Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

36 742 Regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie en financiën, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbieden van politieke partijen (Wet op de politieke partijen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave:

1	Inleiding	1
2	Ontwikkeling wet- en regelgeving politieke partijen	6
3	Reikwijdte wetsvoorstel	10
4	Politieke verenigingen	19
5	De financiering van landelijke politieke partijen	22
6	De financiering van decentrale politieke partijen	49
7	Toezicht en handhaving	67
8	Regels over het verbieden van politieke partijen	78
9	Verhouding Wpp tot het hoger recht	90
10	Gevolgen wetsvoorstel	98
11	Uitvoering	102
12	Financiële gevolgen	103
13	Advies en consultatie	103
14	Invoeringstoets en periodieke evaluatie	119
15	Inwerkingtreding	121
ARTIKELSGEWIJS DEEL		122

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en strekking

Politieke partijen vervullen een belangrijke en onmisbare rol in het Nederlandse politieke systeem.[1] Ze verwoorden de uiteenlopende wensen en opvattingen die in de Nederlandse maatschappij leven en vormen zo de brug tussen de samenleving en het proces van politieke besluitvorming, op zowel landelijk als decentraal niveau. Omgekeerd helpen politieke partijen de kiezer om standpunten in te nemen over actuele kwesties door hiervoor aandacht te vragen en hierover informatie aan te reiken. Ook zijn politieke partijen van vitaal belang doordat zij mensen voor politieke functies rekruteren en selecteren. Politieke partijen vormen daarmee een essentiële infrastructuur voor burgers om zich te verenigen.[2] Ondanks het grote belang van politieke partijen in onze democratie

[1] Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), «Lage Drempels, Hoge Dijken», Den Haag: 2018.

[2] «wat is echte democratie», Jan-Werner Müller, 2021, Nieuw Amsterdam

kst-36742-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

bestaat er tot op heden nog geen definitie die vormgeeft aan bovenstaande betekenis.

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

Maar Nederland is ook veranderd. Het politieke landschap wordt niet meer gekenmerkt door verzuiling en is volatieler geworden. Tegelijkertijd klinkt in het maatschappelijk en academisch debat steeds meer het geluid dat de democratie niet gebaat is bij complete afzijdigheid van wetgever en bestuur. Gezien de cruciale rol die politieke partijen binnen onze democratische rechtsstaat vervullen mag bij uitstek van partijen worden verwacht dat zij integer en transparant handelen en zich houden aan de kaders die de wet stelt, en dat zij zichzelf daarbij een voorbeeld stellen voor de samenleving. In lijn met de Staatscommissie parlementair stelsel is het kabinet van mening dat het functioneren van politieke partijen verder wordt versterkt door dit ook te verankeren in wettelijke kaders en regels. Dergelijke kaders en regels bevorderen de onafhankelijkheid van politieke partijen en verzekeren dat zij ten opzichte van burgers en instituties ook in de toekomst hun vitale scharnierfunctie blijven vervullen binnen het democratisch proces.

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

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

Gelet op het belang van terughoudendheid van overheidswege ten opzichte van politieke partijen vergt het verwezenlijken van deze doelen een delicate evenwichtsoefening. Dit voorstel van wet strekt ertoe deze evenwichtsoefening uit te voeren. Daartoe bundelt het voorstel verschillende bestaande en nieuwe regels met betrekking tot de positie van politieke partijen in één wet. Met deze bundeling geeft de regering gevolg aan de reactie van kabinet-Rutte III in 2019 op het eindrapport van de Evaluatie – en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (Commissie-Veling). Hierin werd aangekondigd dat een start zou worden gemaakt met een voorstel voor een Wet op de politieke partijen (Wpp).[3] Bij zijn aantreden heeft het kabinet-Rutte IV in 2021 besloten de voorbereiding van dat voorstel voort te zetten.[4] Ook wordt met dit wetsvoorstel een aanbeveling gevolgd van de Staatscommissie parlementair stelsel.[5]

In de Wpp komen vijf onderwerpen met betrekking tot politieke partijen samen. Deze onderwerpen worden in de hoofstukken 4 t/m 8 van het algemeen deel van deze toelichting uitgebreid. Hieronder, in paragraaf 1.2, worden de onderwerpen alvast op hoofdlijnen toegelicht en in de bredere constitutionele context van de doelstellingen van de wet geplaatst. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 stilgestaan bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving ten aanzien van politieke partijen. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt hoe de Nederlandse traditie ten opzichte van politieke partijen is ontstaan. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de keuze voor een wet die geen uitdrukkelijke grondslag heeft in de Grondwet.

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

In de hoofdstukken 9 t/m 15 komen tot slot een aantal vaste onderdelen van een memorie van toelichting aan de orde, zoals de verhouding van de Wpp tot hoger recht, de uitvoering van de wet en de financiële gevolgen hiervan.

In deze toelichting probeert de regering zo helder mogelijk uiteen te zetten op welke manier de wettelijke regels in deze wet ook in de praktijk uitwerken voor politieke partijen. In lijn met de toezegging van de Minister van Binnenlandse Zaken aan het lid Koole tijdens de behandeling van de Evaluatiewet Wfpp in de Eerste Kamer, worden in deze toelichting op sommige plekken regels ook door middel van fictieve voorbeelden geïllustreerd.

---

[3] Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54, p. 3.

[4] Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», p. 6. Zie bijlage identifier 1009826 bij Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77.

[5] Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), «Lage Drempels, Hoge Dijken», Den Haag: 2018, p. 229. Bijlage identifier 867564 bij Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 9.

1.2. Hoofdlijnen van het voorstel

Politieke verenigingen

In een representatieve democratie is het essentieel dat kiezers een vrije, goed geïnformeerde keus kunnen maken. Zoals eerder beschreven, vervullen politieke partijen hierbij een belangrijke functie. Ook als zij pas recent zijn opgericht of er bij de laatstgehouden verkiezing niet in zijn geslaagd om een of meer zetels te bemachtigen. Ook dan kunnen zij immers nog steeds een brug slaan tussen wat onder een deel van het electoraat leeft en de politieke besluitvorming, bijvoorbeeld door gelijkgestemden rond een thema te mobiliseren, door haar vertegenwoordigers te laten inspreken of door de trachten met opiniebijdragen de publieke opinie te beïnvloeden. Dit alles met als secondair doel om bekender te worden en bredere steun voor haar standpunten te verwerven, opdat bij een volgende verkiezing wél een of meer zetels aan de lijst worden toegekend waarboven de voor haar registreerde aanduiding vermeld staat.

Om deze reden kiest de regering er in deze wet voor om daarin naast de definitie van het begrip «politieke partij», die ook al voorkomt in de Wfpp, ook een definitie van het begrip «politieke vereniging» te introduceren. In het dagelijks spraakgebruik bestaat er géén verschil tussen beide begrippen. Huiselijk geformuleerd is het verschil in de zin van deze wet hierin gelegen dat een politieke partij wél vertegenwoordigd is in een vertegenwoordigend orgaan terwijl de politieke vereniging dat nog niet of niet meer is. Zie voor een meer precieze omschrijving van het onderscheid paragraaf 3.1 van deze toelichting. Het onderscheid dat een politieke partij meer invloed heeft op de politieke besluitvorming dan een politieke vereniging komt ook in deze wet tot uitdrukking. Veel daarin neergelegde regels richten zich alleen op politieke partijen in de zin van deze wet.

Deze wet verplicht politieke verenigingen om een bepaalde mate van transparantie te betrachten wat betreft hun interne organisatie (hoofdstuk 4 van deze toelichting) en verplicht politieke partijen daarenboven om ook transparant te zijn over hun financiering (hoofdstukken 5 en 6 van deze toelichting). Deze regels hebben als doel de partijen weerbaarder te maken en in het verlengde daarvan de parlementaire democratie te versterken. Met deze regels wordt namelijk het risico verkleind dat politieke partijen te maken krijgen met onwenselijke financiële beïnvloeding.

De in deze wet opgenomen kaders hebben als doel de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken door de wettelijke kaders voor politieke partijen aan te passen aan actuele ontwikkelingen die deze onafhankelijkheid zouden kunnen belemmeren. Een voorbeeld hiervan zijn de voorgestelde regels voor de transparantie van de interne organisatie van politieke verenigingen en politieke partijen. Vanwege het belang van de vrijheid van vereniging acht de regering het niet passend om bovenop de voor verenigingen geldende regels in het Burgerlijk Wetboek aanvullende eisen aan de interne organisatie van politieke partijen te stellen. Dit blijft een zaak van de politieke partijen zelf. Tegelijkertijd is het gezien de belangrijke functie die politieke partijen vervullen in onze democratie en het bestuur van belang dat het voor eenieder inzichtelijk wordt hoe zij zijn georganiseerd. De transparantie van de interne organisatie van politieke partijen zal daarom worden vergroot. Politieke verenigingen en partijen worden met de komst van de Wpp verplicht om op hun website inzicht te bieden in hun interne procedures: hoe komen kandidatenlijsten tot stand en hoe wordt een partijbestuur verkozen.

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

1.2.1. Financiering van landelijke politieke partijen

Regelgeving over de financiering van landelijke politieke partijen is thans te vinden in de Wfpp, zoals laatstelijk – per 1 januari 2023 – gewijzigd door de Evaluatiewet Wfpp.[6] Deze regelgeving wordt, met enkele aanpassingen, integraal onderdeel van de Wpp. De betreffende regels verplichten politieke partijen tot transparantie en helpen daarmee de weerbaarheid van onze democratie te vergroten.

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

1.2.2. Financiering van decentrale partijen

Sinds de invoering van de Wfpp zijn steeds meer taken en verantwoordelijkheden bij het decentraal bestuur belegd.[7] Dit vraagt veel van het decentraal bestuur, maar ook van de organen die het bestuur dienen te controleren. Voor decentrale politieke partijen geldt daarmee in toenemende mate dat zij, net als landelijke politieke partijen, bijdragen aan publieke besluitvorming en verantwoording. In het licht hiervan acht de regering het passend om de bestaande regelgeving ten aanzien van landelijke politieke partijen in de Wpp in grote lijnen ook toe te passen op decentrale politieke partijen (waaronder ook afdelingen van politieke partijen). Dit betekent dat deze politieke partijen enerzijds moeten voldoen aan (transparantie)regels, maar anderzijds ook aanspraak kunnen maken op subsidie. Bij de exacte invulling hiervan wordt rekening gehouden met de verschillen tussen landelijke en decentrale politieke partijen. In hoofdstuk 6 van deze toelichting worden deze verschillen nader beschreven.

1.2.3. Instelling van een onafhankelijke Autoriteit

Een hoofddoel van de Wpp is om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken. Het past daarbij om ook het toezicht op politieke partijen niet langer te beleggen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar bij een onafhankelijke toezichthouder. Daartoe wordt de Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp) ingesteld. De Napp wordt niet alleen belast met het verlenen en vaststellen van subsidies voor landelijke en decentrale politieke partijen en het registreren van de neveninstellingen van politieke partijen, maar ook met het toezicht op de naleving van deze wet. Aldus vormt de instelling van de Napp een

---

[6] Evaluatiewet Wfpp (Stb. 2022, 412).
[7] Staat van het Bestuur 2020 p. 4

volgens de regering wezenlijk complement voor de bundeling van verschillende regels ten aanzien van politieke partijen in één wet. De taken en de werking van de Napp worden nader toegelicht in hoofdstuk 7 van deze toelichting.

1.2.4. Rechterlijke bevoegdheid om politieke partijen te verbieden; het partijverbod

Tot slot introduceert de Wpp, in lijn met het advies van de Staatscommissie parlementair stelsel, een eigenstandige regeling voor de bevoegdheid van de rechter om politieke partijen te verbieden. Deze regeling vervangt de bestaande mogelijkheid om politieke partijen te verbieden en te ontbinden, opgenomen in de oude regeling van artikel 2:20 BW. Volgens de Staatscommissie is het in deze bepaling centraal gestelde begrip «openbare orde» door zijn onbepaaldheid onvoldoende toegesneden op de positie van politieke partijen.[8] De in de Wpp opgenomen regeling moet duidelijker maken op welke gronden politieke partijen door de rechter kunnen worden verboden. Het ondermijnen of afschaffen van fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat is een grond voor het verbieden van een politieke partij. Daarmee krijgt de rechter (in dit geval de Hoge Raad) handvatten aangereikt om te kunnen bepalen of onder de gegeven omstandigheden de oplegging van een partijverbod is gerechtvaardigd. Hiermee wil de regering de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat en de democratische rechtsorde versterken. Tegelijkertijd wil zij recht doen aan de specifieke positie die politieke partijen innemen in het proces van vertegenwoordiging en democratische besluitvorming.

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

2. Ontwikkeling wet- en regelgeving politieke partijen

2.1. Van los georganiseerde kiesverenigingen tot Wfpp

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

Vanaf de jaren zestig van de 20e eeuw begon dit beeld langzaam te veranderen. Door maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering en ontkerkelijking (de «ontzuiling») werd het minder vanzelfsprekend om lid te zijn van de partij uit de «eigen» zuil en altijd op deze partij te

[8] Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel, p 221.

stemmen. Het ledental van de partijen daalde sterk (van 750.000 in 1956 naar minder dan 400.000 in 1970).

Als gevolg hiervan veranderde de verhouding tussen de politieke partijen, de burger en de overheid. Doordat door de dalende ledentallen onder andere de inkomsten uit contributies daalden, moesten politieke partijen op zoek naar nieuwe inkomstenbronnen. Deze werden onvoldoende gevonden. Steun van de overheid bleek onontbeerlijk. In 1972 werd daarom een subsidieregeling voor de politiek-wetenschappelijke instituten geïntroduceerd. In daaropvolgende jaren volgden de subsidies voor de politieke vormings- en scholingsinstituten en de politieke jongerenorganisaties. De politieke partijen zelf kregen nog geen subsidie, omdat dit als te risicovol voor hun onafhankelijke positie werd gezien.

2.1.1. Wet subsidiëring politieke partijen

De eerste directe subsidieregeling voor politieke partijen kwam er pas eind jaren negentig. In 1996 constateerde toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal, dat gelet op het teruglopend aantal leden van de meeste politieke partijen de tijd gekomen was om «de subsidierelatie tussen de rijksoverheid en politieke partijen te baseren op de notie dat goed functionerende politieke partijen van essentieel belang zijn voor een vitale democratie».[9] In de in 1999 in werking getreden Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) werd hier gevolg aan gegeven: de bestaande subsidieregelingen werden gebundeld in deze wet en er werd een subsidieregeling voor de politieke partijen zelf geïntroduceerd.[10] Om de gewenste onafhankelijkheid van de overheid te bewaren kreeg deze subsidieregeling de vorm van een brede doeluitkering en werden de subsidiabele activiteiten zeer breed geformuleerd. Tevens werd in de Wspp aan het verkrijgen van subsidie de voorwaarde verbonden dat een politieke partij «een vereniging waarvan de aanduiding op grond van artikel G 1 van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer» moest zijn.[11] Dit betekende dat voor de eerste maal een definitie van het begrip «politieke partij» in een wet werd opgenomen.

Naast de verenigingseis werd ook de eis geïntroduceerd dat een politieke partij om voor subsidie in aanmerking te komen ten minste 1.000 leden moest tellen, die elk jaarlijks ten minste 25 gulden aan contributie betaalden. Deze subsidievoorwaarde moest voorkomen dat «partijen die weinig meer inhouden dan een aan een Kamerfractie gelieerde lege huls zonder enige binding met de samenleving» subsidie zouden kunnen gaan ontvangen.[12]

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

---

[9] Kamerstukken II 1995/96, 24 688, nr. 1.
[10] Kamerstukken II, 1997/98, 25 704, nr. 3.
[11] Sinds 1989 stond in de Kieswet dat alleen verenigingen een aanduiding konden registreren met het doel om deze bij verkiezingen boven een kandidatenlijst te kunnen laten plaatsen.
[12] Kamerstukken II, 1997–98, 25 704, nr. 3, p.7.

2.1.2. Wet financiering politieke partijen

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

2.1.3. Evaluatiewet Wet financiering politieke partijen (Evaluatiewet Wfpp)

In 2017 en 2018 heeft de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen de Wfpp geëvalueerd. In haar eindrapport «Het publieke belang van politieke partijen» heeft deze commissie een aantal aanbevelingen gedaan.[13] Die aanbevelingen hebben de basis gevormd voor de op 1 januari 2023 in werking getreden Evaluatiewet Wfpp, waarmee de Wfpp is aangepast. De Evaluatiewet Wfpp had een aantal doelen.[14] Ten eerste werd met die wet beoogd de transparantie van de financiering van politieke partijen en hun neveninstellingen verder te vergroten en het risico op oneigenlijke financiële beïnvloeding verder te beperken. Hiertoe zijn de volgende maatregelen getroffen:

– het drempelbedrag waarboven gegevens over giften openbaar moeten worden gemaakt is verlaagd van € 4.500,– per donateur per jaar naar € 1.000,– per donateur per jaar;
– bij giften van rechtspersonen boven de € 1.000,– moet worden gemeld wie de uiteindelijk belanghebbenden van deze rechtspersonen zijn;
– giften van niet-Nederlanders zijn verboden;
– de grens voor anonieme giften is verlaagd van € 1.000,– naar € 250,–;
– er is een cumulatief giftenmaximum ingevoerd van € 100.000,– per donateur per kalenderjaar dat door politieke partijen, neveninstellingen en kandidaten bij Tweede Kamerverkiezingen ontvangen mag worden.

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

– substantiële giften vanaf € 10.000,– per donateur per kalenderjaar moeten binnen drie werkdagen na ontvangst worden gemeld bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), die deze giften vervolgens openbaar maakt;
– de transparantieregels voorafgaand aan Tweede Kamerverkiezingen gelden ook voor neveninstellingen die kandidaten op de kandidatenlijsten van politieke partijen ondersteunen;
– de subsidieaanvragen en -verantwoordingen van de politieke partijen die subsidie ontvangen worden openbaar;
– politieke partijen in de zin van de Wfpp worden verplicht de giften en de schulden die zij, hun neveninstellingen en hun kandidaten hebben ontvangen of zijn aangegaan, in de periode tussen de 21e dag vóór een

[13] Eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag, 2018). Bijlage identifier 831379 bij Kamerstukken II 2017/18, 32 752, nr. 50.
[14] Kamerstukken II, 2020/21, 35 657, nr. 3, p.4.

verkiezing voor de Tweede Kamer en de verkiezingsdag te melden bij de Minister van BZK. De Minister maakt deze giften vervolgens uiterlijk twee maanden na de dag van de stemming openbaar.[15]

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

– het verband tussen electorale steun en de hoogte van de subsidie is versterkt. De subsidie wordt gedurende de hele zittingsduur van de Kamer gebaseerd op het aantal Kamerzetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing voor de Tweede Kamer, of in het geval zij geen zetels heeft in de Tweede Kamer de laatstgehouden verkiezing voor de Eerste Kamer, heeft behaald;
– de hoogte van de subsidie is gestabiliseerd. Na een verkiezing wordt de hoogte van de subsidie in een jaar tijd in vier stappen van 25% (na respectievelijk drie, zes, negen en twaalf maanden) aangepast aan het nieuwe subsidiebedrag. Deze systematiek geldt voor zowel politieke partijen die ten opzichte van de voorlaatste verkiezingsuitslag één of meerdere zetels hebben gewonnen, als voor politieke partijen die één of meerdere zetels hebben verloren. Politieke partijen die voor het eerst een zetel hebben gewonnen blijven vanaf de eerste dag van de vierde maand voor de verkiezing in aanmerking komen voor subsidie;
– de verdeelsleutel voor de subsidie van politieke jongerenorganisaties (pjo's) is gewijzigd. De subsidie voor de pjo's wordt op een vergelijkbare manier vormgegeven als die voor de politieke partijen zelf. Dat wil zeggen dat de pjo's voortaan een basisbedrag, een bedrag per Kamerzetel van de politieke partij waaraan zij gelieerd zijn en een bedrag per lid ontvangen;
– de subsidie is conform de door de Tweede Kamer aangenomen motie Jetten verhoogd, waarbij per 2024 ook de subsidie aan politiek-wetenschappelijke instituten en de politieke jongerenorganisaties is verhoogd conform de bestaande systematiek.[16] [17]

Ten slotte is door de Evaluatiewet Wfpp in de Wfpp het adviesrecht van de Commissie van toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp) uitgebreid naar de reikwijdte van de hele Wfpp. Tevens is geregeld dat het lidmaatschap van de Ctfpp niet langer mogelijk is in de eerste vier jaar nadat men een verkozen of bestuurlijke functie heeft uitgeoefend in de nationale of decentrale vertegenwoordigende organen en/of besturen of in het Europees parlement of de Europese Commissie.[18]

2.2. Keuze voor vastlegging in de wet zonder grondwettelijke grondslag

Met de Wpp kiest de regering ervoor een wet tot stand te brengen die geen uitdrukkelijke grondslag heeft in de Grondwet. Gelet op het wezenlijke belang van politieke partijen voor het functioneren van de democratie, zou men de vraag kunnen opwerpen of dit niet vreemd of problematisch is. Dient de Grondwet immers geen reflectie te vormen van de wezenskenmerken van het Nederlandse staatkundige bestel en aan de basis te staan van de uitwerking hiervan in gewone wetgeving? Er zijn hiervoor zeker goede argumenten te noemen, getuige ook de grondwettelijke bescherming en regulering van politieke partijen in verschillende Europese landen. Toch beschouwt de regering het (op dit moment) niet als een noodzakelijke of wenselijke stap om, naast de vastlegging van

[15] Kamerstukken II, 2021/22, 35 657, nr. 11, p. 4 en 5.
[16] Kamerstukken II, 2019/20, 35 300 IIA, nr. 8.
[17] Kamerstukken II, 2020/21, 35 657, nr. 3, p. 7–10.
[18] Ibidem, p. 10–11.

regelgeving in deze wet, ook een grondwettelijk traject te starten met betrekking tot de positie van politieke partijen.

De regering acht grondwettelijke verankering niet noodzakelijk, omdat dit wetsvoorstel niets verandert aan het huidige grondwettelijke stelsel, op grond waarvan kiesgerechtigden bij verkiezingen niet op een partij, maar op een persoon stemmen, waarna die persoon een zetel op eigen titel inneemt. Daarnaast acht de regering grondwettelijke verankering op dit moment niet wenselijk, aangezien er nog geen brede en duurzame overeenstemming bestaat over wat de constitutionele rol van politieke partijen is en wat daaromtrent in de Grondwet, ook in verhouding tot andere grondwetsbepalingen, geregeld zou moeten worden. Deze keuze is in lijn met de overweging van de Staatscommissie parlementair stelsel, die in haar rapport een constitutionele verankering «niet direct nodig acht».[19]

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

3. Reikwijdte wetsvoorstel

3.1. De begrippen politieke groepering, politieke vereniging en politieke partij

Bij het opstellen van dit voorstel van wet is veel aandacht uitgegaan naar de verhouding van dit voorstel tot de Kieswet. Ook de Kiesraad heeft in zijn consultatiereactie aandacht gevraagd voor de verenigbaarheid van dit voorstel met (het begrippenkader van) die wet. In de Kieswet komt het begrip *politieke groepering* voor. Het begrip is echter noch in de Kieswet zelf noch in haar parlementaire geschiedenis gedefinieerd.

In haar nader rapport bij het onderhavige voorstel van wet omschrijft de Afdeling advisering van de Raad van State het begrip als een collectief van individuen dat zich ten doel stelt om politiek te bedrijven.[20] Als zo'n collectief de rechtsvorm aanneemt van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, dan biedt de Kieswet de politieke groepering de bevoegdheid om bij een centraal stembureau een verzoek in te dienen om haar aanduiding te registreren.[21] Zo'n aanduiding kan daarna boven een kandidatenlijst worden geplaatst waarmee aan een verkiezing wordt deelgenomen. Voor kiezers is daarmee duidelijk dat de kandidaten op die lijst geassocieerd mogen worden met, en horen bij, een bepaalde politieke groepering. In het dagelijks spraakgebruik wordt dan ook wel gezegd dat het de lijst is van [naam partij] of een kandidaat van [naam partij].

Vanuit staatsrechtelijk oogpunt is het evenwel niet de politieke groepering die een kandidatenlijst indient, maar een kiesgerechtigde.[22] Laatstgenoemde krijgt van de gemachtigde van de politieke groepering de bevoegdheid om de aanduiding die de groepering door het centraal stembureau heeft laten registreren, boven de kandidatenlijst te plaatsen.[23]

---

[19] Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (Commissie-Remkes), «Lage Drempels, Hoge Dijken», Den Haag: 2018, p. 229. Bijlage identifier 867564 bij Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 9.

[20] Zie § 4, onder c, van het nader rapport bij dit voorstel van wet.

[21] Art. G 1 t/m G 3 Kieswet.

[22] Art. H 3 lid 1 Kieswet.

[23] Art. H 3 lid 2 Kieswet.

In aanvulling op dit bestaande wettelijk kader, worden met de Wet op de politieke partijen twee nieuwe begrippen in de wetgeving geïntroduceerd, te weten de begrippen *politieke vereniging* en *politieke partij*. Het laatstgenoemde begrip komt ook al voor in de huidige Wfpp. Hoewel er zeker sterke gelijkenissen bestaan tussen deze drie begrippen bestaan er ook relevante verschillen in betekenis.

Het begrip *politieke groepering* is het meest omvattende begrip. Nog voordat bij een centraal stembureau een verzoek om registratie van een aanduiding wordt ingediend door een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of, als de registratie plaatsvindt met het oog op waterschapsverkiezingen, door een stichting, is er al sprake van een politieke groepering.[24] Het is immers de politieke groepering die op grond van artikel G 1, G 2, G 2a of G 3 van de Kieswet een verzoek tot registratie van haar aanduiding indient. De term *politieke groepering* is daarmee de meest ruime van de drie begrippen. Zij is ook van toepassing op verenigingen en stichtingen die nog géén aanduiding hebben geregistreerd. Overigens komt het begrip politieke groepering in de Wpp niet voor.

Alle politieke groeperingen waarvan door het centraal stembureau een aanduiding is geregistreerd, zijn *politieke verenigingen* in de zin van deze wet; ongeacht of ze een zetel hebben in een vertegenwoordigend orgaan.

Het advies van de Kiesraad om politieke groeperingen vrij te laten in de keuze van hun juridische rechtsvorm is niet overgenomen. Voor de Wpp is aansluiting gezocht bij de Kieswet. Sinds de laatste integrale herziening van die wet (1989) staat daarin dat een politieke groepering een vereniging met volledige rechtspersoonlijkheid moet zijn om een aanduiding te kunnen laten registreren. De regering ziet geen aanleiding om daar nu van terug te komen.

Wel is om historische redenen in 2014 bij de incorporatie van de verkiezingsregelgeving voor waterschappen in de Kieswet op dit uitgangspunt een uitzondering geaccepteerd voor groeperingen die actief (willen) zijn in waterschappen.[25] Een uitzondering die overigens voortkwam uit een in 2008 in allerijl doorgevoerde aanpassing van de Waterschapswet om te bewerkstelligen dat groepen die wilden deelnemen aan waterschapsverkiezingen wel volledig rechtsbevoegd moesten zijn.[26] Die uitzondering is ingegeven door het feit dat algemene besturen van waterschappen geen algemeen vertegenwoordigende organen zijn en daarom uit hun aard reeds minder politiek.

De Kiesraad heeft in zijn advies aangegeven het begrip *politieke vereniging* in de Wpp overbodig te vinden, omdat in de verschillende wetsartikelen van de Wpp ook telkens uitgeschreven zou kunnen worden onder welke omstandigheden op welke rechtspersonen een rechtsregel van toepassing is. Dit advies is niet overgenomen. De door de Kiesraad voorgestelde werkwijze zou de verschillende wetsartikelen in de Wpp onnodig lang en complex maken en daarmee moeilijk leesbaar.

Om ook alle waterschapspartijen onder de werking van de Wpp te brengen is nog wel een definitie toegevoegd, namelijk de *politieke stichting*. Daarmee zijn ook stichtingen die deelnemen aan waterschaps-

---

[24] Zie ook ABRvS 11 januari 2023 ECLI:NL:RVS:2023:98 ro. 3.2.

[25] Wet aanpassing waterschapsverkiezingen (Stb. 2014, 63); Kamerstukken II 2012/13, 33 719, nr. 3, p. 23.

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

verkiezingen onder de reikwijdte van deze wet gebracht, zoals de Kiesraad heeft geadviseerd. Op grond van het voorgestelde artikel 4 zijn alle in dit wetsvoorstel voor politieke verenigingen opgenomen regels ook van toepassing op politieke stichtingen. Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over *politieke vereniging(en)* kan dus steeds ook *politieke stichting(en)* worden gelezen.

Nog specifieker dan het begrip *politieke vereniging* is het begrip *politieke partij*. Het verschil met een *politieke vereniging* is dat van een *politieke partij* niet alleen de aanduiding geregistreerd is, maar dat die aanduiding, of een afkorting daarvan, bij de laatstgehouden verkiezing ook boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegewezen.

Door op basis van de verkiezingsuitslag te bepalen of een politieke groepering een politieke vereniging of een politieke partij is in de zin van de Wet op de politieke partijen, ontstaat één vast meetmoment. Als nadien de aanduiding op verzoek van de politieke groepering wordt gewijzigd of zelfs geschrapt, heeft dit dus geen invloed op het regime dat op de politieke groepering van toepassing is. Pas als opnieuw een verkiezing heeft plaatsgevonden en het centraal stembureau, waarbij de politieke groepering haar aanduiding heeft geregistreerd, opnieuw een verkiezingsuitslag heeft vastgesteld, wordt opnieuw bezien of een politieke groepering nog onder het regime van deze wet valt en, zo ja, of het een politieke vereniging is of een politieke partij.

In de kern bevat de Wet op de politieke partijen drie sets regels. Bij elke volgende set is de reikwijdte van de wet breder:

– Set 1: Politieke partijen e.d.
  De eerste set regels is van toepassing op politieke partijen en hun neveninstellingen. Het betreft met name voorschriften omtrent hun financiering en het jaarlijks afleggen van financiële verantwoording. Zie hierover de hoofdstukken 5 en 6 van deze toelichting.
– Set 2: Politieke verenigingen e.d.
  De tweede set regels is niet alleen van toepassing op politieke partijen, maar ook op politieke verenigingen. Het betreft op de eerste plaats de regels over de interne organisatie van een politieke vereniging. De regering vindt het belangrijk dat politieke groeperingen van meet af aan transparant zijn over de wijze waarop zij intern zijn georganiseerd. Zie hierover hoofdstuk 4 van deze toelichting. Daarnaast betreft het de bevoegdheid van de rechter om een politieke vereniging te verbieden indien deze een daadwerkelijk en ernstig gevaar vormt voor de democratische rechtsstaat. Zie hierover hoofdstuk 8 van de toelichting.
– Set 3: In de verkiezingsperiode
  De derde en laatste set regels heeft betrekking op het verkiezingsproces. Verkiezingen moeten vrij en eerlijk verlopen. Om dit te waarborgen bevat de Wet op de politieke partijen ook regels over de financiering van verkiezingscampagnes en de verplichting van deelnemers aan het verkiezingsproces om daarover verantwoording af te leggen. Deze regels gelden niet alleen voor politieke partijen, politieke verenigingen en de bijbehorende neveninstellingen, maar óók voor blanco lijsten en de op het stembiljet voorkomende kandidaten.

Recapitulerend: om te bepalen welke in de Wet op de politieke partijen vastgelegd regime op een politieke groepering van toepassing is, moet gekeken worden of voor de politieke groepering een aanduiding is geregistreerd en of de aanduiding bij de laatstgehouden verkiezing boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegewezen. De registratie, en het gebruik, van een aanduiding van een politieke groepering zijn daarmee bepalende elementen voor de mate van regulering van een politieke groepering.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft er terecht op gewezen dat deze wijze van reguleren het risico met zich meebrengt dat een politieke groepering ervoor opteert om haar aanduiding niet langer te laten registreren bij een centraal stembureau. Op die manier kan zij regulering enigszins ontlopen. Dat risico is echter niet nieuw. De Wet financiering politieke partijen bevat immers een vergelijkbaar criterium. De praktijk heeft uitgewezen dat dit er niet toe heeft geleid dat politieke partijen geen aanduiding meer laten registreren.

Daar komt bij dat de in dit voorstel neergelegde regels in hoge mate overeenkomen met de huidige regels in de Wet financiering politieke partijen. Verwacht mag daarom worden dat politieke groeperingen nu niet anders gaan reageren. Bovendien kan een politieke groepering alleen voor subsidie op basis van deze wet in aanmerking komen als haar aanduiding bij de laatstgehouden verkiezing boven een kandidatenlijst heeft gestaan. Politieke groeperingen hebben er dus ook financieel baat bij om hun aanduiding wél te registeren en te (blijven) gebruiken. Om deze drie redenen verwacht de regering dat de inwerkingtreding van deze wet geen impact zal hebben op de wens van politieke groeperingen om hun aanduiding te registeren.

Tot slot wijst de regering erop dat ingevolge de voorgestelde artikelen 48 juncto 41 en 42 van het voorstel van wet ook op degene die bij een landelijke verkiezing een blanco lijst indient de verplichting rust om financiële overzichten bij de Autoriteit aan te leveren. Die overzichten hebben niet alleen betrekking op de verkiezingsperiode zelf, maar beslaan de periode vanaf 1 januari van het jaar voorafgaand aan het kalenderjaar waarin de stemming plaatsvindt tot en met de dag van de stemming. Een bestaande registratie schrappen om de Wet op de politieke partijen te ontwijken is dus weliswaar mogelijk, maar ook vanuit dit oogpunt niet aantrekkelijk voor politieke groeperingen. De regering acht het daarom onwaarschijnlijk dat zulks na invoering van de Wet op de politieke partijen zal geschieden.

Vanzelfsprekend heeft de regering ook overwogen de reikwijdte van deze wet op een andere manier af te bakenen. Als de Wet op de politieke partijen alleen van toepassing zou zijn op politieke groeperingen die blijkens hun statuten of werkwijze zich als een politieke partij opstellen, zou dat echter onmiddellijk de vraag oproepen in welke objectief vast te stellen omstandigheden zulks het geval is. Die vraag laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Terwijl het voor politieke groeperingen vanuit het oogpunt van rechtszekerheid juist belangrijk is om vooraf te kunnen weten welke regels op hen van toepassing zijn.

Bovendien past het bij de grondwettelijke verenigingsvrijheid van politieke partijen om zelf invulling te kunnen geven aan het zijn van een politieke groepering. Om toch enigszins objectief te kunnen vaststellen of er sprake is van een politieke partij, zou de Napp daarom vermoedelijk uiteindelijk toch kijken van welke politieke groeperingen bij de laatstgehouden verkiezing een aanduiding boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegekend. De uitwerking van het criterium zou er aldus op neerkomen dat feitelijk hetzelfde criterium wordt gebruikt als hier door de regering is voorgesteld. Met als beperkt voordeel, dat de Napp de bevoegdheid zou hebben om een politieke groepering als politieke partij aan te wijzen; ook als die politieke groepering ervoor kiest om geen aanduiding te registreren.

In de navolgende deelparagrafen wordt voor verschillende politieke groeperingen en aanverwante actoren uitgelegd in hoeverre de Wet op de politieke partijen ten aanzien van hen regels bevat.

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

De in de huidige Wet financiering politieke partijen opgenomen regels zijn alleen van toepassing op landelijke politieke partijen: partijen waarvan de aanduiding bij de verkiezing van de leden van de Tweede of Eerste Kamer boven een lijst heeft gestaan waaraan ten minste één zetel is toegewezen. Deze bestaande rechtsregels worden, met enkele specifieke uitzonderingen, overgenomen in de Wet op de politieke partijen. Deze uitzonderingen zien o.a. op een aanpassing in de meldplicht voor giften vanaf € 10.000,– en het onder de Wpp toestaan van giften van ingezetenen in plaats van uitsluitend van Nederlands kiesgerechtigd personen. Dit wordt in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt. Daarnaast introduceert de Wpp voor deze politieke partijen transparantieverplichtingen met betrekking tot de interne organisatie van de politieke partij. Deze regels worden verder uitgewerkt in hoofdstuk 4 van deze toelichting.

3.3. Politieke verenigingen zonder zetel in een landelijk vertegenwoordigend orgaan (Eerste en/of Tweede Kamer)

Naast regels die permanent op politieke partijen van toepassing zijn, bevat de Wpp ook regels die alleen van toepassing zijn in aanloop naar Tweede Kamerverkiezingen. In de Wfpp is al geregeld dat ook politieke partijen die deelnemen aan een Tweede Kamerverkiezing zonder daar reeds een zetel te hebben – zogenoemde politieke verenigingen –, opgave moeten doen van de door hen in de twee jaar voorafgaand aan de dag van de stemming aanvaarde giften en aangegane schulden.[27] Deze bestaande verplichting is in de Wpp overgenomen.[28] Daarbij moeten zij ook voldoen aan de financiële (transparantie)regels, zoals het registreren van de naam en het adres van de gever. De regels die in de aanloop van een Tweede Kamerverkiezingen gelden zijn daarmee thans voor alle politieke partijen dezelfde.

Aanvullend introduceert de Wpp de verplichting voor politieke partijen om er bij de Napp melding van te maken als zij in één jaar van een donateur in totaal een gift van € 10.000,–, of een veelvoud daarvan, hebben ontvangen (art. 42). Vanaf de dag van de kandidaatstelling geldt dit voor alle politieke verenigingen die deelnemen aan verkiezingen en moet deze melding niet binnen tien werkdagen na de dag van ontvangst worden gedaan, maar binnen één werkdag (art. 86 jo. 42).

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

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

[27] Art. 31 jo. 28 Wfpp.
[28] De voorgestelde artikelen 46 jo. 41 en 42 Wpp.

structurele regels voor politieke partijen met een vertegenwoordiging in een landelijk vertegenwoordigend orgaan.

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

Hoewel de Wpp zich richt op politieke partijen is het in bijzondere gevallen noodzakelijk ook regels te introduceren voor individuele kandidaten. In de aanloop naar verkiezingen dient te worden voorkomen dat de regels ten aanzien van politieke partijen ontweken kunnen worden door donaties te doen aan individuele kandidaten. Daarnaast geldt het risico van oneigenlijke financiële beïnvloeding ook voor individuele kandidaten.

De Wpp vereist daarom van politieke partijen en politieke verenigingen die deelnemen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer dat zij ook de door kandidaten aangenomen giften aanleveren. Op deze giften zijn dan ook de registratieplicht, het verbod op giften van niet-ingezetenen, het giftenmaximum van € 100.000,– en de meldingsplicht voor substantiële giften van toepassing.

