-memorie van toelichting dat, ondanks de vormgeving van de Autoriteit als zelfstandig bestuursorgaan, de minister van BZK wel stelselverantwoordelijk blijft (en dus een zekere algemene zeggenschap moet houden).¹⁵ Hoe zich dat verhoudt tot de zin enkele regels daarvoor in diezelfde

¹⁴ En tal van andere overheidsambten waar onafhankelijkheid van de politiek van belang is, zoals bij rechters, leden van de Raad van State of de Algemene Rekenkamer, etc.

¹⁵ Concept-mvt Wpp, 26.

toelichting dat een ‘volstrekt onafhankelijk toezicht’ moet zijn gewaarborgd, blijft onduidelijk.¹⁶

De minister heeft, in afwijking van artikel 22 Kaderwet, niet de mogelijkheid om besluiten van de Autoriteit te vernietigen (art. 75, tweede lid, Wpp). Ook kan de minister niet ingrijpen wegens ernstige taakverwaarlozing, tenzij deze betrekking heeft op het financieel beheer of de administratieve organisatie, maar dus niet als het gaat om de wijze waarop de Autoriteit haar bevoegdheden jegens politieke partijen uitoefent.

Hoewel de keuze voor de Autoriteit als zelfstandig bestuursorgaan dus past bij de gewenste onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek, is die onafhankelijkheid niet maximaal gegarandeerd. Met name de benoeming van de leden van de Autoriteit door de minister en diens bevoegdheid beleidsregels voor de Autoriteit vast te stellen, springen in het oog.

Samenstelling

De Autoriteit kent een voorzitter en ten hoogste vier andere leden.¹⁷ De benoeming dient te geschieden op basis van de deskundigheid ten aanzien van de taken waarmee de Autoriteit is belast, zo zegt de wet, maar die bepaling legt verder geen inhoudelijke beperkingen op. Personen die in een periode van vier jaar voorafgaand aan het vervullen van een vacature een van de in de Wpp genoemde ambten hebben bekleed,¹⁸ komen echter niet voor benoeming in aanmerking. De concept-memorie van toelichting zegt erover: ‘Door bovengenoemde “afkoelperiode” van vier jaar wordt bestendigd dat de Autoriteit geen leden bevat [sic] met een sterk politiek profiel, die de neutrale en onafhankelijke positie van de Autoriteit negatief kunnen beïnvloeden.’ De bepaling is een kopie van hetgeen op dit moment geregeld is voor de Commissie toezicht financiën politieke partijen (art. 35 Wfpp).

Op dit voorkómen van een sterk politiek profiel valt echter wel wat af te dingen. Zo volgt uit de Wpp niet dat de genoemde ambten niet *gelijktijdig* met het lidmaatschap van de Autoriteit kunnen worden vervuld. Opvallend is ook dat het vervullen of vervuld hebben van een (zware) functie bij een

¹⁶ Idem, 25.

¹⁷ Art. 76, eerste lid, Wpp.

¹⁸ Genoemd worden onder meer het ambt van Kamerlid, minister of staatssecretaris of verscheidene politiek ambtsdragers op decentraal niveau.

politieke partij (of neveninstelling daarvan) volgens artikel 76 géén onverenigbaarheid van functies oplevert. Kennelijk leidt dat niet tot een ‘sterk politiek profiel’. Wel moet in dit verband opnieuw op de Kaderwet worden gewezen. Daarin is onder andere bepaald (art. 13, eerste lid) dat een lid van een zelfstandig bestuursorgaan geen nevenfuncties vervult die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin.¹⁹ Een politiek ambt of een functie bij een politieke partij lijkt om die reden niet verenigbaar met het lidmaatschap van de Autoriteit. De genoemde bepaling regelt echter niets over een afkoelperiode voor degenen die een partijpolitieke functie voorafgaand aan het lidmaatschap van de Autoriteit hebben vervuld.

Samengevat kunnen we stellen dat voor wat betreft de samenstelling van de Autoriteit niet de maximale garanties voor onafhankelijkheid uit het wettelijke systeem volgen. Dat zit zowel in de benoeming door de minister in plaats van bij koninklijk besluit, als in de regeling van de met het lidmaatschap van de Autoriteit onverenigbare functies, die vrij open is gehouden.

Takenpakket

Artikel 79 Wpp geeft een opsomming van de taken waarmee de Autoriteit is belast. Zelfstandige betekenis heeft het artikel niet; het is slechts een samenvatting van de taken die op andere plaatsen in de wet al geregeld zijn (met uitzondering van de laatste taak, die echter weinig zelfstandige betekenis heeft). Bevoegdheden worden er, anders dan de naam van het artikel suggereert, bovendien niet in toegekend. Ook daarvoor moeten we bij de diverse artikelen in de wet te rade. Artikel 79 onderscheidt de volgende vijf taken van de Autoriteit.

Aanwijzing neveninstellingen

Als eerste wordt genoemd het aanwijzen van rechtspersonen als neveninstelling van een politieke partij, als bedoeld in de artikelen 2 tot en met 7 van de wet. Politieke partijen bestaan, naast de partijorganisatie zelf, vaak uit meerdere rechtspersonen.²⁰ Te denken valt aan politieke jongerenorgani-

¹⁹ Een lid van de Autoriteit mag bovendien niet tevens een aan de minister ondergeschikte ambtenaar zijn, zo volgt uit art. 8 Kaderwet.

²⁰ Concept-mvt Wpp, 12.

saties, wetenschappelijke instituten en instellingen voor buitenlandse activiteiten. Ook valt te denken aan stichtingen die gericht zijn op fondsenwerving of meer algemeen aan andere rechtspersonen die stelselmatig of structureel werkzaamheden of activiteiten ten bate van een politieke partij verrichten. Deze neveninstellingen zijn, vanwege hun nauwe relatie tot de politieke partij zelf, onder de werking van de Wpp gebracht, zoals dat ook nu onder de Wfpp al het geval is. Dat brengt onder andere verplichtingen mee met betrekking tot transparantie omtrent de financiën.

Het aanwijzen van neveninstellingen is in de artikelen 3 tot en met 5 geformuleerd als een bevoegdheid en taak van de politieke partij zelf, niet van de Autoriteit. In die zin is de formulering van artikel 79 weinig precies. De Autoriteit moet slechts schriftelijk van de aanwijzing in kennis worden gesteld. Verricht een rechtspersoon stelselmatig of structureel werkzaamheden ten bate van de landelijk of decentrale politieke partij, dan is aanwijzing van deze rechtspersoon door de politieke partij een verplichting. Laat de politieke partij dit na, dan wijst de Autoriteit alsnog deze rechtspersoon aan (art. 6, derde lid, art. 7, derde lid). Onder de Wfpp is de minister van BZK met die taak belast.

