

De Wet op de politieke partijen

Een eerste blik

Leon Trapman¹

Het conceptvoorstel voor de Wet op de politieke partijen adresseert een aantal gebreken in de bestaande regels omtrent politieke partijen. Decentrale politieke partijen moeten nu ook gesubsidieerd gaan worden, zij moeten transparantie gaan betrachten over ontvangen donaties en er komt een onafhankelijke toezichthouder. Bij de beoogde vormgeving van de regels op dit gebied zijn weliswaar enkele kanttekeningen te plaatsen, maar de aangekondigde stappen zijn in beginsel welkom. Datzelfde geldt voor de nieuwe regeling omtrent het partijverbod, die voorziet in een specifiekere verbodsgrondslag dan het onbepaalde openbare ordebegrip van artikel 2:20 BW. Minder voor de hand liggend zijn de overige regels die sterk leunen op het belang van transparantie. Blijkens het voorstel moet de kiezer zijn keuze niet langer ‘slechts’ kunnen baseren op de standpunten van partijen en hun financiële integriteit, zoals nu het geval is, maar moet hij daarbij ook de interne partijstructuur en de wijze van campagnevoering in ogenschouw kunnen nemen.

1. Inleiding

Al in 2018 pleitte de Staatscommissie-Remkes in haar eindrapport voor de invoering van een Wet op de politieke partijen (Wpp).² Het kabinet stemde destijds in met dit advies en gaf aan een voorstel voor de Wpp in 2020 in procedure te brengen.³ Van die voortvarendheid bleef na verloop van tijd echter maar weinig over. De beoogde datum van indiening werd vaak verschoven, waardoor het voorstel op den duur een haast mythisch karakter dreigde te krijgen.⁴ In het najaar van 2022 zegde de minister toe dat het voorstel voor het kerstreces in consultatie zou gaan.⁵ En warempel: op 22 december 2022 verscheen het conceptvoorstel voor de Wpp dan eindelijk online.

Het conceptwetsvoorstel heeft betrekking op een aantal belangrijke onderdelen van het functioneren van politieke partijen. In deze bijdrage bespreek ik de opvallende aspecten van de voorgenomen regels. De opbouw van de bijdrage is als volgt. Eerst bespreek ik de voorgeno-

men regels omtrent de financiering van decentrale politieke partijen (par. 2 en 3). In par. 4 staat de transparantieverplichting op het gebied van interne partijorganisatie centraal, waarna par. 5 ingaat op de beoogde oprichting van een register van politieke advertenties. Vervolgens bespreek ik de oprichting van een onafhankelijke toezichthouder die belast zal worden met de controle op de naleving van de wet (par. 6) en de nieuwe regeling omtrent het partijverbod (par. 7). In par. 8 maak ik enkele afsluitende opmerkingen.

2. Subsidiëring van decentrale politieke partijen

In tegenstelling tot landelijke partijen worden decentrale politieke partijen op dit moment niet gesubsidieerd. Zij zijn dus in grote mate afhankelijk van particuliere donaties. In 2018 adviseerde de Commissie-Veling, belast met de evaluatie van de in 2013 ingevoerde Wet financiering

In tegenstelling tot landelijke partijen worden decentrale politieke partijen op dit moment niet gesubsidieerd. Zij zijn dus in grote mate afhankelijk van particuliere donaties

politieke partijen (Wfpp), om ook lokale partijen te subsidiëren.⁶ In het daaropvolgende voorstel voor de Evaluatiewet Wfpp kreeg een dergelijke subsidieregeling echter geen plek. Wel werd tijdens het debat over het voorstel een motie aangenomen die de regering verzocht om de subsidiëring te regelen in de Wpp,⁷ waarop de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) liet weten op zoek te gaan naar de financiële dekking voor een dergelijke regeling. Blijkens het conceptvoorstel voor de Wpp is dat gelukt: decentrale partijen (waaronder ook lokale afdelingen van landelijke partijen worden begrepen)⁸ moeten worden gesubsidieerd voor dezelfde activiteiten als landelijke partijen. Landelijke partijen mogen hun subsidie aanwenden voor een aantal limitatief omschreven doelen, die echter zo ruim zijn geformuleerd dat de facto sprake is van lumpsumfinanciering.⁹ Deze ruime formuleringen moeten voorkomen dat subsidiëring van partijen ook inhoudelijke bemoeienis met hun activiteiten impliceert.¹⁰ Ook op decentraal niveau zal dus – de facto – een systeem van lumpsumfinanciering tot stand komen.¹¹

Opvallend is dat de bepalingen van het conceptvoorstel op dit gebied zeer summier zijn. De precieze regeling van het subsidiestelsel – hoogte van de bedragen, verdeelsleutel, aanvraagprocedure, enzovoorts – moet gestalte krijgen bij AMvB.¹² De conceptmemorie van toelichting geeft wel richting, maar in de tekst van het concept is daar niets van terug te zien. Voor de regeling is, verdeeld over drie jaar, een budget van € 25,5 miljoen beschikbaar. Per zetel moet aan partijen € 250 uitgekeerd worden. Het resterende bedrag wordt naar rato van inwoneraantal verdeeld over de verschillende decentrale lichamen. In tegenstelling tot de verdeelsleutel voor landelijke subsidies, is het ledenaantal van decentrale partijen irrelevant voor de hoogte van de subsidie. Ware dat anders, dan zouden decentrale partijen hun ledenaantallen objectief moeten kunnen vaststellen, waarvoor zij – gelijk landelijke partijen – een accountant zouden moeten inhuren. De regering vindt de kosten en administratieve lasten die dit met zich brengt disproportioneel ten opzichte van het te ontvangen subsidiebedrag.¹³

Het feit dat de precieze subsidieregeling moet worden uitgewerkt bij AMvB is vreemd in het licht van de subsidieregeling voor landelijke partijen, die wel in zijn geheel in de wet is vervat. Dit was bij de totstandkoming van de landelijke subsidieregeling een expliciete keuze

van de wetgever. Op grond van de Awb was een geheel in de wet vervatte regeling ook destijds niet noodzakelijk – subsidies moeten slechts een formeel-wettelijke *grondslag* hebben – maar niettemin hechtte de regering sterk aan een volledig wettelijke regeling. Zij was daar voorstander van ‘met het oog op het publieke belang van de subsidieverlening en gelet ook op de rechtszekerheid van de subsidie ontvangende politieke partijen’.¹⁴ Deze argumenten gelden evenzeer voor decentrale partijen. Wat dat betreft is de keuze voor regeling bij AMvB onlogisch en verdient het aanbeveling om ook het decentrale subsidiestelsel in zijn geheel in de wet op te nemen.