De politieke partij is verantwoordelijk voor het aanleveren van deze overzichten bij de Napp. Van kandidaten wordt verwacht dat zij de benodigde gegevens volledig en tijdig aanleveren bij de politieke partij, zodat deze aan de transparantieregels van de Wpp kan voldoen.

In de vorige paragraaf, paragraaf 3.3, is uitgelegd waarom ervoor is gekozen geen aanvullende regels op te nemen inzake de transparantie van politieke partijen rond Eerste Kamerverkiezingen. Logischerwijs is het om dezelfde redenen ook niet noodzakelijk om individuele kandidaten voor een zetel in de Eerste Kamer binnen de reikwijdte van de Wpp te brengen. Kandidaten worden niet direct verkozen, waardoor het risico op rechtstreekse financiële beïnvloeding van kandidaten beperkter is en niet opweegt tegen de additionele administratieve lasten voor deze kandidaten.

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

Met de introductie van de Wpp brengt de regering ook politieke partijen met een of meer zetels in een decentraal vertegenwoordigend orgaan (gemeenteraad, provinciale staten of algemeen bestuur van een waterschap) binnen de reikwijdte van deze wet. Voor deze partijen gaan, net als voor landelijke partijen, ook doorlopende regels gelden met betrekking tot de aanvraag en verantwoording van subsidie, financiële transparantie over inkomsten en schulden en transparantie over de interne organisatie. Deze regels zijn vergelijkbaar met de regels die voor landelijke politieke partijen gelden, maar niet hetzelfde. Waar nodig zijn zij aangepast om recht te doen aan de veelal beperkte(re) omvang van decentrale politieke partijen (in zowel organisatie en ledental als financiële middelen).

Gelet op het grote aantal decentrale politieke partijen dat ons land rijk is, is aanpassing bovendien wenselijk om de wet uitvoerbaar te houden. Zo verschillen bijvoorbeeld de drempelbedragen en de manier van rapporteren en controleren. Dit wordt in hoofdstuk 6 («De financiering van decentrale politieke partijen») van het algemeen deel van deze memorie van toelichting verder uitgewerkt.

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

In lijn met de regels voor politieke partijen met een zetel in een decentraal vertegenwoordigend orgaan worden voor politieke partijen die deelnemen aan verkiezingen voor zo'n vertegenwoordigend orgaan zoveel mogelijk de landelijke regels gehanteerd. Dit betekent dat ook voor deze politieke partijen de verplichting geldt substantiële giften op korte termijn te melden en de verplichting transparant te zijn over de interne organisatie. Ook hier geldt dat de drempelbedragen, de manier van rapporteren en de termijnen zijn toegespitst op de decentrale context.

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

Anders dan bij landelijke verkiezingen kiest de regering er op dit moment voor om bij decentrale verkiezingen politieke partijen niet te verplichten een overzicht van giften en schulden aan te leveren voor kandidaten die op de lijst van de partij staan. Dit omdat de regeldruk voor decentrale politieke partijen met de invoering van de Wpp in verkiezingstijd reeds toeneemt. Gezien de hierboven beschreven verschillen in organisatie tussen landelijke en decentrale politieke partijen dient bij elke regel een balans gevonden te worden tussen het doel van financiële transparantie en de daarmee gepaard gaande regeldruk.

3.8. Blanco lijsten

Op grond van de Kieswet is het ook mogelijk dat een kandidatenlijst wordt ingediend waarboven niet een of meer voor politieke groeperingen geregistreerde aanduidingen of afkortingen daarvan staan; de zogenoemde blanco lijst. Deze mogelijkheid verandert niet. Wel worden in deze wet, in lijn met artikel 32 van de Wfpp, in verkiezingstijd transparantieregels opgelegd ten aanzien van op deze blanco lijsten voorkomende kandidaten. Dit waarborgt immers de integriteit en transparantie van het partijstelsel als geheel. Daarom worden tijdens zowel landelijke als decentrale verkiezingen voor de kandidaten op een blanco lijst in principe alle regels die gelden voor politieke partijen van toepassing. De verantwoordelijkheid voor het aanleveren en naleven van die verplichtingen is daarbij neergelegd bij de nummer één op de blanco lijst.

Aangezien een blanco lijst niet geassocieerd is aan een politieke vereniging, vallen de personen die benoemd worden verklaard voor de zetels die aan een blanco lijst zijn toegewezen na hun aanvaarding van het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan niet langer onder de Wpp. Wel zijn op deze politici de individuele transparantie- en integriteitsverplichtingen van toepassing die elk vertegenwoordigend orgaan voor haarzelf heeft vastgesteld (bijvoorbeeld het Reglement van Orde van de Tweede Kamer).

3.9. Neveninstellingen

De meeste politieke partijen hebben, naast de eigen partijorganisatie zelf, ook een of meer rechtspersonen die aan hen gelieerd zijn. Deze instellingen worden in de Wpp aangeduid als «neveninstellingen».

Neveninstellingen zijn grofweg in twee groepen te onderscheiden. De eerste groep bestaat uit neveninstellingen ten behoeve waarvan een politieke partij subsidie kan aanvragen; de zogenoemde subsidiabele neveninstellingen. Het betreft de politiek-wetenschappelijke instituten (voorgestelde art. 10 Wpp), de politieke jongerenorganisaties (voorgestelde art. 11 Wpp) en de instellingen voor buitenlandse activiteiten (voorgestelde art. 12 Wpp).

De tweede groep bestaat uit niet-subsidiabele neveninstellingen oftewel «andere neveninstellingen» (voorgestelde art. 13 Wpp). Deze groep bestaat uit andere instellingen die uitsluitend of in hoofdzaak erop gericht zijn ten bate van een politieke partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten. Wanneer een instelling activiteiten of werkzaamheden verricht ten bate van twee of meerdere politieke partijen, moet de instelling door alle partijen worden aangewezen als neveninstelling. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een instelling die zich inzet voor het versterken van een bepaald politiek gedachtegoed.

Alleen verenigingen met volledige rechtspersoonlijkheid en stichtingen kunnen worden aangewezen als neveninstellingen van een politieke partij. Dit kan bijvoorbeeld gaan om stichtingen die gericht zijn op fondsenwerving. Neveninstellingen kunnen op allerlei manieren verbonden zijn met politieke partijen. Partijprogramma's worden bijvoorbeeld vaak mede op basis van de adviezen van de politiek-wetenschappelijke instituten geschreven. Jongeren die actief zijn in de politieke jongerenorganisaties stromen in veel gevallen door naar de politieke partijen zelf. Stichtingen gericht op fondsenwerving dragen bij aan de financiering van verkiezingscampagnes.

Het is overigens wél van belang om een onderscheid te zien tussen verenigingen of stichtingen die gelieerd zijn aan de politieke partij zelf en verenigingen en stichtingen die gelieerd zijn aan andere aan de partij gelieerde entiteiten. Er zijn bijvoorbeeld verschillende stichtingen actief ter ondersteuning van het werk van individueel gekozen volksvertegenwoordigers of politieke fracties, bijvoorbeeld in het Europees parlement of de Tweede Kamer. Indien een vereniging of stichting primair werkzaamheden verricht voor de politieke volksvertegenwoordigers in plaats van voor de politieke partij geldt dit volgens de Wpp niet als neveninstelling van de politieke partij.

Het is de Napp niet toegestaan om organisaties met andere rechtsvormen, zoals een besloten vennootschap (BV), aan te wijzen als neveninstelling van een politieke vereniging. De commerciële activiteiten van een BV verhouden zich niet tot de primaire doelen van de politieke partij. Het aanwijzen van een neveninstelling met de rechtsvorm van een BV is om deze reden onmogelijk.

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

De bestaande regels voor transparantie over de financiën van de neveninstellingen blijven gehandhaafd in de Wpp. Alle neveninstellingen zijn verplicht om, via de politieke partij, jaarlijks een overzicht van giften en schulden boven de drempelbedragen te verstrekken aan de Napp. De overzichten gaan vergezeld van een accountantsverklaring. De Napp maakt deze overzichten vervolgens openbaar. Op deze manier worden,

evenals bij de politieke partijen zelf, mogelijke financiële beïnvloedingsrelaties openbaar.

3.10. Politieke partijen in het Europees parlement

Nederlandse politieke partijen met een zetel in het Europees parlement zijn in bijna alle gevallen onderdeel van een Europese fractie en een Europese politieke partij. Europese politieke partijen zijn gebonden aan hun eigen (transparantie)regels op grond van een Europese verordening.[29] Zij ontvangen separate subsidiëring vanuit de Europese Unie. Daarmee is het volgens de regering niet noodzakelijk om politieke partijen die zitting hebben in het Europees parlement te subsidiëren of binnen de transparantieregels van de Wpp te brengen.

Een uitzondering hierop vormen de verkiezingen voor het Europees parlement. Deze verkiezingen worden nationaal georganiseerd. Europese politieke partijen zijn hierbij niet betrokken. Hierdoor is de financiering van politieke partijen die deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees parlement op dit moment niet volledig transparant. De Tsjechische onthullingen over *Voice of Europe* van 27 maart 2024 tonen aan dat kandidaat-Europarlementariërs ook het doelwit kunnen zijn van beïnvloedingscampagnes.

Transparantie over de financiering van kandidaten en politieke partijen, los van de financiering door de Europese Unie, die deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees parlement vormen dus een belangrijke aanvulling op de doelstellingen van de onderhavige wet. In de Wpp kiest de regering er daarom voor om de regels die van toepassing zijn tijdens de verkiezingen voor de Tweede Kamer, ook van toepassing te verklaren op de verkiezingen van het Europees parlement.

3.11. Politieke partijen in de kiescolleges Eerste Kamer

De leden van vier kiescolleges kiezen, samen met de twaalf provinciale staten, de leden van de Eerste Kamer.[30] De taken van een kiescollege zijn beperkt in vergelijking met die van provinciale staten. Vanwege deze beperkte taken acht de regering het niet proportioneel om politieke partijen die alleen een zetel hebben in een (of meerdere) van de vier kiescolleges, binnen de reikwijdte van de Wpp te brengen.

3.12. Caribisch Nederland

Sinds een aantal jaren is het uitgangspunt dat alle Europees-Nederlandse regelgeving ook van toepassing is in Caribisch Nederland, tenzij er gronden zijn om dit niet te doen.[31] Het kan nodig of wenselijk zijn om in regelgeving te differentiëren tussen Europees en Caribisch Nederland of zelfs tussen de verschillende delen van Caribische Nederland. Het doel hierbij is steeds het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context.[32]

---

[29] Verordening (EU) 1141/2014.

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

[31] Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 11.

[32] Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 11, p. 3.

Deze wet bevat regels die van toepassing zijn op politieke verenigingen op zowel landelijk als decentraal niveau. De regels die van toepassing zijn op een landelijke politieke vereniging zijn altijd dezelfde; ongeacht of deze gevestigd is in Europees Nederland of in Caribisch Nederland. Op deze manier wordt gewaarborgd dat er bij landelijke verkiezingen een gelijk speelveld blijft bestaan. Voor politieke verenigingen die alleen actief zijn op Bonaire, Sint-Eustatius of Saba is dit anders.

De adviezen die de regering gedurende de consultatieperiode vanuit de territoriale openbare lichamen over dit voorstel van wet heeft ontvangen, hebben haar aanleiding gegeven om de financierings- en transparantie-regels ten aanzien van politieke verenigingen die decentraal actief zijn in deze territoriale openbare lichamen nader te bezien. Daarbij is zij tot het inzicht gekomen dat de openbare lichamen in Caribisch Nederland in deze wet niet volledig gelijkgesteld kunnen worden met Nederlandse gemeenten. Zowel de vorm (openbare lichaam), het takenpakket, de omvang van de eilandsraden, de (politieke) cultuur als ook het juridisch kader wijken in Caribisch Nederland af van de Europees Nederlandse situatie in gemeenten.

Mede naar aanleiding van de vanuit Caribisch Nederland ontvangen adviezen en met de eilandsbesturen gevoerde gesprekken ziet de regering evenwel geen gronden om het onderhavige wetsvoorstel niet ook van toepassing te laten zijn op Caribisch Nederland. Ook in Caribisch Nederland bestaat er immers een belang om decentrale politieke partijen te subsidiëren en tegelijkertijd regels te introduceren om de transparantie van de interne organisatie en financiering van decentrale politieke partijen te waarborgen. Wel heeft de regering enkele specifieke aanpassingen gemaakt voor decentrale politieke verenigingen in Caribisch Nederland, om tegemoet te komen aan de verschillen die er tussen de landsdelen bestaan. Deze worden nader toegelicht in paragraaf 6.7.

4. Politieke verenigingen

4.1. Het karakter

Alvorens in te gaan op de in dit voorstel van wet voorgestelde regulering van politieke verenigingen, vindt de regering het belangrijk om het karakter van politieke verenigingen nader te duiden. Politieke verenigingen zijn een essentieel onderdeel van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Zij verwoorden en vormen de politieke opvattingen in de samenleving, rekruteren kandidaten voor functies in het openbaar bestuur, en betrekken burgers bij de politieke besluitvorming. Deze opvatting sluit aan bij paragraaf 3a van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over dit voorstel.

Door het karakter van politieke verenigingen in deze toelichting nadrukkelijk te beschrijven, wil de regering meer inzicht bieden in de rol en de functie die politieke verenigingen in het Nederlandse staatsbestel is toebedacht. Dit voorstel van wet is immers het eerste dat de wetgeving op het gebied van politieke partijen in brede zin bundelt en uitbreidt. Door een omschrijving van de rol en positie van deze bijzondere rechtspersonen in ons democratisch bestel wordt het bijzondere karakter duidelijker gemarkeerd. Politieke verenigingen blijven evenwel vrij om op een door henzelf gekozen manier in de praktijk invulling te geven aan deze rollen.

In een eerder concept van dit wetsvoorstel was nog geprobeerd het karakter van een politieke vereniging in een wetsartikel te vatten. De regering is daar evenwel van teruggekomen. Verschillende wetenschappers en de Afdeling advisering van de Raad van State hebben de

zorg geuit dat het voorgestelde wetsartikel zou kunnen leiden tot dwingende maatregelen t.a.v. politieke partijen. Het is niet de intentie van de regering geweest om, anders dan voorschriften omtrent transparantie, nadere eisen te stellen aan de interne organisatie van politieke groeperingen (zie hiervoor paragraaf 4.2). Om elk misverstand hierover te voorkomen, is gekozen het betreffende artikel te schrappen.

4.2. Transparantie over de interne organisatie

Gelet op de sleutelrol van politieke partijen in onze democratie mag van hen worden verwacht dat zij zelf ook hun interne organisatie democratisch hebben georganiseerd. Tegelijkertijd moet de overheid terughoudend zijn in het opleggen van eisen aan politieke partijen daaromtrent. De onafhankelijke positie van politieke partijen is immers een groot goed in een democratie. Daarbij hoort de vrijheid van een politieke partij om de interne organisatie naar eigen inzicht vorm te geven.

Zoals eerder vermeld, bepaalt de Kieswet dat een groepering een vereniging met volledige rechtspersoonlijkheid moet zijn om een aanduiding te kunnen laten registreren. In het Burgerlijk Wetboek is als uitgangspunt vastgelegd dat alle leden van een vereniging toegang hebben tot de algemene vergadering; het orgaan van de vereniging dat, tenzij de Statuten anders bepalen, verantwoordelijk is voor de benoeming van het verenigingsbestuur en waaraan voorts alle bevoegdheden toekomen die noch door de wet noch door de statuten aan andere organen van de vereniging zijn opgedragen.

Het is ontegenzeggelijk waar dat daarmee niet is gegarandeerd dat een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zelf ook intern democratisch georganiseerd is. Dat is en blijft de keuze van de politieke groepering zelf. Anderzijds is het ook waar dat de in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde regels betreffende verenigingen, anders dan die van andere rechtsvormen, politieke groeperingen daartoe wel expliciet de mogelijkheid bieden. Men zou de in de Kieswet voorkomende verenigingseis dus ook kunnen beschouwen als een onuitgesproken verwachting van de wetgever dat politieke groeperingen die in onze democratische rechtsstaat aan de democratische besluitvorming willen deelnemen en hun leden daarop willen voorbereiden zelf ook intern democratisch georganiseerd zullen willen zijn.

Deze wet stelt geen van het Burgerlijk Wetboek afwijkende eisen voor wat betreft de organisatie(structuur) van politieke partijen. Wel verlangt deze wet dat politieke partijen transparant zijn over de inhoud van hun statuten, organisatiestructuur, de interne procedures en de aanvullende voorwaarden die door de politieke partij worden gesteld om op de kandidatenlijst van de partij te staan. Het gaat hierbij om voorwaarden die door de partij zelf als voorwaardelijk worden gesteld om op de kandidatenlijst plaats te nemen, aanvullend op de wettelijke voorwaarden zoals beschreven in de Kieswet. Dit kan bijvoorbeeld gaan om lidmaatschap van de partij, de wens om een gelijk aantal mannen als vrouwen op de lijst te plaatsen of voorwaarden in het kader van het waarborgen van integriteit zoals het overleggen van een zogenoemde *Verklaring* Omtre*nt het* Gedr*ag* (VOG),

Bovenstaande transparantiemaatregelen versterken de democratische legitimatie van een politieke partij, doordat het leden en kiezers in staat stelt een mening te vormen over de manier waarop de partij is ingericht. Tegelijkertijd laat het de politieke partij vrij naar eigen inzicht haar interne organisatie in te richten. De transparantievereisten zien op de manier waarop de partij georganiseerd is door aan te geven welke organen de

politieke partij kent volgens de statuten. Daarnaast geven de transparantievereisten inzicht in de manier waarop belangrijke posities in deze organen worden ingevuld, namelijk de besturen van partijorganen en de kandidatenlijst voor verkiezingen. Politieke partijen kunnen hieraan voldoen door deze procedures te publiceren op de eigen website. Van politieke partijen wordt verwacht dat deze informatie actueel is.

Tot slot verlangt deze wet ook van politieke partijen dat zij transparant zijn over de neveninstellingen die verbonden zijn aan de partij. Met deze wet wordt daarom een register opgericht voor neveninstellingen. Het register wordt beheerd, bijgehouden en gepubliceerd door de Napp. Van politieke partijen wordt verwacht dat zij op hun eigen website een actuele lijst van neveninstellingen bijhouden of door middel van een hyperlink verwijzen naar de exacte plaats op de website van de Napp waar de aan hen gelieerde neveninstellingen zijn te vinden.

Zoals ook opgemerkt in het advies van de Afdeling realiseert de regering zich dat er over de wenselijkheid van het stellen van wettelijke eisen aan de interne organisatie van politieke partijen verschillend wordt gedacht. Het feit dat de regering in deze toelichting de verwachting uitspreekt dat politieke partijen zich intern democratisch organiseren, kan de vraag oproepen of de regering daartoe ook verdergaande wettelijke verplichtingen overweegt op te leggen. Dat is niet het geval.

De regering kiest bewust voor het middel van transparantie. Hiervoor zijn meerdere redenen. Ten eerste sluit de gekozen vorm van transparantie aan bij de rest van het wetsvoorstel. Ook t.a.v. de financiering van politieke partijen kiest de regering er voor om door middel van transparantie de balans te bewaken tussen het inperken van de vrijheid van organisatie- en oriëntatievrijheid van politieke partijen enerzijds en het belang van een transparant en integer stelsel van politieke partijen anderzijds. Als het gaat om de interne organisatie van politieke partijen geldt dat niet anders. Hoewel de in dit voorstel aangedragen wettelijke bepalingen geen interne partijdemocratie garanderen, kan het feit dat politieke partijen op basis van deze wet transparant moeten zijn over hun interne organisatie wel bijdragen aan een maatschappelijke discussie daarover.

Een tweede argument dat hierbij van belang is, is dat op dit moment geen breed gedeelde opvatting bestaat over wat exact bepaalt of een politieke partij intern democratisch georganiseerd is. Het hebben van leden, een verenigingsbestuur en een algemene ledenvergadering maken een politieke partij op zichzelf nog niet intern democratisch georganiseerd als in de praktijk vergaande beperkingen worden gesteld aan de macht van leden. De opvattingen over de rol van leden in de koers van een politieke partij en de hiermee corresponderende besluitvormingsprocedures en statuten verschillen per politieke partij. Verdergaande regulering ten aanzien van de interne organisatie van politieke partijen zou daarom moeten starten bij een breed gedeelde opvatting over wat exact bepaalt of een politieke partij intern democratisch georganiseerd is. De in dit wetsvoorstel beoogde transparantie over de interne organisatie draagt bij aan het vormen van een dergelijke opvatting en kan mogelijk een eerste stap zijn richting verdergaande eisen aan de interne organisatie in de toekomst.

Een derde argument is het feit dat het wetsvoorstel reeds het hebben van leden stimuleert door middel van financiële prikkels. Voor een politieke partij met, bijvoorbeeld, tien zetels geldt dat het voldoen aan de ledeneis van 1.000 leden al staat voor het recht op meer dan € 1.130.000 subsidie, nog los van het subsidiebedrag per lid en de mogelijke subsidiëring van

neveninstellingen. De regering gebruikt dus niet alleen maar het middel van transparantie maar stimuleert via een subsidieregeling ook actief het zijn van een partij met leden. Tegelijkertijd stelt zij zich terughoudend op in het inperken van de verenigingsvrijheid van politieke partijen.

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

4.3. Decentrale politieke partijen en verenigingen

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

5. De financiering van landelijke politieke partijen

5.1. Vooraf

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

De Wfpp is na een uitgebreide parlementaire behandeling per 1 januari 2023 geactualiseerd. Het is daarom niet nodig de regelgeving over de financiering van politieke partijen ingrijpend te herzien. De in de Wfpp gestelde regels over de financiering van politieke partijen worden grotendeels overgenomen in de Wpp. Hierop gelden enkele uitzonderingen. Op basis van ervaring uit de praktijk en de consultatiereacties op het wetsvoorstel worden enkele aanpassingen voorgesteld.

Tijdens het debat over de Evaluatiewet Wfpp is veel aandacht geschonken aan de mogelijkheid tot het gebruikmaken van zogenoemde omzeilingsroutes. Het kan hierbij gaan om manieren om de donateur bewust te onttrekken aan de wettelijke regelgeving, bijvoorbeeld door het spreiden van een gift over een groot aantal anonieme giften of het optuigen van constructies die wettelijk zijn toegestaan maar ingaan tegen de bedoeling van de wet. Na een toezegging aan de Tweede Kamer heeft BZK in 2024 een onafhankelijk bureau gevraagd mogelijke omzeilingsroutes van de wet in kaart te brengen. De resultaten hiervan zijn meegenomen in het wetsvoorstel en hebben op sommige punten geleid tot een verscherping, zoals bijvoorbeeld de verplichting om bij iedere gift de hoogte van het bedrag en de naam van de donateur te registeren (zie 5.4.2) en de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen (zie 7.6).

Met de Evaluatiewet Wfpp kent Nederland een uitgebreid wettelijk kader om het risico op ongewenste inmenging of beïnvloeding zo veel mogelijk te verkleinen. Dit neemt niet weg dat het onmogelijk is alle omzeilings-

routes te dichten. Giften in natura die buiten de administratie worden gehouden of niet-Nederlanders die via een Nederlands tussenpersoon een donatie doen zijn hier voorbeelden van. Tegen dit gegeven moet de eventuele wens om de mogelijkheid tot financiële beïnvloeding verder te verkleinen worden afgewogen tegen de impact die het heeft op de vrijheid van politieke partijen om hun eigen inkomsten te genereren. Op dit moment maken politieke partijen aanspraak op een mix van private- en publieke financiering. Dit is belangrijk, omdat het betekent dat partijen noch volledig afhankelijk zijn van private donateurs noch van de overheid. Het blijft uiteindelijk de verantwoordelijkheid van politieke partijen zelf om in de geest van de wet te handelen en verantwoording af te leggen over welke giften zij wel of niet aanvaarden. Daarbij geldt dat politieke partijen en donateurs opereren binnen een breder kader dat is gericht op het voorkomen van ongewenste inmenging of beïnvloeding in onze democratie, zoals bijvoorbeeld de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, de Wet transparantie maatschappelijke organisaties.

5.2. Regels subsidie landelijke politieke partijen

5.2.1. Subsidievoorwaarden

Een politieke partij die actief is op landelijk niveau komt in aanmerking voor subsidie indien zij aan de volgende vereisten voldoet:[33]

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

De eis om ten minste 1.000 leden te hebben is eerder vanuit de Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) overgenomen in de Wfpp. Dezelfde eis komt ook terug in de onderhavige wet. De regering acht het van belang dat politieke partijen ledenorganisaties zijn die een brede basis in de samenleving hebben, ook al is dit niet wettelijk voorgeschreven. Voornoemde brede basis blijkt uit het ledental.

De regering acht het voor het verstrekken van subsidie van belang dat politieke partijen in essentie ledenorganisaties te zijn waarbij de leden reële invloed kunnen hebben op de inhoud van het partijprogramma, de samenstelling van het partijbestuur en de samenstelling van kandidatenlijsten voor verkiezingen van vertegenwoordigende organen. Maatschappelijke verbondenheid van een partij veronderstelt dus een wisselwerking tussen de aanhangers van een politieke partij, haar leden, en de partij zelf; waarbij een partij niet alleen haar standpunten zendt, maar leden ook invloed hebben op de partij en de standpunten die zij inneemt.

De subsidie is tot slot voor een belangrijk deel bedoeld voor de activiteiten van de partij als ledenorganisatie. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat ten minste 1.000 leden nodig zijn om een minimale partijorganisatie in stand te kunnen houden.

---

[33] Het voorgestelde artikel 54 lid 1 Wpp.

In het geval politieke partijen met elkaar samenwerken en gezamenlijk één kandidatenlijst hebben ingediend, kunnen zij wél voor subsidie in aanmerking komen.[34] Sprake moet zijn van een zogenoemde «samenvoeging van aanduidingen» conform artikel H 3, derde lid, van de Kieswet. Ook moet bij de verkiezing aan deze lijst een of meer zetels zijn toegewezen en moet de samenwerking zijn aangegaan door politieke partijen die eerder afzonderlijk aan een verkiezing hebben deelgenomen en daarbij zelfstandig een of meer zetels hebben behaald. Om de hoogte van de subsidie te kunnen vaststellen, geven zij in een gezamenlijke verklaring aan hoe de zetels die aan de gezamenlijke lijst zijn toegewezen tussen hen worden verdeeld.

5.2.2. Subsidiedoelen

De subsidie moet worden besteed aan uitgaven die samenhangen met een of meer van de volgende activiteiten:[35]
– politieke vormings- en scholingsactiviteiten;
– informatievoorziening;
– het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland en het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van die partijen;
– politiek-wetenschappelijke activiteiten;
– activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren en ondervertegenwoordigde groepen;
– het werven van leden;
– het betrekken van niet-leden bij activiteiten van de politieke partij;
– werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers; en
– activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.

Deze lijst komt grotendeels overeen met de lijst van subsidiabele activiteiten zoals deze thans voorkomt in artikel 7, tweede lid, van de Wfpp. Nieuw is dat de jongeren niet meer de enige ondervertegenwoordigde groep zijn ten behoeve waarvan een politieke partij met subsidie activiteiten kan ontplooien om hun deelname aan het politieke besluitvormingsproces te stimuleren. Eenzelfde mogelijkheid bestaat op grond van de Wpp straks ook ten aanzien van andere ondervertegenwoordigde groepen. Hiermee wordt het belang van het participeren van elke groep in de samenleving benadrukt.

Onder de voorwaarde dat de subsidie wordt besteed aan een of meer van de eerdergenoemde activiteiten mogen politieke partijen de subsidie naar eigen inzicht besteden. Wel vindt na afloop van het jaar verantwoording plaats door middel van een financieel verslag, een activiteitenverslag en een accountantsverklaring. De subsidie wordt per kalenderjaar verstrekt.

5.2.3. Subsidieverantwoording

In aanvulling op de verantwoording die alle politieke partijen met minimaal één zetel in de Eerste- en/of Tweede Kamer aan de toezichthouder toesturen, levert een landelijke politieke partij die subsidie ontvangt extra informatie aan. Deze informatie is van belang voor de vaststelling van de subsidie. Het gaat hierbij om:
– de voor de vaststelling van de subsidie relevante rechten en verplichtingen, en de kosten en opbrengsten;[36]

[34] Het voorgestelde artikel 63 Wpp.
[35] Het voorgestelde artikel 55 Wpp.
[36] Het voorgestelde artikel 30 lid 2 onder a Wpp.

– de ledenaantallen van de partij op de peildatum en, waar relevant, van de politieke jongerenorganisatie; en[37]
– het activiteitenverslag.[38]

Hiervoor geldt dat deze vergezeld gaan van een accountantsverklaring. Paragraaf 5.3.3. gaat nader in op de verantwoording die landelijke politieke partijen jaarlijks indienen bij de Napp.

5.2.4. Subsidie neveninstellingen

Naast dit algemene deel van de subsidie kunnen politieke partijen subsidie aanvragen ten behoeve van hun politiek-wetenschappelijk instituut, hun instelling voor buitenlandse activiteiten en/of hun politieke jongerenorganisatie.[39] De subsidie wordt in dit geval door de Napp via de politieke partij aan de neveninstelling verstrekt. Op haar beurt legt de subsidiabele neveninstelling via de politieke partij verantwoording af over de besteding van de subsidie.

Het is hierbij van belang dat de neveninstelling op het moment dat de subsidie wordt aangevraagd (1 november voorafgaand aan het subsidiejaar) reeds als zodanig door de Napp is aangewezen. Iedere politieke partij kan één politiek-wetenschappelijk instituut, één instelling voor buitenlandse activiteiten en één politieke jongerenorganisatie als neveninstelling laten aanwijzen.[40] Omgekeerd kunnen politiek-wetenschappelijke instituten, politieke jongerenorganisaties en instellingen voor buitenlandse activiteiten ook door slechts één politieke partij als neveninstelling worden aangewezen. Tevens is het vereist dat zij een rechtspersoon zijn die uitsluitend of in hoofdzaak activiteiten verricht ten behoeve van de politieke partij waarmee zij verbonden zijn.

Om subsidie te kunnen aanvragen ten behoeve van een politieke jongerenorganisatie gelden de volgende aanvullende subsidievoorwaarden:[41]
– de organisatie is een vereniging die uitsluitend of in hoofdzaak activiteiten verricht ter bevordering van de politieke participatie van jongeren;
– de vereniging telt ten minste honderd leden die niet jonger zijn dan 14 jaar en niet ouder zijn dan 27 jaar, die per jaar € 5 of meer contributie betalen;
– de jongerenledenvormen ten minste twee derde deel van het ledenbestand;
– het lidmaatschap blijkt uit een uitdrukkelijke wilsverklaring van betrokkenen.

5.2.5. Duur, hoogte en verdeling subsidie

De Wpp bevat, net als de Wfpp, een subsidieregeling voor onbepaalde tijd. De bepaling uit artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet 2016, waarin wordt bepaald dat bij een subsidieregeling een horizonbepaling moet worden opgenomen, is net als bij de Wfpp niet van toepassing verklaard. De noodzaak tot de subsidiëring van politieke partijen is immers niet tijdgebonden. De bijzondere positie van politieke partijen in onze democratie maakt het daarnaast wenselijk om het stopzetten of aflopen van een subsidieregeling niet in handen te leggen bij één Minister of

[37] Het voorgestelde artikel 30 lid 2 onder b Wpp.
[38] Het voorgestelde artikel 30 lid 2 onder c wpp.
[39] Het voorgestelde artikel 52 Wpp.
[40] De voorgestelde artikelen 10 t/m 12 Wpp.
[41] Het voorgestelde artikel 54 lid 2 Wpp.

kabinet. Door een subsidieregeling voor onbepaalde tijd op te nemen in de Wpp blijft, net als bij de Wfpp, parlementaire goedkeuring van de Staten-Generaal noodzakelijk om de subsidieregeling te wijzigen of te laten vervallen.

De in dit voorstel opgenomen regels omtrent de verdeelsystematiek voor politieke partijen is in grote lijnen ontleend aan de op grond van de Wfpp bestaande regeling. Daarbij stelt de regering echter wel enkele aanpassingen voor. Deze aanpassingen hebben als doel de hoogte van de subsidie voor politieke partijen voorspelbaarder te maken en beter te laten aansluiten bij de algemene regels over subsidieverlening zoals die in de Algemene wet bestuursrecht zijn neergelegd.

Op basis van de Wfpp kunnen politieke partijen subsidie aanvragen voor zichzelf. Gelijktijdig daarmee kunnen zij ook subsidie aanvragen ten behoeve van een of meer van hun neveninstellingen. Dit cumuleert in één bedrag, waarvan partijen het deel van de subsidie dat ten behoeve van hun neveninstellingen aan hen is verleend aan hun neveninstellingen ter beschikking moeten stellen.[42]

De opbouw van elk onderdeel van de subsidie is anders. Voor een deel worden daarbij vooraf te bepalen bedragen gebruikt. Zo ontvangt elke subsidiabele politieke partij een vast basisbedrag. Daarnaast ontvangen zij een vast bedrag per Kamerzetel.[43] Hetzelfde geldt, voor zover van toepassing, voor de subsidie die politieke partijen ten behoeve van hun wetenschappelijk instituut ontvangen. Ook daarvoor krijgen zij een vast basisbedrag en een bedrag per Kamerzetel.[44]

Echter, er zijn ook subsidieonderdelen die in de Wfpp (gedeeltelijk) zijn opgebouwd uit bedragen waarvan de hoogte niet goed vooraf is in te schatten door een politieke partij. Dit is het geval als het bedrag waarop zij aanspraak kan maken mede afhankelijk is van externe factoren. Politieke partijen ontvangen bijvoorbeeld ook subsidie per partijlid. Maar het subsidiebedrag per partijlid wordt bepaald door een in de wet vastgelegd vast bedrag te delen door het totaalaantal leden van alle politieke partijen gezamenlijk. Omdat politieke partijen bij de indiening van hun subsidieaanvraag (uiterlijk: 1 november) een schatting moeten geven van het door hen verwachtte ledental op 1 januari van het daaropvolgende jaar, kan pas nadat alle aanvragen zijn ontvangen een inschatting worden gegeven van het totaalaantal leden van alle subsidiabele politieke partijen gezamenlijk en daarmee samenhangend van het bedrag dat per lid aan subsidie beschikbaar wordt gesteld. Dat bedrag is ten tijde van de subsidieverlening bovendien nog gebaseerd op een schatting. Pas bij de vaststelling van de subsidie, die in het jaar volgend op het subsidiejaar plaatsvindt, beschikt de Minister van BZK over de door accountants geverifieerde ledentallen en kan, achteraf, definitief worden bepaald op welk bedrag een politieke partij maximaal aanspraak kan maken.

Dezelfde problematiek speelt bij politieke jongerenorganisaties. Voor een politieke jongerenorganisatie wordt het vaste basisbedrag en het bedrag per lid bepaald door een vast bedrag te delen door het totaalaantal subsidiabele politieke jongerenorganisaties» respectievelijk het bijbehorende totaalaantal leden.[45] Blijkens de memorie van toelichting bij de Wfpp uit 2015 is hiervoor gekozen om onverwachte budgettaire conse-

[42] Art. 9 Wfpp.
[43] Art. 8 lid 1 onder a Wfpp.
[44] Art. 8 lid 1 onder b Wfpp.
[45] Art. 8 lid 1 onder c Wfpp.

quenties voor de rijksoverheid te voorkomen in het geval van grote schommelingen in de gezamenlijke ledentallen.[46]

De praktijkervaring met de subsidiëring van politieke partijen heeft laten zien dat deze wijze van subsidiëren twee belangrijke nadelen kent. Ten eerste is het voor politieke partijen onmogelijk om op het moment dat zijde aanvraag tot subsidieverlening moeten indienen daarbij een begroting en activiteitenplan te voegen die passen zijn bij het subsidiebedrag waar een politieke partij aanspraak op kan maken. Immers, op het moment van indienen weet de politieke partij niet hoeveel andere politieke partijen een subsidieaanvraag indienen, welke neveninstellingen hieraan verbonden zijn en hoeveel leden deze partijen gezamenlijk op 1 januari van het subsidiejaar verwachten te hebben. Pas als zij de beschikking tot subsidieverlening ontvangen krijgen zij daarvan een eerste beeld. Het definitieve bedrag waarop een politieke partij ten hoogste aanspraak kan maken, wordt echter pas nóg later duidelijk. Namelijk op het moment dat de subsidie definitief wordt vastgesteld. Dat gebeurd in het jaar volgend op het subsidiejaar: ruim anderhalf jaar later nadat de subsidieaanvraag is ingediend.

Een bijkomende complexiteit hierbij is dat in de huidige systematiek de praktijk is gegroeid dat na het moment van subsidieverlening nog tweemaal een loon en prijsbijstelling wordt doorgevoerd ten aanzien van de verleende subsidie alvorens het maximumsubsidiebedrag wordt vastgesteld. Ook hierdoor missen politieke partijen potentieel een kans om geld waar zij uiteindelijk recht op hebben uit te geven aan subsidiabele activiteiten. Politieke partijen kunnen daardoor niet optimaal gebruikmaken van de subsidieregeling.

Ten tweede wijken de bij de aanvraag tot subsidieverlening ingediende begroting en het bijbehorende activiteitenplan in de praktijk altijd af van de subsidiabele kosten en activiteiten zoals die later ten behoeve van de subsidieverantwoording worden ingediend. Dit is politieke partijen niet te verwijten, aangezien zij bij het indienen van de subsidieaanvraag niet over de benodigde informatie kunnen beschikken om te kunnen bepalen op welk subsidiebedrag zijzelf, en hun neveninstellingen, aanspraken kunnen maken.

Als gevolg hiervan is een praktijk ontstaan waarin de begrote bedragen voor activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend achteraf omhoog bijgesteld kunnen worden en de verleende subsidie zelfs ook voor andere activiteiten kan worden aangewend dan waar zij oorspronkelijk is verleend, mits die activiteiten ook voordien al subsidiabel zouden zijn geweest. De praktijk wijkt hiermee duidelijk af van algemene regels over subsidieverlening, die juist veronderstellen dat subsidie wordt aangevraagd ten behoeve van een of meer vooraf bekende activiteiten en in beginsel wordt vastgesteld op de hoogte waarvoor deze eerder is verleend.[47]

Door de afwijkende werkwijze onder de Wfpp is het voor de subsidieverstrekker ingewikkeld om goed te controleren of de subsidie ook is besteed in lijn met de vooraf ingediende plannen. In feite beperkt de subsidievaststelling zich niet tot het beoordelen of de eerder verleende subsidie definitief kan worden vastgesteld, maar is er sprake van een volledig nieuwe beoordeling op basis van de ingediende subsidieverantwoording. Hoewel door middel van de accountantsverklaring de rechtmatigheid van de subsidiebesteding kan worden gecontroleerd, is het vanuit het

[46] Kamerstukken II vergaderjaar 2010–2011, 32 752, nr. 3
[47] Art. 4:46 lid 1 Awb.

perspectief van de Napp ook belangrijk om te kunnen toezien op een doelmatige besteding van de subsidie, in lijn met vooraf ingediende plannen en begrotingen. De huidige werkwijze staat daaraan in de weg.