Subsidiëring van politieke partijen

Een tweede, belangrijke, taak van de Autoriteit is het subsidiëren van politieke partijen overeenkomstig de hoofdstukken 3 en 4 van de wet. Ook hier neemt de Autoriteit de taak van de minister van BZK over.

Hoofdstuk 3 bevat de subsidieregels voor landelijke politieke partijen, hoofdstuk 4 de regels voor decentrale politieke partijen. Dit laatste is een nieuw element. In de bijdrage van Hansko Broeksteeg in deze bundel wordt op de financiering van de politieke partijen nader ingegaan; het onderwerp blijft hier dus verder rusten. Duidelijk is wel dat de Autoriteit niet alleen toezichthouder is, maar ook een substantiële taak heeft ten aanzien van de financiering van politieke partijen.

Register politieke advertenties

Als derde taak van de Autoriteit noemt artikel 79 het inrichten en beheren van een register van politieke advertenties (zie hiervoor ook de bijdrage van Sam Maasbommel in deze bundel). Dit is geregeld in hoofdstuk 7 van de wet. De Autoriteit dient niet alleen te zorgen dat er een dergelijk register

komt, maar stelt ook een protocol op over de beschikbaarheid, werking, beveiliging en volledigheid ervan (art. 58). Partijen zijn verplicht om binnen vijf werkdagen na eerste publicatie of verspreiding van een politieke advertentie deze te deponeren in het register. De advertenties worden door de Autoriteit vier jaar bewaard (art. 59, tweede lid).

Ook zijn politieke partijen verplicht een overzicht aan de Autoriteit te verstrekken van de uitgaven die zij in een kalenderjaar aan politieke advertenties hebben gedaan (art. 60). Opvallend genoeg verplicht de wet niet tot openbaarmaking van de gegevens, noch schrijft de wet voor wat de Autoriteit vervolgens met die gegevens moet doen. Uit de toelichting valt op te maken dat de rapportageverplichting ook ‘kan dienen als controle-instrument op de aan de Autoriteit verstrekte documenten en gegevens met betrekking tot de advertenties van politieke partijen.’²¹

Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving

De vierde taak die artikel 79 Wpp noemt, is dan het toezien op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, een en ander overeenkomstig hoofdstuk 10 van de wet. Hier vallen drie zaken te onderscheiden:

Toezicht

Allereerst het toezicht op de naleving van de wet. Dit toezicht ziet, anders dan onder de Wfpp, dus niet meer alleen op de financiering, maar ook op de overige verplichtingen die op partijen en hun neveninstellingen komen te rusten. De concept-memorie van toelichting geeft een opsomming van waar het toezicht ten aanzien van landelijke partijen op ziet: de transparantieregels met betrekking tot financiering en de jaarlijkse aanlevering van de noodzakelijke stukken daarvoor, de naleving van de bijdragenmaxima en van het verbod op bijdragen van niet-Nederlanders, de regels over (digitale) politieke campagnes en microtargeting, de subsidievoorschriften voor landelijke partijen. Ook houdt de Autoriteit toezicht op de transparantieverplichtingen met betrekking tot de interne partijorganisatie. Ten aanzien van de decentrale politieke partijen is het toezicht, gelet op de daaruit voortvloeiende belasting en kosten, blijkens de toelichting een stuk terughoudender. De Autoriteit controleert of de decentrale politieke partijen de in de wet

²¹ Idem, 71.

voorgescreven stukken online hebben gepubliceerd en gaat vervolgens, naar verwachting steekproefsgewijs, de verantwoording van de decentrale politieke partijen na.²² De wijze waarop de controle wordt vormgegeven wordt nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur, dus door de regering bepaald.²³

Toezicht op de naleving is een rechtsfiguur die in algemene zin geregeld is in titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 5:11 Awb omschrijft een toezichthouder als ‘een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.’ Hoofdstuk 10 van de Wpp wijst daarom de *leden* van de Autoriteit en de bij besluit van de Autoriteit aangewezen *personen* als toezichthouder aan. Dit betekent dat zij over de bevoegdheden beschikken die aan een toezichthouder toekomen overeenkomstig hoofdstuk 5 Awb, tenzij deze bevoegdheden wettelijk zijn uitgesloten.²⁴ De toezichthouders mogen inlichtingen vorderen (art 5:16 Awb), inzage vorderen in zakelijke gegevens (art 5:17, eerste lid, Awb) en van gegevens en bescheiden kopieën maken (art. 5:17, tweede lid). Er geldt een verplichting tot medewerking (art. 5:20 Awb), tenzij bijvoorbeeld een wettelijk voorschrift tot geheimhouding van bepaalde gegevens verplicht (art. 5:20, tweede lid, Awb). De Autoriteit is op grond van het derde lid van artikel 5:20 Awb bevoegd om de medewerkingsverplichting van het eerste lid eventueel af te dwingen door middel van een last onder bestuursdwang.

Als algemene beperking geldt wel dat de toezichthouder zijn bevoegdheid alleen mag gebruiken voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van zijn taak (art. 5:13 Awb).

Handhaving

Op toezicht volgt soms handhaving. De Autoriteit heeft volgens de Wpp de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom (een herstelsanctie, gericht op het alsnog naleven van de wet), of een bestuurlijke boete

²² Idem, 28. Daarover kritisch: L. Trapman, ‘De Wet op de politieke partijen. Een eerste blik’, in: *Nederlands Juristenblad*, 10 februari 2023, nr. 6, 428-435.

²³ Concept-mvt Wpp, 28.

²⁴ Dat laatste is gebeurd met de bevoegdheden van art. 5:18 (monsters nemen) en art. 5:19 Awb (vervoermiddelen doorzoeken), die ook niet erg relevant lijken voor de toezichthoudende taak.