3. Donaties aan decentrale politieke partijen

Landelijke partijen moeten sinds de invoering van de Wfpp transparantie betrachten over hun donaties, een regeling die met de eerdergenoemde Evaluatiewet Wfpp per 1 januari 2023 is aangescherpt.¹⁵ Het feit dat de financiën van decentrale partijen daarbuiten vallen, was de Tweede Kamer al bij de totstandkoming van de Wfpp in 2013 een doorn in het oog. De regering wees op de uitvoeringslasten die de handhaving van transparantievereisten voor decentrale partijen met zich zou brengen,¹⁶ maar kon niet verhinderen dat de Kamer een amendement aannam dat alle partijen (dus ook de decentrale) ertoe verplichtte om een openbaar giftenreglement in het leven te roepen.¹⁷ De giftenreglementen die landelijke partijen moeten opstellen, gelden ook voor hun lokale afdelingen.¹⁸ In de praktijk sluiten deze reglementen dan ook vaak aan bij de vereisten van de Wfpp, waaraan de landelijke partijen sowieso gebonden zijn. Toch doen zich tal van verschillen voor.¹⁹ Onderzoek naar de giftenreglementen die zuiver lokale partijen hebben opgesteld is niet voorhanden, maar mede gegeven het enorme aantal lokale partijen dat Nederland kent – volgens het Kennispunt lokale politieke partijen waren dat er in 2022 925²⁰ – zullen zich ook hier waarschijnlijk grote verschillen voordoen.

Ook op dit punt adviseerde de Commissie-Veling om decentrale partijen onder de reikwijdte van de Wfpp te brengen, een missie die het kabinet echter voor zich uitschoof tot de indiening van de Wpp.²¹ Blijkens het conceptvoorstel heeft het kabinet woord gehouden. Om te beginnen moeten voor decentrale partijen – waaronder zoals gezegd ook afdelingen van landelijke partijen verstaan moeten worden – met landelijke partijen vergelijkbare transparantieverplichtingen gaan gelden. Zo moeten

Auteur

1. Mr. L.S.A. Trapman is docent en promovendus aan de Radboud Universiteit. De auteur dankt Paul Bovend'Eert voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Noten

2. Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, Amsterdam: Boom 2018 (hierna: Staatscommissie-Remkes 2018), p. 229-231.
3. *Kamerstukken II* 2018/19, 34430, nr. 10, p. 4, 10.

4. *Handelingen II* 2021/22, nr. 50, item 21, p. 1 e.v.

5. *Handelingen II* 2021/22, nr. 53, item 16, p. 25.

6. Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen*, 2018 (hierna: Commissie-Veling 2018), p. 5.

7. *Kamerstukken II* 2021/22, 35657, nr. 79.

8. Art. 2 conceptvoorstel.

9. *Kamerstukken II* 2004/05, 29869, nr. 4, p. 6. Ook is van belang dat in 2004 nog een aantal subsidiabele doelen aan de lijst werd toegevoegd: *Stb.* 2005, 374.

10. *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, nr. 3, p. 4.

11. Zie hoofdstuk 4 van het conceptvoorstel, in het bijzonder art. 25.

12. Art. 26 lid 1 conceptvoorstel.

13. Concept-MvT, p. 17.

14. *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, nr. 3, p. 1.

15. Zie daarover J.L.W. Broeksteeg & J. Gijsenbergh, ‘De Evaluatiewet Wfpp: tussentijdse of voorlopig eindstation?’, *TvCR* 2022, afl. 3, p. 200-218.

16. *Kamerstukken II* 2010/11, 32752, nr. 3, p. 14.