Tegenover deze nadelen zou het voordeel van budgettaire stabiliteit van de rijksbegroting moeten staan. Maar die beoogde budgettaire stabiliteit is in de praktijk nooit bereikt. In de jaren 2020 – 2024 schommelde de benodigde middelen voor de subsidieregeling in de Wfpp tussen de € 25.014.666 en € 29.029.141.[48] Deels is dit te verklaren door een jaarlijkse loon- en prijsbijstelling, maar de verschillen worden ook veroorzaakt door andere factoren. Het aantal politieke partijen dat subsidie aanvraagt, het aantal zetels dat zij vertegenwoordigen, het aantal subsidiabele neveninstellingen waarvoor subsidie wordt aangevraagd en tussentijdse verkiezingen hebben allemaal impact op het totaalaandeel van de subsidie onder de Wfpp op de rijksbegroting. Dit verklaart ook waarom de schommeling in het budget niet lineair is. Zo is de totale subsidie aan politieke partijen in 2024 lager dan in 2023, ondanks een loon en prijsbijstelling.

Om de bovengenoemde redenen stelt de regering een aanpassing voor in de wijze waarop de hoogte van de subsidie voor politieke partijen wordt bepaald. In plaats van totaalbedragen die worden verdeeld op basis van het totaalaantal leden en neveninstellingen, kiest de regering ervoor om in de Wet op de politieke partijen vaste bedragen vast te leggen. Deze bedragen zijn gebaseerd op het bedrag dat thans op de rijksbegroting voor politieke partijen is begroot en het gemiddelde aantal politieke partijen, neveninstellingen, Kamerzetels en leden in de periode 2020–2025. Dit komt neer op de volgende tabel:

Basisbedrag per politieke partij	*€ 306.122,40*
Bedrag per zetel politieke partij	*€ 93.620,43*
Bedrag per lid politieke partij	*€ 9,44*
Basisbedrag Wetenschappelijk Instituut (WI)	*€ 227.222,–*
Bedrag per zetel WI	*€ 23.635,48*
Basisbedrag per politieke jongerenorganisatie (PJO)	*€ 33.098,28*
Bedrag per zetel PJO	*€ 13.416,23*
Bedrag per lid PJO	*€ 13,65*
Basisbedrag neveninstelling voor buitenlandse activiteiten (NBA)	*€ 56.797,30*
Bedrag per zetel NBA	*€ 12.303,83*

Met deze wijze hebben politieke partijen bij het indienen van de subsidieaanvraag meer duidelijkheid over het subsidiebedrag waarop zij in het aankomend subsidiejaar aanspraak kunnen maken.[49] Net zoals onder de Wet financiering politieke partijen zullen deze bedragen jaarlijks geïndexeerd worden op basis van de loon en prijsbijstelling.[50] De aangepaste bedragen hebben in het wetsvoorstel Wpp echter geen effect meer op de eerder verleende subsidies. Zij worden slechts gebruikt bij de subsidieverlening voor het volgende subsidiejaar.

---

[48] Zie hiervoor de verschillende financiële jaarverslagen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Te vinden op https://www.rijksfinancien.nl/. Gekozen wordt voor de periode 2020–2024 omdat vanaf 2020 het budget voor politieke partijen verhoogd is conform de motie Jetten c.s.

[49] Omdat politieke partijen op 1 november een schatting dienen te maken van het ledental per 1 januari van het daaropvolgende jaar, is niet mogelijk om op het moment van de subsidieaanvraag exact de hoogte van de subsidie te kennen. Echter, de schommeling in ledentallen in 2 maanden is relatief beperkt t.o.v. de totale subsidie.

[50] In tegenstelling tot de Wfpp gebeurt deze aanpassing per 1 juli i.p.v. 1 januari. Dit komt omdat de LPB gemiddeld pas in het voorjaar bekend wordt. Deze wijziging heeft geen effect op de hoogte van de subsidieverlening.

Door deze twee veranderingen wordt het voor politieke partijen, en voor hun neveninstellingen, beter uitvoerbaar om op voorhand te bepalen voor welk bedrag zij voor subsidie in aanmerking zouden kunnen komen en een realistisch activiteitenplan en begroting in te dienen. Na de subsidieverantwoording te hebben ontvangen zal de subsidieverlener op basis van de ingediende verantwoording en het definitieve aantal leden op 1 januari van het subsidiejaar de hoogte van de subsidie kunnen berekenen en vaststellen. Omdat politieke partijen naar verwachting het aantal leden op het moment van de subsidieaanvraag goed kunnen inschatten zal het definitieve bedrag waar politieke partijen recht op hebben naar verwachting ook dicht liggen bij het verleende subsidiebedrag, waardoor de subsidieverlener ook goed kan toezien of de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend ook daadwerkelijk conform de aanvraag zijn uitgevoerd.

Een mogelijk risico van de nieuwe systematiek is dat de benodigde subsidie uit de pas loopt met de hiervoor vrijgemaakte financiële ruimte op de rijksbegroting. Dit zou zich kunnen voordoen als de ledentallen van politieke partijen over tijd significant toenemen. Hoewel de regering de toename van het ledenaantal van politieke partijen een positieve ontwikkeling zou vinden, verwacht zij niet dat het ledental over de komende jaren sterk zal stijgen. Sinds 1990 is het aantal leden van landelijke politieke partijen binnen de bandbreedte van 300.000 en 400.000 leden gebleven.[51]

Indien toch zou blijken dat het totale ledental van politieke partijen zodanig toeneemt dat het de begroting voor de subsidiëring van landelijke politieke partijen overschrijdt, dienen regering en de Staten-Generaal een afweging te maken. Men kan er dan voor kiezen om de wet aan te passen en daarin het subsidiebedrag per lid van een politieke partij en/of politieke jongerenorganisatie bij te stellen, zodat het weer past binnen de rijksbegroting.

5.2.6. Aanpassing hoogte subsidie na de verkiezingen

De subsidie aan politieke partijen wordt per kalenderjaar verleend. De hoogte van de subsidie is deels afhankelijk van het aantal Kamerzetels dat bij de laatstgehouden verkiezing is toegewezen aan de lijst waarboven de door de politieke partij geregistreerde aanduiding stond vermeld. Daarbij wordt voor landelijke politieke partijen in beginsel naar de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing gekeken, of naar de laatstgehouden Eerste Kamerverkiezing indien een politieke partij alleen in de Eerste Kamer is vertegenwoordigd. Zie het voorgestelde artikel 58, eerste lid.

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

Aanvankelijk was in de artikelen 13 en 14 van de Wfpp geregeld dat na Kamerverkiezingen de hoogte van de subsidie van rechtswege veranderde vanaf de eerste dag van de vierde kalendermaand, volgend op die waarin de stemming plaatsvond.[52] Dat leidde echter tot schoksgewijze wijzigingen in de subsidiebedragen waarop politieke partijen aanspraak konden maken. Om de negatieve effecten van de schommelingen in de

[51] Persbericht ledentallen Nederlandse politieke partijen per 1 januari 2024 (DNPP, 2024)
[52] Artikelen 13 en 14 Wet financiering politieke partijen (Stb. Stb. 2013, 93) zoals in werking getreden op 1 mei 2013 (Stb. 2013, 131).

hoogte van de subsidie als gevolg van sterk fluctuerende verkiezingsuitslagen enigszins te dempen, heeft de commissie-Veling in 2018 geadviseerd de ambtshalve aanpassing van de voor een kalenderjaar verleende subsidie na verkiezingen stapsgewijs te realiseren.[53]

Naar aanleiding van dat advies is de Wfpp in 2023 aangepast.[54] Daarbij is geregeld dat als een politieke partij bij een in maart gehouden Tweede Kamerverkiezing minder zetels wint dan bij de vorige verkiezing, de aan haar verleende subsidie stapsgewijs (per kwartaal) wordt afgebouwd tot het subsidiebedrag waar zij nog wel recht op heeft. Op deze manier wordt de politieke partij in de gelegenheid gesteld om de kosten die zij maakt meer geleidelijk af te stemmen op het nieuwe (lagere) subsidiebedrag dat haar toekomt. In de voorgestelde artikelen 61 en 65 van deze wet komt een vergelijkbare regeling voor. Een fictief voorbeeld kan de werking van deze bepalingen illustreren.

Stel dat in het eerste kwartaal van een jaar een Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt. Aan een politieke partij is voor dat jaar € 6.000,– subsidie verleend, oftewel € 1.500,– per kwartaal. De partij behaalt een slecht verkiezingsresultaat: er wordt geen enkele zetel toegewezen aan de lijst waarboven haar aanduiding was vermeld. Op basis van dit verkiezingsresultaat zou de politieke partij niet voor subsidie in aanmerking zijn gekomen en zou haar per kwartaal € 0,– subsidie zijn verleend. Dat is een negatief verschil van € 1.500,– per kwartaal. Geregeld is dat voor elk kwartaal volgend op het kwartaal waarin de stemming plaatsvond 25% van dit verschil wordt verrekend met het bedrag dat eerder op kwartaalbasis aan de politieke partij is verleend. Op deze manier ontstaat een meer gelijkmatige verandering in het subsidiebedrag.

In dit voorbeeld had de politieke partij het jaar voor de Tweede Kamerverkiezing recht op € 6.000,–. In het verkiezingsjaar loopt dit terug tot € 3.750,–. Vanaf het eerste kwartaal van het jaar na het verkiezingsjaar stopt het recht op subsidie helemaal. Schematisch ziet de aanpassing van het besluit tot subsidieverlening er dan als volgt uit:

Kwartaal	Eerder verleend	Aangepast besluit tot subsidieverlening
Q 1	€ 1.500	€ 1.500 – € 0 = € 1.500
Q 2	€ 1.500	€ 1.500 – € 375 (25% van -€ 1.500) = € 1.125
Q 3	€ 1.500	€ 1.500 – € 750 (50% van -€ 1.500) = € 750
Q 4	€ 1.500	€ 1.500 – € 1.125 (75% van -€ 1.500) = € 375
In besluit:	€ 6.000	€ 3.750

Als de politieke partij een gunstig verkiezingsresultaat weet te behalen, loopt het bedrag dat aan subsidie verleend kan worden ook trapsgewijs op. Stel opnieuw dat in het eerste kwartaal van een jaar een Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt en dat eerder aan een politieke partij voor dat jaar € 6.000,– subsidie is verleend. Maar op basis van haar nieuwe aantal zetels zou de politieke partij (bij verder gelijkblijvende basisbedragen en ledentallen) recht hebben op in totaal € 10.000,– subsidie, oftewel € 2.500 per kwartaal. Dat is € 1.000,– per kwartaal meer. Geregeld is dat een politieke partij voor elk kwartaal volgend op het kwartaal waarin de stemming plaatsvond 25% van dit verschil ontvangt.

[53] Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie Veling), Het publieke belang van politieke partijen (Eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen), Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 20, p. 46. Bijlage identifier 831379 bij Kamerstukken II 2017/18, 32 752, nr. 50.

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

In dit tweede voorbeeld had de politieke partij het jaar voor de Tweede Kamerverkiezing recht op € 6.000,–. In het verkiezingsjaar loopt dit op tot € 7.500,– en vanaf het jaar na het verkiezingsjaar tot € 10.000,–. Schematisch ziet de aanpassing van het besluit tot subsidieverlening er als volgt uit:

Kwartaal	Eerder verleend	Aangepast besluit tot subsidieverlening
Q 1	€ 1.500	€ 1.500 + € 0 = € 1.500
Q 2	€ 1.500	€ 1.500 + € 250 (25% van € 1.000) = € 1.750
Q 3	€ 1.500	€ 1.500 + € 500 (50% van € 1.000) = € 2.000
Q 4	€ 1.500	€ 1.500 + € 750 (75% van € 1.000) + € 2.250
In besluit:	€ 6.000	€ 7.500

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

Een belangrijke uitzondering geldt voor de politieke vereniging wier aanduiding voor het eerst boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegekend. Overeenkomstig met de Wfpp ontvangen zij direct het volledige bedrag waarop zij, gelet op het aantal gewonnen Kamerzetels, recht hebben.

Tot slot wordt in de Wpp vastgelegd hoe wordt omgegaan met de bijzondere situatie dat de definitieve uitslag van een tussentijdse Tweede Kamerverkiezing bekend wordt tussen 1 oktober en 1 januari. Politieke partijen dienen namelijk vóór 1 november een aanvraag tot subsidieverlening in voor het volgende jaar. De hoogte van de subsidie wordt echter mede bepaald op basis van het aantal Kamerzetels dat een partij op de peildatum van 1 januari bij de laatstgehouden verkiezing heeft behaald. Als een verkiezing tussen 1 oktober en 31 december worden gehouden is het voor politieke partijen onmogelijk te weten hoe hoog het subsidiebedrag is waarop de partij aanspraak kan maken. Daardoor is het ook onmogelijk een goed aansluitende begroting en activiteitenplan in te dienen.

De Wpp bepaalt daarom dat in zulke gevallen politieke partijen een subsidieaanvraag kunnen indienen op basis van het aantal zetels vóór de verkiezingen. Zodra de uitslag van de verkiezingen dan definitief is vastgesteld hebben politieke partijen tot vier maanden de tijd om een aangepaste begroting en activiteitenplan in te dienen en zal de Napp de subsidieverlening aanpassen.

Een fictief voorbeeld: politieke partij X heeft in het jaar 2024 2 zetels in de Tweede Kamer, maar er zijn verkiezingen gepland op 10 november 2024. Deze politieke partij dient dan uiterlijk 1 november een subsidieaanvraag in voor het jaar 2025 op basis van 2 zetels. Bij de Tweede Kamerverkiezing verkrijgt partij X vervolgens 15 zetels. Dit betekent dat het subsidiebedrag waar partij X in 2025 aanspraak op kan maken gebaseerd is op 15 zetels. Partij X heeft dan tot vier maanden na de definitieve vaststelling van de

uitslag de tijd om een subsidieaanvraag in te dienen op basis van deze 15 zetels. De Napp past op basis van deze nieuwe subsidieaanvraag de verlening aan en keert een aanvullend voorschot uit tot 80% van het verleende bedrag. Zou partij X geen 15 zetels maar slechts 1 zetel hebben gewonnen, dan verleend de Napp ambtshalve minder subsidie dan is aangevraagd.[55]

5.3. Regels overige financiering landelijke politieke partijen

5.3.1. Algemeen

Uitgangspunt bij de regels over de overige financiering van landelijke partijen is dat zij een financiële administratie dienen te voeren waaraan bepaalde eisen zijn gesteld. Daartoe zenden zij een financieel verslag aan de Napp. Onderdeel van het financieel verslag zijn de overzichten van aanvaarde giften, het overzicht van niet aanvaarde giften en een overzicht van schulden. De Napp controleert de verslagen en de daarvan deel uitmakende overzichten en maakt deze openbaar in ieder geval door een publicatie op internet (bijvoorbeeld via rijksoverheid.nl).

Politieke partijen dienen hun financiële administratie ook te bewaren. Een beperkte wijziging in de Wpp ten opzichte van de Wfpp is dat politieke partijen voorheen tien jaar lang hun administratie moesten bewaren. De termijn is in de Wpp verkort naar zeven jaar, zodat het aansluit aan bij de fiscale bewaarplicht die de Belastingdienst hanteert.

In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van alle transparantie-vereisten waar landelijke politieke partijen en neveninstellingen aan moeten voldoen. Ook wordt ingegaan op de giften die politieke partijen en neveninstellingen niet mogen aannemen uit hoofde van transparantie en ter bewaking van hun onafhankelijkheid. De transparantievereisten gelden voor alle door de Autoriteit voor een politieke partij aangewezen neveninstellingen. Voor neveninstellingen die ook subsidie ontvangen gelden ook nog enkele aanvullende eisen t.a.v. het verantwoorden van de subsidie (zie paragraaf 5.3.3.).

5.3.2. Eisen aan de financiële administratie van landelijke politieke partijen en neveninstellingen

Partijen en neveninstellingen moeten een financiële administratie bijhouden, met daarin de volgende gegevens:
- de ontvangen subsidies;[56]
- de hoogte van de ontvangen giften;[57]
- de naam van de donateur en datum van ontvangst van iedere gift;[58]
- Indien de gezamenlijke waarde van giften van één donateur meer is dan € 250,– is, het woonadres van de donateur;[59]
- Indien de donateur geen natuurlijke persoon is, de naam en het adres van de uiteindelijke belanghebbende in de zin van art. 10a lid 1 Wwft;[60]
- Indien een donateur een gift van meer dan € 1.000,– doet en tevens een stichting of vereniging is, de naam en het adres van de personen die in hetzelfde jaar meer dan € 1.000,– aan de vereniging of stichting hebben gedoneerd;[61]

---

[55] «ambtshalve» betekent dat de Napp dit op eigen initiatief kan doen. Hier is geen aangepaste aanvraag van een politieke partij voor nodig.
[56] Het voorgestelde artikel 16 lid 1.
[57] Zie over giften ook paragrafen 5.4.1 en 5.4.3.
[58] Het voorgestelde artikel 17 lid 1.
[59] Het voorgestelde artikel 21.
[60] Het voorgestelde artikel 22.
[61] Het voorgestelde artikel 23. Zie ook paragraaf 5.4.6.

– de overige inkomsten;[62]
– de vermogenspositie,[63] en;
– de schulden, waarbij moet worden vermeld: de hoogte van de schuld, de naam en adres van de crediteur of geldverstrekker en indien van toepassing de gegevens van de instelling;[64]
– een overzicht van de ontvangen gelden die de politieke partij op grond van de bepalingen uit dit wetsvoorstel niet heeft aangenomen, dan wel aan de Napp heeft overgedragen.[65]

Giften tussen de politieke partij, neveninstellingen en afdelingen van de politieke partij hoeven niet te worden geregistreerd

Onder schulden wordt verstaan geldschulden van meer dan € 25.000,–, met uitzondering van bestuursrechtelijke geldschulden en geldschulden die binnen achtentwintig dagen na het aangaan van de schuld zijn voldaan.

5.3.3. Bij de Napp aan te leveren gegevens door politieke partijen en neveninstellingen

Politieke partijen en neveninstellingen moeten een aantal gegevens aanleveren bij de Napp. Zo wordt voor 1 juli van elk kalenderjaar een financieel verslag aan de Napp toegezonden met daarin de gegevens die hierboven zijn genoemd. Onderdeel van het financieel verslag is een overzicht van giften van meer dan € 1.000,–, die een partij in dat kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen, en een overzicht van alle schulden van meer dan € 25.000,–. Het overzicht van giften bevat tevens de geregistreerde gegevens van de donateurs en, indien van toepassing, de uiteindelijke belanghebbende. De gegevens van de donateurs van een vereniging of stichting die aan een partij heeft gedoneerd, worden in een separaat overzicht weergegeven. Ook dit overzicht maakt onderdeel uit van het financieel verslag. Het overzicht van schulden bevat tevens de geregistreerde gegevens van de crediteurs. Ten slotte wordt een accountantsverklaring betreffende zijn onderzoek omtrent de getrouwheid van het financieel verslag meegestuurd.

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

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

Politieke partijen zijn daarnaast verplicht om giften aan de partij, neveninstellingen en (in verkiezingstijd) kandidaten met een cumulatieve waarde van meer dan € 10.000,– of een veelvoud daarvan uiterlijk binnen tien werkdagen met naam en adres van de donateur en de hoogte van het

[62] Het voorgestelde artikel 16 lid 1 onder c.
[63] Het voorgestelde artikel 15 lid 1 onder d.
[64] Het voorgestelde artikel 19.
[65] Het voorgestelde artikel 27 lid 2 onder d.

bedrag te melden bij de Napp.[66] Daarbij vermeldt de partij tevens de naam en het adres van de donateur en, indien van toepassing, de uiteindelijke belanghebbende, het geldbedrag of de waarde van de gift en de datum van ontvangst. De Napp is verantwoordelijk voor het publiceren en regelmatig actualiseren van dit overzicht.

In de laatste drie weken voor de verkiezingen wordt de termijn aangescherpt en moeten politieke partijen giften met een cumulatieve waarde van meer dan € 10.000,– of een veelvoud daarvan binnen één werkdag na ontvangst melden.[67] Het ligt voor de hand dat in verkiezingstijd de Napp het overzicht substantiële giften dan ook elke werkdag zal actualiseren zodat de op die dag aangeleverde gegevens direct openbaar worden.

Ten slotte geldt dat de Napp op verzoek van een politieke partij kan besluiten de naam en woonplaats van een donateur of uiteindelijke belanghebbende niet openbaar te maken, indien dit naar het oordeel van de Napp noodzakelijk is vanuit het belang van de veiligheid.

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

5.3.4. Bijdragen die niet zijn toegestaan

Politieke partijen moeten de giften en giften in natura aan henzelf of aan hun neveninstellingen en kandidaten die de volgende drempelbedragen te boven gaan teruggeven aan de donateur of, als dat niet mogelijk is, overmaken op de rekening van de Napp[68]:
- Giften boven het cumulatief maximum van € 100.000,– per donateur per jaar voor de politieke partij en haar neveninstellingen (gezamenlijk);[69]
- Anonieme giften;[70]
- Giften van een natuurlijk persoon die niet in Nederland is ingezeten noch de Nederlandse nationaliteit heeft;[71]
- Giften van verenigingen en stichtingen van meer dan € 1.000,–, waarbij de donateur geen overzicht aanbiedt van donateurs die hem in het jaar waarin de gift wordt gedaan meer dan € 1.000,– hebben geschonken;[72]
- Giften van rechtspersonen waarvan de uiteindelijke belanghebbende (UBO) niet is geregistreerd;[73]
- Giften van niet-Nederlandse rechtspersonen.[74]

5.4. Nadere toelichting ontwikkeling regels financiering politieke partijen

5.4.1. Giften

De Wpp gaat voor de toepassing van de financieringsvoorschriften uit van het begrip gift. Dit is een taalkundige wijziging ten opzichte van de Wfpp, die uitging van het begrip bijdrage. De invulling van het begrip gift in de Wpp is niet anders dan het begrip bijdrage in de Wfpp. Het begrip gift

---

[66] Het voorgestelde artikel 27 Wpp.
[67] Het voorgestelde artikel 40 Wpp.
[68] Voor giften in natura geldt dat niet het bedrag maar de waarde van de gift in natura boven het drempelbedrag kan worden overgemaakt aan de Napp.
[69] Het voorgestelde artikel 26 Wpp.
[70] Het voorgestelde artikel 25 Wpp.
[71] Het voorgestelde artikel 20 Wpp.
[72] Het voorgestelde artikel 23 Wpp.
[73] Het voorgestelde artikel 22 Wpp.
[74] Het voorgestelde artikel 24 Wpp.

sluit alleen beter aan bij het hedendaags taalgebruik als het gaat om de financiering van politieke partijen.

Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen kunnen een gift schenken, zowel geldelijk als in natura. Onder giften verstaat de Wpp alle schenkingen ontvangen van «derden». Rente, rendement op eigen vermogen of inkomsten uit commerciële activiteiten vormen geen gift, maar worden gezien als «overige inkomsten».

Om te bepalen of iets geldt als gift of als overige inkomsten kan worden uitgegaan van de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer. Dat wil zeggen: als een politieke partij een boek verkoopt voor de gangbare prijs, dan kunnen de inkomsten daarvan worden gezien als «overige inkomsten». Wordt bovenop deze prijs echter een bedrag toegevoegd, bijvoorbeeld om de partij te steunen, dan moet dit extra bedrag worden gezien (en geregistreerd) als een gift aan de politieke partij.

Een ander voorbeeld is bijvoorbeeld de organisatie van een fondsenwervingsdiner. Hoewel de verkoop van eten tegen een gangbare prijs gezien kan worden als «overige inkomsten», wordt bij een fondsenwervingsdiner doorgaans extra betaald ter ondersteuning van de politieke partij. Juist die extra inkomsten dienen in zo'n geval door een politieke partij te worden gezien als giften. Een bedrag dat een politieke partij ontvangt, kan aldus uit twee componenten bestaan: een component dat geregistreerd moet worden als «overige inkomsten» en een component dat geregistreerd moet worden als «gift».

De Wpp gaat hierbij uit van het principe dat een politieke partij, vereniging of kandidaat een gift heeft ontvangen op het moment dat het deze heeft aanvaard. Dit betekent dat politieke partijen de ruimte hebben om bijvoorbeeld een gift boven het maximumbedrag van € 100.000,– terug te storten op de rekening van de donateur voordat gesteld kan worden dat de partij het giftenmaximum heeft overschreden. Een gift hoeft niet expliciet aanvaard te worden. Dit zou voor een politieke partij te veel administratieve lasten met zich brengen. In de Wpp wordt daarom aangenomen dat een politieke partij een ontvangen gift heeft aanvaard, tenzij uit de financiële administratie blijkt dat dit niet zo is. Denk bijvoorbeeld aan het terugstorten van een (deel van een) gift aan de donateur. Politieke partijen worden daarbij verplicht om ook in hun jaarlijkse financiële verantwoording weer te geven welke giften zij hebben ontvangen, maar niet hebben aanvaard door het terug te storten.

Geldelijke giften van leden van een partij worden niet anders behandeld dan geldelijke giften van niet-leden. Ook de zogenoemde afdrachten aan de politieke partij of de bestuurdersvereniging van politieke ambtsdragers moeten als giften worden geregistreerd en openbaar gemaakt. Dat geldt eveneens voor ledencontributies.

Daarbij wordt opgemerkt dat de Wpp vereist dat leden van een politieke partij jaarlijks ten minste een bedrag van € 12,– aan contributie betalen om in de zin van deze wet als lid van de partij te kunnen worden aangemerkt. Dit laat onverlet dat het politieke partijen vrij staat ook andere vormen van lidmaatschap aan te bieden, zoals bijvoorbeeld aspirantleden, honorair leden of leden die een nog lager bedrag aan contributie betalen. Zij tellen dan echter niet mee bij het ledental waarop de hoogte van de subsidie gedeeltelijk wordt gebaseerd.

5.4.2. Andere werkwijze van registeren van giften en niet meer toestaan van anonieme giften

In de Wfpp was het voor politieke partijen niet verplicht om van giften van € 250,– of minder de naam, adres en woonplaats (NAW-gegevens) van de donateur te registeren. Giften waarvan de NAW-gegevens niet (konden) worden geregistreerd, werden voor de wet gelijkgesteld met anonieme giften. Hoewel dit vanuit het perspectief van administratieve lasten verdedigbaar was, zorgde het in de praktijk voor een eenvoudige omzeilingsroute van de transparantieregels in de Wfpp. Zo kwam een donateur die maandelijks € 200,– bijdraagt aan een politieke partij bijvoorbeeld niet voor in het jaarlijkse overzicht van giften (zijn individuele giften hoefden immers niet geregistreerd te worden), terwijl zijn jaarlijkse gift aan de partij ruim boven het drempelbedrag van € 1.000,– lag.

De mogelijkheid om giften van € 250,– of minder niet te registeren in combinatie met de verplichting om giften van € 1.000 of meer te openbaren, zorgde in de praktijk voor verwarrende situaties en verschillende toepassingsvormen van de wet. Om deze reden wordt het op grond van de Wpp verplicht om bij alle giften aan een politieke partij het geldbedrag of de waarde van de gift, de naam van de donateur en de datum van ontvangst te registreren. Het aannemen van een volledig anonieme gift wordt niet langer toegestaan. Indien mogelijk wordt die gift aan de anonieme donateur teruggegeven. Is dat niet mogelijk, dan maakt de politieke partij het bedrag over aan de Napp en vervalt het bedrag aan de Staat der Nederlanden.

Om politieke partijen niet met additionele administratieve lasten op te zadelen, wordt het pas verplicht om bij een gift van meer dan € 250,– ook het woonadres van de donateur te registeren. Hierbij moet de politieke partij ook nagaan of de donateur ingezetene is van Nederland. Dat een geldelijke gift naar een politieke partij is overgemaakt vanaf een Nederlands International Bank Account Number (IBAN) is daarvoor onvoldoende. Om vast te kunnen stellen of een donateur in Nederland domicilie houdt, zal een politieke partij aan deze daarvan een bewijsstuk moeten vragen. Dat kan bijvoorbeeld een kopie van een nota van een telecomprovider zijn waarop ook de naam en het woonadres van de donateur voorkomt. Indien de donateur geen ingezetene is van Nederland, moet de politieke partij nagaan of het hier gaat om iemand met de Nederlandse nationaliteit. Dat laatste kan bijvoorbeeld door een kopie van een geldig Nederlands paspoort of een kopie van een Nederlandse identiteitskaart te vragen.

Er zijn politieke partijen die bij partijbijeenkomsten een zogenoemde donatiezuil plaatsen. Ook voor giften die via de donatiezuil worden gedaan gelden de in deze paragraaf beschreven regels. Betreft het een gift van € 250,– of minder, dan moet een politieke partij van elke gift de naam van de donateur, het geldbedrag en de datum van ontvangst registreren. Betreft het een hoger bedrag, dan moet ook het woonadres van de donateur worden geregistreerd en de nationaliteit van de donateur worden gecontroleerd. Kan dit laatste niet, dan moet de aanbieder van de donatiezuil in elk geval het doneren van giften van meer dan € 250,– onmogelijk maken.

Het is ook denkbaar dat een politieke partij van giften die haar via een donatiezuil worden gedoneerd niet de naam van de donateur kent, omdat de betaling via een betalingsdienstverlener verloopt. In dat geval worden de giften toegerekend aan degene vanaf wiens bankrekening het bedrag op de bankrekening van de politieke partij wordt gestort, vermoedelijk de betalingsdienstverlener. Hiervoor geldt wel een maximum. De maximum-

donatiegrens voor een rechtspersoon aan een landelijke politieke partij bedraagt € 100.000,–.

5.4.3. Giften in natura

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

Van een gift in natura is ook sprake als de waarde van de ontvangen dienst of prestatie meer bedraagt dan de door de politieke partij betaalde prijs of de geleverde tegenprestatie. Een tegenprestatie van de politieke partij kan bijvoorbeeld bestaan uit naamsvermelding van de gever in ruil voor de gereduceerde kostprijs. Indien de tegenprestatie niet in verhouding staat tot het geleverde, is sprake van een gift aan de partijorganisatie ter waarde van het verschil tussen de in het economisch verkeer gebruikelijke waarde en de werkelijk betaalde waarde of geleverde tegenprestatie.

Giften in natura bestaande uit persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de politieke partij worden niet als gift beschouwd. Denk hierbij aan flyeren op straat of als vrijwilliger meehelpen bij de voorbereiding van of tijdens een partijcongres.

Een gift in natura wordt alleen als zodanig aangemerkt als de politieke partij de gift daadwerkelijk heeft ontvangen, de gift op verzoek van de partij is gedaan of als de partij ermee heeft ingestemd dat de gift wordt gedaan.

Indien een organisatie activiteiten verricht of werkzaamheden verricht ten bate van de partij, zonder dat de partij daarmee instemt, worden deze niet als gift aan de partij aangemerkt. Dit gebeurt ook niet indien activiteiten of werkzaamheden feitelijk ten voordele zijn van de partij.

Een striktere benadering zou politieke partijen in een onmogelijke positie brengen. Activiteiten van een organisatie zouden dan aan de partij worden toegerekend, ook indien van aanvaarding of instemming geen sprake is. Een partij zou dan aansprakelijk worden gesteld voor verrichtingen van een andere organisatie zonder dat de partij daar enige invloed op kan uitoefenen.

5.4.4. Giften van niet-Nederlanders

De Wfpp bevat het gebod dat een politieke partij geen giften ontvangt van niet-Nederlandse gevers, geldelijk noch in natura.[75] Onder een Nederlandse gever wordt in die wet verstaan «een voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer kiesgerechtigde persoon of een in het Handelsregister ingeschreven rechtspersoon of onderneming, die een

[75] Art. 23a lid 1 Wfpp.

bijdrage verleent aan een politieke partij».[76] Het doel waarmee dit gebod in 2023 in de Wfpp is opgenomen, is het voorkomen van beïnvloeding van het Nederlandse politieke proces door buitenlandse financiering.[77] Dat doel wordt door de regering nog steeds onderschreven. De regering kiest er alleen wel voor om in de Wpp op een andere manier invulling te geven aan dit doel. Daarvoor bestaan zowel praktische als juridische argumenten.

In praktische zin roept de uitvoering van het in de Wfpp neergelegde gebod in de praktijk de nodige vragen op. In de Wfpp is voorgeschreven dat een politieke partij geen giften van niet-Nederlandse gevers *ontvangt*. Of een politieke partij daadwerkelijk alleen giften van Nederlandse gevers in de zin van de Wfpp ontvangt, heeft een politieke partij echter niet volledig in eigen hand. Wie een rekening courant bij een bank heeft, kan niet voorkomen dat iemand anders daar een geldbedrag op stort. Laat staan de mogelijkheid daartoe beperken tot Nederlandse gevers in de zin van artikel 1 van de Wfpp. De consequentie van het in de Wfpp neergelegde gebod is dus dat van politieke partijen wordt verlangd dat zij bij elke gift die zij ontvangen nagaan of deze afkomstig is van een Nederlandse gever in de zin van artikel 1 van de Wfpp. Ongeacht de waarde van de gift. Want hoewel op grond van artikel 21, tweede lid, onder a, van de Wfpp giften tot € 250,– niet geregistreerd hoeven te worden, is het verbod om giften van niet-Nederlandse gevers aan te nemen absoluut.

Sinds de introductie van het algehele verbod om giften van anderen dan Nederlandse gevers te ontvangen, bestaat er onder politieke partijen veel onduidelijkheid over de vraag hoe zij kunnen controleren of een donateur een Nederlandse gever is in de zin van de Wfpp.

Ter illustratie wordt hier ingezoomd op de ontvangst van een girale geldelijke gift. Dat een geldelijke gift is gestort vanaf een Nederlands bankrekeningnummer waarborgt niet dat dit bankrekeningnummer ook aan een Nederlandse gever toebehoort zoals gedefinieerd in de Wfpp. Niet elke Nederlander is stemgerechtigd voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Er zijn minderjarigen. Daarnaast is een zeer selecte groep kiesgerechtigden van het kiesrecht ontzet. Bovendien kunnen ook niet-Nederlanders bij een Nederlandse bank een betaalrekening openen. Dat kunnen zij zelfs zonder in Nederland woonachtig te zijn.

Aan het IBAN kunnen politieke partijen dus niet aflezen of iemand de Nederlandse nationaliteit bezit, laat staat of iemand stemgerechtigd is voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; zoals de Wfpp van hen verlangt. Informatie over kiesgerechtigdheid is wel terug te vinden in de Basisregistratie Personen (BRP), maar daar hebben politieke partijen geen toegang toe. En zelfs als zij die toegang zouden hebben, zou de informatie op hun bankafschrift onvoldoende zijn om de donateur in de BRP te kunnen natrekken. Politieke partijen lijken nog het dichtst in de buurt van een correcte uitvoering van de Wfpp te kunnen komen, als zij bij elke gift die zij ontvangen zouden controleren of de donateur de Nederlandse nationaliteit bezit en de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Bij elke gift opnieuw. Dat legt partijen een enorme administratieve druk op. Daarbij komt nog dat bij politieke partijen begrijpelijkerwijs grote aarzeling bestaat bij het registeren en bewaren van paspoortgegevens van al hun donateurs. Iets dat wel nodig is, wil een accountant kunnen verifiëren dat een politieke partij het gebod heeft nageleefd om alleen giften van Nederlandse gevers aan te nemen.[78]

---

[76] Art. 1 onder m Wfpp.
[77] Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 43.
[78] Art. 25 lid 2 Wfpp.

In contact met de werkgroep Controleprotocollen (COPRO) van de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisaties van Accountants (NBA) in het kader van de ontwikkeling van een controleprotocol voor de Wfpp kwam naar voren dat de COPRO een accountantscontrole op de huidige bepaling in de Wfpp ziet als onuitvoerbaar. Niet alleen voor accountants, maar vooral ook voor politieke partijen.

De hiervoor beschreven praktische bezwaren tegen het in de Wfpp aan politieke partijen opgelegde gebod om alleen giften van Nederlandse gevers te ontvangen, hebben de regering aanleiding gegeven om dit gebod te heroverwegen en hebben haar er uiteindelijk toe gebracht dit verbod niet in dit voorstel van wet over te nemen. Daar komt bovendien een juridisch argument bij. De reikwijdte van de thans voorgestelde Wet op de politieke partijen is veel breder dan van de huidige Wfpp. De Wfpp bevat vooral regels ten aanzien van landelijke politieke partijen die zich richten op algemene vertegenwoordigende organen waarvoor alleen Nederlanders kiesgerechtigd zijn: de beide Kamers der Staten-Generaal. De reikwijdte van de voorgestelde Wpp is veel breder. Zo zijn in de Wpp ook regels voorzien over de transparantie van de financiering van politieke partijen in verkiezingscampagnes bij Europees Parlementsverkiezingen.[79] En, belangrijker nog, bevat de Wpp ook voorschriften over de financiering van decentrale politieke partijen.

In de Wpp opnieuw een volledig verbod op giften van een niet-Nederlandse gever opnemen, zou niet verenigbaar zijn geweest met het Unierecht en specifiek het vrij verkeer van kapitaal (artikelen 64 tot en met 68 VWEU) en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en meer specifiek artikel 11 over de vrijheid van vergadering en vereniging en artikel 14 over het verbod op discriminatie. EU-burgers hebben, ongeacht hun nationaliteit, immers (onder specifieke voorwaarden) kiesrecht bij verkiezingen voor de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en het Europees parlement. En EU-burgers moeten daarvan op eenzelfde wijze kunnen gebruikmaken als Nederlanders. Zie hierover ook hoofdstuk 9 van deze toelichting. In de praktijk is lidmaatschap van een politieke partij gebruikelijk om gebruik te kunnen maken van het passief kiesrecht. Om lid te kunnen worden van een politieke partij is het betalen van contributie vereist. Aanvankelijk heeft de regering erover nagedacht om de daartoe noodzakelijke contributiebetalingen mogelijk te maken door niet-Nederlanders de mogelijkheid te geven om jaarlijks giften tot een bedrag van € 250,– te doen aan een politieke partij. Ook de partijcontributie is immers een gift. Dat had bovendien als bijkomend voordeel dat de administratieve lasten van politieke partijen fors zouden afnemen. Van donateurs van wie politieke partijen in één jaar ten hoogste € 250,– zouden ontvangen, zouden politieke partijen dan immers niet meer de leeftijd en nationaliteit hoeven vast te stellen en registreren.