(een punitieve sanctie, bedoeld als bestraffing). De huidige Wfpp kent wel de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete, maar noemt niet de mogelijkheid van het opleggen van een last onder dwangsom. In het kader van de Wpp moet er dan sprake zijn van het niet naleven van een wettelijke verplichting, 'door een politieke partij, politieke vereniging of op de kandidatenlijst geplaatste kandidaat' met betrekking tot 'de (transparantie)-regels inzake de interne organisatie, de financiën, politieke advertenties en microtargeting, en de regels in het kader van de verkiezingen.'²⁵ Met de 'regels in het kader van de verkiezingen' wordt in dit verband bedoeld op de diverse openbaarmakingsverplichtingen die in hoofdstuk 8 van de Wpp geregeld zijn.

De bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen bestaat al onder de Wfpp (maar is daar beperkt tot een aantal met name genoemde verplichtingen). De werkingssfeer ervan wordt dus verbreed. De Autoriteit neemt ook hier de rol van de minister van BZK over. De hoogte van de bestuurlijke boete is gekoppeld aan de boetebedragen uit het wetboek van strafrecht.²⁶ De hoogst mogelijke boete is daarmee 900.000 euro per overtreding. Dat is fors hoger dan de maximale boete van 25.000 euro uit de Wfpp, die niet langer als voldoende afschrikwekkend wordt bestempeld. Terecht merkt de toelichting op dat voorkomen moet worden dat zeer hoge giften kunnen worden 'afgekocht' door gewoonweg de veel lagere boete te betalen.²⁷

Omdat onafhankelijkheid hier volgens de wetgever van cruciaal belang is, is er met betrekking tot de handhaving geen tussenkomst van de minister mogelijk. Mede hierom is de minister niet bevoegd de besluiten van de Autoriteit te vernietigen.²⁸ Ook merkt de toelichting nog op dat de minister om dezelfde reden slechts een beperkt gebruik zal maken van zijn bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen.²⁹ Die norm van terughoudendheid is echter niet in de wet zelf vastgelegd.

²⁵ Concept-mvt Wpp, 78.

²⁶ Art. 83, derde lid, Wpp.

²⁷ Concept-mvt Wpp, 29.

²⁸ Idem, 28-29.

²⁹ Idem, 29.

Informereren Openbaar Ministerie

De Autoriteit is ten slotte verplicht, net als de minister van BZK nu, het Openbaar Ministerie te informeren als zij stuit op mogelijk strafbare feiten.³⁰ Het is niet zo dat de gedragingen in de Wpp zelf ook als afzonderlijke strafbare feiten worden gekwalificeerd.

Onderzoek en rapportage

Als laatste, vijfde taak van de Autoriteit noemt artikel 79 het uit eigen beweging doen van onderzoeken en maken van rapportages, als dat voor de toezichthoudende taken nodig is. De bepaling is wat onbestemd. De vraag of de Autoriteit over specifieke bevoegdheden beschikt voor het opstellen van deze rapportages of onderzoeksrapporten wordt door de wet niet met zoveel woorden geadresseerd, en zal dus ontkennend moeten worden beantwoord. De taak lijkt een reactie op een suggestie van de Staatscommissie parlementair stelsel.³¹ De concept-memorie van toelichting hierover: ‘De Autoriteit kan uit eigen beweging onderzoeken en rapportages maken, indien dit naar haar oordeel bijdraagt aan het transparant maken van de interne organisatie, de financiën en campagneactiviteiten van politieke partijen, zoals ook aanbevolen door de Staatscommissie parlementaire stelsel. De ontwikkelingen in nieuwe technologieën die worden gebruikt bij verkiezingscampagnes volgen elkaar snel op. De Autoriteit zal door zijn [sic] werkzaamheden uitstekend gepositioneerd zijn om hier inzicht in te bieden. De Minister en politieke partijen kunnen deze onderzoeken en rapporteren [sic] ook benutten om zich te laten informeren over het beleid ten aanzien van politieke partijen.’³² Redelijk onbestemd dus.

Alles overziend krijgt de Autoriteit een fors takenpakket, ook op het terrein van het toezicht en de handhaving. Hoe de Autoriteit daaraan vorm zal geven, en hoe intensief bijvoorbeeld het toezicht op de verantwoording door decentrale politieke partijen zal zijn, moet worden afgewacht. Het is in zekere zin zorgelijk dat nu al wordt vastgesteld dat administratieve en personele lasten tot terughoudendheid met dat toezicht aanleiding zullen geven,

³⁰ Art. 84 Wpp.

³¹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam, 2018), 19-20 en 246. Zie ook de concept-mvt Wpp, 77.

³² Concept-mvt Wpp, 77.

temeer daar diezelfde taakuitbreiding nu juist de reden was om deze toezichtstaken bij de onafhankelijke Autoriteit te beleggen. Het kan het gezag van de Autoriteit aantasten als zij niet in staat blijkt voldoende toezicht te houden.

Een onafhankelijke toezichthouder

Al ver voor de komst van de Wpp was de onafhankelijkheid van de toezichthouder een belangrijke wens van velen. Voorkomen zou moeten worden dat zittende politieke machthebbers via oneigenlijk gebruik van hun (toezichts)bevoegdheden ten aanzien van politieke partijen hun eigen positie zouden kunnen versterken of de ‘concurrentie’ zouden kunnen benadelen. Onafhankelijk toezicht moest daarom worden gewaarborgd.

In de Wpp wordt aan die wens tot op grote hoogte tegemoetgekomen, maar er zijn zwakke plekken. Het feit dat de minister, en niet de regering, de leden van de Autoriteit benoemt is er één. Hier heeft de wetgever, naar het schijnt, te zeer de ‘gewone regels’ voor zelfstandige bestuursorganen gevolgd, en zich te weinig rekenschap gegeven van het belang van onafhankelijkheid van de politiek. Datzelfde geldt ook voor de beleidsregelbevoegdheid van de minister. Deze zou sterker geclausuleerd kunnen worden, door hetzij aan te geven op welke aspecten die beleidsregels wel of niet zouden kunnen zien, of door de terughoudendheid bij het vaststellen daarvan (die in de toelichting wordt genoemd) in de wet zelf te verankeren. Opvallend is verder dat de wetgever zich niet expliciet druk lijkt te hebben gemaakt over de vraag of personen met een functie in politieke partijen lid van de Autoriteit zouden kunnen zijn. Met het oog op de gewenste onafhankelijkheid ten opzichte van degenen op wie toezicht wordt gehouden, lijkt dat onwenselijk. Ten slotte vormen ook de administratieve en personele lasten die aan het takenpakket zijn verbonden een potentieel risico voor het gezag van de Autoriteit als onafhankelijke toezichthouder. Het verdient kortom aanbeveling de wet op deze punten nog eens goed tegen het licht te houden, en extra onafhankelijkheidswaarborgen in te bouwen dan wel toe te zeggen.