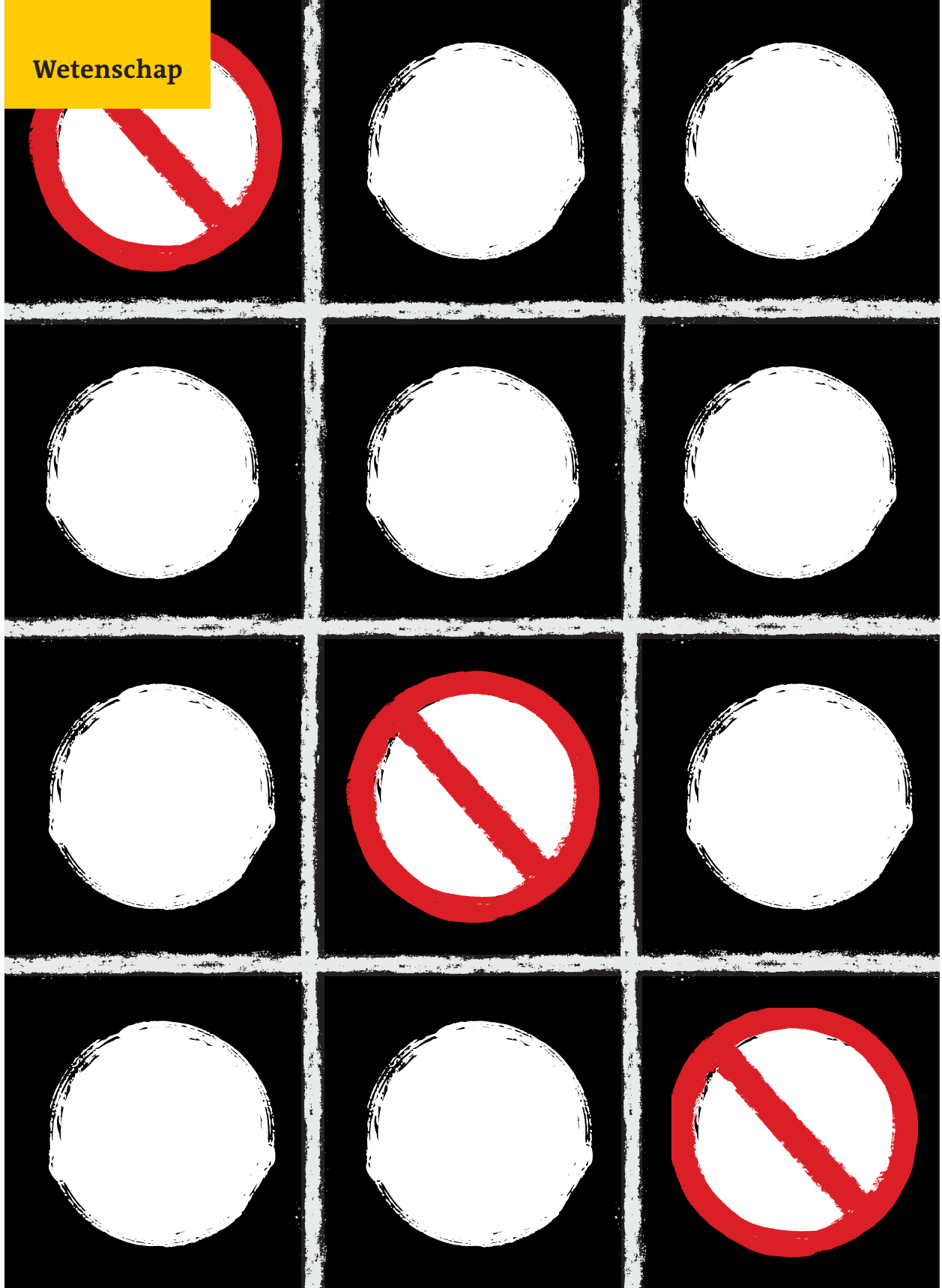
17. Art. 34 Wfpp.

18. Art. 34 lid 2 Wfpp.

19. Van een enkele partij is een giftenreglement zelfs onvindbaar: L.S.A. Trapman, ‘Transparantie van partijfinanciering op landelijk en decentraal niveau’, *TvCR* 2023, afl. 2 (toekomstige publicatie).

20. www.lokalopolitiekepartijen.nl/onderwerp/politiek/overzicht-lokale-en-regionale-politieke-partijen-in-nederland/

21. *Kamerstukken II* 2020/21, 35657, nr. 3, p. 7.



zij giften van € 200 openbaren en zijn anonieme bijdragen van meer dan € 50 verboden.²² Gelijksortige verplichtingen gelden voor landelijke partijen, met dien verstande dat de drempels voor decentrale partijen steeds een vijfde van de landelijke drempels bedragen. Dat geldt ook voor het giftenplafond, dat voor landelijke partijen € 100.000 bedraagt en voor decentrale partijen is vastgesteld op € 20.000.²³ Ook andere regels voor landelijke partijen – versnelde openbaarmaking van grote donaties, een specifiek regime in verkiezingstijd – krijgen een decentrale pendant.

De regels voor landelijke en decentrale partijen zijn dus vergelijkbaar, maar niettemin zijn er enkele verschillen.²⁴ Een opvallend verschil betreft de omgang met buitenlandse giften. Sinds de invoering van de Evaluatiewet Wfpp mogen landelijke partijen alleen giften aannemen van donateurs met de Nederlandse nationaliteit.²⁵ De achtergrond van die eis is dat alleen degenen die onderdeel uitmaken van de Nederlandse democratie daarop invloed mogen uitoefenen. Op het oog zijn de beoogde regels voor decentrale partijen op dit punt hetzelfde. Ook zij mogen alleen giften aannemen van Nederlandse donateurs.²⁶ Het

Op gemeentelijk niveau leidt dit ertoe dat een deel van de kiesgerechtigden niet mag doneren

verschil is er echter in gelegen dat dit er op gemeentelijk niveau toe leidt dat een deel van de kiesgerechtigden niet mag doneren. Voor deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen is het Nederlanderschap immers geen vereiste.²⁷ Kiezers moeten ingezetene van de gemeente zijn en indien zij geen onderdaan van een EU-lidstaat zijn moeten zij, kort gezegd, vijf jaar rechtmatig in Nederland hebben verbleven.²⁸

Als reden voor dit strenge regime voert de regering aan dat zo 'wordt voorkomen dat er via decentrale politieke partijen een al te gemakkelijke mogelijkheid ontstaat om de landelijke regels te ontwijken'.²⁹ De vrees is blijkbaar dat niet-Nederlanders giften aan lokale afdelingen van landelijke partijen verstrekken, die dit geld vervolgens doorsluizen naar de landelijke partij zelf. Volgens mij bestaat daarmee een onvoldoende rechtvaardiging om een substantiële groep kiesgerechtigden de mogelijkheid te ontnemen om de partij van hun keuze te ondersteunen. Het gaat hier om een regel ter bevordering van integere partijfinanciering op landelijk niveau die onvoldoende recht doet aan het specifieke karakter van het gemeentelijke democratische proces. Ook gaat het 'doorsluisargument' alleen op voor donaties aan lokale afdelingen van landelijke partijen en neemt het de positie van zuiver lokale partijen onvoldoende in ogenschouw. Bij donaties aan lokale partijen is het risico op doorsluizen te verwaarlozen, omdat deze partijen immers geen landelijke partij 'boven' zich hebben. Daarbij is van belang dat er op gemeentelijk niveau nogal wat lokale partijen zijn – in 2022 waren dat er zoals gezegd 925 – en dat 36% van de kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022 op een lokale partij stemde. Dit percentage groeit bovendien gestaag: vier jaar eerder ging het nog om 29%.³⁰