In haar advies heeft de Afdeling advisering van de Raad van State evenwel de vraag opgeworpen in hoeverre er een afdoende rechtvaardiging bestaat voor het inperken van het actieve en passieve kiesrecht van Niet-Nederlanders die wel kiesgerechtigd zijn in Nederland. Daartoe aangemoedigd door de Afdeling, is de regering bij nadere beschouwing van dit vraagstuk tot de overtuiging gekomen dat die rechtvaardiging er in onvoldoende mate is. Haar aanvankelijke voorstel was daarom mogelijk in strijd met het Europees recht. De regering voelt zich in dit standpunt gesterkt door een recente uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dat heeft in november 2024 uitgesproken dat EU-lidstaten niet in hun nationale wetgeving mogen bepalen dat het lidmaatschap van

[79] Het voorgestelde artikel 38 Wpp.

politieke partijen uitsluitend open staat voor personen die de nationaliteit van die EU-lidstaat bezitten.[80] Een dergelijke bepaling acht het Hof in strijd met artikel 22, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin staat dat bij gemeenteraadsverkiezingen EU-burgers in hun lidstaat van verblijf het actief en passief kiesrecht onder dezelfde voorwaarden moet toekomen als bij onderdanen van die staat het geval is.[81] Dat het lidmaatschap van een politieke partij in de gedagvaardige EU-lidstaat geen formeel vereiste was om het passief kiesrecht te kunnen uitoefenen, leidde niet tot een ander oordeel. Het Hof volgde namelijk het standpunt van de Europese Commissie dat een dergelijk verbod de kansen van niet-staatsburgers om te worden verkozen reduceert en daarmee de effectieve uitoefening van het passief kiesrecht vermindert. Een vergelijkbare redenering zou men kunnen houden als het bij gemeenteraadsverkiezingen kiesgerechtigden met de Nederlandse nationaliteit zou zijn toegestaan om meer te doneren dan kiesgerechtigden die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten.

Om enerzijds toch aan de eerdergenoemde praktische bezwaren tegemoet te komen en anderzijds wel maatregelen te blijven nemen om beïnvloeding van het Nederlandse politieke proces door buitenlandse financiering tegen te gaan, bevat het huidige wetsvoorstel een verbod voor politieke partijen om van niet-ingezetenen giften te aanvaarden van in totaal meer dan € 250 per jaar.[82] Dit is dezelfde grens als waarboven politieke partijen geacht worden het adres van hun donateur in hun financiële administratie te registreren.[83] Het is daarmee voor hen ook een logisch moment om na te gaan of iemand ingezetene is van Nederland. Dat er niet gekozen wordt voor een absoluut verbod, draagt er bovendien aan bij dat de administratieve lasten voor politieke partijen en burgers beperkter zullen zijn dan onder de Wfpp het geval is. Dit zal de uitvoerbaarheid van de regeling ten goede komen. Bovendien is op deze wijze gewaarborgd dat allen die in Nederland kiesgerechtigd zijn voor een vertegenwoordigend orgaan onder dezelfde voorwaarden gebruik kunnen maken van hun actief en passief kiesrecht. Er is namelijk ook een uitzondering gemaakt voor personen met de Nederlandse nationaliteit die geen ingezetenen zijn van Nederland. Ook hen is het toegestaan om meer dan € 250,– aan politieke partijen in Nederland te schenken. Dit betekent dat op het moment dat de politieke partij een donatie ontvangt en daar de naam, adres en woonplaats registreert, deze gegevens geen adres buiten Nederland mogen bevatten tenzij de donateur kan aantonen de Nederlandse nationaliteit te bezitten. De drie andere landen binnen ons Koninkrijk kennen overigens een vergelijkbare regeling. Ook zij maken gebruik van het ingezetenen-criterium.
Het controleren van de juistheid van de adresgegevens kan op verschillende manieren, zoals het overleggen van een bankafschrift, een uittreksel uit de BRP, een kopie van een brief van een overheidsinstantie, een rekening van een nutsvoorziening of een huurcontract. Uiteraard mag de donateur hierbij andere privacygevoelige gegevens dan zijn naam en adres weglakken. Deze wijze van controle is beter uitvoerbaar en minder ingrijpend dan louter een controle op nationaliteit of kiesgerechtigdheid. Bij giften van Nederlandse personen woonachtig in het buitenland kunnen politieke partijen net als thans, met behulp van een kopie van een Nederlandse identiteitskaart of paspoort hun Nederlandse nationaliteit blijven verifiëren. In bovenstaande gevallen gaat het vanzelfsprekend om

---

[80] HvJEU 19 november 2024 zaaknr. C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963 (Europese Commissie v. Polen).
[81] Zie ook: M. Stremler & N. Visser, «Het Europese Hof van Justitie als hoeder van de Nederlandse democratie?», Nederlandrechtsstaat.nl.
[82] Het voorgestelde artikel 20 Wpp.
[83] Het voorgestelde artikel 21 Wpp.

een inspanningsverplichting. Mocht blijken dat er toch vanuit een niet-ingezetene een gift is gedaan aan een politieke partij, dan is het aan de autoriteit om vast te stellen welke handelingen de partij heeft uitgevoerd ter verificatie van het ingezetenschap van de donateur. Hierbij is het ook denkbaar dat er gevallen zullen zijn waarbij politieke partijen zelf zijn misleid met foutieve informatie, en dus geen blaam treffen. Het is aan de Napp om hier over te oordelen.

Voor rechtspersonen blijft gelden dat het alleen is toegestaan een gift te aanvaarden van een in het Handelsregister ingeschreven rechtspersoon of onderneming. Omdat voor rechtspersonen de argumenten zoals hierboven genoemd ten aanzien van het passief kiesrecht en het ERVM niet gelden, blijven bijdragen van buitenlandse rechtspersonen in hun geheel verboden.[84]

Indien het voor een politieke partij niet mogelijk is om vast te stellen of het gaat om een gift van een in Nederland ingezeten persoon, een persoon met de Nederlandse nationaliteit of een bij het Handelsregister ingeschreven rechtspersoon, mag de politieke partij de gift niet aanvaarden. In dat geval geeft de politieke partij de gift zo mogelijk terug aan de donateur. Is dat niet mogelijk, dan zorgt de politieke partij ervoor dat zij geen voordeel uit de ontvangen gift heeft. Betreft het een geldelijke gift, dan maakt zij daartoe het deel van de gift dat zij niet mag aanvaarden over op de daartoe aangewezen bankrekening van de Autoriteit. Betreft het een gift in natura, dan heeft de politieke partij een keuze. Ofwel zij maakt de tegenwaarde van het deel van de gift dat zij niet mag aannemen over op de daartoe aangewezen bankrekening van de Autoriteit, ofwel vernietigt zij de gift tot de tegenwaarde van het deel van de gift dat zij wel mag aannemen. Geldbedragen die om deze reden door politieke partijen op de bankrekening van de Autoriteit worden gestort, vervallen aan de Staat der Nederlanden.

5.4.5. Transparantie giften rechtspersonen

Bij de evaluatie van de Wfpp constateerde de commissie-Veling dat onvoldoende transparantie was over de giften van rechtspersonen, omdat niet altijd duidelijk was wie «schuilgaat» achter een dergelijke gift.[85] Daarom adviseerde de commissie om de regeling voor giften van rechtspersonen aan te scherpen en inzichtelijk te maken wie de eigenaren/bestuurders van deze rechtspersonen zijn. De regering nam het advies van de commissie over en dit resulteerde in de aanscherping van registratieplicht ten aanzien van ontvangen giften van rechtspersonen. Die recente wijziging van de Wfpp is in deze wet overgenomen. Indien de donateur een rechtspersoon of onderneming is, registreert de politieke partij tevens de naam en het adres van de uiteindelijk belanghebbende, zodat er meer inzicht kan worden verschaft over wie de natuurlijke personen achter de donerende rechtspersonen en ondernemingen zijn.

Voor de definitie van «uiteindelijk belanghebbende» wordt verwezen naar artikel 10a, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) waarin de term is gedefinieerd als «de natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een vennootschap of andere juridische entiteit». Daarnaast wordt in dit artikel bepaald wat onder «vennootschap of andere juridische entiteit» moet worden verstaan, namelijk een in Nederland opgerichte vennootschap of andere juridische entiteit die een van de rechtsvormen

[84] Het voorgestelde artikel 24 Wpp.
[85] Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag 2016), pagina 52.

heeft die in het tweede lid van artikel 10a worden genoemd. Daarnaast wordt in het derde lid van artikel 10a bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018) de categorieën natuurlijke personen worden aangewezen die in elk geval moeten worden aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende als bedoeld in artikel 10a, eerste lid.

De Minister van Financiën heeft op 22 november 2022 de Tweede Kamer geïnformeerd over het besluit de Kamer van Koophandel (KvK) te vragen om tijdelijk geen inlichtingen meer te verstrekken uit het UBO-register.[86] In het wetsvoorstel «Wijzigingswet beperking toegang UBO-registers» dat op 1 juli 2024 bij de Tweede Kamer is ingediend wordt de mogelijkheid geboden om via lagere regelgeving nader uit te werken welke natuurlijke personen en rechtspersonen op basis van het begrip «legitiem belang» toegang kunnen krijgen tot het UBO-register. Mogelijk betekent dit dat in de toekomst ook politieke partijen zelf in het UBO-register de gegevens van een donateur kunnen nagaan. Tot het moment dat dit mogelijk is, dient een politieke partij die een gift van een rechtspersoon ontvangt zelf de UBO-gegevens op te vragen bij de donateur om zo de bijdrage te kunnen aanvaarden. Dit kan bijvoorbeeld door de donateur te vragen om zelf een uittreksel van de KvK bij te voegen. Het kan zijn dat het KvK-uittreksel niet alle benodigde informatie bevat, zoals het woonadres van de uiteindelijk belanghebbende. In zo'n geval vraagt de partij de aanvullende gegevens op bij de donateur.

Omdat artikel 10a van de Wwft alleen van toepassing is in Europees Nederland, kan alleen van in Europees Nederland gevestigde donateurs met een verwijzing naar dit wetsartikel gevraagd worden om aan te geven wie hun uiteindelijk belanghebbenden zijn. In het voorgestelde artikel 22, tweede, van het voorstel is evenwel een voorziening getroffen, zodat politieke partijen ook van rechtspersonen en ondernemingen die in het openbaar lichaam Bonaire, Sint-Eustatius of Saba gevestigd zijn kunnen vragen om aan te geven wie hun uiteindelijk belanghebbenden zijn.

5.4.6. Transparantie giften stichtingen en verenigingen

De transparantie over de herkomst van giften van stichtingen en verenigingen is geïntroduceerd vanuit de gedachte dat met de uiteindelijk belanghebbende achter een rechtspersoon, nog niet duidelijk zou zijn wie de voornaamste geldschieters zijn van die stichting of vereniging.[87] Politieke partijen, neveninstellingen en kandidaten die een gift van een vereniging of stichting ontvangen, moeten, als deze gift meer dan € 1.000,– bedraagt of waard is, de vereniging of stichting om een overzicht vragen van de personen die in hetzelfde kalenderjaar cumulatief een gift van meer dan € 1.000,– aan de vereniging of stichting hebben gegeven; een gift die immers mogelijk is gebruik om de gift van de vereniging of stichting aan de politieke partij, neveninstelling of kandidaat mee te financieren. Wanneer een stichting deze duidelijkheid niet geeft, moet de gift worden teruggestort, of overgemaakt naar de Napp.

5.4.7. Meldplicht substantiële giften

De Wfpp kent sinds 1 januari 2023 een meldplicht voor substantiële giften. Politieke partijen moeten binnen drie werkdagen een gift van (cumulatief) € 10.000,– of meer melden aan het Ministerie van BZK.

[86] Kamerstukken II 2022/23, 31 477, nr. 84
[87] Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 56 (amendement-Ellian).

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

Om recht te doen aan het publieke belang van de meldplicht substantiële gift en de bezwaren vanuit de politieke partijen wordt het drempelbedrag in stand gehouden op meer dan € 10.000,–, maar wordt voorgesteld de termijn in de Wpp te verruimen naar tien werkdagen. Dit geeft politieke partijen voldoende tijd voor het doen van een melding bij de Napp.

Tegelijkertijd wordt de termijn in verkiezingstijd aangescherpt. In de laatste drie weken tot de dag van de stemming worden politieke partijen verplicht giften boven € 10.000,– de volgende werkdag te melden bij de Napp. Hierdoor worden bijna alle giften boven € 10.000,– die tot aan de laatste dag voor de verkiezingsdatum worden gedaan, ook vóór de verkiezingen openbaar. Hoewel de aanscherping van de termijn van drie naar één werkdag voor politieke partijen extra administratieve lasten met zich zal meebrengen, geldt dit maar voor een zeer beperkte periode, namelijk drie weken per verkiezingscyclus. Daarnaast geldt voor deze eindfase van de verkiezingsperiode dat politieke partijen sowieso al veel extra capaciteit aan (vrijwillig en betaalde) medewerkers inzetten ten behoeve van de campagne. Tegen die achtergrond acht de regering de aanscherping proportioneel.

In de uitvoering van de meldplicht substantiële gift kwam de vraag op hoe politieke partijen dienen om te gaan met giften van donateurs die eerder al de cumulatieve grens van meer dan € 10.000,– hebben gepasseerd. Hierop heeft de Minister van BZK het beleid gehanteerd dat politieke partijen een melding moeten maken telkens wanneer in een kalenderjaar de grens van € 10.000,– dan wel een veelvoud daarvan wordt gepasseerd.

Een voorbeeld: indien een donateur een bedrag van € 15.000,– heeft overgemaakt is de politieke partij verplicht dit binnen tien werkdagen te melden. Pas als dezelfde donateur in datzelfde jaar een gift doet van (cumulatief) meer dan € 5.000,–, is de politieke partij verplicht opnieuw een melding te doen. Immers, de cumulatieve gift heeft op dat moment de grens van € 20.000,– (een veelvoud van € 10.000,–) gepasseerd.

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

In de Wfpp is de meldplicht voor substantiële giften alleen van toepassing op politieke partijen die al zitting hebben in een vertegenwoordigd orgaan. De regering acht de substantiële meldplicht echter ook van belang voor alle politieke partijen die hun aanduiding (partijnaam) hebben geregistreerd in het register voor de Tweede Kamerverkiezingen. Daarom wordt in de Wpp de reikwijdte van deze bepaling uitgebreid zodat alle politieke partijen die zich hebben geregistreerd voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen onder deze meldplicht komen te vallen. Voor politieke partijen zonder zetel in een vertegenwoordigend orgaan betekent dit in de praktijk dat zodra zij hun deelname hebben geregistreerd, de meldplicht substantiële plichten geldt.

5.4.8. Maximering giften

Met de maximering van giften op € 100.000,– is beoogd te vermijden dat «bedrijven of particulieren [...] met giften politieke invloed en macht kopen.»[88] Het ontbreken van enig maximum legitimeert een situatie waarin een politieke partij, via rechtstreekse giften of via haar neveninstellingen of kandidaten, een substantieel deel van haar inkomen zou verkrijgen van één gever. Dat leidt op zijn minst tot de schijn van belangenverstrengeling.

In het stellen van een maximering van giften is het van belang een balans te vinden tussen enerzijds het verkleinen van het risico op (de schijn van) belangenverstrengeling en ongewenste financiële beïnvloeding, en anderzijds de ruimte voor politieke partij om fondsen te werven. Voorbeelden uit het buitenland laten zien dat verschillende landen hier verschillende keuzes in maken. Zo is er geen giftenmaximum in Duitsland, een maximum van € 100.000,– in Italië en een maximum van € 7.500,– in Frankrijk.[89]

In het Kamerdebat over de Evaluatiewet Wfpp is in 2022 nog uitgebreid gesproken over de wenselijkheid van een giftenmaximum en de hoogte van dit maximum in Nederland. Dit heeft geleid tot het ingediende amendement Leijten waarin een giftenmaximum werd ingesteld op een bedrag van € 100.000,–.[90] Dit amendement werd met ruime meerderheid aangenomen. Een vergelijkbaar amendement van het lid Bromet om een giftenmaximum in te stellen op € 25.000,– werd door de Tweede Kamer verworpen.[91] Als gevolg hiervan geldt sinds 1 januari 2023 in de Wfpp een giftenmaximum van € 100.000,–.

Op basis van het debat in de Tweede Kamer over de introductie van een giftenmaximum en de hoogte hiervan kiest de regering ervoor om in de Wpp het giftenmaximum van € 100.000,– te behouden. Het gekozen maximum laat voldoende ruimte aan politieke partijen om fondsen te werven door middel van het ontvangen van giften. Tegelijkertijd is, gelet op de totale begroting van politieke partijen en de subsidie waar zij recht op hebben vanuit de staat, het risico op financiële beïnvloeding door een individu of rechtspersoon op basis van een enkele gift van € 100.000,– laag.

Hoewel het nog te vroeg is om het volledige effect hiervan in de Wfpp goed te kunnen beschrijven, is het evident dat donaties van boven de € 100.000,– van één gever vanaf 1 januari 2023 niet meer voorkomen. Dit is reeds een aanzienlijke inperking ten opzichte van voorbeelden uit het

[88] Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 62.
[89] Idea *political finance database*: https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database
[90] Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 62
[91] Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 81

recente verleden waarin giften voorkwamen van boven de € 100.000,– (soms tot € 1.000.000,–) van één gever aan een politieke partij.[92]

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

Een specifieke overschrijding van het giftenmaximum kan optreden indien een politieke partij een gift in natura ontvangt waarvan de waarde meer is dan de donatiegrens. In zo'n geval heeft een politieke partij vier opties. De partij kan de gift in natura teruggegeven aan de gever. De tweede optie is om de geldelijke tegenwaarde van de gift in natura boven de donatiegrens over te maken aan de gever, waardoor de gift in natura binnen het cumulatief maximum blijft. De derde optie is om de tegenwaarde boven de donatiegrens over te maken aan de Napp. De laatste optie is de gift in natura te vernietigen.

5.4.9. Effect afsplitsingen Kamerfracties

Met de Evaluatiewet Wfpp is reeds bepaald dat het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing van de Eerste of Tweede Kamer

heeft behaald gedurende de hele zittingstermijn van de Kamer leidend is. Dit

betekent dat afsplitsingen van de Kamerfracties geen invloed meer hebben op de hoogte van de subsidie. In de tweede plaats komen politieke partijen die bij een verkiezing van de Eerste of Tweede Kamer geen zetel hebben gewonnen, maar zich verbinden met één of meer volksvertegenwoordigers die zich hebben afgesplitst van hun Kamerfracties, niet langer meer in aanmerking voor subsidie. In dit laatste geval zijn op deze politieke partij en de gelieerde neveninstellingen wel de financiële transparantieregels van toepassing.

5.5. Aanvullende transparantie rondom Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezingen

Om het electoraat bij Tweede Kamer- en Europees Parlementsverkiezingen een zo actueel mogelijk beeld van de financiering van politieke partijen te geven gelden in de periode rondom deze verkiezingen aanvullende transparantievereisten. Alle politieke partijen die deelnemen aan deze verkiezingen zijn verplicht de toezichthouder een overzicht te verstrekken van de giften van meer dan € 1.000,– en de schulden van meer dan € 25.000,– van de politieke partij.[93] Zij verstrekken deze

[92] Zie hiervoor bijvoorbeeld de overzichten financiering politieke partijen 2021 op de website van de rijksoverheid.
[93] Het voorgestelde artikel 41 Wpp.

overzichten ook voor hun neveninstellingen en de kandidaten van de partij.[94] De periode waarop deze overzichten betrekking hebben vangt aan op de eerste dag van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezing en loopt tot en met de dag van de stemming.

Deze overzichten lijken op de overzichten die een politieke partij in haar financieel verslag dient op te nemen. Daarom is bepaald dat als een politieke partij haar financieel verslag over het voorafgaande kalenderjaar bij de Napp heeft ingediend, de overzichten over dat jaar dan niet opnieuw aangeleverd hoeven te worden.[95] Voor politieke verenigingen – oftewel politieke partijen die (nog) geen zetel hebben in het vertegenwoordigend orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden – geldt deze verplichting vanaf 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezing.[96]

Ten aanzien van de giften aan kandidaten geldt dat alleen giften ten behoeve van diens kandidatuur, de verkiezingscampagne dan wel de politieke vereniging hoeven worden te geregistreerd. Giften die worden ontvangen in de privésfeer vallen buiten deze verplichting.

Kandidaten verstrekken de politieke partij de benodigde gegevens. Voor kandidaten geldt, in tegenstelling tot de politieke partij, niet dat zij ook schulden dienen te melden. Dit dient ter bescherming van de privacy van kandidaten. Het toevoegen van bijvoorbeeld incassoschulden of hypotheekschulden van kandidaten voegt daarnaast weinig toe aan de transparantie over de financiering van politieke partijen. De politieke partij verstrekt vervolgens alle gegevens aan de toezichthouder.

Omdat het aanleveren van een overzicht van giften en schulden tot en met de dag van de stemming betekent dat deze overzichten uiteindelijk pas ná de dag van de stemming openbaar worden, hanteert de Wpp, in navolging van de Wfpp, twee separate aanlevermomenten.

Politieke partijen zijn verplicht de giften en schulden die zij, haar neveninstellingen en haar kandidaten hebben ontvangen/gemaakt tot en met de 21e dag voor de dag van de stemming uiterlijk veertien dagen voor de dag van de stemming te melden bij de Napp. De Napp publiceert deze gegevens vervolgens uiterlijk zeven dagen voor de dag van de stemming (voorgestelde art. 43 Wpp). Op deze manier hebben burgers toegang tot de informatie voorafgaand aan de dag van de stemming.

Daarnaast geldt voor politieke partijen, die bij een Tweede Kamerverkiezing ten minste één zetel hebben verworven, de verplichting om na de verkiezing de giften en schulden die zij en hun neveninstellingen hebben ontvangen/gemaakt en de giften die hun kandidaten hebben ontvangen te melden bij de toezichthouder. Het gaat hierbij om de giften en schulden gedurende de 21e dag voor de stemming tot en met de dag van de stemming. Uiterlijk één maand na de dag van de stemming dient dit te worden gemeld bij de toezichthouder. De toezichthouder maakt deze documenten vervolgens uiterlijk twee maanden na de dag van de stemming openbaar.

De gedachte daarachter is dat als deze giften en schulden alleen bij de reguliere jaarlijkse openbaarmaking moeten worden gemeld het tot circa anderhalf jaar na de verkiezing kan duren voordat deze openbaar worden. Dit doet afbreuk aan het doel van de Wfpp om giften, die in de periode

[94] De voorgestelde artikelen 45 en 47 Wpp.
[95] Het voorgestelde artikel 41 lid 3 Wpp.
[96] Het voorgestelde artikel 46 lid 1 onder c Wpp.

voorafgaand aan de verkiezingen zijn ontvangen door politieke partijen, zo spoedig mogelijk inzichtelijk te maken.

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

5.6. Landelijke politieke partijen in Caribisch Nederland

Geen van de politieke verenigingen waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan bij de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegekend, is gevestigd in een openbaar lichaam. Ook bij de laatstgehouden Eerste Kamerverkiezing is er geen zetel toegewezen aan de lijst waarboven de aanduiding, of afkorting daarvan, stond van een in Bonaire, Sint-Eustatius of Saba gevestigde politieke vereniging.

Op dit moment zijn er dus geen landelijke politieke partijen in Caribisch Nederland gevestigd. Als die er op enig moment wél zijn, zijn op deze landelijke politieke partijen in beginsel dezelfde regels van toepassing als op landelijke politieke partijen die in Europees Nederland gevestigd zijn.

Er bestaat in beginsel geen reden om voor in Caribisch Nederland gevestigde landelijke politieke verenigingen (en landelijke politieke partijen) andere regels vast te stellen als voor landelijke politieke verenigingen (en landelijke politieke partijen) die in Europees Nederland gevestigd zijn. Elke politieke partij die als doel heeft een zetel te verwerven in de Tweede Kamer en/of Eerste Kamer zal landelijk actief moeten zijn. Het is belangrijk dat daarbij voor alle partijen dezelfde regels gelden.

Voor alle politieke partijen geldt dat als zij een geldelijke gift van meer dan € 250,– aannemen van een rechtspersoon of onderneming, zij ook gegevens van de uiteindelijk belanghebbende van deze rechtspersoon of onderneming moeten noteren. Is de betrokken rechtspersoon of onderneming gevestigd in Europees Nederland, dan is het voorgestelde artikel 22, eerste lid, op deze situatie van toepassing. Óók als de landelijke politieke partij zelf in Caribisch Nederland gevestigd is. Dat in het voorgestelde artikel 22, eerste lid, onderdeel c, wordt verwezen naar het in Caribisch Nederland niet van toepassing zijnde artikel 10a van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, is geen bezwaar, omdat dit wetsartikel wél van toepassing is op de rechtspersoon of onderneming die de gift heeft gedaan. Alleen de plicht om die gegevens te noteren staat in deze wet, die zelf wél van toepassing is in Caribisch Nederland. Andersom is het voorgestelde artikel 22, tweede lid, altijd van toepassing als de rechtspersoon of onderneming van wie een landelijke politieke partij een gift heeft ontvangen gevestigd is in Caribisch Nederland; ook als de landelijke politieke partij zelf in Europees Nederland gevestigd is.

Op het uitgangspunt dat op in Caribisch Nederland gevestigde landelijke politieke verenigingen dezelfde regels van toepassing zijn als op landelijke politieke verenigingen die in Europees Nederland gevestigd zijn, is één uitzondering gemaakt. Op grond van artikel 2 van de Wet geldstelsel BES is de munteenheid in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba de Amerikaanse dollar. Daarom is geregeld dat een landelijke

politieke partij die in Caribisch Nederland gevestigd is, haar subsidie in Amerikaanse dollars krijgt uitgekeerd. Dit geldt ook voor de subsidie die deze politieke partij voor haar neveninstellingen aanvraagt. Ook als deze neveninstellingen wél in Europees Nederland gevestigd zijn.

Bij het omrekenen ten behoeve van Caribisch Nederland zal gebruik worden gemaakt van de gangbare systematiek die wordt toegepast bij het jaarlijks vaststellen van de begrotingskoers voor de omrekening van de Euro naar USD. Jaarlijks wordt er een begrotingskoers door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld op grond van met het Ministerie van Financiën gemaakte afspraken. De begrotingskoers wordt berekend op basis van de Euro-dollarkoers uit de Macro Economische Verkenning van het CPB.[97]

5.7. Wijzigingen ten opzichte van de Wfpp

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

- De hoogte van de subsidie wordt niet meer tussentijds gewijzigd volgens de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling. Dit betekent dat voor de hele subsidieperiode wordt gewerkt met de bedragen zoals vastgelegd in de wet op het moment van de subsidieverlening.
- Activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van andere ondervertegenwoordigde groepen wordt toegevoegd aan de lijst met subsidiabele activiteiten.
- Het vereiste contributiebedrag voor leden van een politieke partij conform de definitie van de Wpp wordt wettelijk vastgelegd op € 12,– en niet meer per ministeriële regeling. Dit geeft politieke partijen meer duidelijkheid over de lange termijn. Hetzelfde geldt voor de minimale contributie van € 5,– voor politieke jongerenorganisaties.
- Het giftenverbod voor niet-Nederlands is aangepast naar een giftenverbod voor niet-ingezetenen van Nederland. De uitzondering hierop zijn natuurlijke personen die niet zijn ingezeten in Nederland maar wel de Nederlandse nationaliteit hebben,
- Giften van niet-Nederlandse rechtspersonen zijn niet meer toegestaan.
- Anonieme giften zijn niet meer toegestaan. In plaats daarvan moeten voor bijdragen tussen de € 0 en € 250 de naam en datum van ontvangst worden geregistreerd.
- Om aan te sluiten bij de registratieplicht van giften van meer dan € 250,–, moeten voortaan giften van meer dan € 1.000, –, in plaats van in totaal € 1.000,– of meer, worden opgenomen in het overzicht van giften. Hetzelfde geldt voor de verplichting om schulden van meer dan € 25.000,–, in plaats van in totaal € 25.000,– of meer, op te nemen in het overzicht van schulden en de verplichting om substantiële giften van meer dan € 10.000,– te melden aan het Ministerie van BZK.
- De termijn voor het melden van substantiële giften van meer dan € 10.000,– wordt verruimd van drie naar tien werkdagen. Tegelijkertijd wordt de termijn in verkiezingstijd aangescherpt. Dit betekent dat in de laatste drie weken tot de dag van de stemming politieke partijen worden verplicht substantiële giften de volgende werkdag te melden. Ondertussen wordt de reikwijdte van de meldplicht uitgebreid naar alle politieke partijen die zich hebben geregistreerd voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezing.

[97] De begrotingskoers EUR USD voor 2025 is 1,10. (Concept Macro Economische Verkenning (MEV) 2025 | CPB.nl).

– Naast de bestaande indexatie voor de subsidiehoogte van landelijke politieke partijen wordt ook een indexatie toegepast op de maximumgift die politieke partijen mogen ontvangen. Dit houdt in dat het drempelbedrag één keer per vijf jaar wordt geactualiseerd conform de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling, waarbij naar boven wordt afgerond op duizendtallen.
– De definitie van schulden is verduidelijkt. Ook hebben politieke partijen 28 i.p.v. 14 dagen de tijd om een schuld te voldoen voordat het moet worden geregistreerd en wordt opgenomen in het gepubliceerde overzicht van giften en schulden. De verruiming van deze termijn is een verlichting van de administratieve lasten van politieke partijen, aangezien die kortlopende schulden (vaak facturen n.a.v. een zakelijke transactie) niet direct geregistreerd hoeven te worden.
– De berekening van het grensbedrag voor de publicatie van giften werd in een verkiezingsjaar voor zowel politieke partijen als kandidaten naar rato berekend. Met de introductie van de evaluatiewet Wfpp is de jaarlijkse publicatiegrens verlaagd van € 4.500 naar € 1.000. In het licht van het verlaagde drempelbedrag acht het kabinet het niet meer proportioneel ook nog te werken met een drempelbedrag naar rato. Het niet opnemen van drempelbedragen naar rato maakt het wetsvoorstel daarbij ook eenduidiger, wat naleving ten goede komt.
– De aanvullende transparantieverplichtingen voor landelijke politieke partijen (en politieke verenigingen) voor en na de Tweede Kamerverkiezingen gelden ook in de periode voor en na de Europees Parlementsverkiezingen.

6. De financiering van decentrale politieke partijen

6.1. Algemeen

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

Ten eerste is de interne organisatie van decentrale politieke partijen onvergelijkbaar met die van landelijke politieke partijen. Landelijke politieke partijen zijn in de meeste gevallen organisaties met duizenden leden, professionele partijbureaus en meerdere neveninstellingen, zoals politieke jongerenorganisaties en politiek-wetenschappelijke instituten. Decentrale politieke partijen zijn daarentegen doorgaans betrekkelijk kleine organisaties, die in de meeste gevallen niet over een neveninstelling beschikken. Als decentrale partijen al over een neveninstelling beschikken, dan betreft het meestal een stichting gericht op fractieondersteuning of een organisatie voor de bestuurders. Door het ontbreken van een professionele partijorganisatie zijn decentrale politieke partijen vaak volledig aangewezen op de inzet van, een in veel gevallen beperkt aantal, vrijwilligers.

Ten tweede liggen de inkomsten van decentrale partijen gemiddeld op een beduidend lager niveau dan bij landelijke politieke partijen. Waar de landelijke partijorganisaties in staat blijken om jaarlijks honderdduizenden of miljoenen euro's aan inkomsten te genereren, blijven de inkomsten van decentrale politieke partijen steken op een bedrag van gemiddeld een

paar duizend euro per jaar,[98] al hebben lokale afdelingen van landelijke politieke partijen gemiddeld wel hogere inkomsten dan decentrale politieke partijen. De inkomsten van een afdeling van een landelijke partij bedroegen in 2013 doorgaans tussen de € 3.000,– en € 5.000,– per jaar.[99] Bij decentrale politieke partijen ging het om gemiddeld ± € 3.000,– per jaar. Hoewel het, mede door inflatie, waarschijnlijk is dat deze bedragen in het afgelopen decennium in lichte mate zijn gestegen, is het verschil in de hoogte van de inkomsten tussen landelijke politieke partijen en decentrale politieke partijen nog altijd duidelijk aanwezig.

Hoewel er al geruime tijd discussie bestaat over de vraag of er regels moeten worden ontwikkeld over de transparantie van de financiering van politieke partijen op decentraal niveau, is hier tot op heden steeds van afgezien vanwege bovenstaande argumenten. Wel is in 2013 een eerste stap gezet in de richting van meer transparantie inzake de financiering van decentrale partijen.[100] Op grond van artikel 34 van de Wfpp zijn alle politieke partijen die ten minste één zetel in een vertegenwoordigend orgaan hebben verplicht een openbaar giftenreglement bij te houden. Aan dit reglement zijn geen nadere voorschriften verbonden. Het is geheel aan politieke partijen zelf hoe zij invulling geven aan deze verplichting.

Door decentralisaties is het belang en de verantwoordelijkheid van het decentraal bestuur in de loop der jaren steeds verder gegroeid. Ook het risico op mogelijk onwenselijke (financiële) beïnvloeding van de in dit bestuur actieve actoren, waaronder politici en politieke partijen, is hierdoor groter geworden. De commissie-Veling heeft in dit verband ook op het risico van ondermijning van het lokaal bestuur gewezen.[101] De afgelopen jaren hebben zowel de centrale overheid als de decentrale overheden om die reden hun integriteitsbeleid al versterkt.[102] In aanvulling hierop bevat het onderhavige voorstel van wet bindende regels inzake de transparantie van de financiering van decentrale partijen. Daarmee wordt invulling gegeven aan een in 2019 gedane aankondiging.[103]

6.2. Definitie decentrale politieke partij

Een politieke groepering die een vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid, kan haar aanduiding door een centraal stembureau laten registeren voor de verkiezing van de leden van de gemeenteraad, het waterschap of provinciale staten.[104] Zodra deze aanduiding is geregistreerd dan wordt de politieke groepering daarmee een decentrale politieke vereniging zoals gedefinieerd in artikel 1 van dit voorstel van wet. Wordt er bij de verkiezingen waarvoor de aanduiding is geregistreerd ook minimaal één zetel verkregen, dan is deze decentrale politieke vereniging ook een decentrale politieke partij. Zijn er bij de laatstgehouden verkiezing echter niet een of meer zetels toegewezen aan de kandidatenlijst, dan blijft er alleen sprake van een decentrale politieke vereniging.

---

[98] Necker van Naem, *Onderzoek Wet financiering politieke partijen, Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau, 2013. P.32 -P.36. Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 750-VII, nr. 43 .*

[99] Idem

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

[101] Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54, p. 31.

[102] Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2021/22, 28 844, nr. 247.

[103] Kamerstukken II 2019/20, 28 844, nr. 192.

[104] Art. G 2, G 2a en G 3 Kieswet.

Met het oog op de verkiezingen van de leden van het algemeen bestuur van een waterschap kan ook een politieke groepering die een stichting is haar aanduiding laten registreren bij een centraal stembureau. Er is dan sprake van een politieke stichting. In artikel 4 van het voorstel van wet is geregeld dat de rechten en plichten die bij of krachtens de Wet op de politieke partijen aan decentrale politieke verenigingen zijn toegekend eveneens van toepassing zijn op politieke stichtingen. Uit deze gelijkstelling volgt dat als bij de laatstgehouden verkiezing een of meer zetels worden toegewezen aan een lijst waarboven de voor een stichting geregistreerde aanduiding stond, op die stichting dezelfde rechten en plichten rusten als op een decentrale politieke partij. Ook een dergelijke stichting kan dus, onder dezelfde voorwaarden als verenigingen, voor subsidie in aanmerking komen.

Tot slot is het denkbaar dat een decentrale politieke vereniging intern de structuur kent van een politieke alliantie. Dat wil zeggen dat andere, onderliggende, decentrale politieke verenigingen lid zijn van die vereniging. Zo is het denkbaar dat een politieke groepering op provinciaal niveau de interne organisatiestructuur heeft van een politieke alliantie met daaronder politieke verenigingen die op gemeentelijk niveau actief zijn. Omdat het bedrag dat aan een decentrale politieke partij aan subsidie wordt verleend niet mede afhankelijk is van het ledental, heeft dat op decentraal niveau evenwel geen juridische consequenties.

6.3 Afdelingen

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

Bij landelijke politieke verenigingen volgt de organisatorische indeling van leden of werkzaamheden in afdelingen, uit hun statuten. Als een politieke vereniging decentraal georganiseerd is, dan hebben de afdelingen rechtspersoonlijkheid. Is een politieke vereniging centraal georganiseerd, dan niet. In de praktijk komen zowel afdelingen zónder als afdelingen mét rechtspersoonlijkheid voor.[105]

Afdelingen van politieke groeperingen die centraal georganiseerd zijn, hebben zelf geen rechtspersoonlijkheid. Hoewel zij feitelijk zelfstandig kunnen opereren, maken zij deel uit van de juridische entiteit (vereniging) waaronder de afdeling valt. Er is dus één vereniging met één KvK-nummer. De in het voorgestelde artikel 1 van dit wetsvoorstel opgenomen definitie van «afdeling» sluit hierop aan. Daarin wordt een afdeling gedefinieerd als «een orgaan zonder rechtspersoonlijkheid dat blijkens de statuten van een politieke vereniging aan deze vereniging gelieerd is».

Op grond van het voorgestelde artikel 3 wordt de afdeling van een politieke vereniging gelijkgesteld met een decentrale politieke vereniging.

---

[105] Necker van Naem, Onderzoeksrapport Wet financiering politieke partijen, Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau, 2013, p. 7. *Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 750-VII, nr. 43* .

In het wetsvoorstel zoals dit in consultatie is gebracht werd de afdeling nog gelijkgesteld met een decentrale politieke partij. Daarop is teruggekomen, omdat daarmee een ongelijk speelveld zou ontstaan tussen afdelingen en decentrale politieke verenigingen.