Een Duits perspectief op de partijverbodsregeling in de Wpp

Gerhard Hoogers en Gohar Karapetian

Inleiding

Op de avond van 22 december 2022 kopte de website van de rijksoverheid: ‘Wetsvoorstel maakt verbod mogelijk op partijen die democratie ondermijnen’. Verschillende media en kranten schreven in vergelijkbare termen over het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen (Wpp), dat net voor Kerstmis 2022 door minister Bruins Slot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in consultatie werd gebracht.¹ De verbodsregeling van politieke partijen overheerste, met andere woorden, de berichtgeving over de ontwerp-Wpp. Een dag later, op 23 december, werd in *Trouw* ingegaan op het verbieden van FVD onder de ontwerp-Wpp.² Het publieke debat over het verbieden van politieke partijen is, opgeleaid en betreft door de berichtgeving over FVD niet alleen inmiddels niet meer bestaande partijen als de Nederlandse Volksunie en Centruumpartij ’86, maar een politieke partij die thans zetels heeft bemachtigd in vertegenwoordigende organen.

Het is voor het eerst dat een kabinet beoogt een verbodsregeling in te stellen die toegespitst is op politieke partijen. Het verbieden van politieke partijen

¹ Zie bijvoorbeeld ‘Kabinet zet door: verbieden van ondermijnende politieke partijen moet makkelijker worden’, in: *de Volkskrant*, 22 december 2022; ‘Kabinet wil nieuwe wet die partijen kan verbieden’, in: *Trouw*, 22 december 2022; en ‘Nieuwe wet kan partij verbieden die democratie ondermijnt’, in: *De Telegraaf*, 22 december 2022. In het *Nederlands Juristenblad*, 10 februari 2023, nr. 6, zijn verschillende bijdragen verschenen over de ontwerp-Wpp en in het bijzonder het partijverbod, zie L. Trapman, ‘De Wet op de politieke partijen. Een eerste blik’, 428-435; P. Cliteur, ‘De Wet op de politieke partijen, de democratie en het partijverbod’, 436-440; R.P. Kuijper, ‘Verbod ondemocratische politieke partijen is wenselijk en vooral noodzakelijk’, 441-445; en R. Kooijman, ‘Partijverbod? Geen verkiezingsprogramma’, 446-447.

² ‘Komt een verbod op Forum voor Democratie dichterbij? Ook met nieuwe wet kan dat niet zomaar’, in: *Trouw* 23 december 2022.

valt naar huidig recht onder artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (oud).³ Deze regeling houdt in dat een partij alleen verboden kan worden verklaard indien haar werkzaamheid in strijd is met de openbare orde. Indien alleen haar doel in strijd is met de openbare orde, kan de partij in kwestie niet worden verboden maar ontbonden.⁴ Deze verbodsregeling is volgens het kabinet onvoldoende toegesneden op politieke partijen en moet anders.

Deze bijdrage heeft betrekking op de partijverbodsregeling in de ontwerp-Wpp vanuit rechtsvergelijkend Duits perspectief. Voor deze benadering is gekozen omdat de Nederlandse regeling zowel gelijkenissen als verschillen vertoont met haar Duitse pendant. Waarin lijkt de regeling in de ontwerp-Wpp op de Duitse evenknie? En in welke opzichten verschilt zij daarvan?⁵ De opzet is als volgt. In de tweede paragraaf zal de verbodsregeling in de ontwerp-Wpp worden geanalyseerd: welke keuzes heeft het kabinet in dat kader gemaakt en hoe worden die gerechtvaardigd? In de derde paragraaf wordt ingegaan op de verbodsregeling vanuit een Duits perspectief: wie is bijvoorbeeld in Duitsland de bevoegde instantie om een partijverbod uit te spreken en op wiens verzoek? Welke knelpunten kunnen in dat kader worden geconstateerd? Afgesloten wordt met een conclusie.

³ Art. V Wet verruiming mogelijkheden verbieden rechtspersonen, *Staatsblad*, 2021, 310. Politieke partijen zijn volgens deze wet uitgesloten van de wijziging van art. 2:20 BW. Hierover stelt het kabinet in de memorie van toelichting op deze wet: ‘De positie van politieke partijen is, ook in het licht van de verenigingsvrijheid, van een andere orde dan de positie van andere organisaties. De wijze van en gronden waarop tot een verbod van een politieke partij kan worden gekomen, verdient dan ook een eigenstandige afweging. Die afweging past bij uitstek binnen het bredere kader van de totstandkoming van een Wet op de politieke partijen. Het ligt dan ook in de rede dat de politieke partijen en aanverwante organisaties van het toepassingsbereik van het voorstel tot wijziging van artikel 2:20 BW worden uitgesloten.’ *Kamerstukken II* 2019/2022, 35366, nr. 3, 28.

⁴ Op grond van art. 140 Wetboek van Strafrecht is deelneming van de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die verboden is verklaard, strafbaar.

⁵ Zie in dit kader deel 2 van het rechtsvergelijkende rapport in opdracht van het ministerie van BZK, waarin het partijverbod in Duitsland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Frankrijk is onderzocht: Gerrit Voerman, Gerhard Hoogers en Sebastiaan van Leunen, *Van Denemarken tot Duitsland. Regulering van politieke partijen in een aantal Westerse landen* (Groningen, 2020), te raadplegen via pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/127416935/2020_rapport_van_denemarken_tot_duitsland.pdf.

De partijverbodsregeling in de ontwerp-Wpp

In het rapport van de in januari 2017 ingestelde Staatscommissie parlementair stelsel onder het voorzitterschap van oud-minister Remkes wordt geadviseerd een afzonderlijke regeling te treffen voor een partijverbod.⁶ De huidige regeling is, zoals hiervoor vermeld, te vinden in artikel 2:20 BW (oud) en houdt in dat rechtspersonen verboden en ontbonden kunnen worden verklaard wanneer hun werkzaamheden in strijd zijn met de openbare orde. Indien uitsluitend het doel in strijd is met de openbare orde, kan de rechter alleen overgaan tot ontbinding van de rechtspersoon in kwestie. Hierbij is het aan de rechter om te beoordelen of een werkzaamheid en/of doel in strijd is met de openbare orde. De huidige regeling in het Burgerlijk Wetboek is volgens de staatscommissie te algemeen en geeft '(te) weinig houvast' aan de rechter.⁷ Het toetsingscriterium in artikel 2:20 BW (oud) acht zij onbepaald en daardoor onvoldoende toegesneden op de positie van de politieke partij.