4. Interne organisatie van politieke partijen

Een volgend aspect van het conceptvoorstel betreft het formuleren van transparantieregels inzake de interne organisatie van politieke partijen. Iedere partij moet op haar website informatie publiceren over de benoemingsprocedure van de leden van het partijbestuur, de neveninstellingen, aan de partij gelieerde rechtspersonen en overige organen. Ook de voorwaarden voor het lidmaatschap,

de samenstelling en de benoeming van deze organen moeten openbaar zijn, evenals de totstandkoming en samenstelling van de kandidatenlijst.³¹

Blijkens de toelichting moet transparantie over de interne partijorganisatie kiezers en partijleden in staat stellen om een mening te vormen over de manier waarop de partij is ingericht. De regering geeft daarbij aan dat partijen zich, gelet op hun democratische sleutelrol, idealiter democratisch hebben georganiseerd. Tot het daadwerkelijk voorschrijven van interne partijdemocratie wil de regering echter niet overgaan. Wel volgt uit de bepalingen van Boek 2 BW, die op partijen van toepassing zijn indien ze de verenigingsvorm hebben – in de praktijk zijn alle in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen inderdaad verenigingen – dat de organisatiestructuur van partijen in die hoedanigheid aan een democratisch minimum moet voldoen. De Wpp gaat op dit gebied echter geen afwijkende of aanvullende eisen stellen.³²

Het opvallendste punt is de transparantieverplichting op het gebied van de totstandkoming en samenstelling van de kandidatenlijst. Tot nu toe normeert de wet de kandidaatstellingsprocedure vanaf het moment dat de kandidatenlijst wordt ingediend. De Kieswet stelt daarbij eisen in de vorm van, bijvoorbeeld, betaling van een waarborgsom en het overleggen van ondersteuningsverklaringen. De kandidaatstelling op partijniveau blijft daarbij buiten beeld. De transparantieverplichting die de Wpp in het leven moet gaan roepen, brengt daarin strikt genomen geen verandering. Het staat partijen nog altijd vrij om de interne kandidaatstellingsprocedure naar eigen goeddunken vorm te geven, zo lang zij daar maar openbaarheid over betrachten. Tegelijkertijd echter geeft de regering wel aan dat de interne kandidaatstelling haars inziens democratisch moet verlopen. Niet de wetgever, maar de kiezer moet partijen erop afrekenen als dat niet het geval is.

Voor het belang van een democratische kandidaatstelling valt veel te zeggen. Binnen het huidige constitutionele kader zijn verkiezingen zonder de betrokkenheid van politieke partijen ondenkbaar. Een lijstenstelsel van evenredige vertegenwoordiging noopt immers tot groepsvorming van gelijkgestemde kandidaten op nationaal niveau. De noodzakelijke democratische functie van partijen betekent dat ook de partijen zelf aan democratische uitgangspunten moeten voldoen. Een van die uitgangspunten betreft kiezersinvloed op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Deze samenstelling wordt gedeeltelijk al in de fase van kandidaatstelling bepaald: zij die niet op een kandidatenlijst staan, maken immers geen kans.³³ Ook in de kandidaatstellingsfase moet de invloed van kiezers (in de hoedanigheid van partijleden) dus gewaarborgd zijn. Tegen het belang van een wettelijke

22. Zie art. 49 en 45 conceptvoorstel.

23. Art. 29b Wfpp en art. 52 conceptvoorstel. Het giftenplafond voorkomt dat partijen al te zeer afhankelijk worden van één donateur en moet het risico op (een schijn van) belangenverstrengeling verkleinen. Ook op decentraal niveau is dat een wenselijke maatregel, bijvoorbeeld gelet op het risico van ondermijning. Zie daarover ook

Commissie-Veling 2018, p. 49.

24. Zie, voor een volledig overzicht van de verschillen, de concept-MvT, p. 18-20.

25. Art. 23a Wfpp, art. 39 conceptvoorstel. Dit betekent dat giften vanuit het buitenland niet in alle gevallen verboden zijn: als zij worden verstrekt door kiesgerechtigde Nederlanders of in het Nederlandse Handelsregister ingeschreven ondernemingen

zijn ze gewoon toegestaan.

26. Art. 53 conceptvoorstel.

27. Zie art. 130 Gw, art. 10 Gemw en art. 8 3 Kw.

28. Voor onderdanen van EU-lidstaten geldt dit laatste vereiste niet, zie art. 20 lid 2 sub b VWEU.

29. Concept-MvT, p. 18.

30. 'Lokale partijen nog dominant, grote

verschuivingen door debutanten blijven uit', *nos.nl*, 17 maart 2022.

31. Art. 10 conceptvoorstel.

32. Concept-MvT, p. 13.

33. Vgl. D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982, p. 186.

Er is op zichzelf niets tegen transparantie bij het vaststellen van de kandidatenlijst, maar als waarborg voor een intern democratische kandidaatstelling schiet transparantie tekort

regeling daaromtrent valt in te brengen dat kiezersinvloed al wordt gewaarborgd door de enkele toekenning van het kiesrecht en de vrijheid om een partij op te richten. Daarmee staan kiezers in principe voldoende middelen ter beschikking om hun onvrede kenbaar te maken als de interne kandidaatstelling niet democratisch verloopt. Dit argument overtuigt echter niet, om de simpele reden dat deze procedure in de praktijk niet naar behoren functioneert. Zo is van de PVV bekend dat zij intern niet democratisch is georganiseerd. Niettemin is de partij op dit moment met zeventien zetels de derde grootste partij en haalde zij de afgelopen vier verkiezingen steeds vijftien zetels of meer. Het kiezersoordeel biedt dus geen toereikende waarborg voor interne partijdemocratie.