Nu is geregeld dat als bij de laatstgehouden verkiezing geen zetels zijn toegewezen aan een lijst met daarboven de aanduiding van de politieke vereniging of partij waartoe de afdeling behoort, op de afdeling dezelfde regels van toepassing zijn als op een decentrale politieke vereniging. Indien bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van het vertegenwoordigend orgaan wél een of meer zetels zijn toegewezen aan de lijst met daarboven de aanduiding van de politieke vereniging waartoe de afdeling behoort, wordt de afdeling voor de toepassing van deze wet gelijkgesteld met een decentrale politieke partij. Op deze manier ontstaat een gelijk speelveld.

In decentraal georganiseerde partijen is elke afdeling wél een zelfstandige rechtspersoon. Zij zijn daarmee geen afdelingen in de zin van deze wet. Als een afdeling rechtspersoonlijkheid bezit, dan kan zij bij het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van het decentraal vertegenwoordigend orgaan haar aanduiding laten registreren. Voor de toepassing van deze wet wordt zij daarmee een decentrale politieke vereniging. Zie daarover paragraaf 6.2 van deze toelichting.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt zijn bij een deel van de landelijke politieke groeperingen de afdelingen volledig centraal georganiseerd. Bij een ander deel is een centralisatietendens zichtbaar: een ontwikkeling waarin zelfstandige rechtspersonen op decentraal niveau zoveel mogelijk worden opgeheven en ondergebracht onder de landelijke partij. De afdelingsstructuur van politieke groeperingen komt niet noodzakelijkerwijs overeen met de bestuurslagen waarop zij actief zijn. Landelijke politieke partijen kennen over het algemeen een structuur van afdelingen op lokaal niveau en in sommige gevallen ook op provinciaal niveau. Geen van de bestaande landelijke politieke partijen heeft afdelingen op waterschapsniveau.

Om in de Wpp gelijkgesteld te worden met een politieke partij is het van belang dat een afdeling zowel een afdeling als een zetel heeft op het betreffende bestuurlijke niveau. Dat wil zeggen: een politieke fractie van een landelijke politieke partij in (bijvoorbeeld) de provincie Flevoland kan op zichzelf geen subsidie ontvangen onder de Wpp. Pas als die landelijke politieke partij zowel een provinciale afdeling in Flevoland heeft als minimaal één zetel in de provinciale staten van Flevoland komt deze afdeling in aanmerking voor subsidie.

6.4. Decentrale neveninstellingen

Decentrale politieke verenigingen kennen soms ook instellingen die aan hen gelieerd zijn. Deze instellingen vervullen soms belangrijke functies voor de vereniging. Indien een vereniging of stichting uitsluitend of hoofdzakelijk gericht is op het stelselmatig ondernemen van werkzaamheden of andere activiteiten die ten bate komen van de decentrale politieke vereniging of, bij verkiezingen, een kandidaat op de lijst waarboven de aanduiding van deze groepering staat, dienen deze door de decentrale politieke vereniging aangewezen te worden als haar neveninstelling. Zie het voorgestelde artikel 74 van het voorstel van wet.

Het is mogelijk dat een neveninstelling erop gericht is om stelselmatig werkzaamheden of andere activiteiten te ondernemen die ten goede komen aan meerdere politieke verenigingen. In dat geval moet de

instelling door al deze decentrale politieke groeperingen worden aangewezen als neveninstelling.

De onmogelijkheid om een rechtspersoon, anders dan een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of een stichting als neveninstelling aan te wijzen, geldt ook op decentraal niveau. In tegenstelling tot hetgeen is geregeld voor het landelijk niveau benoemt de Wpp voor decentrale politieke partijen niet specifiek de instituten van een politieke jongerenorganisatie, een politiek-wetenschappelijk instituut of een instelling voor buitenlandse activiteiten. Dit betekent niet dat een decentrale politieke vereniging niet een of meer van genoemde instellingen kan hebben. In tegenstelling tot politieke groeperingen die op het landelijk niveau opereren, kunnen decentrale politieke partijen echter geen subsidie aanvragen ten behoeve van een neveninstelling. Zij kunnen daarom worden aangemerkt als reguliere neveninstelling.

6.5. Regels subsidie decentrale politieke partijen

Na ommekomst van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is in dit voorstel van wet een wijziging aangebracht op het gebied van de financiering van decentrale politieke partijen. Waar het wetsvoorstel eerder alleen nog een grondslag bevatte om bij algemene maatregel van bestuur een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen tot stand te brengen, kiest de regering er nu voor de subsidiëring van decentrale politieke partijen wettelijk vast te leggen.

Door, net als voor landelijke politieke partijen, de regels inzake de subsidiëring van decentrale politieke partijen in de wet vast te leggen, wordt meer recht gedaan aan het belang van een dergelijke regeling. Dat belang is voor decentrale politieke partijen immers niet kleiner dan voor landelijke politieke partijen. Bovendien wordt hiermee de democratische legitimatie van de subsidieregeling vergroot en wordt het voor decentrale politieke verenigingen beter voorspelbaar of en op hoeveel subsidie zij recht hebben indien zij een zetel verkrijgen bij een decentraal vertegenwoordigend orgaan.

Dat de regering eerder een andere afweging maakte, had dan ook enkel een praktische reden: er was onvoldoende financiële dekking voor een permanente regeling. Inmiddels heeft het kabinet echter structurele financiering ter hoogte van € 8.150.000,– gevonden voor deze subsidieregeling.

Met de in het onderhavige voorstel geïntroduceerde wettelijke subsidieregeling krijgen alle politieke partijen in Nederland met minimaal één zetel in een rechtstreeks gekozen vertegenwoordigend orgaan structureel de mogelijkheid subsidie aan te vragen en te ontvangen. Hiermee wordt aangesloten bij de manier waarop de subsidiëring van landelijke politieke partijen is geregeld en wordt wettelijk vastgelegd op hoeveel subsidie decentrale politieke partijen recht hebben, en aan welke verplichtingen zij moeten voldoen om aanspraak te kunnen maken op deze subsidie.

Net zoals bij de (transparantie)regels t.a.v. de financiering van decentrale politieke partijen betekent dit niet dat de subsidieregeling identiek is aan die voor landelijke politieke partijen. Omdat het om bedragen gaat van (ongeveer) € 1.000,– tot € 20.000,– per politieke partij per jaar, wordt aangesloten bij het overeenkomstige subsidieregime uit hoofdstuk 2 van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking. Dit betekent in de praktijk dat de subsidieverlening en vaststelling aan een veel «lichter» regime worden onderworpen dan voor landelijke politieke partijen. Dit wordt in de navolgende supparagrafen nader uitgewerkt.

Zoals beschreven in paragraaf 6.2 en 6.3 worden decentrale afdelingen van landelijke politieke partijen in deze wet gelijkgesteld met decentrale politieke verenigingen. Dit betekent dat in de praktijk alle politieke partijen op decentraal niveau dezelfde rechten en plichten hebben t.a.v. (financiële) transparantie en subsidiëring.

6.5.1. Subsidievoorwaarden

Om gebruik te kunnen maken van de subsidie die op grond van deze wet voor decentrale politieke partijen beschikbaar is, moet een politieke groepering een decentrale politieke partij zijn zoals gedefinieerd in artikel 1 van deze wet, of een stichting dan wel afdeling die met een decentrale politieke partij gelijk is gesteld. Dat wil zeggen dat bij de laatstgehouden verkiezing voor een decentraal vertegenwoordigend orgaan een of meer zetels moeten zijn toegewezen aan de lijst waar haar aanduiding boven stond. Zie hierover paragrafen 6.2 en 6.3.

Anders dan bij de subsidie die aan landelijke politieke partijen wordt verstrekt, hoeven decentrale politieke partijen geen minimumaantal leden te hebben om voor subsidie in aanmerking te komen. Gelet op de extra administratieve lasten die een dergelijke eis voor decentrale politieke partijen met zich zou hebben meegebracht in relatie tot de hoogte van de subsidie, heeft de regering daarvan afgezien. Indien een minimum ledenaantal als voorwaarde voor subsidie zou zijn opgenomen, zouden decentrale politieke partijen, net zoals landelijke politieke partijen, bij de subsidieaanvraag hun ledental objectief moeten kunnen aantonen. Dit zou betekenen dat partijen daartoe een accountant moeten inhuren. De kosten en administratieve lasten die daarmee gepaard zouden gaan wegen niet op tegen het te ontvangen subsidiebedrag.

6.5.2. Subsidiedoelen

De subsidiedoelen waaraan subsidie mag worden besteed zijn identiek aan die voor landelijke politieke partijen (zie paragraaf 5.2.2). Hierbij is als voorwaarde toegevoegd dat activiteiten waaraan de subsidie wordt besteed gericht moeten zijn op het gebied van het vertegenwoordigend orgaan waar de politieke partij of afdeling zich op richt. Van een politieke partij in de stad Utrecht wordt verwacht dat de activiteiten die worden ondernomen ook gericht zijn op of ter bevordering van de inwoners, leden en/of ambtsdragers in de stad Utrecht, en niet elders in het land.

6.5.3. Subsidietermijn

Om dezelfde reden als voor landelijke politieke partijen is de subsidieregeling voor decentrale politieke partijen voor onbepaalde tijd en kent dus geen horizonbepaling (zie hiervoor ook paragraaf 5.2.5).

Het subsidiejaar voor decentrale politieke partijen loopt van 1 juli tot en met 30 juni van het volgende kalenderjaar. De regering kiest voor deze periode, die afwijkt van de periode waarvoor landelijke politieke partijen subsidie ontvangen, om beter te kunnen aansluiten bij het moment waarop op decentraal niveau verkiezingen plaatsvinden. De verkiezingen van de leden van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen vindt ingevolge de Kieswet immers altijd plaats in maart.[106] De Kieswet bevat weliswaar vergelijkbare voorschriften ten aanzien van Tweede Kamerverkiezingen, maar die kunnen als gevolg van een tussentijdse Kamerontbinding ook op andere momenten

[106] Art. C 4 Kieswet. Herindelingsverkiezingen vormen hierop een uitzondering.

plaatsvinden. Het moment waarop een Tweede Kamerverkiezing wordt gehouden is daardoor minder voorspelbaar.

Door de subsidieperiode van 1 juli tot en met 30 juni te laten lopen kan bij de subsidieverlening direct rekening worden gehouden met de nieuwe zetelverdeling in de gemeenteraad, provinciale staten of het algemeen bestuur van een waterschap. Ook sluit de subsidie op deze manier beter aan bij de werkelijke situatie in een verkiezingsjaar. Voorkomen wordt dat sommige decentrale politieke partijen in januari subsidie ontvangen terwijl zij na verkiezingen in maart niet meer vertegenwoordigd zijn in een decentraal vertegenwoordigend orgaan, terwijl er juist andere politieke partijen in maart worden verkozen en dan tot januari van het volgende jaar moeten wachten om aanspraak te kunnen maken op subsidie.

Alle aanvragen tot het verlenen van subsidie worden ingediend bij de Napp. Dat decentrale politieke partijen hun aanvraag tot het verlenen van subsidie niet op hetzelfde moment indienen als landelijke politieke partijen heeft daarom als bijkomend voordeel dat de werklast voor de Napp beter wordt verspreid.

6.5.4. Subsidieverlening

Om in aanmerking te komen voor subsidie moet een decentrale politieke partij uiterlijk 6 april een subsidieaanvraag indienen bij de Napp. De datum van 6 april is gekozen omdat, in een verkiezingsjaar, 3 april de uiterlijke datum is waarop het vertegenwoordigend orgaan besluit over de toelating van de nieuwgekozen leden.[107] Door subsidieaanvragen tot 6 april toe te laten is elke decentrale politieke partij in staat haar aanvraag in te dienen op basis van het juiste zetelaantal. Indien de datum van 6 april valt op een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag, dan wordt deze termijn conform de Algemene termijnenwet verleng tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is.

In de subsidieaanvraag maakt de decentrale politieke partij duidelijk welke partij het betreft, voor welk vertegenwoordigend orgaan de partij actief is en hoeveel zetels in dit orgaan zijn toegekend aan de kandidatenlijst die aan deze partij is verbonden. De Napp stelt hiervoor een subsidieaanvraagformulier beschikbaar.

In afwijking van de subsidie aan landelijke politieke partijen zijn decentrale politieke partijen niet verplicht een begroting en omschrijving van de geplande activiteiten te overleggen. De regering kiest hiervoor om de administratieve lasten van decentrale politieke partijen te beperken. Dit neemt niet weg dat politieke partijen de verplichting hebben de subsidie uit te geven in het subsidiejaar en ook binnen de wettelijk vastgelegde subsidiedoelen. In plaats van een begroting en activiteitenplan wordt daarom aan decentrale politieke partijen gevraagd om bij het indienen van verzoek tot subsidie expliciet te verklaren dat de subsidie in het subsidiejaar en binnen de wettelijke subsidiedoelen zal worden uitgegeven.

Bij subsidieverlening aan decentrale politieke partijen geldt dat er verschillende methoden zijn om te waarborgen dat de subsidie aan de juiste entiteit wordt verstrekt. Voor decentrale politieke partijen geldt dat de subsidieaanvraag ingediend moet worden door iemand die bevoegd is de politieke partij te vertegenwoordigen. De Napp kan door middel van toegang tot het register van de Kamer van Koophandel toezien dat de

[107] Art. C 4 lid 2 Kieswet.

subsidieaanvraag inderdaad wordt ingediend door een bestuurslid van een decentrale politieke partij. Indien de persoon bestuurslid is, maar er is twijfel of deze persoon ook bevoegd is de verenging te vertegenwoordigen, kan de Napp de statuten van de betreffende politieke partij raadplegen. Deze moeten immers gepubliceerd zijn op de website van de partij (zie hiervoor paragraaf 4.2.).

Voor afdelingen van landelijke politieke verenigingen geldt een andere systematiek, die voortkomt uit het ontbreken van rechtspersoonlijkheid van afdelingen. Daarom dienen afdelingen bij de subsidieaanvraag een verklaring te overleggen van de politieke vereniging waarvan de afdeling deel uitmaakt, waaruit blijkt dat de aanvraag is ingediend door degene die bevoegd is de afdeling te vertegenwoordigen. Deze manier is vergelijkbaar met de wijze waarop een afdeling bij het centraal stembureau de aanduiding van de landelijke politieke vereniging kan gebruiken voor haar kandidatenlijst (het principe van «doorwerking»).[108]

De Napp zal een toets uitvoeren op de aangeleverde gegevens. Hij zal daarbij met name kijken naar de compleetheid van informatie en de juistheid van het aangegeven zeteltal. Op basis hiervan geeft de Napp vóór 1 juli van hetzelfde jaar een subsidievaststelling. De subsidie wordt direct aan de decentrale politieke partij verstrekt door de Napp.

6.5.5. Hoogte en verdeling subsidie decentrale politieke partijen

In de inleiding van dit hoofdstuk is reeds geschetst dat de subsidieregeling voor decentrale politieke partijen nieuw wordt geïntroduceerd in het wetsvoorstel Wpp omdat het kabinet structureel € 8.150.000,– per jaar heeft gevonden voor de subsidiëring van decentrale politieke partijen. Subsidiëring van decentrale politieke partijen is van belang om ook recht te doen aan de bijdrage die zij leveren aan de democratische rechtsstaat. Daarbij is het vanzelfsprekend van belang om ook een passende verdeling van de gelden te vinden.

Hoewel eerdere concepten van het wetsvoorstel Wpp geen concreet voorstel bevatte voor een verdeling, werden in eerdere concepten van de memorie van toelichting al wel enkele uitgangspunten voor een goede verdeling van het subsidiegeld geformuleerd. Uitgangspunt daarbij was de aanbeveling van de Commissie-Veling om bij een subsidieregeling voor sub-nationale politieke partijen de hoogte van de subsidie te baseren op het zetelaantal en het aantal inwoners. De regering voegde daar zelf nog het concept van een «vaste voet» per zetel aan toe om te waarborgen dat alle decentrale politieke partijen recht hadden op een minimaal bedrag aan financiële ondersteuning.

Uit de reacties die in het consultatieproces zijn ontvangen en gesprekken die o.a. met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Kennispunt Lokale politieke partijen zijn gevoerd, bleek de geschetste verdeelsystematiek aanleiding voor discussie. Verschillende reacties betwistten het verschil tussen decentrale politieke partijen in kleine en grote gemeenten of beargumenteerden dat politieke partijen in kleinere gemeenten soms juist behoefte hadden aan méér subsidie in plaats van minder. De grote verscheidenheid aan en onderlinge verschillen tussen decentrale politieke partijen maakt het lastig, zo niet onmogelijk, om een verdeelsystematiek te hanteren die passend is bij elke politieke partij.

[108] Art. G 4 Kieswet.

Om deze reden kiest de regering ervoor om bij de subsidiëring van decentrale politieke partijen op eenzelfde wijze in te richten als reeds gehanteerd wordt bij de vergoeding voor de werkzaamheden van decentrale politieke ambtsdragers. Deze systematiek is reeds vanaf 1 januari 2009 van kracht en biedt daarmee een basis voor een goede verdeling. Ook is hierbij ook de verhouding tussen provinciale staten, gemeenteraden en algemene besturen van waterschappen in acht genomen, waarbij de vergoeding voor leden van de provinciale staten gelijk is gesteld aan gemeenten met 100.001 – 150.000 inwoners en de vergoeding voor leden van de algemene besturen van waterschappen is vastgesteld op 38% van de vergoeding voor de werkzaamheden van raadsleden van gemeenten met 100.001 – 150.000 inwoners.

Het toepassen van dezelfde verdeelsystematiek op basis van beschikbare begroting voor decentrale politieke partijen leidt tot de volgende subsidieregeling:

Inwoneraantal gemeente	**Subsidie politieke partij per zetel per jaar**
t/m 40.000	€ 658
40.001–60.000	€ 856
60.001–100.000	€ 1.002
100.001–150.000	€ 1.137
150.001–375.000	€ 1.325
375.001 en hoger	€ 1.613

Voor politieke partijen in de provinciale staten geldt een subsidie van € 1.1137 per zetel per jaar. Voor politieke partijen in algemene besturen van waterschappen geldt een subsidie van € 432 per zetel per jaar.

Om de subsidiehoogte per zetel voor elke decentrale politieke partij stabiel en voorspelbaar te houden gaat de Napp uit van het inwoneraantal per gemeente zoals het gold op 1 januari van het jaar van de laatstgehouden gemeenteraadsverkiezingen. Hiervoor worden de cijfers van het CBS gehanteerd.

Naast het inwonertal van de gemeente is de hoeveelheid zetels die een decentrale politieke partij bij de laatstgehouden verkiezingen toegewezen heeft gekregen bepalend voor de hoogte van de subsidie. De verkiezingsuitslag is hierbij bepalend omdat dit een weergave is van de steun onder de bevolking voor deze politieke partij. Een afsplitsing of een afgesplitste volksvertegenwoordiger die zich aansluit bij een politieke partij heeft dus geen invloed op de hoogte van de subsidie. Aangezien verkiezingen voor decentrale politieke partijen doorgaans op een vast moment plaatsvinden betekent dit dat de hoogte van de subsidie vanaf het moment van de verkiezingen vaststaat tot er nieuwe verkiezingen worden gehouden.

Ter illustratie: als politieke partij A in de gemeente Woerden bij de gemeenteraadsverkiezingen op 18 maart 2026 verkozen wordt in de gemeenteraad met vijf zetels, en de gemeente Woerden heeft per 1 januari 2026 evenveel inwoners als op dit moment (53.724), dan heeft partij A per 1 juli 2026 t/m 30 juni 2030 recht op een subsidie van 5 x € 856 = € 4.280 per subsidiejaar.

Met bovenstaande systematiek tracht de regering alle decentrale politieke partijen in voldoende mate te ondersteunen en tegelijkertijd de subsidiebedragen een vergelijkbaar deel uit te laten maken van de begrotingen van de decentrale politieke partijen. Hierbij beoogt de regering geen gelijk speelveld te garanderen tussen politieke partijen op het decentrale niveau noch de inkomsten uit andere bronnen volledig te vervangen.

Net zoals dit bij de Wet financiering politieke partijen is gebeurd, zal ook de Wet op de politieke partijen in de toekomst worden geëvalueerd. Daarbij kan ook worden bezien of de hoogte van de subsidies goed aansluit bij de activiteiten en begrotingen van decentrale politieke partijen.

Tot slot zijn er nog twee belangrijke afwijking van de landelijke subsidiesystematiek die toelichting verdienen. Het gaat hierbij om het niet gebruiken van ledentallen en het niet subsidiëren van neveninstellingen.

- **Ledental**: In afwijking van de systematiek voor de verdeling van de subsidie voor landelijke politieke partijen, ontvangen decentrale politieke partijen geen bedrag dat op basis van de ledentallen wordt verdeeld. De reden hiervoor is dezelfde als voor het niet stellen van een eis aan het minimumaantal leden om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen. De kosten en administratieve lasten wegen niet op tegen het te ontvangen subsidiebedrag. Bovendien bestaan op het niveau van het waterschap ook politieke groeperingen die de rechtsvorm hebben van een stichting en derhalve geen leden hebben.
- **Neveninstelling:** Tot slot kiest de regering er voor om op decentraal niveau geen subsidie te verlenen voor specifieke neveninstellingen. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste zijn er in de praktijk maar zeer sporadisch neveninstellingen van decentrale politieke partijen. Ten tweede zou deze financiering ten koste gaan van de financiering van decentrale politieke partijen zelf.

6.5.6. Subsidieverantwoording

In lijn met de transparantieverplichtingen over de financiering wijkt de subsidieverantwoording voor decentrale politieke partijen af van die voor landelijke politieke partijen. De reden hiervoor is dat de verleende subsidiebedragen veel lager zijn.

Voor het toekennen van de subsidies aan decentrale politieke partijen wordt aangesloten bij het systeem van de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking. Dit betekent dat het proces t.a.v. de aanvraag en de vaststelling van een subsidie afhankelijk zijn van de hoogte van het subsidiebedrag dat wordt verleend (zie hiervoor paragraaf 6.5.5.). Op basis van de hoogte van de subsidiebedragen vallen in de praktijk alle subsidies aan decentrale politieke partijen onder het bedrag van € 25.000 per jaar. In lijn met hoofdstuk 2 van de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking (die zien op subsidies tot € 25.000) wordt de subsidie aan decentrale politieke partijen daarom verstrekt door direct een beschikking tot subsidievaststelling te geven.

Dit betekent dat decentrale politieke partijen niet verplicht zijn tot het achteraf indienen van een subsidieverantwoording en de Napp dus ook niet standaard achteraf controleert of de subsidie is uitgegeven zoals aangegeven tijdens de subsidieverlening. Dit brengt het risico met zich mee dat een decentrale politieke partij de subsidie niet uitgeeft zoals bij de subsidieverlening aangegeven, waarbij moet worden aangetekend dat dit alleen problematisch is in het geval dat de alternatieve bestedingen niet in lijn zijn met de subsidiedoelen van de Wpp.

Er zijn echter vier redenen om toch te kiezen voor het model van het directe subsidievaststelling. Ten eerste gaat het om een redelijk laag subsidiebedrag. Hierdoor wegen de extra administratieve lasten niet op tegen het risico op misbruik. Dit past ook binnen de aanwijzing voor subsidieverstrekking voor bedragen onder de € 25.000. Ten tweede zijn de subsidiedoelen in de Wpp breed. Dat betekent dat politieke partijen ruime keuze hebben in de doelen waarvoor zij de subsidie willen inzetten. Het is

daarmee zeer waarschijnlijk dat decentrale politieke partijen de beschikbare subsidie daadwerkelijk kunnen gebruiken voor uitgaven die passen binnen de subsidiedoelen. Ten derde zijn decentrale politieke partijen verplicht hun aanvraag tot subsidieverlening op hun eigen website te publiceren. Hierdoor is het voor burgers, journalisten met kennis van de lokale context mogelijk te controleren en/of de politieke partij te bevragen over de subsidiebestedingen. Tot slot heeft de Napp conform art. 4:49 van het Awb alsnog de mogelijkheid om ook ná de vaststelling controle uit te voeren op de subsidie en in specifieke gevallen de subsidie terug te vorderen. Het ligt voor de hand dat de Napp op basis van meldingen, nieuwsbericht en/of steekproefsgewijs toezicht houdt op een rechtmatige besteding van het subsidiegeld. Het is aan de Napp zelf om dit via beleidsregels nader vorm te geven.

6.5.7. Bijzondere situaties

In bijzondere gevallen kan het voorkomen dat twee of meerdere gemeenten fuseren. Dit leidt tot een tussentijdse raadsverkiezing. Op grond van de Wet algemene regels herindeling wordt deze verkiezing altijd gehouden in de maand november in het jaar voorafgaand aan de herindeling. De herindeling zelf gaat altijd in op 1 januari. In het bijzondere geval dat een herindeling en tussentijdse raadsverkiezingen plaatsvinden heeft dit pas gevolgen voor de subsidies in het eerstvolgende subsidiejaar (per 1 juli) dat volgt op de herindelingsverkiezingen. Op het moment dat decentrale politieke partijen hun aanvraag tot subsidieverlening moeten indienen hebben de nodige bestuurlijke aanpassingen reeds plaatsgevonden en is het voor de Napp mogelijk om de subsidie toe te kennen op basis van het inwonertal van de nieuwe gemeente per 1 januari van het jaar waarin de herindeling is afgerond en de zetelverdeling op basis van de uitslag van de tussentijdse raadsverkiezing.

Ook is het mogelijk dat twee decentrale politieke partijen met elkaar fuseren. Net als bij landelijke politieke partijen geldt dat bij een fusie geldt dat de twee gefuseerde decentrale politieke partijen voor hun subsidie de zetelaantallen corresponderend met de twee «oude» partijen kunnen optellen.

Tot slot zijn op decentraal niveau ook afdelingen die met een gezamenlijke aanduiding meedoen aan de verkiezingen. Voorbeelden hiervan zijn bijv. gemeente waarin de PvdA en GroenLinks of de ChristenUnie en de SGP met een gezamenlijke kandidatenlijst meedoen aan de verkiezingen. Maar ook decentrale politieke partijen kunnen in theorie met een gezamenlijke kandidatenlijst deelnemen aan verkiezingen. Indien meerdere decentrale politieke partijen of afdelingen meedoen onder één kandidatenlijst, dan is het aan de partijen of afdelingen zelf om een onderling uit te maken welke zetelverdeling wordt gehanteerd bij de subsidieaanvraag. Indien de gezamenlijke kandidatenlijst één zetel krijgt toegewezen dan geldt dat maar één van de partijen of afdelingen een subsidieaanvraag kan indienen.

6.6. Regelgeving financiële administratie decentrale politieke partijen

6.6.1. Verschillen met landelijke politieke partijen

Bij het opstellen van de transparantieregels voor decentrale politieke partijen is rekening gehouden met de reeds geschetste verschillen tussen de landelijke – en de decentrale partijen, in het bijzonder de eerdergenoemde verschillen in inkomsten tussen landelijke en decentrale politieke partijen, en het feit dat de decentrale partijen doorgaans op de inzet van

een beperkt aantal vrijwilligers draaien. In 2018 had de gemiddelde decentrale politieke partij 37 actieve leden.[109] Bovendien beschikken de meeste decentrale partijen, met uitzondering van fractieondersteuners, niet over betaalde medewerkers. Dit betekent dat alle administratieve lasten die voortvloeien uit de transparantieregels neerkomen op de schouders van deze vrijwilligers. Dit komt bovenop de andere taken die zij al voor hun partij uitvoeren. Om te zorgen dat deze vrijwilligers zoveel mogelijk van hun tijd kunnen steken in de kerntaken van hun politieke partij is het nog belangrijker dan bij de landelijke partijen om de administratieve lasten te beperken.

Gelet op bovenstaande argumenten wijken de voorgestelde regels met betrekking tot de transparantie over de financiering van decentrale partijen op een aantal punten af van die voor de landelijke partijen. In het navolgende worden eerst de regels voor decentrale politieke partijen uiteengezet. Daarna volgt een toelichting op de punten waarop de regels afwijken van de landelijke regels.

6.6.2. Eisen aan de financiële administratie van decentrale politieke partijen

Decentrale politieke partijen en neveninstellingen moeten een financiële administratie bijhouden, met daarin de volgende gegevens:
- de ontvangen subsidies[110]
- de hoogte (of waarde) van de ontvangen giften;[111]
- de naam van de donateur en de datum van ontvangst;
- indien de donateur een natuurlijk persoon is en de gift hoger is dan € 250,–: tevens het woonadres van de donateur.[112]
- indien de donateur geen natuurlijke persoon is: het vestigingsadres van de donateur, het nummer van de rechtspersoon in het Handelsregister en de naam, het adres en de nationaliteit van de uiteindelijke belanghebbende in de zin van art. 10a lid 1 Wwft;[113]
- indien een donateur in een kalenderjaar in totaal een gift van meer dan € 250,– euro doet en tevens een vereniging of stichting is: de namen en adressen van de donateurs die in het kalenderjaar waarin de gift is gedaan aan de vereniging of stichting een gift van meer dan € 250,– hebben gedaan;[114]
- de overige inkomsten;[115]
- de vermogenspositie;[116]
- de schulden van boven de € 5.000,– waarbij moet worden vermeld: de hoogte van de schuld, de naam en het adres van de crediteur of geldverstrekker en indien van toepassing de gegevens van de instelling,[117] en;
- wanneer een partij subsidie ontvangt moet zij tevens de voor de vaststelling van de subsidie relevante rechten en verplichtingen bijhouden.

Decentrale politieke partijen kunnen zelf besluiten de naam en woonplaats van de gever of uiteindelijk belanghebbende niet openbaar te maken op het moment dat zij beoordelen dat dit noodzakelijk is vanuit het belang

[109] Tilburg University (2019), Lokale Partijen in Nederland. Een overzicht van kennis over lokale partijen 2002–2019, p.13.
[110] Voorgestelde art. 78 lid 1 onder a.
[111] Voorgestelde art. 79 lid 1. Zie over giften ook de paragrafen 5.4.1 en 5.4.3.
[112] Voorgestelde art. 83.
[113] Voorgestelde art. 79 lid 2.
[114] Voorgestelde art. 85.
[115] Voorgestelde art. 78 lid 1 onder c.
[116] Voorgestelde art. 78 lid 1 onder d.
[117] Voorgestelde art. 81 jo. 77.

van veiligheid voor die persoon of belanghebbende. Giften tussen neveninstellingen, de politieke partij, en afdelingen van de politieke partij hoeven niet te worden geregistreerd.

Decentrale politieke partijen en hun neveninstellingen dienen de volgende gegevens te publiceren op hun eigen website:
– een financieel verslag van bovenstaande financiële administratie, waarbij giften van meer dan € 250,– en schulden van meer dan € 5.000,– worden opgenomen;[118]
– bij giften van meer dan € 2.000,– wordt de naam en de woonplaats van de donateur en de hoogte van het bedrag binnen drie weken na ontvangst via de website openbaar gemaakt[119]. In de drie weken voor de verkiezingen wordt dit binnen vijf werkdagen openbaar gemaakt;[120]
– decentrale partijen die ten minste één zetel in een vertegenwoordigend orgaan hebben verkregen bij verkiezingen maken binnen twee maanden na de verkiezing overzichten van giften en schulden openbaar van de partij en de neveninstellingen. Deze overzichten beslaan de periode die aanvangt op 1 januari van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt en eindigt op de dag van de stemming.[121]

Naast eisen over de transparantie van giften stelt de Wpp ook regels aan giften die lokale politieke partijen mogen ontvangen. Giften (zowel financieel als in natura) die niet zijn toegestaan zijn:
– giften boven het cumulatief maximum van € 20.000,–;[122]
– anonieme giften;[123]
– giften van niet-Nederlandse rechtspersonen;[124]
– giften vanaf € 250,– waarvan de NAW-gegevens niet zijn geregistreerd.[125]
– giften vanaf € 250,– van niet-ingezetenen van Nederland, met een uitzondering voor niet-ingezeten natuurlijke personen met de Nederlandse nationaliteit.[126]
– giften van stichtingen en verenigingen van meer dan € 250,– waarbij de stichting of vereniging geen inzicht geeft in de naam en het adres van haar donateurs voor zover die in het jaar waarin de gift wordt gedaan aan de vereniging of stichting een bedrag van meer dan € 250,– hebben geschonken.[127]

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

Neveninstellingen zijn verplicht giften binnen vijf werkdagen te melden bij de partij, met inbegrip van de hoogte van het bedrag, en de naam en het adres van de gever, de uiteindelijk belanghebbende, of donateurs van de stichting of vereniging waarvan de gift afkomstig is. Het cumulatief maximum is niet van toepassing op giften aan een politieke partij die afkomstig zijn van haar neveninstellingen.

---

[118] Voorgestelde art. 89.
[119] Voorgestelde art. 90.
[120] Voorgestelde art. 96 jo. 90.
[121] Voorgestelde art. 97.
[122] Voorgestelde art. 88.
[123] Voorgestelde art. 87.
[124] Voorgestelde art. 86.
[125] Voorgestelde art. 84.
[126] Voorgestelde art. 83.
[127] Voorgestelde art. 85.

Een lokale politieke partij werkt mee aan onderzoeken door de accountant of de accountantsdienst aangewezen door de Napp dan wel de Algemene Rekenkamer.[128] De lokale rekenkamers kunnen géén onderzoek doen naar decentrale politieke partijen en hun neveninstellingen. Bij ministeriële regeling kunnen nadere eisen worden gesteld aan hetgeen lokale politieke partijen moeten aanleveren.

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

6.6.3. Toelichting verschillen regelgeving landelijke en decentrale politieke partijen

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

Lagere drempelbedragen

Decentrale partijen zijn net als landelijke partijen verplicht om elk kalenderjaar een financieel verslag over het voorgaande kalenderjaar openbaar te maken, met daarin gegevens over hun ontvangen giften, overige inkomsten, vermogenspositie en schulden.

Doordat de inkomsten van de decentrale partijen op een aanmerkelijk lager niveau liggen dan die van de landelijke partijen kan een relatief kleine gift al de nodige impact hebben en een mogelijk financiële afhankelijkheid creëren ten opzichte van de donateur. Waar een gift van bijvoorbeeld € 2.000,– voor een landelijke partij afgezet tegen haar totale begroting relatief beperkt is, kan dit voor een decentrale partij een enorme aanvulling op haar inkomsten zijn. Dit zorgt dat het risico van mogelijke financiële beïnvloeding bij decentrale partijen al bij een lager bedrag bestaat. De drempels voor het giftenmaximum, de meldplicht voor substantiële gift, en de openbaarmaking van schulden van decentrale partijen worden daarom op een lager niveau vastgesteld, namelijk op 1/5e van de drempels voor de landelijke partijen. Het cumulatief giften-maximum voor decentrale partijen wordt vastgesteld op € 20.000,–. Schulden moeten vanaf € 5.000,– openbaar worden gemaakt. De drempel voor de meldplicht van substantiële giften wordt gesteld op € 2.000,– per donateur per jaar. Om de administratieve lasten voor decentrale politieke partijen te beperken geldt de verplichting openbaarmaking van giften vanaf € 250,–. De verplichting de NAW-gegevens op te vragen bij bijdragen van verenigingen geldt decentraal ook vanaf giften van meer dan € 250,–. Zie voor een overzicht van de drempelbedragen tabel 3 hieronder.

Openbaarmaking substantiële giften
Binnen drie weken na ontvangst van een substantiële gift van meer dan € 2.000,– wordt deze openbaar gemaakt door de decentrale politieke partij. In de 21 dagen voor de verkiezingen gebeurt dit binnen vijf werkdagen. Deze systematiek sluit aan bij het landelijke regime waarin (landelijke) politieke partijen buiten verkiezingstijd ruimer de tijd krijgen dan in de laatste drie weken voor de verkiezingen. Omdat de administratieve capaciteit bij lokale politieke partijen gemiddeld lager ligt dan bij

[128] Voorgestelde art. 92.

landelijke politieke partijen is gekozen voor ruimere termijnen dan in de landelijke systematiek.

Giften niet-Nederlanders

Het is decentrale partijen niet toegestaan om giften te ontvangen van rechtspersonen die niet zijn ingeschreven bij het Handelsregister. Ook is het decentrale partijen niet toegestaan om giften te ontvangen van meer dan € 250,– van natuurlijke personen die niet zijn ingezeten in Nederland. Uitzondering hierop zijn mensen met de Nederlandse nationaliteit. In paragraaf 5.4.4. wordt dit nader toegelicht.

Neveninstelling

Evenals bij de landelijke partijen het geval is gaan de transparantieregels omtrent giften en schulden ook gelden voor de neveninstellingen van de decentrale partijen. Hiervoor gaat dezelfde definitie gelden als voor de neveninstellingen van landelijke partijen: een rechtspersoon moet als neveninstelling van een politieke partij worden aangemerkt, indien deze rechtspersoon erop gericht is uitsluitend of in hoofdzaak ten bate van deze partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten.[129]

Geen verplichting accountantsverklaring

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

Eigen verantwoordelijkheid publicatieplicht

Decentrale partijen voldoen aan de openbaarmakingsverplichtingen inzake het financieel verslag, de overzichten van giften en schulden, en de neveninstellingen middels zelfpublicatie op hun eigen website. Bij de jaarlijkse publicatie van verantwoordingsdocumenten publiceert de decentrale politieke partij ook een overzicht van de giften en schulden van de neveninstellingen. Hierdoor worden de uit de wettelijke regels voortvloeiende administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt en wordt voorkomen dat een systeem van toezicht moet worden opgetuigd, dat niet in verhouding staat tot het achterliggende doel en de relatief beperkte hoogte van de gemiddelde inkomsten van decentrale partijen. Bijkomend voordeel is dat de gegevens op deze manier voor iedereen controleerbaar zijn: zowel de Napp, de media en kiezers kunnen dan zien of en hoe lokale politieke partijen zich houden aan de verplichtingen in de Wpp.

Uitvoering publicatieplicht

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

---

[129] Kamerstukken II 2010–2011, 32 752, nr. 3, p.13.

Registratie en openbaarmaking gegevens donateur of uiteindelijk belanghebbende

Decentrale politieke partijen zijn verplicht de waarde en datum van ontvangst van giften hoger dan € 250,– te registreren, alsmede de naam, adres en woonplaats van donateurs. Is een gift afkomstig van een rechtspersoon dan worden de genoemde gegevens van de uiteindelijk belanghebbenden geregistreerd. Als dit noodzakelijk is vanuit het belang van de veiligheid van de donateur, zijnde een natuurlijk persoon of, bij een rechtspersoon, de uiteindelijk belanghebbende, kan een decentrale politieke partij er op verzoek van de betrokkene voor kiezen om diens naam niet te vermelden. In dat geval wordt alleen de woonplaats gepubliceerd en een omschrijving gegeven van de categorie belanghebbenden waartoe te betrokkene behoort.