In de ontwerp-Wpp wordt het advies van de staatscommissie overgenomen. Op grond van artikel 86 ontwerp-Wpp kan een partij op verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad door de Hoge Raad verboden worden verklaard en ontbonden indien zij 'door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat'. In het tweede lid van voornoemde bepaling wordt aangegeven wat *in ieder geval* onder de noemer 'grondbeginselen van de democratische rechtsstaat' moet worden begrepen, namelijk: periodieke, vrije en geheime verkiezingen, democratische besluitvorming, grondrechten, scheiding van machten en tot slot onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Het derde lid van artikel 86 ontwerp-Wpp maakt het mogelijk dat het verbod ook betrekking kan hebben op een of meer neveninstellingen van een politieke partij.

De kern van de verbodsregeling in de ontwerp-Wpp is dat een partijverbod kan worden opgelegd wanneer de doelstelling en werkzaamheid van de politieke partij gericht zijn op de ondermijning dan wel de afschaffing van een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.⁸ Hoewel

⁶ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam, 2018), 220.

⁷ Ibidem.

⁸ Concept-memorie van toelichting op de Wet op de politieke partijen (concept-mvt Wpp), 22 december 2022, 31.

volgens het kabinet een duidelijk onderscheid tussen de doelstelling en/of werkzaamheid van een partij niet altijd goed is te maken en zij om die reden veelal in samenhang zullen worden beoordeeld door de Hoge Raad, kunnen zij in ieder geval fungeren als afzonderlijke aangrijpingspunten voor een partijverbodsverklaring. In dit kader dient er dan sprake te zijn van een ‘daadwerkelijke en ernstige dreiging’.⁹ Hiermee wordt bedoeld dat de dreiging van de ondermijning van de democratische rechtsstaat reëel en ernstig is, met als gevolg dat het aannemelijk is dat de daad bij het woord wordt gevoegd.¹⁰ Met het gebruik van het bijvoeglijk naamwoord ‘daadwerkelijk’ wordt bedoeld te voorkomen dat een verbod dan wel ontbinding in een te vroeg stadium (uit voorzorg) wordt opgelegd.¹¹ In lijn met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hoeft echter ook niet te worden gewacht totdat een politieke partij een meerderheid heeft verkregen in vertegenwoordigende orgaan en zal overgaan tot de uitvoering van de eigen plannen.¹²

Met betrekking tot de instantie die in de ontwerp-Wpp een partijverbod kan uitspreken, de Hoge Raad, wordt door het kabinet het volgende opgemerkt. Tegen de achtergrond dat een partijverbodsverklaring een ultimatum is ter bescherming van democratische en rechtsstatelijke waarden en dat het voor zowel de politieke partij in kwestie als de samenleving van groot belang is dat er snel duidelijkheid is over het voortbestaan van de partij, is de bevoegdheid om hierover te oordelen toegekend aan de Hoge Raad.¹³ De bevoegdheid om een mogelijke verbodsverklaring aanhangig te maken is toegewezen aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad, gezien diens onafhankelijk gewaarborgde positie (zie art. 117 lid 1 Grondwet) en bevoegdheden (zie art. 111 Wet op de rechterlijke organisatie).¹⁴

⁹ Idem, 32.

¹⁰ Idem, 79.

¹¹ Idem, 79-80.

¹² Zie bijvoorbeeld: EHRM, 13 februari 2003, Refah Partisi tegen Turkije, rechts-overweging 102.

¹³ Concept-mvt Wpp, 35.

¹⁴ Op grond van art. 111, lid 4, Wet op de rechterlijke organisatie kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad bij wet worden belast met andere taken. Het kabinet is voornemens om na de consultatie van de Wpp te voorzien in een wijziging van deze wet, waarmee tot uitdrukking zal worden gebracht dat de procureur-generaal de bevoegdheid verkrijgt de Hoge Raad te verzoeken om een partij te verbieden.

De verbodsregeling vanuit een Duits perspectief

De invoering van de Wpp zal Nederland in het selecte gezelschap brengen van Europese landen dat een specifieke wettelijke regeling kent om politieke partijen te verbieden.¹⁵ Duitsland is het meest in het oog springende voorbeeld van een land dat al langere tijd over een wettelijke regeling met betrekking tot politieke partijen en een partijverbod beschikt. Het *Grundgesetz* (GG) kent in tegenstelling tot de Nederlandse Grondwet in artikel 21 een (tamelijk gedetailleerde) bepaling, die stelt dat (politieke) partijen ‘bei der politische Willensbildung des Volkes’ meewerken. Hun oprichting is aan geen nadere normen gebonden, maar hun interne partijstructuur moet aan democratische grondbeginselen voldoen. Partijen dragen publieke verantwoordelijkheid ten aanzien van de herkomst en de beoogde doelen van hun financiële middelen, alsmede hun vermogen (lid 1). Partijen die ‘nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden’ zijn ongrondwettig, zo stelt lid 2. Het derde lid voegt daaraan toe dat voor dergelijke ongrondwettige partijen geldt dat ze niet voor publieke financiering (dat wil zeggen overheids subsidie) en belastingvoordelen in aanmerking komen. Het vierde lid regelt dat het *Bundesverfassungsgericht*, het Duitse Constitutionele Hof, bij uitsluiting bevoegd is een oordeel te vellen over de ongrondwettigheid van een politieke partij. Het vijfde lid, ten slotte, stelt: ‘Das nähere regeln Bundesgesetz’.

Artikel 21 is in zijn huidige redactie tot stand gekomen door de wet tot herziening van het GG van 13 juli 2017, in werking getreden op 20 juli 2017.¹⁶ De belangrijkste verandering was het opnemen van de bepaling dat ongrondwettige partijen niet in aanmerking komen voor publieke financiering en geen belastingvoordelen behoren te genieten. Uitwerking vindt artikel 21 GG vooral in het *Parteiengesetz*, oorspronkelijk vastgesteld in 1967 en het laatst gewijzigd door de wet van 10 augustus 2021.¹⁷ Een politieke partij in de zin van de wet is een vereniging (wat een vereniging is, is geregeld in

¹⁵ Zie Voerman, Hoogers en Van Leunen, *Van Denemarken tot Duitsland*, 8.