Een transparantieverplichting op het gebied van de kandidaatstellingsprocedure doet hetzelfde: zij legt het oordeel in handen van de kiezer en impliceert dat ondemocratische kandidaatstelling geen probleem is op het moment dat de kiezer zich daar niet tegen uitspreekt. Die gedachte miskent het belang van een intern democratische kandidaatstellingsprocedure. Er is op zichzelf niets tegen transparantie bij het vaststellen van de kandidatenlijst, maar als waarborg voor een intern democratische kandidaatstelling schiet transparantie tekort. Alleen wettelijke voorschriften omtrent interne partijdemocratie bieden hier daadwerkelijk uitkomst.

5. Transparantieregister voor politieke advertenties

Microtargeting stelt politieke partijen in staat om hun campagneboodschappen toe te spitsen op specifieke doelgroepen. Partijen maken daarbij gebruik van persoonsgegevens die zij zelf hebben verzameld of laten verzamelen, bijvoorbeeld door techreuzen als Google en Meta. De Staatscommissie-Remkes wees in haar eindrapport op de gevaren hiervan. Zij constateerde dat microtargeting de verkiezingscampagne haar publieke karakter ontnaemt en de deur naar kiezersmanipulatie opent. Daardoor kan de techniek het maatschappelijk vertrouwen in een vrij en eerlijk verkiezingsverloop schaden.³⁴ De commissie stelde daarom voor om partijen hier tot transparantie te dwingen. Zij zouden verantwoording moeten afleggen over de voor microtargeting gebruikte persoonsgegevens, de gehanteerde zoekcriteria en de bedragen die partijen aan hun advertenties spenderen.³⁵

In het conceptvoorstel kiest de regering een iets andere aanpak. Het concept beoogt allereerst de oprichting van een publiekelijk toegankelijk register van politieke advertenties. Binnen vijf werkdagen na publicatie moeten partijen een kopie van de advertentie (of deze nu online, via de krant, radio, televisie of anderszins is verspreid) in het register deponeren.³⁶ De oprichting van een advertentieregister werd door de Staatscommissie-Remkes niet geadviseerd. Dat is vreemd, nu een dergelijk register

bij uitstek de aan microtargeting verbonden bezwaren kan wegnemen. Het register zorgt ervoor dat alle kiezers toegang hebben tot alle advertenties. Daarmee is het openbare karakter van de verkiezingscampagne gewaarborgd en wordt bijvoorbeeld duidelijk of partijen aan verschillende kiezers verschillende dingen beloven. Het risico op kiezersmanipulatie kan daarmee worden ondervangen. De door het conceptvoorstel voor de Wpp beoogde oprichting van een advertentieregister is dan ook zeer welkom.³⁷

Samen met de advertentie zelf moet volgens het concept ook informatie *over* de advertentie openbaar gemaakt worden.³⁸ Deze informatie moet worden opgenomen in een zogeheten 'transparantieverklaring', die gegevens bevat over de opdrachtgever van de advertenties, de kosten die ermee gemoeid zijn en allerlei aanvullende informatie over eventueel gebruikte targetingtechnieken (groepen ontvangers, gebruikte kenmerken, gebruikte categorieën persoonsgegevens, bron van die gegevens, doeleinden van de targeting en de redenen voor de keuze van deze kenmerken). Deze gegevens moeten bewaard worden tot vier jaar na de laatste publicatie of verspreiding van de boodschap. Op dit punt gaat het conceptvoorstel verder dan het advies van de Staatscommissie-Remkes, waarin van transparantie over de doeleinden van de targeting en de reden voor de keuze van bepaalde persoonskenmerken geen sprake is. Deze elementen zijn ontleend aan voorgenomen EU-regelgeving op het gebied van microtargeting, die vervat moet worden in de Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (hierna: de Transparantieverordening).³⁹ Ook hier is sprake van een verplichte transparantieverklaring, waarin grosso modo dezelfde gegevens moeten worden opgenomen als het conceptvoorstel voor de Wpp beoogt.⁴⁰ De beoogde reikwijdte van de Transparantieverordening is echter breder dan de maatregelen van de Wpp. De Europese verplichting tot transparantie in het kader van microtargeting is van toepassing op, simpel gezegd, alle actoren die in het kader van politieke reclame persoonsgegevens verwerken of voor deze verwerking verantwoordelijk zijn. Dat kunnen politieke partijen zijn, maar dat hoeft niet. Het stelsel dat het conceptvoorstel voor de Wpp beoogt, richt zich wél exclusief op politieke partijen.

Komt de Wpp er, dan is er dus sprake van een dubbele verplichting voor partijen.⁴¹ De vraag rijst wat dan de toegevoegde waarde is van de bepalingen van de Wpp op dit gebied. De regering merkt daarover op dat de Europese regelgeving niet vereist dat de transparantieverklaring op een centrale plek wordt gepubliceerd.⁴² Volgens het systeem van de voorgenomen Transparantieverordening wordt de verklaring in beginsel alleen getoond aan degenen die de advertentie, waarop de verklaring betrekking heeft, te zien krijgen. Daarop bestaat echter een uitzondering. De Europese *Digital Services Act* (DSA) verplicht 'zeer grote onlineplatforms', zijnde platforms met meer dan 45 miljoen maandelijks actieve gebruikers, ertoe om alle

advertenties die zij verspreiden in een register op te nemen.⁴³ Het voorstel voor de Transparantieverordening bepaalt dat deze zeer grote onlineplatforms niet alleen de advertentie zelf, maar ook de bijbehorende transparantieverklaring in dat register moeten opnemen.⁴⁴ Wel lijkt het zo te zijn dat de gegevens omtrent het gebruik van targetingtechnieken daar niet onder vallen. Het lijkt alleen te gaan om zaken als informatie over de opdrachtgever van de advertentie, de periode van verspreiding en de daarmee gepaard gaande uitgaven.⁴⁵ Gegevens omtrent het gebruik van targetingtechnieken hoeven alleen getoond te worden aan degene die de getargete boodschap te zien krijgt. Enige terughoudendheid is hier geboden, omdat de tekst van de Transparantieverordening nog niet definitief is. Daarnaast blinken de huidige formuleringen niet uit in helderheid en zal ook veel afhangen van de wijze waarop zij in de praktijk worden geïnterpreteerd.