Registratie schulden

Decentrale politieke partijen zijn verplicht de hoogte van schulden van boven de € 5.000,– en de naam en het adres van schuldeisers te registreren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hierover nadere regels worden gesteld[130].

Aangepaste regels in verkiezingstijd

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

Toezicht decentrale partijen

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

Tabel 3 – drempelbedragen, landelijk vs. decentraal.

	Landelijke politieke partijen	**Decentrale politieke partijen**
Registratie naam en datum giften	€ 0	€ 0
Registratie NAW-gegevens giften	€ 250,–	€ 250,–
Openbaarmaking giften	€ 1.000,– per donateur per jaar	€ 250,– per donateur per jaar
Openbaarmaking Schulden	€ 25.000,–	€ 5.000,–

[130] Voorgestelde art. 15.

	Landelijke politieke partijen	Decentrale politieke partijen
Meldplicht substantiele giften	€ 10.000,– per donateur per jaar	€ 2.000,– per donateur per jaar
Cumulatief maximum	€ 100.000,– per donateur per jaar	€ 20.000,– per donateur per jaar
Giften niet-ingezetenen	€ 250,–	€ 250,–
Navragen N.A.W.-gegevens donateurs bij giften van verenigingen en stichtingen	€ 1.000,–	€ 250,–

6.7. Decentrale politieke partijen in Caribisch Nederland

Het onderhavige wetsvoorstel is van toepassing op politieke verenigingen in Nederland. Hieronder vallen ook decentrale politieke verenigingen die actief zijn in de eilandsraad van Bonaire, Sint-Eustatius of Saba. Wel heeft de regering enkele specifieke afwegingen gemaakt t.a.v. de transparantie over de financiering en subsidiëring van deze partijen.

6.7.1. De hoogte en de verdeelsystematiek van de subsidie.

De hoogte van de subsidie voor een decentrale politieke partij die actief is op gemeentelijk niveau, wordt in Europees Nederland vastgesteld op basis van het inwonertal van de gemeente waarin die partij actief is. De eilandsraden in de openbare lichamen hebben momenteel minder zetels dan gemeenten in Europees Nederland met een vergelijkbaar aantal inwoners. Tegelijkertijd maakt de ligging van de openbare lichamen dat politieke partijen in Caribisch Nederland relatief hoge kosten maken t.o.v. politieke partijen in gemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners in Europees Nederland. Om deze reden is ervoor gekozen om voor het berekenen van de hoogte van de subsidie aan decentrale politieke partijen in Caribisch Nederland aan te sluiten bij de subsidie voor politieke partijen op het provinciale niveau. Dit komt neer op een bedrag € 1.137 per zetel.

6.7.2. Koersverschillen USD/Euro

De transparantieverplichtingen beschreven in dit wetsvoorstel gaan uit van bedragen in euro's (EUR), terwijl de valuta in de openbare lichamen Amerikaanse dollars (USD) betreft. Voor politieke verenigingen in de openbare lichamen geldt daarom dat waar het voor Europees Nederland gaat om een bedrag in EUR dit voor de openbare lichamen gelezen moet worden als een bedrag in USD.

Een uitzondering hierop zijn de subsidiebedragen. De subsidiebedragen staan in dit voorstel van wet opgenomen in EUR. Dit betekent dat koersverschillen tussen de USD en de Euro van invloed kunnen zijn op de feitelijk hoogte van de subsidiebedragen. Bij het omrekenen ten behoeve van Caribisch Nederland zal gebruik worden gemaakt van de gangbare systematiek die wordt toegepast bij het jaarlijks vaststellen van de begrotingskoers voor de omrekening van de EUR naar USD. Jaarlijks wordt er een begrotingskoers door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgesteld op grond van met het Ministerie van Financiën gemaakte afspraken. De begrotingskoers wordt berekend op basis van de EUR-USD koers uit de Macro Economische Verkenning van het CPB.[131] De op basis van deze koersen vastgestelde begrotingskoers wordt gedurende het hele begrotingsjaar gebruikt om alle middelen om te rekenen die in USD aan de openbare lichamen worden verstrekt.

[131] De begrotingskoers Eur USD voor 2025 is 1,10. (Concept Macro Economische Verkenning (MEV) 2025 | CPB.nl)

6.7.3. Transparantieverplichtingen

Vanuit Caribisch Nederland is aangegeven dat de benodigde organisatorische voorzieningen, administratieve inspanningen en de daarmee gepaard gaande financiële lasten in de praktijk veel lijken te vragen van de politieke partijen in Caribisch Nederland. Daarbij is er onder andere op gewezen dat politieke partijen in Caribisch Nederland in mindere mate zijn georganiseerd dan partijen in Europees Nederland. Zij hebben doorgaans ook minder voorzieningen voor de publicatie van giften, schulden en de vermogenspositie, zoals een eigen website.

Evenals in Europees Nederland zullen de transparantieverplichtingen in Caribisch Nederland extra administratieve inspanningen vergen van politieke partijen. Er zijn echter geen zwaarwegende redenen om te concluderen dat het belang van (financiële) transparantie in Caribisch Nederland minder groot is dan in Europees Nederland. Ook in Caribisch Nederland geldt dat de maatschappij moet kunnen zien hoe een politieke partij is georganiseer den gefinancierd. Bovendien staat tegenover de extra inspanningen die van politieke partijen worden verlangd ook dat zij aanspraak kunnen maken op overheidssubsidie.

Omdat politieke partijen in Caribisch Nederland doorgaans nog geen eigen website hebben en sociaalnetwerksites zoals Facebook in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba een grotere rol spelen in het maatschappelijk leven dan in Europees Nederland, is ervoor gekozen om decentrale politieke partijen in Caribisch Nederland ten aanzien van de uit deze wet voortvloeiende publicatieverplichtingen een keuze te geven. Uitgangspunt daarbij is dat ook decentrale politieke partijen in Caribisch Nederland jaarlijks hun financieel verslag en de bijbehorende financiële overzichten op hun eigen website publiceren.[132] Ook kunnen zij daarop melding maken van de ontvangst van substantiële giften.[133]

In het geval zij (nog) geen eigen website hebben, mogen zij deze documenten echter ook plaatsen op een sociaalnetwerksite zoals Facebook. Gelet op de maatschappelijke functie die sociaalnetwerksites in Caribisch Nederland hebben, is dat een gepaste manier om te waarborgen dat een groot aantal inwoners van de documenten kunnen kennisnemen. Tegelijkertijd biedt het echter minder transparantie dan van decentrale politieke partijen in Europees Nederland wordt verlangd. Een sociaalnetwerksite is geen algemeen toegankelijk elektronische platform. Documenten die daarop worden gepubliceerd zijn veelal alleen te raadplegen door personen die een account hebben op een dergelijke site. Daarom moeten de stukken in het laatste geval ook aan de Napp worden toegezonden, zodat deze de stukken onder verantwoordelijkheid van de Caribische decentrale politieke partijen op haar eigen website kan plaatsen. Op die manier is gewaarborgd dat iedereen, ook degenen die geen account hebben op de door de partij gekozen sociaalnetwerksite, van de relevante bescheiden kunnen kennisnemen. Op termijn kan in samenspraak met de op te richten Napp worden bezien of een gemeenschappelijke voorziening voor deze publicaties gewenst en noodzakelijk is.

6.7.4. Toezicht en handhaving

Voor wat betreft de uitvoering van de Wpp op Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestond in eerste instantie de gedachte om lokaal een toezichthouder in te stellen die fysiek minder op afstand staat dan de nieuw in te stellen autoriteit. Hierbij werd gedacht aan aansluiting bij een lokale

[132] Voorgestelde art. 89 Wpp.
[133] Voorgestelde art. 90 Wpp.

organisatie. Bij nader inzien is hier niet voor gekozen, aangezien het organiseren van eigenstandige toezichts- en handhavingscapaciteit in Caribisch Nederland, gezien het beperkte aantal lokale partijen en het beperkte budget, buitenproportioneel is en dus niet erg efficiënt. Om deze reden zal ook voor Caribisch Nederland het toezicht bij de Nederlandse autoriteit politieke partijen worden belegd.

Op grond van artikel 3, eerste lid, van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, met uitzondering van hoofdstuk 9 van die wet. Voor de in Europees Nederland gevestigde Napp betekent dit, dat de Algemene wet bestuursrecht ook niet van toepassing is op een subsidieaanvraag die door een in Bonaire, Sint-Eustatius of Saba gevestigde politieke partij wordt ingediend. In dat geval moet de Napp het ongeschreven, in de jurisprudentie gevormde materiële bestuursrecht toepassen.[134] In die gevallen waarin de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is, is de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing voor zover sprake is van een beschikking in de zin van deze wet. Dat is onder andere het geval bij het besluit tot het verlenen van subsidie op basis van deze wet.

Voor het overige is bij het concipiëren van dit voorstel van wet nagegaan in hoeverre het wenselijk is bepaalde normen uit de Algemene wet bestuursrecht tóch expliciet van toepassing te verklaren. Zo is bijvoorbeeld de in artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht neergelegde verlichting voor de aanvrager om alle gegevens en bescheiden te verschaffen die een bestuursorgaan nodig heeft om een beslissing op zijn aanvraag te kunnen nemen, in het voorgestelde artikel 53, eerste lid, van het onderhavige voorstel van wet overgenomen.

Voor zover uit de Algemene wet bestuursrecht verplichtingen voortvloeien voor politieke partijen, is daarom bij het concipiëren van dit voorstel van wet telkens overwogen of die verplichtingen expliciet aan in Caribisch Nederland gevestigde politieke partijen opgelegd moeten worden. Voor artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht is daarvan afgezien, omdat de Napp alle gegevens die hij nodig heeft om de subsidieaanvraag van een politieke partij te kunnen behandelen al kan opvragen in het door hem ter beschikking te stellen aanvraagformulier.[135]

7. Toezicht en handhaving

7.1. Instelling Nederlandse autoriteit politieke partijen

De Nederlandse autoriteit politieke partijen wordt opgericht om de uitvoering en naleving van deze wet te borgen. De Napp heeft drie wettelijke taken:

– Zij richt een register in waarin de neveninstellingen van politieke verenigingen geregistreerd worden. Dit geschiedt in beginsel op aanvraag. Maar als een politieke vereniging verzuimt een of meer van haar neveninstellingen te laten registreren, dan kan de Napp hier ook ambtshalve toe overgaan. Zie ook paragraaf 7.3 van deze toelichting.
– het verstrekken van subsidie aan politieke partijen; en
– het toezien op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet en daarbij zo nodig overgaan tot bestuursrechtelijke handhaving.

[134] Kamerstukken II 2008/09, 31 957, nr. 3, p. 10.
[135] Vgl. Kamerstukken II 2008/09, 31 956, nr. 3, p. 28.

7.2. Voorgeschiedenis en motief voor oprichting van de Nederlandse autoriteit politieke partijen

In de Wet financiering politieke partijen is het toezicht op de naleving van de wet belegd bij de Minister van BZK. Op de onderdelen van de wet waar de Minister over beleidsvrijheid beschikt, wordt hij onder de Wfpp geadviseerd door de Ctfpp. Dit betreft het aanwijzen van rechtspersonen als neveninstellingen, de vraag of de naam en woonplaats van een natuurlijke persoon die een donatie heeft gedaan aan een politieke partij vanwege veiligheidsredenen niet openbaar hoeven te worden gemaakt en het opleggen van een bestuurlijke boete.

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

Na de inwerkingtreding van de Wfpp is de vraag waar het toezicht op politieke partijen het best kan worden belegd, onderwerp gebleven van het politieke debat. Zo is de regering door de Tweede Kamer opgeroepen om een aparte, onafhankelijke toezichthouder in te stellen.[136] Ook internationale organisaties als de Group of States against Corruption (GRECO) en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) hebben vraagtekens bij de allocatie van taken en bevoegdheden bij de Minister van BZK geplaatst, zoals dit uit de Wfpp voortvloeit. Volgens GRECO is de Minister van BZK als functionaris met een duidelijk politieke affiliatie ongeschikt het toezicht uit te oefenen. De Ctfpp achtte zij daarnaast onvoldoende onafhankelijk, omdat de leden allen door de Minister van BZK worden benoemd.[137]

Mede in het licht van deze discussie is tijdens de evaluatie van de Wfpp uitvoerig aandacht besteed aan de praktische werking van het toezicht. De Commissie-Veling heeft tijdens de gesprekken die zij heeft gevoerd met de politieke partijen en de Ctfpp geconstateerd dat zich in de praktijk geen problemen hebben voorgedaan met de bij de Minister belegde toezichtstaak. Desalniettemin heeft de Commissie-Veling geconcludeerd dat de bestaande regeling kwetsbaar is en een risico bestaat op politieke beïnvloeding. De commissie heeft daarom overwogen om te adviseren een onafhankelijk toezichthouder in te stellen, maar heeft dit niet gedaan omdat zij zich afvroeg of «de toezichthoudende taak daarvoor van voldoende omvang is».[138] De commissie heeft daarom uiteindelijk

---

[136] Kamerstukken II 2019/20, 32 752, nr. 60 (motie-Den Boer) en Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 76 (motie-Arib).

[137] GRECO, Third Evaluation Round / interim- Compliance Report on the Netherlands «Transparency of Party Funding», 2013, p. 8–9. Bijlage identifier 251139 bij Kamerstukken I 2013/14, 327 52, nr. I.

[138] Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen, 2018, p. 53. Bijlage identifier 831359 bij Kamerstukken II 2017/18, 32 752, nr. 50.

geadviseerd de Minister van BZK te handhaven als toezichthouder, maar tegelijkertijd de rol van de Ctfpp te versterken, onder meer door het verbreden van het adviesrecht van de Ctfpp naar de volledige reikwijdte van de wet.[139] Deze voorstellen zijn destijds door de regering overgenomen en hebben ook geleid tot aanpassing van de Wfpp.[140]

Ten opzichte van de Wfpp worden de toezichts- en uitvoeringsverantwoordelijkheden onder de Wpp aanzienlijk uitgebreid. Het toezicht heeft niet langer enkel betrekking op de financiering van landelijke politieke partijen, maar ook op de financiering van decentrale politieke partijen. Gezien de uitbreiding van het takenpakket is in de kabinetsreactie op het advies van de Commissie-Veling daarom aangekondigd dat bij de voorbereiding van de Wpp zou worden bezien of de introductie van een aparte, onafhankelijke toezichthouder noodzakelijk is. Gelet op het belang van de onafhankelijke positie van de Kiesraad in het verkiezingsproces, is in deze kabinetsreactie aangekondigd dat het toezicht niet bij de Kiesraad zal worden belegd. Nadat deze kabinetsreactie in januari 2019 werd aangeboden aan de Tweede Kamer,[141] is besloten in de Wpp regels te stellen over transparantie aan decentrale partijen.[142] Daarmee wordt het takenpakket nog omvangrijker.

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

De Kiesraad heeft geadviseerd bij de eerste evaluatie van deze wet expliciet te onderzoeken of taken die in deze wet bij de nieuw op te richten Napp worden belegd (alsnog) bij de Kiesraad kunnen worden ondergebracht.[143] In feite vraagt de Kiesraad hiermee het vraagstuk bij welk orgaan de nieuwe taken en bevoegdheden worden belegd die op grond van deze wet ontstaan nu slechts tijdelijk van een antwoord te voorzien. De regering heeft niet het voornemen uitvoering te geven aan dit advies. Zij vindt het niet voor de hand liggen om nu tijd en middelen te investeren in de oprichting van een nieuwe organisatie, en tegelijkertijd direct aan te kondigen het bestaansrecht daarvan binnen enkele jaren alweer ter discussie te zullen stellen. Dat zou niet bijdragen aan het gezag van de nieuwe toezichthouder. Daarnaast is het enkele feit dat een taak of bevoegdheid ergens anders belegd kán worden op zichzelf geen reden om daartoe te besluiten. Hoewel niet uit te sluiten is dat zich in de toekomst feiten of omstandigheden kunnen voordoen die het wenselijk maken de taken en bevoegdheden van zbo's te herbezien – de Kiesraad is daar zelf een voorbeeld van – wil de regering daar thans niet op vooruitlopen.

7.3. Vormgeving van de Napp

De Napp krijgt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zonder rechtspersoonlijkheid. Als zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid is de Napp onderdeel van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Het is niet noodzakelijk dat het zbo rechtspersoonlijkheid krijgt, aangezien geen noodzaak bestaat voor het zbo om onafhankelijk van de Minister deel te

---

139 Ibidem.
140 Kamerstukken II 2020/21, 35 657, nr. 2. Evaluatiewet Wfpp (Stb. 2022, 412).
141 Kamerstukken II 2019/19, 32 752, nr. 54.
142 Kamerstukken II 2019/20, 35 300-VII, nr. 123.
143 Kiesraad, Advies over voorstel van wet op de politieke partijen, 27 maart 2023, p. 14.

nemen aan het civielrechtelijke rechtsverkeer. Bij de instelling van deze nieuwe zbo worden de uitgangspunten van het besliskader bij het rapport «Verbinding verbroken?» van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering en Verzelfstandiging Overheidsdiensten in acht genomen.[144]

Op basis van de reeds beschreven voorgeschiedenis is het van belang de Napp een onafhankelijke positie te geven ten opzichte van politieke partijen en politieke ambtsdragers. Dit wordt ook bevestigd door het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Van de overwogen organisatievormen, schept de vormgeving van de Napp als zbo de ruimste mogelijkheden om (de schijn van) politieke inmenging te vermijden in de oordeelsvorming omtrent het toezicht op de financiering en de subsidiëring van politieke partijen.[145] Onafhankelijke oordeelsvorming is daarmee ook meteen het oprichtingsmotief van het zbo, in de zin van artikel 3, eerste lid, onder a, Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo's). Relevant daarbij is dat zbo's niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de Minister, de Minister is stelselverantwoordelijk en heeft niet de ruimte in individuele gevallen besluiten te nemen.

De medewerkers van een zbo zijn alleen verantwoording verschuldigd aan de leiding van het zbo. Behoudens hieronder genoemde uitzonderingen en aanvullingen is de Kaderwet zbo's van toepassing. De Kaderwet zbo's geeft ruimte voor maatwerk bij de vormgeving van de sturings- en instructiebevoegdheden van de Minister. In het vervolg worden voor de Napp enkele uitzonderingen op de Kaderwet zbo's genoemd. De uitzonderingen op de Kaderwet zbo's hebben met name tot doel de onafhankelijkheid van het zbo te versterken.

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

De Napp bestaat uit een bestuur, dat wordt ondersteund door een secretariaat. Het bestuur heeft maximaal zeven leden, waarvan één voorzitter.[146] De Napp stelt een bestuursreglement vast en legt dat ter goedkeuring voor aan de Minister.[147] Conform artikel 11 van de Kaderwet zbo's worden ook wijzigingen in het bestuursreglement ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister. De Napp wordt ondersteund door een secretariaat. Aan het hoofd van het secretariaat staat een secretarisdirecteur die wordt gemandateerd om de dagelijkse leiding over het zbo te voeren.

---

[144] Kamerstukken I 2012/13, C, nr. B.

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

[146] Het voorgestelde artikel 113 lid 1 Wpp.

[147] Het voorgestelde artikel 119 Wpp.

Bij de samenstelling van het bestuur van de Napp kiest de regering ervoor om aansluiting te zoeken bij de wijze waarop de Kiesraad wordt samengesteld. De leden van de Napp worden derhalve, in afwijking van de Kaderwet zbo's,[148] bij koninklijk besluit benoemd voor ten hoogste vier jaar op basis van een geschiktheidsprofiel. Het ligt voor de hand dat bij de benoeming de Minister, voorafgaand aan een voordracht in de ministerraad, afstemming zoekt met de Napp om te zorgen voor voldoende draagvlak. Bij de initiële benoeming van de leden van de Napp is deze afstemming natuurlijk niet mogelijk, omdat het gaat om de eerste benoeming van een nieuw opgericht bestuursorgaan. Het ligt hierbij voor de hand dat de Minister, voorafgaand aan een voordracht aan de ministerraad, afstemming zoekt met andere relevante organen binnen de democratische rechtsstaat om te zorgen voor voldoende draagvlak.

Afgezien van de benoeming bij koninklijk besluit – en de daarvoor noodzakelijke voordracht in de ministerraad – verloopt de procedure zoals voor zbo's gebruikelijk is.[149] Benoemingsbesluiten worden gepubliceerd in de Staatscourant. Herbenoeming kan eenmaal plaatsvinden en telkens voor ten hoogste vier jaar.[150] Ook eventuele schorsing of ontslag gebeurt bij koninklijk besluit.[151] Bij het besluit tot ontslag moet de regering de redenen daaromtrent nader specificeren. De Minister kan de leden op hun eigen verzoek ontslag verlenen. De regeling voor de benoeming, de schorsing en het ontslag van de leden van de Napp is hiermee dezelfde als voor de leden van de Kiesraad en bevat extra waarborgen tegen politieke inmenging door een individuele Minister of politieke partij.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering in overweging gegeven om daarnaast ook extra waarborgen in het benoemingsproces te introduceren, zoals de instelling van een onafhankelijke benoemingscommissie. De regering heeft deze suggestie niet overgenomen. Zij meent dat de introductie van een onafhankelijke benoemingscommissie geen extra waarborgen zou toevoegen aan de selectieprocedure. Daarbij laat het voorbeeld van de Kiesraad zien dat de hier voorgestelde procedure in de praktijk leidt tot een organisatie die onafhankelijk en met gezag kan opereren.

Personen met een recent «politiek» verleden zijn in de Wfpp uitgesloten van het lidmaatschap van de Commissie van toezicht financiën politieke partijen.[152] Voor de leden van de Napp wordt dit overgenomen. Personen die in de vier jaren voorafgaand aan hun benoeming een politieke functie hebben bekleed als volksvertegenwoordiger of bestuurder in het openbaar bestuur komen niet voor het lidmaatschap van de Napp in aanmerking.[153] Net als onder de Wfpp geldt dit voor volksvertegenwoordigers en bestuurders op zowel Europees, landelijk als decentraal niveau. Daarnaast is verduidelijkt dat wie eenmaal tot lid van de Napp is benoemd, ook geen functie als volksvertegenwoordiger of bestuurder in het openbaar bestuur meer mag aannemen. Na afloop van het lidmaatschap van de Napp is dit wél weer mogelijk. Deze maatregel draagt bij aan het voorkomen (dat het beeld kan ontstaan) dat politieke bemoeienis plaatsvindt met de werkzaamheden van de Napp.

---

[148] Art. 12 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
[149] Zie voor een actueel overzicht: Bureau Andersson Elffers Felix, Verkenning van benoemingenbeleid bij zbo's en adviescolleges, Brede evaluatie rijksorganisaties op afstand, deel d, p. 21–27.
[150] Het voorgestelde artikel 114 Wpp.
[151] Het voorgestelde artikel 116 Wpp.
[152] Art. 35 lid 3 Wfpp.
[153] Het voorgestelde artikel 115 Wpp.

7.4. Taken van de Napp inzake landelijke politieke partijen

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

Het toezicht op de naleving van transparantieregels

De Napp ziet toe op het jaarlijks aanleveren door landelijke politieke partijen van de noodzakelijke stukken voor de transparantie van de financiering van de partij en haar neveninstellingen.[154] De Napp is ook bevoegd neveninstellingen aan te wijzen als zij meent dat de politieke partij hier ten onrechte van heeft afgezien.[155] De Napp houdt daarnaast toezicht op de verplichting van politieke partijen om tijdig melding te doen als een donateur in een jaar € 10.000,– (of een veelvoud daarvan) aan de partij heeft geschonken.[156]

Het toezicht op de naleving van het giftenmaximum en het verbod op giften van niet-ingezetenen
De Napp ziet erop toe dat landelijke politieke partijen, hun neveninstellingen en – in verkiezingsperiodes – hun kandidaten eventuele ontvangen giften die zij niet mogen aanvaarden, zo spoedig mogelijk teruggeven aan de donateur of overmaken op een daartoe aangewezen rekening van de Napp, dan wel dat deze giften worden vernietigd waar het giften van dezelfde waarde in natura betreft. Giften die niet aanvaard mogen worden zijn:
– giften van boven de € 100.000,–;[157]
– anonieme giften;[158]
– giften van natuurlijke personen of rechtspersonen waarbij niet alle door de wet vereiste gegevens van de donateur geregistreerd kunnen worden;[159]
– bijdragen van niet-Nederlandse rechtspersonen;[160] en
– giften van meer dan € 250,– van een niet-ingezetene die ook niet de Nederlandse nationaliteit bezit.

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

De Napp maakt jaarlijks voor 1 november de door de landelijke politieke partijen ingediende verantwoordingsstukken openbaar. Daartoe behoort onder andere het financieel verslag, het activiteitenverslag (indien een partij subsidie heeft ontvangen) en de accountantsverklaring.[161] Om ervoor te zorgen dat eenieder op toegankelijke en laagdrempelige wijze kennis kan nemen van de financiering van politieke partijen, voegt de Napp alle door de politieke partijen en hun neveninstellingen aanvaarde giften van meer dan € 1.000,– en aangegane schulden van meer dan € 25.000,– samen in een totaaloverzicht van giften en een totaaloverzicht van schulden en maakt deze tevens openbaar.

Naast de reguliere openbaarmaking van de financiële jaarverslagen en overzichten in het najaar, worden ook op andere momenten financiële gegevens over politieke partijen door de Napp openbaar gemaakt. Dit is het geval rond Tweede Kamerverkiezingen en Europees Parlementsverkie-

[154] De voorgestelde artikelen 27 Wpp en 35 lid 5 Wpp.
[155] Het voorgestelde artikel 122 Wpp.
[156] Het voorgestelde artikel 28 Wpp.
[157] Het voorgestelde artikel 26 Wpp.
[158] Het voorgestelde artikel 25 Wpp.
[159] De voorgestelde artikelen 21, 22 en 23 Wpp.
[160] Het voorgestelde artikel 24 Wpp.
[161] Het voorgestelde artikel 32 Wpp.

zingen. Daarbij moet een politieke partij op twee aanvullende momenten in de verkiezingsperiode informatie aan de Napp verschaffen over de giften die zij heeft aanvaard en over haar schulden.[162] Deze verplichting geldt ook voor politieke verenigingen[163] en hun neveninstellingen.[164] Ook deze informatie wordt door de Napp openbaar gemaakt.[165] Zie hierover paragraaf 5.5 van deze toelichting. Evenals bij de reguliere verantwoording voegt de Napp alle giften aan de partijen en aan de kandidaten en schulden van de partijen samen en maakt deze in een totaaloverzicht van giften en een totaaloverzicht van schulden openbaar.

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

De Napp ontvangt jaarlijks zowel de aanvragen tot verlening van de subsidie van landelijke politieke partijen voor het komende subsidiejaar, als de aanvragen tot vaststelling van de subsidie ten aanzien van het voorgaande jaar. Op basis van de aanvragen tot vaststelling en verlening die compleet en correct zijn aangeleverd, verstrekt de Napp voorschotten of subsidies en informeert partijen hierover. De Napp stuurt jaarlijks een verslag van de vastgestelde subsidies aan de Staten-Generaal.[166]

7.5. Taken van de Napp inzake decentrale politieke partijen

De regels over de transparantie van de financiering van decentrale politieke partijen verschillen op enkele wezenlijke punten van die voor landelijke partijen. Door deze verschillen en het grote aantal decentrale partijen kan het toezicht op de financiering van decentrale partijen niet op dezelfde intensieve wijze worden ingericht als het geval is bij de landelijke partijen. Dit zou namelijk tot gevolg hebben dat de administratieve lasten voor de decentrale politieke partijen onredelijk hoog worden. Bovendien zouden de noodzakelijke personele capaciteit en daarmee samenhangede uitvoeringskosten van de Napp fors hoger worden. Dit is onwenselijk. Het toezicht op de financiering van de decentrale partijen zal daarom op een andere, lichtere, manier worden vormgegeven in lijn met de verantwoordingseisen van de Awb en de Regeling vaststelling aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

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

Vervolgens heeft de Napp de mogelijkheid om de verantwoording van decentrale politieke partijen nader te controleren (bijvoorbeeld middels een steekproef). Hierbij kan de Napp de administratie van decentrale politieke partijen naast de gepubliceerde gegevens leggen, waar nodig met behulp van een (ingehuurde) registeraccountant.

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

---

[162] Het voorgestelde artikel 41 en 42 Wpp.
[163] Het voorgestelde artikel 46 Wpp
[164] Het voorgestelde artikel 45 Wpp.
[165] Het voorgestelde artikel 45 lid 1 juncto 43 en 46 lid 2 juncto 43 Wpp.
[166] Het voorgestelde artikel 70 Wpp.

Voor het toekennen van de subsidies aan decentrale politieke partijen wordt aangesloten bij het systeem van de Algemene wet bestuursrecht en de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.[167] Dit betekent dat partijen een (summiere) aanvraag moeten indienen voordat de subsidie kan worden toegekend. Als gebruikelijk onder de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking, kan de Napp achteraf verantwoording vragen aan decentrale partijen over de besteding van de subsidie.

7.6. Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving geschiedt met de algemene bevoegdheden die een toezichthouder op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ter beschikking staan.[168] Eenieder is verplicht aan de Napp binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.[169] Overigens met een uitzondering: als een toezichthouder iemand verhoort met het oog hem een bestraffende sanctie op te leggen, zoals het opleggen van een bestuurlijke boete, is de overtreder niet verplicht een verklaring af te leggen.[170] De Napp kan zijn bevoegdheden uitoefenen voor zover dat voor de uitoefening van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Een concrete verdenking is niet noodzakelijk.

De Napp informeert politieke partijen tijdig over hun verplichtingen onder de wet, controleert alle binnenkomende stukken, en stelt partijen in gelegenheid eventuele fouten te herstellen. Bij omissies of onregelmatigheden in de verantwoording over de financiën, dan wel in geval van overtredingen van het giftenmaximum, kan de Napp besluiten tot het opleggen van bestuursrechtelijke sancties en in uiterste gevallen tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Dit is geregeld in hoofdstuk 11 van het voorstel van wet. Onafhankelijkheid is daarbij van cruciaal belang. Daarom kan de Napp zonder tussenkomst van de Minister besluiten nemen. Om dezelfde reden wordt de in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen neergelegde bevoegdheid van de Minister om besluiten van de Napp te vernietigen buiten toepassing verklaard.[171] Hierom kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties t.a.v. de Napp ook niet gebruik maken van de mogelijkheid die de Kaderwet zbo's normaal biedt om beleidsregels voor de Napp vast te stellen.[172] Dat zou de Minister immers een mogelijkheid bieden om het beleid van de Napp zodanig in te richten dat het gunstig is voor de politieke partij waaraan de bewindspersoon is gelieerd of juist ongunstig is voor een concurrerende politieke partij.

Vanaf de inwerkingtreding van de Wpp vervalt de toezichthoudende taak van de Minister van BZK en de ruimte om in individuele gevallen beslissingen te nemen. Ook vervalt van rechtswege de grondslag van de Ctfpp.[173] Zoals hierboven aangegeven, blijft de Minister van BZK wel stelselverantwoordelijk.

De verwachting is dat de nalevingsbereidheid van de Wpp groot is. Nog afgezien van de mogelijke financiële sancties die bij overtreding van de wet kunnen worden opgelegd, raakt incorrecte naleving van de Wpp door politieke partijen aan hun geloofwaardigheid. Deze overtuiging wordt

---

[167] Aanwijzing voor subsidieverstrekking, https://www.kcbr.nl/.
[168] Zie titel 5.2 van de Awb.
[169] Art. 5:20 Awb.
[170] Art. 5:10a Awb.
[171] Art. 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is niet van toepassing op de Autoriteit. Zie het voorgestelde artikel 118 Wpp.
[172] Zie het voorgestelde artikel 118 Wpp.
[173] Zie het voorgestelde artikel 148 Wpp.

gesterkt door de ervaringen die in de afgelopen jaren met de Wfpp zijn opgedaan. Iedere partij op landelijk niveau zet zich tot op heden in voor zowel de openbaarmakingsverplichtingen als voor het aanleveren van een goedkeurende accountantscontrole.

Onder de Wfpp is het bestuursrechtelijk sanctiestelsel van kracht ter handhaving van de transparantieverplichtingen. Dit stelsel gaat eveneens gelden voor de handhaving van het giftenmaximum en het verbod op het ontvangen van giften van niet-ingezetenen anders dan Nederlanders. Met het gerichte en gespecialiseerde toezicht op de naleving door de Napp, die in nauw contact staat met de afgebakende doelgroep van politieke partijen, is sprake van een zogeheten besloten context. De vergrijpen zijn veelal van relatief kleinere administratieve aard, waartegen binnen het bestuurlijk sanctiestelsel proportioneel is op te treden. Daarbij is het belangrijk dat steeds adequaat kan worden opgetreden tegen overtreding van de financieringsvoorschriften. De effectiviteit van het bestuurlijk sanctierecht past daarbij. Bij de verdenking van valsheid in geschrifte staat uiteraard strafrechtelijke vervolging open. Wanneer daarvan sprake is kan de Napp aangifte doen bij het Openbaar Ministerie.[174] Voor een bestuursrechtelijk handhavende rol is dan geen plaats meer.

De Napp krijgt de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder dwangsom op grond van het voorgestelde artikel 123 van de wet. Met de introductie van deze bevoegdheid kunnen politieke partijen worden verplicht tot het opheffen van een overtreding, waarbij een betalingsverplichting ontstaat indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Hiermee wordt de Napp nader toegerust om herstel van de gewenste situatie te bevorderen. Het handhavend optreden van de Napp is immers niet primair gericht op leedtoevoeging of bestraffing, maar veeleer op het creëren van transparantie over de financiën van politieke partijen en hen te ondersteunen in het onafhankelijk uitvoeren van hun maatschappelijke functies.

Naast het opleggen van een last onder dwangsom krijgt de Napp de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen.[175] In het voorstel van wet zoals dit naar de Raad van State is toegezonden was het voorstel opgenomen om het boetemaximum te verhogen tot de hoogste categorie uit het Wetboek van Strafrecht. De achterliggende gedachte was dat het denkbaar is dat een partij een gift uit het buitenland aanneemt van één miljoen euro en weigert deze gift niet aan te nemen. De verhoging van de bestuurlijke boete had ten doel te voorkomen dat een overtreding van het giftenmaximum kon worden afgekocht voor € 25.000. Met de toevoeging van de bevoegdheid van de Napp om een last onder dwangsom te kunnen opleggen, vervalt bovenstaand argumentatie.

De bestuurlijke boete is geen herstelsanctie, maar slechts een punitieve maatregel die ook als zodanig ingezet dient te worden. De hoogte van de bestuurlijke boete dient hierom vooral te worden afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid van de overtreder. Een boetemaximum van € 1.030.000,–, zoals voorgesteld in het conceptwetsvoorstel dat ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, is niet proportioneel. Hierom wordt in plaats daarvan aangesloten bij de vijfde categorie uit het wetboek van strafrecht. Dit komt in 2025 neer op een maximale boete van € 103.000,–.[176] Deze bedragen worden jaarlijks geïndexeerd.

---

[174] Zie het voorgestelde artikel 125 Wpp.
[175] Zie het voorgestelde artikel 124 Wpp.
[176] Art. 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht.

Dit betekent nadrukkelijk niet dat elke overtreding van de Wpp met de hoogste boete moet worden bestraft. Het type overtreding, het handelen van de politieke partij, de mate van herhaaldelijke overtredingen en de verschillen in draagkracht van (landelijke en decentrale) politieke partijen kunnen hierin worden meegewogen. Het is aan de Napp om via beleidsregels nader uit te werken op welke wijze invulling wordt gegeven zodat voor politieke partijen en burgers duidelijk wordt wat de consequentie is van een overtreding van de Wpp.

De subsidieverplichtingen worden gehandhaafd volgens het reguliere regime dat daarvoor in de Awb is neergelegd.

7.7. Tijdelijke ontzegging aanspraak op subsidie bij strafrechtelijke veroordeling

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

Hoewel de huidige regeling in de praktijk niet is toegepast, bestaat aanleiding deze te herzien. Dit is primair ingegeven door het feit dat de subsidie op grond van deze wet voor veel politieke partijen van wezenlijk belang is voor de continuïteit van de partij en dat in geval van een lange(re) ontzegging van de aanspraak op subsidie het voortbestaan van de politieke partij in gevaar kan komen. Gelet op deze vergaande gevolgen wordt het passend geacht dat het vervallen van de subsidieaanspraak niet langer automatisch (van rechtswege) uit de wet volgt, maar dat de strafrechter de bevoegdheid krijgt om, alle omstandigheden van het geval wegend, bij een veroordeling voor enigerlei misdrijf de ontzegging van de subsidieaanspraak als bijkomende straf aan een politieke partij op te leggen. Met de onderhavige wijziging krijgt de ontzegging van de subsidieaanspraak daarom het karakter van een bijkomende, bij de wet bepaalde, straf waarvan de oplegging door het openbaar ministerie kan worden gevorderd (de artikelen 311 en 350 van het Wetboek van Strafvordering). Of de bijkomende straf in een individueel geval wordt opgelegd, is ter beoordeling aan de rechter.

Daarnaast wordt voorgesteld de duur van de ontzegging niet langer te koppelen aan de hoogte van de boete die aan de veroordeelde is opgelegd. De hoogte van een geldboete die in een individueel geval wordt opgelegd drukt immers niet enkel de ernst van het gepleegde strafbare feit uit, maar wordt ook bepaald door de persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde, waaronder diens draagkracht. Dit leidt ertoe dat in vergelijkbare zaken aan een grote, vermogende politieke partij doorgaans een hogere geldboete zal worden opgelegd dan onder dezelfde omstandigheden aan een kleinere, minder vermogende partij. Hierdoor zal ook de ontzegging van de aanspraak op subsidie naar huidig recht voor een grote politieke partij gemiddeld genomen langer duren dan voor een kleine partij.