¹⁶ *Gesetz vom 13. Juli 2017 zur Änderung des Grundgesetzes vom 13.7.2017*, *Bundesgesetzblatt (BGBl)*. I, 2346.

¹⁷ *Gesetz vom 10. August 2021 zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechtes*, *BGBl*. I, 3436-3447. Art. 4 wijzigd het *Parteiengesetz*. De betreffende wijziging treedt op 1 januari 2024 in werking.

artikel 9 GG en het daarop gebaseerde *Vereinsgesetz*) met een duidelijk staatkundig doel. Dat doel dient nagestreefd te worden door deelname aan verkiezingen op federaal en/of deelstatelijk niveau en aldus door het uitoefenen van invloed op de politieke wilsvorming in de Bondsrepubliek. Een duidelijke inhoudelijke eis aan politieke partijen is verder dat alleen natuurlijke personen lid kunnen worden en dat die personen ook in meerderheid de Duitse nationaliteit moeten hebben. De paragrafen 32 en 33 van het *Parteiengesetz* bevatten de regeling met betrekking tot het verbod op politieke partijen. Het enige criterium voor een verbod is de ‘*Verfassungswidrigkeit*’ van de partij, haar ongrondwettigheid dus. Is een partij ongrondwettig, dan is zij van rechtswege verboden.

Er is dus voor het *Bundesverfassungsgericht* geen speelruimte om door middel van een belangenafweging tot een oordeel over het verbod te komen. Alleen deze instelling is bevoegd om een verbod op een politieke partij uit te spreken. Noch enige rechter (er is dus ook geen vorm van hoger beroep of iets dergelijks mogelijk), noch het bestuur heeft daartoe de bevoegdheid.¹⁸ Dit staat in scherp contrast tot gewone verenigingen, die door de Bondsminister van Binnenlandse Zaken (of een Landsminister van Binnenlandse Zaken als het een vereniging is die alleen op deelstatelijk niveau actief is) verboden kunnen worden als zij in strijd handelen met het strafrecht, de grondwettelijke ordening van de Bondsrepubliek of de ‘*Völkerver-söhnung*’ (volkerenverzoening). Tegen een dergelijk verbod door de minister staat voor een gewone vereniging beroep open op de rechter via een normale bestuursrechtelijke rechtsgang.

Wanneer handelt een politieke partij ongrondwettig? Dat is het geval indien die partij, of haar aanhang, een of meer van de ‘*Strukturprinzipien*’ (basis-principes) van het *Grundgesetz* schendt of bedreigt: de grondrechten, de

¹⁸ Theoretisch zou een beroep bij het EHRM ingesteld kunnen worden. Gezien de opvatting die het *Bundesverfassungsgericht* heeft over de verhouding tussen het GG en het EVRM en het feit dat het GG deze bevoegdheid exclusief aan het *Bundesverfassungsgericht* opdraagt, is het de vraag of het Hof in Karlsruhe een eventuele uitspraak van het EHRM waarin een door het *Bundesverfassungsgericht* uitgesproken partijverbod ongedaan gemaakt zou worden, voor in Duitsland toepasbaar zou houden.

volkssoevereiniteit, de machtenscheiding, het parlementaire stelsel, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de politieke pluriformiteit.¹⁹ Het is niet relevant of de partij enige reële kans maakt om de door haar nagestreefde ongrondwettige doelen ook daadwerkelijk te verwezenlijken. Handelingen van aanhangers die aan de partij kunnen worden toegerekend zijn onder meer mondelinge of schriftelijke uitlatingen van bestuurders, gedrukte stukken van aanhangers, en scholings- en vormingsmateriaal. Niet relevant is of de partij actief geprobeerd heeft haar leden of aanhangers te verhinderen om ongrondwettig te handelen: uit het *Grundgesetz* volgt niet dat er enige rechtsplicht is voor particulieren om de daarin vastgelegde constitutionele structuur ook actief en daadwerkelijk te verdedigen. Naast het bestrijden van de ‘freiheitliche demokratische Grundordnung’ is een tweede grond voor het constateren tot ongrondwettigheid door het *Bundesverfassungsgericht* het in gevaar brengen van het ‘Bestand der Bundesrepublik’. Met dat begrip wordt gedoeld op het voortbestaan van de Bondsrepubliek als een soevereine en onafhankelijke staat. Grenscorrecties of de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie of andere volkenrechtelijke organisaties vormen evenwel geen bedreiging van het ‘Bestand der Bundesrepublik’ in de zin van artikel 21 GG.

Wie is bevoegd om het *Bundesverfassungsgericht* in dezen te adiëren? Dat is uitsluitend een aantal van de hoogste Bondsorganen, te weten de Bondsdag, de Bondsraad en de Bondsregering (dus niet de Bondsresident, noch de *Bundesstaatsanwalt*, het hoofd van het federale Openbaar Ministerie), en daarnaast de Landsregering van een deelstaat, voor zover die politieke partij uitsluitend in die deelstaat actief is. Het rechtsgevolg van de constatering van ongrondwettigheid door het *Bundesverfassungsgericht* is de opheffing van de partij of een deel ervan, voor zover de ongrondwettigheid betrekking had op dat deel van de partij – bijvoorbeeld een partijschool, of een uitgeverij die geheel in handen is van de partij. Zelfstandige organisaties die alleen

¹⁹ Principieel hierover *BVerfGE* 2/1, 12 e.v. Er is een zekere relatie tussen deze *Strukturprinzipien* en de *Ewigkeitsklausel* van art. 79 derde lid GG, de onwijzigbare kern van het Duitse constitutionele bestel. Die overlap is echter niet volkomen: zo behoort het federale bestel tot de constitutioneel onwijzigbare kern, maar is dat geen deel van de *Strukturprinzipien* van het partijenverbod. Een politieke partij die Duitsland tot een eenheidsstaat wil maken is dus weliswaar gehouden naar een andere Grondwet te streven, maar niet om die reden *verfassungswidrig* in de zin van het *Parteiengesetz*.

ideologisch aan een partij verwant zijn, zoals een jongerenorganisatie, zijn geen onderdeel van de partij en worden dan ook als gewone verenigingen in de zin van het *Vereinsgesetz* beschouwd. Verboden is de oprichting van een zogeheten ‘*Ersatzorganisation*’, een ‘nieuwe’ politieke partij dus die uitsluitend tot doel heeft de verboden partij voort te zetten. Een dergelijke ‘partij’ is geen partij in de zin van het *Parteiengesetz* en is een gewone vereniging. Stelt de (bestuurs)rechter bovendien vast dát er sprake is van een *Ersatzorganisation*, dan is ook zij van rechtswege verboden en behoeft zij dus niet specifiek verboden verklaard te worden.