Hoe dan ook: het conceptvoorstel voor de Wpp wil alle politieke partijen verplichten om de informatie over gebruikte targetingtechnieken aan iedereen te openbaren. De regering wijst erop dat op deze manier alle advertenties onderdeel kunnen worden van het publieke debat.⁴⁶ Dit debat moet dus niet alleen over de *inhoud* van de campagne gaan, maar ook over de *wijze waarop* partijen campagne voeren. Partijen wordt daarmee in feite gevraagd om inzage te geven in hun campagnestrategie. Dat is een substantiële beperking van hun vrijheid van meningsuiting (artikel 10 EVRM), omdat partijen ertoe verplicht worden bij het voeren van hun verkiezingscampagne bepaalde informatie aan de kiezer te openbaren. Evenals de inhoud van de advertentie zelf, moet ook deze informatie *over* de advertentie beschouwd worden als politieke meningsuiting, die een sterke bescherming van artikel 10 EVRM geniet.⁴⁷ Deze transparantieverplichting gaat verder dan zowel de regels op EU-niveau als de voorgestelde maatregelen van de Staatscommissie-Remkes. De regering kiest hier voor zwaardere maatregelen dan nodig is, nu de bezwaren tegen microtargeting al met het enkele bestaan van een advertentieregister grotendeels worden weggenomen. Het is van belang dat de personen die met een gerichte advertentie worden benaderd, ervan op de hoogte zijn *dat* dat gebeurt en op basis van welke persoonsgegevens zij zijn uitgekozen.

Publiek toegankelijke informatie over de campagnestrategie voegt weinig toe. Wat dat betreft zijn de maatregelen disproportioneel

Publiek toegankelijke informatie over de campagnestrategie voegt op dat punt weinig toe. Wat dat betreft zijn de maatregelen van het conceptvoorstel disproportioneel in het licht van de vrijheid van meningsuiting van partijen.

6. De Autoriteit Wet op de politieke partijen

Het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Wfpp rust bij de Minister van BZK, die daarbij ondersteund wordt door de Commissie toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp).⁴⁸ Al bij de invoering van de Wfpp, toen de minister met dit toezicht werd belast, werd op deze keuze terechte kritiek geuit door verschillende Kamerfracties.⁴⁹ De minister is immers zelf lid van een politieke partij en kan in de Kamer door de partijen ter verantwoording worden geroepen. Van een onafhankelijke positie van de toezichthouder, een vereiste voor adequaat toezicht, kan dus geen sprake zijn. Ook de Commissie-Veling wees in haar evaluatie van de Wfpp op de problematische positie van de minister in dezen, maar zij kon geen werkbaar alternatief bedenken.⁵⁰ Ook de oprichting van een nieuw toezichthoudend orgaan viel af, omdat de toezichthoudende taak daarvoor niet van voldoende omvang zou zijn.⁵¹

Als de Wpp wordt ingevoerd, dan gaat dat argument niet langer op. Toezicht heeft dan niet langer slechts betrekking op de financiering van landelijke partijen, maar ook op de financiering van decentrale partijen, de transparantievereisten omtrent de interne partijorganisatie én de regels omtrent het op te richten advertentieregister. Om die reden beoogt het conceptvoorstel voor de Wpp de oprichting van een Autoriteit Wet op de politieke partijen (hierna: de Autoriteit), die met deze flink gegroeide toezichtstaak belast moet worden.⁵² De Autoriteit moet

34. Staatscommissie-Remkes 2018, p. 233-235.

35. Staatscommissie-Remkes 2018, p. 239.

36. Art. 59 lid 1 sub a conceptvoorstel.

37. Daartoe is door verschillende auteurs dan ook herhaaldelijk opgeroepen. Zie F.J. Zuiderveen Borgesius e.a., 'Online politieke microtargeting. Een zegen of een vloek voor de democratie?', *NJB* 2019/528, afl. 10, p. 662-669, i.h.b. p. 668; R.J.B. Schutgens & J.J.J. Sillen, 'Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans', *RMThemis* 2019, afl. 3, p. 118-131, i.h.b. p. 129.

38. Art. 59 lid 1 sub b conceptvoorstel.

39. COM(2021)731.

40. Vgl. COM(2021)731, art. 12 jo. Bijlage II.

41. De regering geeft dan ook aan dat de Europese en nationale transparantieverklaring een gelijke strekking kunnen hebben: concept-MvT, p. 24.

42. Concept-MvT, p. 24.

43. Zie art. 33 en 39 DSA.

44. COM(2021)731, art. 7 lid 6.

45. Vgl. COM(2021)731, art. 7 lid 6. Voor de in het advertentieregister op te nemen informatie wordt daar verwezen naar art. 7 lid 2 van het voorstel. De informatie omtrent targetingtechnieken moet echter geopenbaard worden op grond van een ander artikel, namelijk art. 12 lid 4.

46. Concept-MvT, p. 22.

47. Vgl. L.S.A. Trapman, 'Online verkiezingscampagnes, transparantie en de EU. Op zoek naar de "onderliggende logica"', *NJB* 2022/2097, afl. 30, p. 2422.

NJB 2022/2097, afl. 30, p. 2422.

48. Art. 35-38 Wfpp.

49. *Kamerstukken II* 2011/12, 32752, C, p. 12-14.

50. De commissie verkende de optie van de Kiesraad, maar die viel af omdat bemoeienis met de financiën van politieke partijen een schijn van partijdigheid met zich zou kunnen meebrengen. Zie Commissie-Veling 2018, p. 53. Wel adviseerde zij om de adviserende taak van de Ctfpp uit te breiden, een advies dat de wetgever opvolgde in de Evaluatiewet Wfpp.