In plaats van deze, in het strafrecht ongebruikelijke systematiek, wordt voorgesteld voortaan de rechter te laten beslissen voor welke duur de bijkomende straf in een individuele zaak wordt opgelegd. De maximale termijn voor de ontzegging wordt wettelijk bepaald op twee jaar. Deze maximale duur is dezelfde als in de bestaande regeling voor de duur van de ontzegging van voordelen die van overheidswege zijn verkregen, die is opgenomen in artikel 7, onderdeel f, van de Wet op de economische delicten. Aansluiting bij deze algemene regeling ligt in de rede omdat de subsidie van een politieke partij kan worden beschouwd als een bijzondere vorm van «voordelen die van overheidswege zijn toegekend». Dit is korter dan thans op grond van de Wfpp mogelijk is. Omdat in de praktijk nog nooit een subsidie van een politieke partij voor een langere periode dan twee jaar is komen te vervallen, wordt dit niet problematisch geacht.

Daarnaast wordt een wijziging voorgesteld in de reikwijdte van de huidige regeling. Bij de totstandkoming van de Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) in 1999 werd het vervallen van de subsidieaanspraak mogelijk gemaakt in geval van veroordeling wegens een van de discriminatiedelicten (de artikelen 137c tot en met 137g en 429quater van het Wetboek van Strafrecht), omdat deze delicten volgens de wetgever «raken aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat».[177]Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij de Wfpp zijn de terroristische misdrijven (artikel 83 Sr) hieraan toegevoegd.[178] Deze systematiek heeft tot gevolg dat indien een politieke partij voor een ander strafbaar feit wordt veroordeeld, dit geen gevolgen heeft voor de aanspraak op subsidie. Dit wordt onwenselijk geacht, nu ook voor andere strafbare feiten geldt dat het onwenselijk is dat een politieke partij na het plegen van dergelijke feiten van overheidswege subsidie ontvangt. Te denken valt aan een politieke partij die zich schuldig maakt aan een van de misdrijven tegen de veiligheid van de staat (Tweede Boek, Titel I, van het Wetboek van Strafrecht), misdrijven tegen het openbaar gezag (Tweede Boek, Titel VIII, van het Wetboek van Strafrecht) en vormen van verkiezingsfraude (de artikelen Z 1-Z 3 van de Kieswet). Een uitbreiding tot dergelijke andere strafbare feiten is in lijn met de eerder aangehaalde adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt.

Bij de voorbereiding van onderhavige wijziging is overwogen aansluiting te zoeken bij de strafbare feiten waarvoor natuurlijke personen op dit moment uit het kiesrecht kunnen worden ontzet (artikel 28, eerste lid, onder 3°, Wetboek van Strafrecht). Ontzetting uit het kiesrecht is op grond van artikel 54, tweede lid, van de Grondwet uitsluitend mogelijk als een persoon wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar.

Bij het bepalen van de delicten uit het Wetboek van Strafrecht waarvoor ontzetting uit het kiesrecht kan plaatsvinden, heeft de wetgever overwogen dat van ontzetting alleen sprake kan zijn bij strafbare feiten die een «ernstige aantasting van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel» behelzen.[179]Dit zware criterium drukt uit dat ontzetting uit het kiesrecht enkel in zeer ernstige gevallen aan de orde kan zijn.

In de wetsgeschiedenis is voorts opgemerkt dat het kiesrecht «van bijzonder belang voor het functioneren van de belangrijkste staatsorganen» is, waardoor burgers in de uitoefening hiervan ook blijk dienen te

[177] Kamerstukken II 1997/98, 25 704, nr. A, p. 6.
[178] Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 4, p. 6.
[179] Kamerstukken II 1984/85, 18 973, nrs. 2–5, p. 15.

geven van «een zeker verantwoordelijkheidsbesef».[180] Dit laatste geldt op vergelijkbare wijze voor politieke partijen, gezien de functie die zij vervullen in de democratische rechtsstaat, bijvoorbeeld in de wijze waarop zij in de praktijk de uitoefening van zowel het actief, als het passief kiesrecht ondersteunen. Voor veel misdrijven geldt echter dat deze geen grond voor ontzetting uit het kiesrecht opleveren. Voorbeelden hiervan zijn opruiing (artikel 131 Sr), valsheid in geschrifte (artikel 225 Sr) en witwassen (artikel 420bis Sr). Het wordt wel wenselijk geacht dat een politieke partij die juist voor een van die misdrijven wordt veroordeeld als bijkomende straf het recht op subsidie (tijdelijk) kan worden ontzegd. Gelet hierop is ervan afgezien voor de gevallen waarin ontzegging van de subsidieaanspraak kan worden opgelegd aansluiting te zoeken bij de gevallen waarin ontzetting uit het kiesrecht kan plaatsvinden.

In plaats daarvan is voor een ruime toepassingsdrempel gekozen. Voorgesteld wordt oplegging van de bijkomende straf mogelijk te maken in gevallen waarin een politieke partij voor enig misdrijf wordt veroordeeld. De drempel voor ontzetting uit het kiesrecht van natuurlijke personen ligt daarmee hoger dan voor het (tijdelijk) ontzeggen van de aanspraak op subsidie van een politieke partij. Dit is gerechtvaardigd nu het kiesrecht een fundamentele(re) voorwaarde vormt voor het functioneren van de democratische rechtsstaat.[181] Daarvan is bij het stopzetten van de subsidie geen, dan wel in wezenlijk mindere mate sprake. Tegelijkertijd faciliteren subsidies aan politieke partijen het vrije en eerlijke karakter van verkiezingen en is het uit proportionaliteitsoverwegingen wenselijk de gevallen waarin de aanspraak op subsidie kan worden ontzegd, te begrenzen. Daarom kan de bijkomende straf uitsluitend in geval van veroordeling wegens een misdrijf worden opgelegd. Indien een politieke partij wegens een overtreding wordt veroordeeld is ontzegging van de subsidieaanspraak niet aan de orde.

Net als bij de ontzetting van rechten op grond van artikel 28 Sr, is de oplegging van de bijkomende straf tot ontzegging van de subsidieaanspraak niet van nadere, materiële, criteria afhankelijk gesteld. Hiermee wordt beoogd de strafrechter de mogelijkheid te bieden om, alle omstandigheden van het geval wegend, te beoordelen of oplegging van de bijkomende straf in een individueel geval passend en geboden is. Niet beoogd is dat voortaan ook in minder ernstige zaken tot ontzegging van de subsidie over te gaan. Gelet op de belangrijke rol van politieke partijen in de Nederlandse democratie en de potentieel vergaande gevolgen van het vervallen van de subsidieaanspraak voor de continuïteit van de politieke partij, is terughoudendheid geboden en valt te verwachten dat ontzegging van de subsidieaanspraak slechts in uitzonderlijke gevallen aan de orde zal zijn.

8. Regels over het verbieden van politieke partijen

8.1. De wenselijkheid van de mogelijkheid tot het verbieden van politieke partijen

Hiervoor is op meerdere plaatsen al gewezen op de cruciale publieke functie die politieke partijen vervullen in de democratische rechtsstaat.[182] Ze vormen een brug tussen politieke besluitvorming en burgers. Politieke partijen verwoorden wensen en opvattingen die leven in de maatschappij. Ze wegen de verschillende wensen en opvattingen tegen elkaar af. Verder

[180] Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 9
[181] Kamerstukken II 1978/79, 14 223, nr. 6, p. 10
[182] Guidelines on political party regulation second edition, Venice Commission, CDL-AD(2020)032, punt 18.

helpen ze de kiezers een standpunt in te nemen door hen te informeren over de voorliggende politieke kwesties. Daarnaast leiden politieke partijen partijleden op en rekruteren en selecteren ze mensen voor politieke functies. Daarmee faciliteren politieke partijen het uitoefenen van het actieve en passieve kiesrecht uit artikel 4 van de Grondwet. Het cruciale belang van politieke partijen wordt ook door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en internationale organisaties zoals de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa nadrukkelijk onderschreven.[183]

Gezien de belangrijke positie van politieke partijen in de democratische rechtsstaat past terughoudendheid bij het reguleren daarvan en bij het toepassen van (anderszins) beperkende maatregelen.[184] De vrijheid om naar eigen inzicht deel te nemen aan het politieke debat is vanzelfsprekend groot. Een gezonde democratie is immers gebaat bij een veelheid aan opvattingen en een vrij debat daarover; ook als het gaat om opvattingen die door gedeelten van de samenleving als onwenselijk worden gezien. Politieke pluriformiteit en een vrije uitwisseling van opvattingen en argumenten is wezenlijk voor een vitale democratie. De positie van politieke partijen wordt dan ook gewaarborgd door fundamentele rechten als de vrijheid van vereniging, vrijheid van (politieke) meningsuiting en de vrije uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht.

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

De pluriformiteit van gedragingen en uitgedragen gedachtegoed, dat een wezenskenmerk vormt van een democratische rechtsstaat, maakt ook dat deze grondrechten en vrijheden potentieel kunnen worden misbruikt en ingezet voor het realiseren van antidemocratische doelstellingen. Politieke partijen kunnen zowel binnen het democratische proces als daarbuiten de democratische rechtsstaat bedreigen. De eerste wijze ziet op het gebruiken van het democratische proces om de democratische rechtsstaat te bedreigen of af te schaffen. Dit wordt ook wel de democratische paradox genoemd.[185] Daarvan zou sprake kunnen zijn als een politieke partij na de verkiezingen bijvoorbeeld een dictatuur, een parallel rechtssysteem of het afschaffen van een onafhankelijke rechtsprekende macht

---

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

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

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

wenst in te voeren. In het tweede geval – de bedreiging van buitenaf – treedt een politieke partij buiten het democratische proces om haar antidemocratische en -rechtsstatelijke doelstellingen te bereiken. Daarbij wordt bijvoorbeeld de vreedzame machtsoverdracht bedreigd door (het oproepen tot) geweld of gewapend verzet. Voor beide vormen geldt dat zij een fundamentele bedreiging kunnen vormen voor de democratische rechtsstaat, waartegen moet kunnen worden opgetreden.

8.2. De aanleiding voor het opnemen van de mogelijkheid tot het verbieden van een politieke partij in de Wpp

Onder het geldende recht kunnen politieke partijen evenals andere rechtspersonen reeds worden verboden en ontbonden verklaard op grond van artikel 2:20 BW. Op basis van dit wetsartikel kunnen rechtspersonen worden verboden en ontbonden vanwege werkzaamheden die in strijd zijn met de openbare orde. Bij de totstandkoming van het oorspronkelijke artikel 2:20 BW heeft de regering gedragingen genoemd die een inbreuk maken op de algemeen aanvaarde grondvesten van ons rechtsstelsel, waardoor de openbare orde in het geding is.[186] Het is daarbij aan de rechter gelaten om te beoordelen of een werkzaamheid of doel al dan niet in strijd komt met de openbare orde.

Het sinds 1 januari 2022 aangepaste artikel 2:20 BW biedt de rechter meer handvatten voor de toepassing van het openbare orde-begrip, door in het tweede lid een nadere omschrijving te geven van hetgeen in ieder geval in strijd is met de openbare orde en een rechtsvermoeden te omschrijven van hetgeen wordt vermoed in strijd te zijn met de openbare orde. Deze wijziging is echter niet van toepassing op politieke partijen. Daarvoor is in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek (artikel 32a) geregeld dat vooralsnog de «oude» regeling van artikel 2:20 BW van kracht blijft voor politieke partijen totdat daarvoor een afzonderlijke wettelijke regeling wordt getroffen. Deze wet voorziet daarin.

In haar advies uit 2018 heeft de staatscommissie parlementair stelsel gewezen op bezwaren tegen de toepassing van het openbare orde-begrip dat door zijn onbepaaldheid onvoldoende is toegesneden op de positie van politieke partijen, gelet op hun aard en functie in het politieke bestel.[187]

In lijn met het advies van de staatscommissie heeft de regering daarom besloten een aparte verbodsregeling voor politieke partijen te creëren die aan die aard en functie in de opvatting van de regering meer recht doet en met betere waarborgen omgeeft. De regering is van oordeel dat de hier geopperde bezwaren tegen de regeling van artikel 2:20 BW in haar gewijzigde en nader uitgewerkte vorm minder zwaar wegen, maar dat zij ook de nieuwe bepaling in het BW minder geschikt acht voor politieke partijen. Wel zijn de begrippen die in het gewijzigde artikel 2:20 BW in het tweede en derde lid worden genoemd ter verduidelijking van het begrip «openbare orde» grotendeels bruikbaar om te expliciteren waaruit de daadwerkelijke en ernstige bedreiging bestaat die uitgaat van de doelstelling en/of handelingen van de politieke partij. Daarvoor is evenwel van belang dat rekening wordt gehouden met de rol en de betekenis die politieke partijen hebben in het democratisch bestel en in het democratische besluitvormingsproces, bijvoorbeeld bij de vormgeving van

---

[186] *Kamerstukken II* 1984/85, 17 476, 5–7, p. 3.

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

maatregelen op het terrein van de openbare orde of de nationale veiligheid.

8.3. De mogelijkheid een politieke partij te verbieden in de Wpp

De kern van de thans voorgestelde mogelijkheid om een partijverbod op te leggen is, dat het kan worden opgelegd wanneer sprake is van doelstellingen of werkzaamheden van een politieke partij die zijn gericht op het ondermijnen of afschaffen (van de grondbeginselen) van de democratische rechtsstaat, zodanig dat daarvan een daadwerkelijke en reële bedreiging uitgaat voor fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat en de democratische rechtsorde. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een georganiseerde poging wordt ondernomen om de onafhankelijkheid van de rechtspraak wezenlijk aan te tasten of om de democratische besluitvorming onmogelijk te maken. Zo kan een politieke partij zich verzetten tegen een vreedzame overdracht van de macht of vrije en eerlijke verkiezingen onmogelijk maken of belemmeren door dwang of fraude te plegen of te bevorderen op grote(re) schaal, of kiezers daartoe aansporen. Daarbij moet sprake zijn van een daadwerkelijke en ernstige dreiging, die is vastgesteld op basis van objectieve feiten.[188] Het oordeel of aan deze voorwaarden is voldaan is voorbehouden aan de Hoge Raad.

Een duidelijk onderscheid tussen doelstelling(en) en werkzaamheden van politieke partijen is echter niet altijd goed te maken, omdat bij politieke partijen gewoonlijk een (nauwe) samenhang bestaat tussen het gedachtegoed (en de daaruit voortvloeiende standpunten) en de omzetting daarvan in daden teneinde daaraan uitvoering te geven. Om die reden gelden doelstelling en werkzaamheden weliswaar als afzonderlijke aangrijpingspunten van een verbodenverklaring, maar zullen zij in de praktijk veelal in samenhang worden beoordeeld door de Hoge Raad. Deze zal terughoudendheid betrachten bij de beantwoording van de vraag of beperkingen van de vrijheid van meningsuiting en van de vrijheid van vereniging noodzakelijk zijn, gelet op de grote betekenis van deze vrijheden in een democratische samenleving.[189] Dit is te meer het geval indien sprake is van politieke partijen.

Voor de vormgeving en uitwerking van het partijverbod in deze wet is rekening gehouden met de door de Venetiëcommissie van de Raad van Europa geformuleerde richtlijnen inzake het verbieden en ontbinden van politieke partijen:[190]
- een partijverbod is een ultiem middel dat alleen met terughoudendheid in geval van uiterste noodzaak mag worden ingezet;
- een partijverbod kan alleen worden gerechtvaardigd wanneer een partij geweld predikt en gewelddadige middelen gebruikt om politieke doelen te verwezenlijken: het ontmantelen van de democratische constitutionele orde en het afschaffen van grondwettelijke rechten en vrijheden;
- het handelen van partijleden of partijleiding mag alleen aan de partij als zodanig worden toegerekend wanneer is gehandeld in het kader

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

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

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

van politiek en publiek optreden of bij activiteiten van de partij, voor zover dat gebeurt met instemming of toestemming van de partij;
– een partijverbod moet altijd voldoen aan de eis van proportionaliteit: een juiste verhouding tussen doel en middel;
– een partijverbod moet, gelet op het uitzonderlijke karakter, altijd worden opgelegd door een rechterlijke instantie, bij voorkeur een constitutioneel hof.

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

Voor wat betreft de beoordeling van de toelaatbaarheid van maatregelen die de vrijheid van verenigingen inperkt, maakt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) onderscheid tussen «politieke partijen» en «reguliere» verenigingen. Daarnaast maakt het EHRM onderscheid tussen dergelijke verenigingen met en zonder politieke doelen en invloed. Het onderscheid is gradueel. Kortweg geniet een politieke partij volgens het EHRM meer bescherming dan een vereniging, en een vereniging geniet meer bescherming naarmate het doel en/of de werkzaamheden ervan politieker van aard zijn. Internationaalrechtelijk bezien zijn nationale maatregelen jegens groeperingen dus minder toelaatbaar naarmate het karakter van de desbetreffende groeperingen politieker is.[191] Voor politieke partijen en maatschappelijke organisaties die toegang tot, en deelname aan, de politiek als doel hebben, hanteert het EHRM strengere eisen voor de toelaatbaarheid van beperkingen van hun verenigingsvrijheid. Het EHRM toetst in die gevallen uiterst streng en intensief.[192]

In het kader van de toetsing van vrijheidsbeperkende maatregelen door de overheid ten aanzien van partijen zijn er twee randvoorwaarden waarbinnen hierdoor geraakte politieke partijen voorstellen kunnen doen tot veranderingen in de wetgeving of de structuur van de staat: (a) een partij dient daartoe alleen wettige en democratische middelen te gebruiken en (b) de doelen die zij nastreeft moeten ook op zichzelf verenigbaar zijn met de fundamentele democratische beginselen.[193] Om na te gaan of dat zo is, mag de staat niet alleen afgaan op het partijprogramma, statuten en/of andere regelingen van de desbetreffende vereniging of partij. De inhoud daarvan moet worden vergeleken met de handelingen of werkzaamheden van de partijleider(s) en de standpunten die zij innemen.[194] Politieke leiders mogen daarbij niet aanzetten tot geweld,[195] gewapend verzet, opruiing, ontwrichting, ondermijning of afschaffing van de democratie en het tenietdoen van grondwettelijke

---

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

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

[193] EHRM, «Factsheet political parties and associations» (oktober 2022) met verwijzing naar EHRM 9 april 2002, nr. 22723/93 (Yazar, Karata, Aksoy en de HEP t. Turkije), par. 49; Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 226, p. 9.

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

[195] Hierbij moet verschil worden gemaakt tussen aanzetten tot – «*incitement*» – hetgeen strafbaar is, en het propageren – «*advocating*» – hetgeen niet strafbaar is.

rechten en vrijheden. Voorts geldt dat de noodzaak voor ontbinding of verbieden van partijen door de overheid alleen aanwezig kan zijn als (i) aannemelijk is gemaakt dat *«the risk to democracy [is] sufficiently imminent»,* [196] (ii) de gedragingen van de leiders en leden van de partij kunnen worden toegeschreven aan de partij als geheel, en (iii) deze gedragingen een geheelvisie vormen ten aanzien van een door de partij beoogd en bepleit samenlevingsmodel dat onverenigbaar is met het model van een democratische samenleving.[197]

Het EHRM hanteert in het geval van een partijverbod een beperkte «*margin of appreciation».* Deze is daarentegen ruimer wanneer een inmenging op de vrijheid van vereniging minder vergaand is dan een partijverbod, zoals wettelijke voorschriften over de financiering van politieke partijen.[198] Wel houdt het EHRM in zijn oordelen rekening met de inrichting van het politieke stelsel in de aangeklaagde staat. Om te kunnen vaststellen in welke mate een dreiging «*sufficiently imminent*» is, pleegt het EHRM te bezien welke mate van invloed een politieke partij heeft of kan gaan verkrijgen in het politieke bestel. Daarvoor kan van belang zijn of het kiesstelsel voorziet in een kiesdrempel en zo ja, hoe hoog die is. Dat kan een indicatie zijn voor de potentiële invloed van een politieke partij en voor de mogelijkheid van die politieke partij om haar standpunten en opvattingen te verwezenlijken. Omdat de kiesstelsels per verdragsstaat verschillen, zal het EHRM de nationale rechter(s) hier enige – maar beperkte – beoordelingsvrijheid («*margin of appreciation*») laten.

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

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

---

[196] EHRM (Grote Kamer), 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (Refah Partisi t. Turkije), onder de *«general principles»*, par. 102 en 103. Vgl. ten aanzien van verenigingen met een politiek doel het criterium «wanneer een daadwerkelijk en ernstig gevaar dreigt voor ontwrichting van de samenleving»: HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, ov. 3.10 (Vereniging Martijn).

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

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

8.5. Gevolgen en effecten

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

Daarnaast heeft een verbodenverklaring strafrechtelijke gevolgen. Deelneming aan de voortzetting van werkzaamheden van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard, is een misdrijf (artikel 140, tweede lid, Wetboek van Strafrecht (Sr)).
Van de politieke groepering die als vereniging bij onherroepelijke uitspraak verboden is verklaard en om die reden ontbonden, wordt voorts de aanduiding van de naam uit het desbetreffende register geschrapt door het centraal stembureau (de artikelen G 1, zevende lid, G 2, zevende lid, G 2a, zevende lid, G 3, zevende lid, Q 6, derde lid, jo. G 1, zevende lid (Eerste Kamer) en Y 2 jo. G 1, zevende lid (EP verkiezing), Kieswet). Het stembureau maakt dit bekend in de Staatscourant. Het schrappen van de naamsaanduiding heeft tot gevolg dat niemand meer onder de desbetreffende naam of een sterk daarop gelijkende naam kan deelnemen aan verkiezingen. Voorts is de groepering per definitie geen partij meer in de zin van deze wet en van artikel 1.1 van de Mediawet 2008,[199] waarmee ook het recht op financiering en zendtijd vervalt.

Voor het Kamerlidmaatschap (lidmaatschap van een volksvertegenwoordiging) heeft een en ander geen gevolgen. Daarover moeten de kiezers oordelen en niet de rechter.[200] Wel kan de strafrechter een veroordeelde in bij de wet bepaalde gevallen als bijkomende straf ontzetten uit bepaalde rechten, waaronder – voor zover in dit kader relevant – het bekleden van ambten of bepaalde ambten, het recht tot lid van algemeen vertegenwoordigende organen te worden verkozen en de uitoefening van bepaalde beroepen (artikel 28 Sr). Ook een volksvertegenwoordiger kan deze straf ten deel vallen, behoudens wegens gedragingen en uitlatingen waarvoor betrokkene immuniteit geniet op grond van artikel 71 Grondwet, artikel 22 Provinciewet of artikel 22 Gemeentewet.

De effecten van een partijverbod zijn moeilijk vast te stellen. Van de mogelijkheid tot het verbieden en ontbinden van (politieke) organisaties op grond van artikel 2:20 BW is in Nederland immers zelden gebruik gemaakt. Afgezien van de Nationaal Socialistische Beweging in Nederland

---

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

[200] Kamerstuk 17 476, nr. 57b, p. 5.

(NSB), die in 1944 werd verboden door de regering,[201] is in de periode tot 1988 een enkele maal een partij verboden verklaard door de rechter: in 1894 de Sociaal Democratische Bond, op basis van de Wet vereniging en vergadering, en in 1953 de Nationaal Europese Sociale Beweging, op basis van het NSB-besluit uit 1944 omdat deze partij een voortzetting van de NSB was. In 1978 kwalificeerde de rechter de in 1971 opgerichte Nederlandse Volksunie (NVU) als een verboden vereniging.[202] Dat leidde echter niet tot rechtsgevolgen, doordat de rechter de vereniging niet tevens ontbond. De in 1988 gewijzigde wettelijke regeling (artikel 2:20 BW) is tot nu toe éénmaal toegepast op politieke partijen: in 1998 werd de Nationale Volkspartij/CP86 verboden verklaard en ontbonden.[203]

Mede tegen deze achtergrond is de mate waarin de mogelijkheid om een partijverbod op te leggen effectief zal zijn, in de vorm waarin dat thans wordt geregeld, moeilijk te voorspellen. Wanneer een partij verboden wordt verklaard heeft dat tot gevolg dat de partij niet langer haar gedachtegoed kan uitdragen en daar ook geen uitvoering aan kan geven. Ook de voorzetting van werkzaamheden van een verboden partij is strafbaar op grond van artikel 140 van het Wetboek van Strafrecht. Desondanks is het volledig uitbannen van het gedachtegoed niet altijd mogelijk, omdat groeperingen elkaar tegenwoordig makkelijker weten te vinden in antidemocratisch en antirechtsstatelijk denken en gedrag, onder andere door opkomend gebruik van digitale communicatiemiddelen. Dat maakt dat een antidemocratisch en antirechtsstatelijke politieke partij effectiever ontwrichtend te werk kan gaan. Als gevolg daarvan ligt het enerzijds in de rede te veronderstellen dat het effect van een verbod van een dergelijke organisatie groter zal zijn. Anderzijds moet worden onderkend dat juist vanwege de moderne digitale communicatiemiddelen de (oud-)leden of (oud-)deelnemers elkaar makkelijker zullen weten te (her)vinden.

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

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

---

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

[202] Rechtbank 8 maart 1978, *NJ* 1978, 281 en Hoge Raad 9 maart 1979, *NJ* 1979, 313

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

Omdat het opleggen van een partijverbod een zwaar middel is om de democratische rechtsstaat te beschermen tegen ernstige aantasting, ondermijning of afschaffing is, gelet op de daarbij betrokken belangen, de aard, de positie en het functioneren van politieke partijen van belang dat het middel (het partijverbod) in een evenwichtige verhouding staat tot het beoogde doel (het beschermen van de democratische rechtsstaat). Anders gezegd is hier de vraag van de proportionaliteit aan de orde. In dat verband heeft de President van de Hoge Raad in haar advies over deze wet in overweging gegeven om politieke partijen de mogelijkheid te bieden om hun doelstellingen aan te passen onder de voorwaarde dat daar nog geen (begin van) uitvoering aan is gegeven. Zoals elders in deze toelichting (in hoofdstuk 14 van deze toelichting over ingewonnen adviezen en consultatiereacties) is beschreven is die mogelijkheid niet opgenomen, omdat daarmee het opleggen van een partijverbod zou kunnen worden vermeden doordat een politieke partij weliswaar haar doelstellingen aanpast, maar vervolgens op de oude voet doorgaat.

Tevens is van belang dat op deze plaats wordt verwezen naar andere, minder ingrijpende middelen die kunnen worden ingezet wanneer politieke partijen zich schuldig maken aan strafbare feiten of anderszins onrechtmatig handelen. Als lichtere sancties worden hier genoemd de mogelijkheid van bestuurlijke sancties, zoals het intrekken van zendtijd voor politieke partijen op grond van de Mediawet 2008 of het opleggen van een bestuurlijke boete bij een overtreding van de Wpp.

Daarnaast zijn er strafrechtelijke sancties mogelijk waarbij een politieke partij wordt veroordeeld door de strafrechter. In het geval de politieke partij wordt veroordeeld wegens het plegen van een misdrijf geeft het voorgestelde artikel 127 van deze wet de mogelijkheid aan de strafrechter om als bijkomende straf het tijdelijk stopzetten van subsidie aan de partij op te leggen.

Tot slot biedt het civiele recht mogelijkheden om een politieke partij in rechte aan te spreken op basis van een onrechtmatige daad, bijvoorbeeld wanneer sprake is van smaad of belediging. Bij de oplegging van een partijverbod zal de rechter in het kader van de proportionaliteitstoets beoordelen of onder de gegeven omstandigheden met de inzet van een lichter, minder ingrijpend middel had kunnen worden volstaan.

8.4. Hoge Raad en procureur-generaal bij de Hoge Raad

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

Tegen deze achtergrond wordt de bevoegdheid tot het oordelen over het opleggen van een partijverbod opgedragen aan onze hoogste rechterlijke instantie voor civiele en strafzaken, de Hoge Raad, in eerste en enige aanleg.[204] De (constitutioneel) vooraanstaande positie van de Hoge Raad blijkt niet alleen uit de bijzondere procedure voor benoeming van de leden van de Hoge Raad, maar ook uit andere taken die de Hoge Raad zijn

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

toebedeeld, bijvoorbeeld het tuchtrechtelijke toezicht op de rechtspraak, dat in hoofdzaak aan de Hoge Raad is opgedragen, en de taak te beslissen over herzieningsverzoeken.

De keuze voor de Hoge Raad in eerste en enige aanleg sluit aan bij het advies van de Staatscommissie herziening parlementair stelsel (2018), in zoverre deze heeft geadviseerd om de bevoegdheid tot het oordelen over het opleggen van een partijverbod te beleggen bij een rechtsprekende instelling in enige en hoogste instantie. De Hoge Raad is thans, in de gevallen en binnen de grenzen bij de wet bepaald, belast met de cassatie van rechterlijke uitspraken wegens schending van het recht (artikel 118, tweede lid, Grondwet). Op grond van artikel 118, derde lid, Grondwet, kunnen bij wet ook andere taken worden opgedragen aan de Hoge Raad.

De bevoegdheid van de Hoge Raad om een politieke partij verboden te verklaren en te ontbinden wordt uitgewerkt in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO). Dit wetsvoorstel voorziet daarom tevens in een aanpassing van de Wet RO. In de Wet RO zijn nog andere taken belegd bij de Hoge Raad, zoals hiervoor genoemd.

De regering kiest ervoor de bevoegdheid tot het verzoeken van een oordeel van de Hoge Raad te beleggen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De procureur-generaal kent als zelfstandig ambt immers een sterke onafhankelijkheidspositie vanwege zijn grondwettelijk gewaarborgde benoeming voor het leven (artikel 117, eerste lid, Grondwet). Volgens artikel 111, tweede lid, Wet RO is de procureur-generaal reeds belast met (a) de vervolging van ambtsmisdrijven en overtredingen begaan door leden van de Staten-Generaal, de Ministers en de staatssecretarissen, (b) het nemen van aan de Hoge Raad uit te brengen conclusies in de bij de wet bepaalde gevallen, (c) de instelling van cassatie in het belang der wet en (d) de instelling van vorderingen tot het door de Hoge Raad nemen van beslissingen als bedoeld in hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (disciplinaire maatregelen, schorsing en ontslag). Daarnaast is hij belast met de behandeling van klachten ingevolgde de zogenoemde ombudsregeling. Volgens artikel 111, vierde lid, Wet RO kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad bij wet ook met andere taken worden belast. Het verzoek door de procureur-generaal tot het opleggen van een partijverbod door de Hoge Raad wordt uitgewerkt in de Wet RO. Dit wetsvoorstel voorziet in een daartoe strekkende aanpassing van de Wet RO.

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

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

8.5. Constitutioneel kader van het partijverbod

Artikel 8 Grondwet beschermt de verenigingsvrijheid. Deze vrijheid kan ingevolge dit artikel bij wet worden beperkt in het belang van de openbare orde. Het begrip «openbare orde» in deze bepaling is in de grondwetsgeschiedenis niet nader ingevuld. De regering heeft zich op het standpunt gesteld dat het begrip «zeer ruim» is, maar ook dat de verenigingsvrijheid in ons land in feite bijzonder groot is. Het is aan de wetgever om te bepalen welk gebruik hij van de hem toegekende beperkingsbevoegdheid zal maken, aldus de regering in haar rol als mede-grondwetgever.[205] Dit wetsvoorstel voorziet in een dergelijke beperkingsgrondslag, ter aanvulling op artikel 2:20 BW, voor de toepassing waarvan politieke partijen zijn uitgezonderd na inwerkingtreding van deze wet.

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermt in artikel 11 de verenigingsvrijheid.[206]Politieke partijen zijn verenigingen in de zin van dit artikel. Artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM verlangt dat bij het kiezen van de wetgevende macht de vrije meningsuiting van de bevolking wordt verzekerd. Volgens het EHRM spelen politieke partijen hierbij een onmisbare rol, hoewel ook (andere) maatschappelijke organisaties daarvoor belangrijk zijn.[207] Artikel 11 EVRM moet worden gelezen in samenhang met artikel 10 EVRM, dat de vrijheid van meningsuiting beschermt, en artikel 9 EVRM, dat ziet op de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. Deze grondrechten gelden niet absoluut; de uitoefening ervan kan in zwaarwegende omstandigheden bij wet worden beperkt. Deze wet vormt die wettelijke grondslag. De beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving voor specifiek omschreven doelen. Voor de vrijheid van vereniging, bijvoorbeeld, betreft dit het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden evenals de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Opmerking verdient dat artikel 9 EVRM een kortere lijst beperkingsgronden kent dan de artikelen 10 en 11 EVRM. Zo kent artikel 9 EVRM niet de beperkingsgrond nationale veiligheid. Aangenomen wordt dat er in de praktijk geen fundamenteel verschil bestaat in het bereik van de beperkingsgrondencatalogus van de verschillende artikelen.[208]

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

---

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

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

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

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

In algemene zin geldt dat de samenleving en de overheid de afgelopen jaren in toenemende mate worden geconfronteerd met anti-institutioneel en ondermijnend gedrag. Extremisme kan ook op een niet-gewelddadige manier bedreigend zijn voor Nederland, wanneer die langzaam maar zeker de democratische rechtsorde aantast. Indien dergelijke handelingen en/of gedachten die daaraan ten grondslag liggen hun weg vinden in de doelstelling(en) en/of werkzaamheden van een politieke partij, vormt deze een daadwerkelijke en reële bedreiging voor de democratische rechtsstaat.[209] Juist zo'n partij heeft namelijk de middelen om genoemd handelen en gedachtegoed ook om te zetten in acties en mensen hier actief voor te verenigen en mobiliseren.

De inzet van artikel 2:20 BW is in die context tot op heden zeer uitzonderlijk en de implicaties van een verbodenverklaring blijken onvoldoende duidelijk. Onduidelijkheid bestaat over de gevolgen van de verbodenverklaring, met name voor de periode waarin deze nog niet definitief is geworden, en over de specifieke betekenis ervan in het licht van de rol en positie van politieke partijen. De specificatie en verduidelijking zijn naar het oordeel van de regering dan ook nuttige en noodzakelijke aanvullingen op het bestaande instrumentarium.[210] De rechter zal in ieder individueel geval moeten beoordelen of de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Illustratief voor de toetsing aan het noodzakelijkheidsvereiste is hetgeen advocaat-generaal Timmerman hierover opmerkte in zijn conclusie bij het verzoek tot ontbinding van de Vereniging Martijn:[211]

«Onder het EVRM is er weinig ruimte voor beperking van de deelneming aan het maatschappelijke debat [....] dat langs een democratische weg plaatsvindt.[212] Toch kunnen ook deze uitingen ontoelaatbaar zijn indien daarbij wordt opgeroepen tot het gebruik van geweld tegen een deel van de bevolking of op een andere wijze de verwerping van democratische beginselen wordt gepropageerd.» [213]

De inhoudelijke normering van het grondwettelijk openbare orde-begrip, zoals opgenomen in het voorstel, sluit aan bij de beperkingsgronden zoals opgenomen in artikel 11 EVRM. De gronden die worden genoemd in het voorstel komen (deels) ook terug in de jurisprudentie van het EHRM.[214] De genoemde gronden zijn van dien aard, dat een partijverbod passend en proportioneel is. Het gaat hierbij om een partij die door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, waaronder in elk geval worden begrepen: periodieke, vrije en geheime verkiezingen, democratische besluitvorming, grondrechten, scheiding van machten en onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. In de artikelsgewijze toelichting worden deze grondbeginselen verduidelijkt.

De mogelijkheid om een partijverbod op te leggen vormt een geschikte en effectieve maatregel om voortzetting van de werkzaamheden van een verboden verklaarde partij, door middel van een nieuw op te richten rechtspersoon of politieke partij, te voorkomen. De gedragingen die een grondslag kunnen vormen voor een dergelijke verbodenverklaring zijn

---

[209] Het AIVD jaarverslag 2021 zegt hierover: «Als rechts-extremistische ideeën breder worden omarmd, dreigt dat de democratische rechtsorde te ondermijnen.»
[210] *Kamerstukken II* 2018/19, 29 614, 108.
[211] PHR 13 december 2013, ECLI:NL:PHR:2013:2379, o. 3.14.
[212] J. Vande Lanotte, Y. Haeck, Handboek EVRM, *Deel 2 Artikelsgewijze Commentaar Volume II*, 2004, p. 986; 1039–1040.
[213] EHRM 2 oktober 2001, nrs. 29221/95 en 29225/95 (*Stankov e.a./Bulgarije*), par. 88 en 90.
[214] P. van Dijk e.a. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights,* Cambridge: Intersentia 2018, p. 822 e.v.

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

Met de keuze voor een beoordeling door de procureur-generaal als verzoekende partij en de beoordeling van het verzoek door de Hoge Raad wordt ruimhartig voldaan aan het vereiste van een effectief rechtsmiddel zoals bedoeld in artikel 13 EVRM. Bij de beoordeling van het opleggen van een partijverbod is geen sprake van het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen – het gaat immers om politieke rechten – of het bepalen van de gegrondheid van een tegen de partij ingestelde vervolging in de zin van artikel 6 EVRM (het recht op een eerlijk proces).[215] Dit is anders indien ook het eigendomsrecht in het geding is als gevolg van de vermogensrechtelijke gevolgen van een ontbinding.[216]

Niettemin ligt het in de rede dat bij het opleggen van beperkingen, waaronder het partijverbod, zoveel mogelijk aansluiting wordt gevonden bij de vereisten van het recht op een eerlijk proces, gelet op het belang van politieke partijen als «vitale instrumenten» van de vrijheid van vereniging voor het democratische proces.[217] Bij die aansluiting wordt in elk geval gedacht aan de beoordeling van de kwestie door een onpartijdige en onafhankelijke rechter, in elk geval in laatste instantie. Ook hieraan wordt voldaan met de keuze voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Hoge Raad in eerste en enige aanleg. Daarmee wordt voorts tegemoetgekomen aan de vergelijkbare en andere eisen die worden gesteld aan het recht op een eerlijk proces zoals bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Grondwet. Daarvoor geldt niet de hiervoor genoemde beperking wat betreft de geschillen waarop artikel 6 EVRM betrekking heeft.[218]

9. Verhouding Wpp tot het hoger recht

9.1. Algemeen

Politieke partijen vervullen een cruciale publieke functie in de democratische rechtsstaat doordat zij de brug vormen tussen politieke besluitvorming en burgers. Politieke partijen verwoorden wensen en opvattingen die in de maatschappij leven. Daarnaast rekruteren en selecteren zij

---

[215] Zie wat betreft artikel 6 EVRM: EHRM 14 december 2010, HADEP en Demir t. Turkije, nr. 28003/03, par. 87.
[216] Zie eveneens EHRM Hadep en Demir (o.c.), par. 87.
[217] Guidelines on political party regulation second edition, Venice Commission, CDL-AD(2020)032, punt 53.
[218] Kamerstukken II 2015/16, 34517, p. 4

mensen voor politieke functies. Daarmee faciliteren politieke partijen het uitoefenen van het actieve en passieve kiesrecht, zoals dit onder andere in artikel 4 van de Grondwet is neergelegd.