De minister(s) van Binnenlandse Zaken zijn bevoegd om alle noodzakelijke maatregelen te treffen in het kader van het effectueren van het partijverbod: te denken valt aan het in beslag nemen van materiaal, het verzegelen van een partijkantoor, of het met behulp van de sterke arm uiteendrijven van een bijeenkomst van sympathisanten. Tegen al dit soort maatregelen staat voor de (verboden) partij of het bestuur daarvan de normale bestuursrechtelijke rechtsgang open, waarbij uiteraard vaststaat dat het partijverbod zelf niet aan een (nieuw) rechterlijk oordeel onderworpen kan worden. Een zeer ingrijpend gevolg van een partijverbod is vervolgens dat alle zetels op Bonds- of deelstaatsniveau die door volksvertegenwoordigers worden bezet die geacht kunnen worden die partij te vertegenwoordigen, van rechtswege zijn vervallen. Beslissend is daarbij niet of de betreffende parlementariër op de lijst van die partij heeft gestaan, maar of iemand ten tijde van het verbod op de partij lid van die partij was, zo volgt uit paragraaf 33 *Parteiengesetz* en paragraaf 46 van het *Bundeswahlgesetz* (de kieswet). Noch de Duitse wetgever, noch het *Bundesverfassungsgericht* zien dit als een ontoelaatbare inbreuk op het vrije mandaat van artikel 38 GG. De grondslag hiervoor moet gezien worden in de gedachte dat artikel 21 GG in dit opzicht als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 38 GG heeft te gelden. Alleen al vanuit dat perspectief laat een introductie van iets vergelijkbaars zich slecht voorstellen voor Nederland, zolang de politieke partij geen eigen grondwettelijke verankering krijgt. Ten slotte geldt nog – en dat is van groot belang – dat de gehele hierboven geschetste regeling niet van toepassing is op zogeheten *Rathausparteien*, partijen dus die alleen op lokaal niveau actief zijn. Dergelijke lokale partijen zijn gewone verenigingen en vallen onder het *Vereinsgesetz*.

Het is duidelijk dat het partijverbod in de ontwerp-Wpp op een aantal punten verwantschap vertoont met de Duitse regeling. In het oog springt dat ook de Nederlandse wetgever ervoor kiest om de politieke partij niet (langer) als een gewone vereniging te beschouwen, maar haar in een aantal opzichten een bijzondere positie te geven. Zo geldt voortaan, zo bleek reeds in de vorige paragraaf, dat een partij verboden kan worden als zij een of meer democratische grondbeginselen schendt door haar doelstellingen en/of werkwijze. Deze grondbeginselen vertonen sterke overeenkomsten met de *Strukturprinzipien* waaraan het *Bundesverfassungsgericht* de ongrondwettigheid van een Duitse partij toetst. Dat verbod kan, evenals in Duitsland, maar door één rechter worden uitgesproken, in ons geval de Hoge Raad. Hoewel de Staatscommissie parlementair stelsel de voorkeur had voor een Constitutioneel Hof dat belast is met het opleggen of uitspreken van een partijverbod,²⁰ opteert het kabinet daar niet voor. In dit kader werd door de staatscommissie naar voren gebracht dat het verbieden van politieke partijen van een constitutionele orde is met als gevolg dat een Constitutioneel Hof te prefereren valt boven de civiele rechter.²¹ Met verwijzing naar de Hoofdpijnenbrief constitutionele toetsing van 1 juli 2022 stelt het kabinet echter dat een Constitutioneel Hof niet past bij het Nederlandse constitutionele bestel en legt het de bevoegdheid tot het uitspreken van een partijverbod neer bij de hoogste civiele rechter, de Hoge Raad.²²

Naast dit verschil zijn er ook andere opvallende verschillen. Waar in Duitsland het toezicht op het handelen van politieke partijen in beginsel in handen van de minister(s) van Binnenlandse Zaken ligt, wordt in Nederland een apart zelfstandig bestuursorgaan, de Autoriteit Wet op de politieke partijen, daartoe bevoegd (zie de bijdrage van Solke Munneke in deze bundel). De Autoriteit krijgt nu juist weer geen bevoegdheden ten aanzien van de te treffen maatregelen na een verbod op een politieke partij: daarover regelt de ontwerp-Wpp niets – een opmerkelijke lacune. De verbodsregeling van artikel 86 geldt wel voor lokale politieke partijen, in tegenstelling tot Duitsland. Het meest in het oog springende verschil is echter wellicht gelegen in het feit dat waar in Duitsland het *oordeel* over de ongrondwettigheid van

²⁰ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam, 2018), 221.

²¹ *Ibidem*.

²² Concept-mvt Wpp, 35.

een politieke partij in handen ligt van een onafhankelijk orgaan (het *Bundesverfassungsgericht*), het *besluit om een verbod aan te vragen* nu juist de verantwoordelijkheid is van politieke organen – de Bondsdag, de Bondsraad en de Bondsregering. In Nederland wordt in de ontwerp-Wpp uitsluitend de procureur-generaal bij de Hoge Raad, een evenzeer onafhankelijk orgaan, bevoegd om de Hoge Raad om een verbod te verzoeken. Daarmee is in beginsel iedere ‘politieke’ inmenging in de besluitvorming om een partij te verbieden uitgesloten. Of dat een betere keuze is dan die van het Duitse *Parteiengesetz* hangt vooral af van het oordeel dat men heeft over de vraag of een dergelijke beslissing onderdeel van het democratische debat behoort te zijn – of juist niet.

Conclusie

Nederland behoorde lange tijd tot de Europese statenfamilie die zich verre hield van het publiekrechtelijk regelen van politieke partijen: de partij was doorgaans een gewone vereniging, waarvan de oprichting, inrichting en de eventuele ontbinding geheel beheerst werd door het burgerlijk recht.²³ Dat is in de loop van de tijd veranderd, eerst voor wat betreft de subsidiëring, vervolgens voor wat betreft de eventuele private financiering en thans, met de beoogde overkoepelende Wet op de politieke partijen, ook voor wat betreft het verbodsregime. Daarmee gaat Nederland meer lijken op landen als Frankrijk en Duitsland, die al langer over een publiekrechtelijke regeling beschikken met betrekking tot de politieke partijen.