51. Commissie-Veling 2018, p. 53.

52. Zie Hoofdstuk 9 van het conceptvoorstel. Eerder werd in de literatuur ook wel gesuggereerd om het toezicht op (de financiën van) politieke partijen uit te laten oefenen door de Rekenkamer, die belast is met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk (art. 76 Gw). Zie bijvoorbeeld P.P.T. Bovend'Eert, 'Financiering van politieke partijen. Verbetering van wetgeving dringend gewenst', in: J.L.W. Broeksteeg & R.B.J. Tinnevelt (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 131. Op deze mogelijkheid gaat de regering in de toelichting bij het conceptvoorstel niet in. Gezien het feit dat het toezicht op partijen zich ook moet gaan uitstrekken tot een aantal niet-financiële aspecten, is het echter ook niet verwonderlijk dat de Rekenkamer direct afvalt.

gaan bestaan uit een maximaal vijfkoppig bestuur, waarvan de leden door de minister worden benoemd voor ten hoogste vier jaar.⁵³ De onafhankelijkheid van de Autoriteit wordt gewaarborgd door haar de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) te geven. Zbo's zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister; de minister is stelselverantwoordelijk en kan geen besluiten nemen in individuele gevallen.⁵⁴ Ook is van belang om te vermelden dat het conceptvoorstel voorziet in een lijst van incompatibiliteiten. Personen die in de afgelopen vier jaar bijvoorbeeld Kamerlid, minister of staatssecretaris zijn geweest, komen niet voor benoeming in aanmerking.⁵⁵ Daarmee wordt (de schijn van) politieke beïnvloeding van de Autoriteit tegengegaan. De Autoriteit krijgt de in de Awb opgenomen toezichtbevoegdheden.⁵⁶ Bij overtreding van de bepalingen van de Wpp kan de Autoriteit een last onder dwangsom of bestuurlijke boete opleggen.⁵⁷ Tegen besluiten van de Autoriteit staat een rechtsgang open conform, opnieuw, de bepalingen van de Awb.

Daarmee is, in ieder geval op het eerste gezicht, sprake van een adequaat toezichtmechanisme dat een duidelijke verbetering biedt ten opzichte van de problematische positie van de Minister van BZK. Wel verdient de daadwerkelijke uitoefening van het toezicht nog enige overdenking. Op enkele gebieden zal het toezicht volgens de conceptmemorie van toelichting steekproefsgewijs uitgeoefend gaan worden. Dit geldt in het bijzonder voor het toezicht op de naleving van de verplichtingen die gelden voor decentrale partijen.⁵⁸ Intensieve controle op alle decentrale partijen acht de regering onmogelijk. De personele capaciteit en het budget van de Autoriteit schieten daarvoor tekort.⁵⁹ Dat kan problematische gevolgen hebben. Zo wordt het aan decentrale partijen zelf overgelaten om te bepalen of zij uit veiligheidsoverwegingen afzien van de openbaarmaking van donateursgegevens. Landelijke partijen hebben daarvoor – ook nu al – toestemming van de toezichthouder nodig. Als op de financiële verantwoording van decentrale partijen slechts steekproefsgewijs controle wordt uitgeoefend, kan dit ertoe leiden dat zij al te gemakkelijk van openbaarmaking afzien, bijvoorbeeld wanneer een donateur heeft aangegeven simpelweg niet met zijn politieke voorkeur te koop te willen lopen. De vraag is in hoeverre het zin heeft om het toezicht op decentrale partijen op te dragen aan een instantie die daarvoor al vanaf het begin niet de toereikende middelen heeft. Het verdient wat mij betreft dan ook aanbeveling om decentrale partijen, evenals landelijke partijen, toestemming te laten vragen aan de Autoriteit om de publicatie van donateursgegevens achterwege te laten.

7. Partijverbod

De recente oproep van Kamerleden Paternotte en Sneller⁶⁰ (D66) tot het vergemakkelijken van het kunnen opleggen van een partijverbod heeft heel wat stof doen opwaaien.⁶¹

De beoogde regeling in de Wpp moet echter los worden gezien van die oproep. Ook dit element van het conceptvoorstel is te herleiden tot het advies van de Staatscommissie-Remkes, die er in haar eindrapport op wees dat de huidige grondslag voor het verbieden van politieke partijen te algemeen is.⁶² Die grondslag wordt gevormd door artikel 2:20 BW (oud), dat bepaalt dat rechtspersonen kunnen worden verboden en ontbonden indien hun werkzaamheden 'in strijd [zijn] met de openbare orde'.⁶³ In het conceptvoorstel voor de Wpp wordt die maatstaf vervangen door 'een daadwerkelijke en ernstige bedreiging [...] voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat'.⁶⁴ Daarnaast geldt dat niet alleen de werkzaamheden, maar ook de doelstelling van een partij meeweegt bij het verbieden en ontbinden van een partij. De 'grondbeginselen van de democratische rechtsstaat' worden vervolgens (in een niet-limitatieve opsomming) gespecificeerd.⁶⁵ Eronder vallen bijvoorbeeld periodieke, vrije en geheime verkiezingen, democratische besluitvorming en grondrechten. Het betreft voor de hand liggende elementen, die bijvoorbeeld ook in de toelichting bij de recentelijk ingevoerde Algemene bepaling in de Grondwet voorbijkwamen. Het is goed dat daarmee afscheid wordt genomen van het onbepaalde openbare ordebegrip, al is ook de nieuwe verbodsgrond betrekkelijk vaag. Wanneer vormt een partij bijvoorbeeld een daadwerkelijke en ernstige bedreiging voor grondrechten?