Anders dan Duitsland gaat de Wpp niet gepaard met de grondwettelijke verankering van de politieke partij. De beoogde Wpp kiest – en daarin blijft Nederland wel trouw aan zijn oude traditie van niet-inmenging door de staat in politieke partijen – voor een zo ‘politiek-neutraal’ mogelijke regeling van het verbodsregime: niet alleen houdt de ontwerp-Wpp zich verre van het stellen van inhoudelijke eisen aan de oprichting van de politieke partij (en tot op zekere hoogte ook aan haar inrichting), ze legt ook zowel de beslissing tot het instellen van vervolging als het uitspreken van een verbod in handen van politiek onafhankelijk organen, namelijk de procureur-generaal bij de Hoge Raad, respectievelijk de Hoge Raad. Daarin verschilt de ontwerp-Wpp principieel van haar Duitse equivalent, het *Parteiengesetz*.

²³ Zie hierover nader Remco Nehmelman, ‘De regulering van politieke partijen in Nederland’, in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 4 (2013), 130-150.

Die wet stelt wel degelijk inhoudelijke eisen aan de inrichting van politieke partijen en maakt alleen de Bondsdag, de Bondsraad en de Bondsregering bevoegd om een politieke partij op Bondsniveau te doen verbieden door het *Bundesverfassungsgericht*. Die ‘politiek-neutrale’ keuze is vanuit de Nederlandse traditie overigens goed te verdedigen. Wel is het te betreuren dat de ontwerp-Wpp geen regeling bevat over wie waartoe bevoegd is nadat een politieke partij door de Hoge Raad is verboden (bijvoorbeeld ten aanzien van eventuele roerende en onroerende eigendommen of zetels in vertegenwoordigende organen die toegevallen zijn aan personen die op de kieslijst van de inmiddels verboden partij stonden) en welke rechtsbescherming er bestaat tegen besluiten die in dat kader worden getroffen. In de komende parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is dit een belangrijk aandachtspunt.

Bijlage: aanbevelingen mbt de Wpp

Interne partijorganisatie (Voerman en Van Leunen)

De huidige vereisten aan de interne organisatie van politieke partijen – de verenigingsvorm en het 1000 leden-minimum – zijn op oneigenlijke gronden in de partijwetgeving beland en vereisen een principiële discussie in het parlement alvorens te worden overgenomen in de Wpp. Dat een partij rechtspersoonlijkheid heeft ligt voor de hand, maar de keuze van specifieke rechtsvorm dient vrij te zijn.

Partijfinanciering (Broeksteeg)

De partijfinancieringsregels in de ontwerp-Wpp vragen op ten minste één aspect om een heroverweging: de onmogelijkheid voor niet-Nederlanders om aan decentrale partijen te doneren. Deze bepaling is mogelijk discriminatoir.

Politieke advertenties en microtargeting (Maasbommel)

Het register voor politieke advertenties levert een bescheiden bijdrage aan de transparantie van verkiezingscampagnes en het gebruik van microtargeting. Om een gelijk speelveld voor partijen tijdens de campagne te bevorderen en de rol van geld daarin binnen de perken te houden, verdient het in aanvulling hierop overweging om uitgaven aan politieke advertenties en microtargeting te maximaleren.

Toezicht (Munneke)

Als extra onafhankelijkheidswaarborgen voor de Autoriteit Wet op de politieke partijen zij aanbevolen om haar leden te laten benoemen bij koninklijk besluit, de beleidsregelbevoegdheid van de minister te clausuleren en te bezien of het lidmaatschap moet openstaan voor mensen met een partijpolitieke achtergrond. Ook de beschikbare middelen in het licht van het verbrede takenpakket van de Autoriteit zijn een aandachtspunt.

Partijverbod (Hoogers en Karapetian)

De voorgestelde partijverbodsregeling laat in het midden wie waartoe bevoegd is nadat de Hoge Raad een partij heeft verboden en welke rechtsbescherming er in een dergelijk geval bestaat. In de parlementaire behandeling dient dit aan de orde te komen.

Personalia

Hansko Broeksteeg is hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit. Hij is als fellow aan het Montesquieu Instituut verbonden.

Gerhard Hoogers is universitair hoofddocent staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen en honorair hoogleraar vergelijkend staatsrecht aan de Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Hij is daarnaast senior juridisch adviseur constitutionele vraagstukken bij de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Gohar Karapetian is universitair docent staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zij is lid van de redactie van het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* en medewerker van het wetgevingstijdschrift *RegelMaat*.

Sebastiaan van Leunen is promovendus in het staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij doet onderzoek naar de juridische positie van de parlementaire fractie.

Sam Maasbommel is promovendus in het staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn onderzoek richt zich op de regulering van microtargeting en zal eind 2023 zijn afgerond.

Solke Munneke is hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is als fellow aan het Montesquieu Instituut verbonden.

Gerrit Voerman is directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen en hoogleraar Ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij maakte deel uit van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen. Verder is hij bestuurslid van het Montesquieu Instituut en daarnaast ook als fellow aan dit instituut verbonden.

Montesquieu reeks

Onder de vlag van het Montesquieu Instituut verschijnt met enige regelmaat een bundel rondom een bepaald thema. Hieronder de laatste vier bundels.



Van barricade naar bestuur

Hoe hebben lokale partijen leiding gegeven aan de formaties na de gemeenteraadsverkiezingen in gemeenten waar zij de grootste werden? (2023)



Om de lokale democratie

Is de druk op het lokaal bestuur gegroeid? Hoe heeft de positie van de burgemeester zich in de afgelopen jaren ontwikkeld? (2022)



'Lang, heel lang'


Geen kabinetsformatie is dezelfde, maar deze was wel erg bijzonder en lang. (2022)



Lijdelijk toezien

De bundel gaat in op verschillende soorten toezichthouders met de bijbehorende bevoegdheden en bevat beschouwingen over onafhankelijk publiek toezicht van zowel (rijks)inspecties als markttoezichthouders. (2021)

Zie de website www.montesquieu-instituut.nl voor eerdere bundels en downloadbare PDF's.



In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zoiets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

*Montesquieu,
Over de geest van de wetten (1748)*

MONTESQUIEU INSTITUUT

www.montesquieu-instituut.nl