Artikel 2:20 BW wordt (ook) door lagere rechters en op initiatief van het Openbaar Ministerie toegepast. De bevoegdheid om een partijverbod op te leggen moet echter exclusief komen te rusten bij de Hoge Raad, die hier op verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over oordeelt. Op dit punt wijkt de regering af van het voorstel van de staatscommissie, die de taak wilde neerleggen bij een constitutioneel hof.⁶⁶ Bij gebreke daarvan acht de regering de Hoge Raad, gezien zijn constitutioneel vooraanstaande positie, het meest geschikt voor deze taak. De regering kiest daarnaast voor rechtspraak in één instantie omdat zij het van belang acht dat zo snel mogelijk uitsluitel wordt geboden over het voortbestaan van een partij.⁶⁷ Daar staat tegenover dat, juist bij het verbieden van voor de Nederlandse democratie onmisbare organisaties als politieke partijen, het belang van een correctiemechanisme op 'verkeerde' rechtspraak in de vorm van een beroepsmogelijkheid, veel gewicht in de schaal zou moeten leggen. Daarbij speelt ook mee dat de verbodsgrond zoals gezegd niet uitblinkt in helderheid. Een (door de rechter te formuleren) nader interpretatiekader is noodzakelijk. Een evenwichtige ontwikkeling van dit kader is juist gebaat bij rechtspraak in meerdere instanties. Wel kan de partij uiteraard naar het EHRM stappen met een klacht over schending van artikel 11 EVRM. Het Hof biedt lidstaten op het gebied van partijverboden weinig beoordelingsruimte, zodat op

De vraag is in hoeverre het zin heeft om het toezicht op decentrale partijen op te dragen aan een instantie die daarvoor al vanaf het begin niet de toereikende middelen heeft

internationaal niveau een tweede, strenge en intensieve toets kan worden verricht.⁶⁸ Gezien de lange doorlooptijd van zaken bij het EHRM is daarbij overigens sowieso geen sprake van snelle duidelijkheid omtrent het voortbestaan van een partij.

8. Afsluitende opmerkingen

Het conceptvoorstel voor de Wpp adresseert een aantal gebreken in de bestaande regels omtrent politieke partijen. Decentrale politieke partijen moeten nu ook gesubsidieerd gaan worden, zij moeten transparantie gaan betrachten over ontvangen donaties en er komt – eindelijk – een onafhankelijke toezichthouder. Bij de beoogde

Het grote belang van transparantie voor het kiezersoordeel vormt het meest in het oog springende punt van het conceptvoorstel

vormgeving van de regels op dit gebied zijn weliswaar enkele kanttekeningen te plaatsen, maar dat neemt niet weg dat de aangekondigde stappen in beginsel welkom zijn. Datzelfde geldt voor de nieuwe regeling omtrent het partijverbod, die voorziet in een specifiekere verbodsgrondslag dan het onbepaalde openbare ordebegrip van artikel 2:20 BW.

Minder voor de hand liggend zijn de overige regels die sterk leunen op het belang van transparantie. De verplichtingen op het gebied van interne partijdemocratie en verkiezingscampagnes moeten de onafhankelijke positie van partijen niet inperken, maar juist versterken, zo stelt de regering in de toelichting.⁶⁹ Volgens mij valt echter niet te ontkennen dat die onafhankelijke positie per definitie wordt ingeperkt door partijen extra verplichtingen op te leggen. Wat daar ook van zij, blijkt het voorstel moet de kiezer zijn keuze niet langer ‘slechts’ kunnen baseren op de standpunten van partijen en hun financiële integriteit, zoals nu het geval is, maar moet hij daarbij ook de interne partijstructuur en de wijze van campagnevoering in ogenschouw kunnen nemen. Het grote belang van transparantie voor het kiezersoordeel vormt wat mij betreft het meest in het oog springende punt van het conceptvoorstel. Een reden te meer om de toekomstige behandeling van het voorstel nauwgezet te volgen. •

⁵³. Art. 76 lid 3 conceptvoorstel.

⁵⁴. Zie ook art. 75 lid 2 conceptvoorstel, dat voorschrijft dat art. 22 Kaderwet zbo's niet van toepassing is op de Autoriteit. Dit artikel bepaalt dat de minister besluiten van zbo's kan vernietigen.

⁵⁵. Art. 76 lid 4 conceptvoorstel. De Wfpp kent per 1 januari 2023 eenzelfde soort bepaling voor de leden van de Ctfpp.

⁵⁶. Met uitzondering van de artikelen 5:18 en 5:19 Awb (zie art. 81 lid 2 conceptvoorstel).

⁵⁷. Art. 82 en 83 conceptvoorstel.

⁵⁸. Maar zie ook bijvoorbeeld p. 27 van de concept-MvT, waar de regering aangeeft dat het toezicht op de naleving van de verplichting om advertenties in het advertentieregister te plaatsen, ook steekproefsgewijs zal worden uitgeoefend.

⁵⁹. Concept-MvT, p. 28.

⁶⁰. Zie voor de motie-Sneller *Kamerstukken // 2022/23*, 36200-VI, nr. 71.

⁶¹. Dat het versoepelen van de regeling een slecht voorstel is, werd door Broeksteeg

treffend verwoord: J.L.W. Broeksteeg, 'Een sneller verbod van politieke partijen: overbodig en onwenselijk', *NJB* 2022/2873, afl. 40, p. 3307-3309.

⁶². Staatscommissie-Remkes 2018, p. 221.

⁶³. NB: dat artikel is per 1 januari 2022 gewijzigd, onder meer door het openbare ordebegrip nader te specificeren in de tekst van de bepaling. Politieke partijen vallen vooralsnog echter onder het artikel zoals dat tot 1 januari 2022 gold. Zie art. 32a Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek.

⁶⁴. Art. 86 lid 1 conceptvoorstel.

⁶⁵. Art. 86 lid 2 conceptvoorstel.

⁶⁶. Staatscommissie-Remkes 2018, p. 215.

⁶⁷. Concept-MvT, p. 35.

⁶⁸. Zie bijvoorbeeld EHRM 13 februari 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0213JUD004134098 (*Refah Partisi (The Welfare Party) and Others/Turkey*).

⁶⁹. Concept-MvT, p. 2-3.