Hiervoor is reeds opgemerkt dat grote terughoudendheid past bij het reguleren van politieke partijen vanwege hun positie en hun betekenis in het democratisch besluitvormingsproces. Daarom verdient de vrijheid om naar eigen inzicht deel te nemen aan het politieke debat een hoge mate van bescherming, omdat een gezonde democratie is gebaat bij een veelheid aan opvattingen en een vrij debat daarover. Dat geldt eveneens voor opvattingen die door gedeelten van de samenleving als onwenselijk worden gezien. De positie van politieke partijen wordt dan ook gewaarborgd door fundamentele rechten van burgers zoals de vrijheid van vereniging, vrijheid van (politieke) meningsuiting en de vrije uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht.

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

9.2. Vrijheid van vereniging

Politieke partijen worden in deze wet omschreven als politieke verenigingen waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan bij de laatstgehouden verkiezing boven een lijst als bedoeld in l 17 van de Kieswet heeft gestaan waaraan ten minste één zetel is toegewezen. Dat er bij de laatstgehouden verkiezing een of meer zetels zijn toegewezen aan een lijst waarboven de aanduiding van een politieke vereniging stond, is hét kenmerkende verschil tussen een politieke partij in de zin van deze wet en een politieke vereniging. Alle politieke partijen zijn politieke verenigingen. Maar niet alle politieke verenigingen zijn politieke partijen in de zin van deze wet. Elke politieke vereniging heeft tot doel deel te nemen aan de democratische besluitvorming. Daarvoor is de vrijheid van vereniging van cruciaal belang. Die vrijheid wordt gewaarborgd door artikel 22 van het IVBPR, artikel 11 van het EVRM en artikel 8 van de Grondwet.

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

Daarnaast bevat deze wet ook regels ten aanzien van de financiering van politieke partijen. Politieke partijen zijn bijvoorbeeld verplicht om hun financiële administratie op zodanige wijze in te richten dat deze een getrouw beeld geeft van hun financiële positie.[219] Daartoe moeten zij daarin onder andere informatie opnemen over de giften die zij hebben aanvaard en de schulden die zij zijn aangegaan. Het doneren van giften is een vorm van politieke participatie in de zin van artikel 11 van het

[219] De voorgestelde artikelen 17 en 78 Wpp.

EVRM.[220] Dat individuen en rechtspersonen private middelen aan politieke partijen verschaffen is gerechtvaardigd. Net zoals het ook gerechtvaardigd is dat politieke partijen private financiering zoeken en verwerven. Tegelijkertijd moet gewaarborgd blijven dat politieke partijen niet buitenproportioneel beïnvloed worden door één donateur of door de Staat der Nederlanden. Van de wetgever wordt mitsdien gevraagd om een evenwichtige afweging te maken tussen enerzijds het stimuleren van donaties en anderzijds het beperken van onredelijk hoge bijdragen, aldus ook de Venetië Commissie en OVSE/ODIHR.[221] De Wpp levert hier een bijdrage aan.
Tot slot bevat deze wet ook een bepaling die het mogelijk maakt om politieke partijen te verbieden. Zoals in paragraaf 8.1 is beschreven betekent dit een inmenging door de overheid in het recht op vrijheid van vereniging. Die inmenging moet gerechtvaardigd zijn. Zowel artikel 22 IVBPR, artikel 11 EVRM als artikel 8 Grondwet bieden de overheid ruimte om de uitoefening van de verenigingsvrijheid onder zwaarwegende omstandigheden bij wet te beperken. Deze wet biedt daarvoor een grondslag.

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

Zoals in hoofdstuk 8 is toegelicht, is het partijverbod bedoeld om de rechtsstaat weerbaar te maken tegen politieke partijen die zich richten op het afschaffen van de (grondbeginselen) van de democratische rechtsstaat. Dit doel is verenigbaar met beperkingsgronden bij het recht op vrijheid van vereniging. Het valt onder het «belang van de openbare orde» als genoemd in de Grondwet, want daarmee is juist beoogd een beperking van het verenigingsrecht mogelijk te maken in gevallen wanneer de bescherming van de fundamenten van de democratische rechtsstaat daarmee is gediend. Ook het IVBPR kent «openbare orde» als grond om het verenigingsrecht rechtmatig in te perken en onder het EVRM valt het genoemde doel onder de bescherming van «de openbare veiligheid».

Gelet op de bijzonder positie die politieke partijen innemen in de democratische besluitvorming heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aanvullende en verzwaarde eisen gesteld aan het verbieden van politieke partijen. Daarop is in hoofdstuk 8 van deze toelichting afzonderlijk ingegaan.

---

[220] Afdeling advisering van de Raad van State, voorlichting over de juridische mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek naar buitenlandse financiering van politieke partijen, 14 december 2022, Kenmerk: W04.22.0111/I/Vo, p. 10. Kamerstukken II 2022/23, 35 657, nr. 91.

[221] European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) & OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Guidelines on Political Party Regulation, 14 december 2020, Study No. 881/2017, CDL-AD(2020)032, § 204, p. 59.

De ruimte die bestaat om de vrijheid van vereniging te beperken op grond van artikel 11 EVRM wordt ook ingekleurd door artikel 17 EVRM. Dit artikel, getiteld «verbod van misbruik van recht», bepaalt dat de rechten en vrijheden onder het EVRM niet zo mogen worden uitgelegd als zouden zij een recht inhouden activiteiten aan de dag te leggen met als doel diezelfde rechten of vrijheden teniet te doen.[222] Artikel 17 reflecteert daarmee de weerbaarheid van de democratie. Het EHRM neemt bijvoorbeeld aan dat in de toetsing van de noodzaak van een maatregel tegen xenofobe uitingen («*hate speech*») rekening moet worden gehouden met artikel 17 of zelfs dat dergelijke uitingen buiten de bescherming van het EVRM vallen. Dit leidt ertoe dat meer ruimte bestaat voor het inperken van deze uitingen. Ook bij religieus gemotiveerd extremisme speelt deze weerbare democratie-gedachte een rol in de jurisprudentie van het Hof. De vrijheid van vereniging mag niet worden benut om aan te zetten tot geweld of tot de verwerping van democratische principes.

9.3. Vrijheid van meningsuiting

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

Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen wat vertegenwoordigers namens hun fractie te berde brengen in een vergadering van het parlement en hetgeen zij daarbuiten communiceren in de media en bij publieke optredens. Voor hetgeen wordt gezegd en verklaard in de parlementaire vergadering geldt de Grondwettelijk verankerde parlementaire onschendbaarheid. Behoudens ingrijpen en correctie door de Voorzitter(s) van de Kamer(s) ter handhaving van de orde van het debat kan een volksvertegenwoordiger niet strafrechtelijk (of anderszins) worden aangesproken op hetgeen hij of zij heeft gezegd of verklaard in de parlementaire vergadering (vgl. artikel 71 van de Grondwet). Dit alles dient een vrije en onbelemmerde gedachtewisseling te waarborgen.

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

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

In zijn uitspraken maakt het EHRM voor politieke voorlieden in zoverre een uitzondering dat hun recht op vrijheid van meningsuiting bijzondere bescherming toekomt omdat zij een belangrijke positie innemen in de

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

informatievoorziening over politieke standpunten in het publieke debat en hun woorden gewoonlijk meer gewicht in de schaal leggen dan opvattingen en uitlatingen van willekeurige burgers. Daar staat tegenover dat het EHRM van politieke voorlieden een bijzondere verantwoordelijkheid vereist in de keuze van hun woorden, aangezien zij in zekere zin een voorbeeldfunctie hebben en zich daarmee bewust moeten zijn dat hun woorden meer gewicht en uitwerking (kunnen) hebben dan meningen en uitlatingen van anderen.

Voor deze wet is van belang in welke mate uitlatingen of opvattingen van vertegenwoordigers of voorlieden kunnen worden toegerekend aan de politieke partij waarvan zij deel uitmaken. Individuele uitlatingen kunnen op individuele basis worden behandeld als «gewone» uitingsdelicten. Echter, wanneer die uitlatingen worden gedaan met instemming (vooraf of achteraf) en goedkeuring van de betreffende partij zijn die uitlatingen (en ook handelingen) toerekenbaar aan de partij en kan zij daarop ook (als zodanig) worden aangesproken. Dat kan in een strafprocedure zijn, een civiele actie, maar ook in de vorm van een partijverbod op grond van het voorgestelde artikel 139 van deze wet, wanneer aan de overige gestelde voorwaarden is voldaan.

9.4. Recht op vrije en eerlijke verkiezingen

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

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

Voorts is nog vermeldenswaard dat het op basis van deze wet, anders dan onder de Wfpp het geval is, onder bepaalde voorwaarden aan niet-Nederlanders is toegestaan om een gift te schenken aan een politieke partij. Die voorwaarde is dat de niet-Nederlander dan wel domicilie in Nederland moet houden. Deze wijziging is mede ingegeven door het feit dat de Wpp een ruimere reikwijdte kent dan de Wfpp. Met de Wpp worden ook de giften aan decentrale politieke partijen gereguleerd. De contributie die voor het lidmaatschap van een politieke partij verschuldigd is, is in juridische zin een gift. Handhaving van het absolute verbod voor niet-Nederlanders om giften te schenken aan politieke partijen zou er daarom op neerkomen dat alleen personen die de Nederlandse nationaliteit bezitten lid kunnen zijn van een politieke partij. Terwijl het bezit van

de Nederlandse nationaliteit geen vereiste is voor de deelname aan gemeenteraadsverkiezingen, waterschapsverkiezingen en Europees Parlementsverkiezingen. In paragraaf 5.4.4 van deze toelichting is reeds ingegaan op de praktische bezwaren die aan het huidige verbod kleven. Op deze plaats kan daaraan worden toegevoegd dat het overnemen van dat verbod in de Wpp ook in strijd zou zijn met het Europees recht. Uit een recente uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie blijkt namelijk dat EU-lidstaten EU-burgers die ingezetenen zijn van een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, niet mag verbieden om lid te worden van politieke partijen.[223] Dat maakt namelijk inbreuk op hun recht om onder dezelfde voorwaarden als onderdanen van die lidstaat het actief en passief kiesrecht uit te oefenen bij gemeenteraadsverkiezingen en Europees Parlementsverkiezingen, zoals gegarandeerd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.[224] Een verbod opleggen aan politieke partijen om giften te aanvaarden van niet-Nederlanders zou indirect een verbod inhouden voor niet-Nederlanders om lid te worden van een politieke partij. Ook als zij ingezetenen zijn van Nederland en hier stemgerechtigd zijn. Tegelijkertijd is het belangrijk de deur niet wijder open te zetten dan nodig. Met de Wpp krijgen niet-Nederlanders weliswaar opnieuw de mogelijkheid om giften te schenken aan politieke partijen, maar alleen als zij ingezeten zijn van Nederland. Of iemand in Nederland woonachtig is, is voor politieke partijen eenvoudiger na te gaan dan of iemand stemgerechtigd is. Om de administratieve lasten voor politieke partijen te beperken, hoezen zij bovendien pas als een donateur in een jaar meer dan € 250,– schenkt te controleren of deze donateur ingezetene is van Nederland dan wel de Nederlandse nationaliteit bezit. Ten aanzien van giften van in het buitenland gevestigde rechtspersonen en ondernemingen blijft een absoluut verbod gelden. Ontvangt een politieke partij een gift van een rechtspersoon, dan zal zij dus altijd – ongeacht de waarde van de gift – moeten nagaan of de gift afkomstig is van een rechtspersoon of onderneming die in het Nederlandse handelsregister is ingeschreven.

9.5. Recht op eigendom en het vrij verkeer van kapitaal

Het recht op eigendom is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het recht op eigendom omvat niet alleen het recht om eigendom te bezitten. Het omvat mede het recht om dit eigendom te verkrijgen, te gebruiken of te vermaken. De huidige Wfpp bevat al beperkingen ten aanzien van het recht op eigendom en soortgelijke beperkingen komen ook voor in het onderhavige voorstel van wet. Zo is in het voorgestelde artikel 23 van deze wet bepaald dat een politieke partij een gift van een vereniging of stichting, niet zijnde een neveninstelling, (ter waarde) van meer dan € 1.000,– alleen mag houden als de gever inzicht geeft in de herkomst van dat geld. Wordt dit inzicht niet geboden, dan moet de politieke partij het geldbedrag terugstorten aan de gever. Dat is een inmenging in het recht op eigendom, want het betekent dat politieke partijen niet zondermeer de giften mogen houden die zij ontvangen. Het recht op eigendom heeft echter geen absolute gelding. Het kan worden beperkt. Op grond van artikel 1 bij het Eerste Protocol bij het EVRM kan eigendom worden ontnomen op grond van het algemeen belang. In de volgende alinea wordt hier nader op ingegaan.

---

[223] HvJEU 19 november 2024 zaaknr. C-814/21, ECLI:EU:C:2024:963 (Europese Commissie v. Polen).

[224] Art. 22 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Het recht op eigendom is ook van belang voor de regeling in het voorgestelde artikel 139, vierde lid, waarin is bepaald dat bij ontbinding van een politieke partij het batig saldo van het vermogen niet wordt uitgekeerd aan de leden, maar aan de Staat der Nederlanden. Dat is op één lijn te stellen met het confisqueren van eigendom, die wordt gerechtvaardigd door het algemeen belang. Wanneer een politieke partij is verboden verklaard en ontbonden zou de uitkering van tegoeden aan de leden (kunnen) worden opgevat als vergoeding voor verzachting van het feit dat de partij is verboden op de gronden die deze wet daarvoor noemt. Daarmee wordt een verkeerd signaal afgegeven omdat de verbodenverklaring berust op feiten of handelingen waarvan de rechter heeft vastgesteld dat die een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormen voor de democratische rechtsstaat.

Het recht op vrij verkeer van kapitaal is neergelegd in de artikelen 63 tot en met 68 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van artikel 63, eerste lid, VWEU is het niet toegestaan om het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen te beperken. Het in de voorgestelde artikelen 20 en 82 van deze wet neergelegde giftenmaximum voor natuurlijke personen die géén ingezetenen zijn van Nederland en niet de nationaliteit bezitten, beperkt de vrijheid van kapitaal. Dit is toegestaan. Het is een maatregel in de zin van artikel 65, eerste lid, onder b, VWEU; een nationale maatregel om de openbare orde te beschermen. Dat is tevens een algemeen belang. Zoals bij de totstandkoming van artikel 23a van de Wfpp al eens is gememoreerd[225] zijn in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) diverse dwingende redenen van algemeen belang aanvaard.

Gelet op de doelstellingen die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken, kunnen politieke partijen grote invloed uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat. Gelet daarop vindt het HvJEU het te rechtvaardigen dat er eisen worden gesteld aan de transparantie van de financiering aan bepaalde maatschappelijke organisaties, waaronder politieke partijen.[226] Daarbij geldt voor de betrokken nationale regeling het vereiste dat, wil zij gerechtvaardigd zijn, de beperking geschikt en noodzakelijk moet zijn om dat doel te bereiken en ook niet verder moet gaan dan strikt noodzakelijk is om het doel te bereiken,[227] naast de eisen van evenredigheid en coherentie.[228]

Externe financiering van Nederlandse politieke partijen is niet zonder risico. Daar is in het verleden ook door de commissie-Veling en de Staatscommissie-Remkes op gewezen.[229] Een gevaar dat is verbonden aan financiering van politieke partijen is in het algemeen dat giften mogelijkerwijs worden gedaan met de wens of verwachting dat de gever via de partij invloed verkrijgt op te nemen overheidsbeslissingen, en zo kan proberen die beslissingen voor hem of haar gunstig te doen uitvallen. In het bijzonder buitenlandse giften kunnen daarmee inbreuk maken op het vrije en onafhankelijke karakter van de Nederlandse verkiezingen en/of op het proces van politieke wilsvorming. Dat zou leiden tot ongewenste beïnvloeding van processen die essentieel zijn voor het functioneren van de Nederlandse democratie.

---

[225] Kamerstukken II 2020/21, 35 657, nr. 3, p. 11–13.
[226] HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, ro. 80.
[227] HvJEG 4 juni 2002, C-367/98, Commissie/Portugal, ECLI:EU:C:2002:326, ro. 49.
[228] HvJEU 6 maart 2018, C-52/16 en C-113/16, SEGRO en Horvath, ro. 41–42.
[229] Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag, 2018), p. 50–51. Staatscommissie parlementair stelsel, Lage drempels, hoge dijken, p. 239.

9.6. Recht op privacy

Het recht op privéleven is neergelegd in artikel 8 EVRM, artikel 7 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 10, eerste lid, Grondwet. Verwant aan het recht op privéleven is het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit recht is neergelegd in artikel 10, tweede en derde lid, Grondwet, artikel 8 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en nader uitgewerkt in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). In deze wet is een aantal bepalingen uit de huidige Wfpp overgenomen die aan deze rechten raken. Het betreft onder meer de voorgestelde artikelen 17, 27, 41, 42, 45 en 48 die respectievelijk zijn geïnspireerd op de artikelen 21, 25, 28, 28a, 30, 29 en 32 van de Wfpp.

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

Een verplichte openbaarmaking van persoonsgegevens moet in beginsel worden beschouwd als een beperking van het recht op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen.[230] zoals hiervoor is opgemerkt betreft, het gevoelige ofwel bijzondere persoonsgegevens, omdat uit de verwerking van de gegevens over een gift aan een politieke partij in principe de politieke opvattingen van de gever (kan) blijken. Een beperking op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens moet, wil zij gerechtvaardigd zijn, voldoen aan de eisen van artikel 10, eerste lid, Grondwet, artikel 8 EVRM en de artikelen 7 en 8 Handvest van de grondrechten van de EU. Dat betekent dat niet alleen moet worden voorzien in een wettelijke basis, maar ook in een toereikende motivering waaruit de noodzaak van de beoogde maatregel blijkt, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De noodzaak voor de verwerking van persoonsgegevens bestaat uit het belang van de kenbaarheid van de financiële relaties tussen een rechtspersoon of een natuurlijk persoon en een politieke partij. Daarvoor geldt een drietal redenen. Op de eerste plaats maakt dit inzichtelijk hoe politieke partijen hun inkomsten genereren, zodat eventueel daaruit voortkomende beïnvloeding van politieke besluiten kan worden voorkomen. Op de tweede plaats is transparantie noodzakelijk, teneinde verschillende belanghebbenden, zoals (potentiële) leden, donateurs, de volksvertegen-

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

woordiging en een breder publiek inzage te geven in de mate van financiering van politieke partijen die een essentiële functie uitoefenen binnen het stelsel van de representatieve democratie. Dat is een dwingende reden van algemeen belang. En tot slot beschermt de transparantie over de herkomst van de giften belangen van betrokkenen bij de politieke partijen zoals leden en donateurs. Zij verkrijgen inzicht in de mate van invloed die van buitenaf op een partij kan worden uitgeoefend en kunnen daarover het gesprek aangaan met het bestuur van de partij.

Naar aanleiding van de vraag van de Autoriteit Persoonsgegevens of voldoende grondslag bestaat voor de verplichte verstrekking van persoonsgegevens door politieke partijen aan de Nederlandse autoriteit politieke partijen is in het wetsvoorstel een expliciete grondslag opgenomen voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door politieke partijen en hun neveninstellingen.[231]

De regering acht de voorgestelde maatregelen noodzakelijk – en daarmee gerechtvaardigd – om te waarborgen dat het democratisch proces goed functioneert, niet wordt ondermijnd en dat kiezers daadwerkelijke een vrije keuze kunnen maken voor een politie partij. Het EHRM en het HvJ EU hebben dergelijke belangen als legitieme doelen en dwingende redenen van algemeen belang erkend.[232]

10. Gevolgen wetsvoorstel

10.1. Gevolgen voor landelijke politieke partijen en neveninstellingen

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

Veel verplichtingen die aan landelijke politieke partijen en neveninstellingen worden opgelegd zijn niet nieuw. Op grond van de Wfpp zijn landelijke politieke partijen nu reeds verplicht een administratie bij te houden met daarin o.a. ontvangen subsidies, ontvangen giften, overige inkomsten, de vermogenspositie en schulden. Ook wordt van politieke partijen verwacht dat zij de verplichtingen nakomen zoals opgenomen in hoofdstuk 5 van deze wet als zij giften ontvangen. Hieraan zijn administratieve en financiële lasten verbonden. De exacte hoogte hiervan is moeilijk op generieke wijze vast te stellen, omdat landelijke politieke partijen sterk variëren in grootte, werkwijze en (de aard van) hun inkomsten.

Het eigen beleid van een politieke partij omtrent giften is medebepalend voor de hoeveelheid administratieve lasten. Een voorbeeld: indien een politieke partij weigert giften boven de € 10.000,– te ontvangen, zijn er ook geen administratieve lasten in het kader van de meldplicht substantiële giften. Hetzelfde geldt voor de (financiële) kosten die landelijke politieke partijen en neveninstellingen moeten maken voor de jaarlijks verplichte accountantscontrole. De kosten voor een accountantscontrole variëren afhankelijk van de grootte van de administratie en (bijvoorbeeld) het aantal neveninstellingen die een accountant dient te controleren. Daartegenover staat dat landelijke politieke partijen recht hebben op

---

[231] De voorgestelde artikelen 37 en 94 Wpp.

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

subsidie, en dat politieke jongerenorganisaties, politiek-wetenschappelijk instituten en instellingen voor buitenlandse activiteiten recht hebben op subsidie via de politieke partij.

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

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

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van het Adviescollege toetsing regeldruk is op basis van de gebruikelijke methodiek een indicatie van de regeldrukkosten gerealiseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van het Handboek Meting Regeldrukkosten (editie 2018). Voor wat betreft de politieke partijen is, aangezien het in essentie gaat om maatschappelijke organisaties, aangesloten bij de tijdsbestedingstabel voor burgers en bijbehorende omrekenfactor. Voor het gemiddeld netto uurloon is daarbij uitgegaan van een standaardbedrag van € 17,–.[233] De uitkomst van de berekeningen levert de volgende indicatie op van de gemiddelde regeldrukkosten, die voor afzonderlijke politieke partijen en neveninstellingen kunnen verschillen. Daarbij is de tijdsbesteding uitgedrukt in uren. Van belang hierbij is verder dat het niet gaat om extra financiële kosten die politieke partijen moeten maken voor specifieke handelingen die zich lenen voor facturering: de regeldrukkosten zijn gebaseerd op een indicatie van de tijdsduur van bepaalde (standaard)handelingen die verricht moeten worden en maken deel uit van het takenpakket van zittende bestuurders, vrijwilligers of administratief medewerkers van een politieke partij.

Tabel 4 – regeldrukkosten landelijke politieke partijen

Landelijke politieke partij	Eenmalige regeldrukkosten	Vierjaarlijkse regeldrukkosten	Structurele regeldrukkosten
Transparantie interne organisatie (voorgestelde art. 7 Wpp)	0,75 * € 17,– = € 12,75,– per politieke partij	nvt	nihil

[233] Het in het Handboek Meting Regeldrukkosten, p. 34, gehanteerde bedrag van € 15,– dateert van 2015 en is hierbij geactualiseerd.

Landelijke politieke partij	Eenmalige regeldrukkosten	Vierjaarlijkse regeldrukkosten	Structurele regeldrukkosten
Uitbreiding doelgroep melding giften in verkiezingsperiode (voorgestelde art. 38 Wpp e.v.)	nvt	1,15 * € 17,– = € 19,55,– per politieke partij	nvt

Ter toelichting wordt daarbij het volgende opgemerkt: De regeldrukkosten per politieke partij in verband met de transparantie van de interne organisatie betreffen eenmalige kosten die verband houden met de kennisneming van de nieuwe regelgeving, het zo nodig verkrijgen van advies en ondersteuning en het genereren en publiceren van de vereiste documentatie, alsmede het faciliteren van toezicht, indien noodzakelijk. Bij bovenstaande berekening is uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding die verband houdt met matige standaardhandelingen. Structurele regeldrukkosten houden verband met het publiceren van geactualiseerde documentatie overeenkomstig het voorgestelde artikel 7, tweede lid, van het voorstel.

Verder zijn de regeldrukkosten inzichtelijk gemaakt voor zover het gaat om de kosten die het gevolg zijn van de uitbreiding van de bepalingen uit de Wfpp die nu in de Wpp worden opgenomen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de uitbreiding van de doelgroep bij de verplichting om substantiële giften te melden. Onder de huidige wet geldt die verplichting alleen voor politieke partijen die al zitting hebben in een vertegenwoordigend orgaan. De meldplicht gaat na inwerkingtreding van de Wpp gelden voor alle partijen die zich hebben geregistreerd voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen. Ten aanzien van deze uitbreiding van de doelgroep in verkiezingsperioden is bij de berekening uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding in minuten in verband met gematigde standaardhandelingen, variërend van het kennisnemen van de verplichtingen tot het melden van giften tot en met het faciliteren van inspecties door de Napp. Het betreft hier verplichtingen die nu al gelden voor partijen die al zitting hebben in de Tweede Kamer, maar die nieuw zijn voor partijen die deelnemen aan de TK-verkiezingen en die geen zetel weten te verwerven. De bestaande regels gaan ook voor die partijen, neveninstellingen en kandidaten gelden.

10.2. Gevolgen voor decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen van politieke partijen

De Wpp introduceert ook (transparantie)regels en een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen van landelijke politieke partijen. De noodzaak hiervoor staat beschreven in hoofdstuk 6 van deze toelichting, en volgt onder andere ook uit het rapport «Het publieke belang van politieke partijen» van de Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie-Veling).

Om dezelfde redenen als bij landelijke politieke partijen ligt het voor de hand de rechten en plichten van decentrale politieke partijen en afdelingen wettelijk vast te leggen. Dit biedt voor politieke partijen, burgers en de Napp transparantie en duidelijkheid. Zoals in hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting wordt beschreven, geldt voor decentrale politieke partijen en afdelingen nog sterker dan bij landelijke politieke partijen dat de onderlinge diversiteit groot is, maar dat zij in algemene zin verschillen van landelijke politieke partijen. In de Wpp beoogt het Kabinet rekening te houden met deze verschillen door zo weinig mogelijk eisen te stellen aan de rechtsvorm van politieke partijen. Daarnaast is ook het

verantwoordingsregime zo licht mogelijk. Dit betekent bijvoorbeeld dat decentrale politieke partijen en afdelingen geen accountantsverklaring hoeven aan te leveren, omdat het Kabinet dit niet proportioneel acht in vergelijking met de gemiddelde subsidie die een decentrale politieke partij ontvangt.

Om aan de in de Wpp gestelde regels te voldoen zullen decentrale politieke partijen en afdelingen een duidelijke administratie moeten bijhouden. Het aantal uren dat een politieke partij hieraan dient te besteden is wederom sterk afhankelijk van de grootte en inkomsten van de partij of afdeling. In de praktijk is de omvang van giften aan decentrale politieke partijen en decentrale afdelingen van landelijke partijen beperkt. Gemiddeld liggen de inkomsten tussen de € 3.000,– en € 5.000,– per jaar. De bulk van hun financiën zijn afkomstig van de contributie van leden en de vrijwillige afdracht van vergoedingen van volksvertegenwoordigers. Daarnaast ontvangen deze partijen gemiddeld nog tussen de € 164,– tot € 386,– per jaar aan donaties. De beperkte omvang van giften en de voorspelbare ontvangst van afdrachten en contributies maakt dat de administratie en publicatie hiervan geen groot beslag zal leggen op de partij. Daar waar politieke partijen een groter aantal giften ontvangt, hebben zij ook de financiële ruimte om een professionele administratie te voeren.

Daar komt bij dat decentrale politieke partijen allemaal verenigingen zijn, waarvan velen ook met ANBI status. Dit betekent dat zij reeds aan verschillende wettelijke administratieve verplichtingen moeten voldoen, zoals bijvoorbeeld een duidelijke administratie met daarin de aard en omvang van de inkomsten en het vermogen van de partij. De aanvullende lasten die in zo'n geval volgen uit de Wpp liggen met name in het online publiceren van delen van deze administratie, zodat de Napp deze desgewenst kan controleren. Hoewel voor decentrale afdelingen van politieke partijen vaak niet geldt dat zij verenigingen zijn, ziet het Kabinet geen aanleiding om decentrale afdelingen van politieke partijen minder verplichtingen op te leggen als decentrale politieke partijen. Zij doen immers hun werk in dezelfde politieke bestuurslaag en proberen dezelfde groep burgers en/of kiezers te bereiken. Ook liggen de inkomsten van decentrale afdelingen gemiddeld € 2.000,– hoger dan de inkomsten van decentrale politieke partijen, waardoor de extra administratieve lasten door hen goed te dragen zullen zijn.

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

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

Tabel 5 – regeldrukkosten decentrale partijen

Decentrale politieke partijen	Incidentele regeldrukkosten	Structurele regeldrukkosten
Transparantie interne organisatie (voorgestelde art. 7 Wpp)	0,75 * € 17,– = € 12,75,– per politieke partij	Nihil

Decentrale politieke partijen	Incidentele regeldrukkosten	Structurele regeldrukkosten
Melding en openbaarmaking giften en schulden (voorgestelde art. 79 Wpp e.v.)	0,5 * € 17,– = € 8,50,–	0,75 * € 17,– = € 12,75,– per melding

Ten aanzien van de melding en openbaarmaking van giften en schulden is de de regeldrukkosten per melding weergegeven, waarbij is uitgegaan van een matig gemiddelde tijdsbesteding. De mogelijke structurele regeldrukkosten houden verband met verzameling van informatie, verwerking van gegevens, verzending of openbaarmaking van gegevens, archivering en het faciliteren van toezicht. Het berekenen van een totaalbedrag aan regeldrukkosten is afhankelijk van het aantal decentrale politieke partijen en het aantal giften en (substantiële) giften aan decentrale partijen. De omvang ervan is onbekend.

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

11. Uitvoering

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

Naast het toezicht op de financiering van landelijke politieke partijen krijgt de Napp ook een rol in het toezicht op de financiering van decentrale politieke partijen.

Samengevat bestaat de uitvoering door de Napp uit de volgende zaken:
- het toezicht op de naleving van de transparantieregels omtrent de financiering van politieke partijen, haar neveninstellingen en haar kandidaten;
- het toezicht op de naleving van giftenmaxima;
- het toezicht op de naleving van het giftenverbod voor niet-ingezetenen;
- de openbaarmaking van de overzichten van giften en schulden en de financiële verslagen;
- het verstrekken van de subsidies aan landelijke en decentrale politieke partijen en het toezicht op de subsidievoorschriften;
- het doen van onderzoek en het opstellen van rapportages;
- het informeren van politieke partijen over hun verplichtingen onder de wet;

– en, het opleggen sancties en bestuurlijke boetes indien van toepassing.

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

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

12. Financiële gevolgen

De kosten in verband met dit wetsvoorstel zijn drieledig. Ten eerste wordt in de Wet op de politieke partijen de subsidieregeling uit de Wet financiering politieke partijen voor landelijke politieke partijen, politieke jongerenorganisaties, wetenschappelijk instituten en instellingen voor buitenlandse activiteiten overgenomen. De kosten van deze subsidieregeling zijn opgenomen in beleidsartikel 1 van Hoofdstuk 7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting en worden verleend op basis van de Wfpp. De Wpp behoudt de subsidieregeling voor landelijke politieke partijen.

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

Tot slot introduceert de Wpp een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen. Hiervoor is structureel € 8.15 miljoen euro per jaar gereserveerd op beleidsartikel 1 van Hoofdstuk 7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting. De start van de subsidieregeling hangt samen met de inwerkingtreding van de Wpp.

13. Advies en consultatie

13.1. Inleiding

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

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

voor de Rechten van de Mens, Raad voor de Rechtspraak, Adviescollege Toetsing Regeldruk, Autoriteit Persoonsgegevens, het Openbaar Ministerie, een gezamenlijke reactie van VOLT, GroenLinks en PvdA, en een gezamenlijke reactie van verscheidene partijbesturen van landelijke politieke partijen.[234]
Een aantal organisaties heeft naar aanleiding van de internetconsultatie op eigen initiatief schriftelijk of via de internetsite gereageerd, waaronder de Vereniging Nederlandse Gemeenten, Transparency International Nederland, Alliantie Politica, Gemeenteraad Utrecht, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Meta, LokaalVeenendaal, Leefbaar Rotterdam, Algemene Waterschapspartij, Unie van Waterschappen, Dorpsbelangen West Betuwe, Water Natuurlijk en Leefbaar Almere.

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

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

Hieronder wordt per hoofdstuk in het algemeen deel van de memorie van toelichting ingegaan op de reacties uit de consultatiefase, met in achtneming van en onder verwijzing naar de commentaren in de voorafgaande hoofdstukken en de artikelsgewijze toelichting. De consultatiereacties van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en de consultatie over het betrekken van de Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden separaat behandeld[235].

13.2. Hoofdthema's van de reacties

13.2.1. Algemene Bepalingen/wetstechniek

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

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

---

[234] Het gaat hier om de partijbesturen van BBB, Bij1, CDA, ChristenUnie, D66, DENK, FvD, GroenLinks, JA21, PvdA, PvdD, SGP, VOLT, VVD. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[235] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

13.2.2. Interne organisatie

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

Ook adviseert de Kiesraad de transparantieverplichtingen voor politieke partijen zonder zetels (in de Wpp «politieke verenigingen») alleen te laten gelden in de verkiezingsperiode. De regering kiest echter juist ervoor de transparantieregels voor politieke verenigingen altijd te laten gelden. Procedures rondom het aanstellen van bestuursleden en het opstellen van kieslijsten gebeuren vaak voordat een politieke partij haar aanduiding bij de Kiesraad registreert. Door deze periode niet mee te nemen verdwijnt mogelijk transparantie op cruciale momenten. In aanvulling daarop zijn de administratieve lasten van het actueel houden van de informatie over de interne organisatie buiten verkiezingstijd zeer beperkt.

Tot slot adviseert de Kiesraad te verduidelijken dat de transparantieverplichtingen ook gelden voor fracties die zich verbinden met een politieke partij zonder zetels in een vertegenwoordigend orgaan (voor deze Wpp dus een politieke vereniging). Aangezien de transparantieregels gelden voor alle politieke verenigingen acht de regering dit niet noodzakelijk.

13.2.3. Subsidie en financiën landelijk

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

Een belangrijk punt voor een grote groep (landelijke) politieke partijen is de balans tussen de toegenomen administratieve lasten en de hoogte van de subsidie. De subsidie voor landelijke politieke partijen is in 2019, in navolging van de motie Jetten c.s., opgehoogd met € 9 miljoen tot en met 2024 en daarna structureel met € 5 miljoen. In de Voorjaarsnota 2024 heeft het Kabinet bekend gemaakt de geplande daling van de subsidie aan landelijke politieke partijen éénmalig te compenseren voor het jaar 2025.[236] Ook heeft in de Tweede Kamer tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen 2024 een discussie plaatsgevonden over de daling van de subsidie in het kader van de Wfpp. De tijdens dit debat ingediende motie Vijlbrief c.s. die oproept tot het structureel maken van deze financiering heeft van het kabinet «oordeel kamer» gekregen en is vervolgens aangenomen.[237] Het kabinet zal opvolging geven aan de uitvoering van deze motie in de Voorjaarsnota 2025. De uitkomst hiervan wordt meegenomen in het huidige wetsvoorstel.

Ten aanzien van de administratieve lasten wordt opgemerkt dat in het voorjaar van 2022 het voorstel tot de Evaluatiewet Wfpp op diverse punten is geamendeerd door de Tweede Kamer. Uit de aangenomen amendementen blijkt een nadrukkelijke wens vanuit de Tweede Kamer tot

[236] Kamerstukken II, 2023/24, 36 550, nr. 1, p.113.
[237] Kamerstukken II 2024/25, 36 600, nr. 10.

het opleggen van bepaalde verplichtingen en beperkingen. Het is ten tijde van de indiening van de Wpp nog te vroeg om conclusies te trekken over het precieze effect van deze voorstellen. Tegelijkertijd blijkt uit diverse commentaren van politieke partijen de wens om kritisch te kijken naar de administratieve lasten en complexiteit van de regelgeving. In het huidige wetsvoorstel wordt een balans gezocht tussen enerzijds terughoudendheid in het aanpassing van voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de Evaluatiewet wet financiering politieke partijen. Anderzijds is op basis van ervaring uit de praktijk en reacties van politieke partijen bekeken waar de regeldruk kon worden verlicht, bijvoorbeeld door het niet overnemen van het drempelbedrag naar rato in verkiezingstijd.

Een fundamenteler bezwaar van veel politieke partijen is dat het niet uitvoerbaar is om consequent de drie werkdagen termijn voor het melden van substantiële giften na te leven. Daarom wordt in paragraaf 5.4.7 van het algemene deel van de MvT een alternatief voorstel toegelicht dat recht doet aan de doelstelling van de meldplicht substantiële giften en de administratieve lasten voor politieke partijen.

Daarnaast is op basis van het advies van de Raad van State en Europees recht in paragraaf 5.4.4 een alternatief voorstel uitgewerkt voor giften van niet-Nederlands dat ook eenvoudiger is te handhaven. Ook is in de algemene zin de memorie van toelichting zo geschreven dat het zo zorgvuldig mogelijk probeert te omschrijven hoe politieke partijen om moeten gaan met de geïntroduceerde regelgeving.

Een aantal reacties vanuit politieke partijen zien op de systematiek van de subsidieverdeling. D66 stelt voor de subsidieverdeling gelijk te trekken voor politieke jongerenorganisaties (PJO's), wetenschappelijke instituten (WI's) en neveninstellingen voor buitenlandse activiteiten (NBA's). Dit voorstel hangt samen met de herverdeling van de extra middelen die volgen uit de motie Jetten c.s., waarna tijdens het debat over de Evaluatiewet Wfpp per aangenomen amendement de PJO's en WI's ook zijn meegenomen in de verdeling van deze extra middelen.[238] Het opnieuw herverdelen van de subsidie zou betekenen dat de subsidiebedragen waar de PJO's en WI's recht op hebben naar beneden moet worden bijgesteld. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat op dit moment NBA's van politieke partijen regelmatig niet in staat zijn om de subsidie waar zij recht op hebben volledig te besteden.[239] De regering acht het daarom niet verstandig om de subsidieverdeling opnieuw te herverdelen. De ChristenUnie zou daarnaast graag zien dat de PJO's een vast basisbedrag ontvangen. In het wetsvoorstel is in paragraaf 5.2.5 een aanpassing opgenomen in de systematiek van de verdeling van de subsidie. Hierbij zijn voor alle componenten die ten grondslag liggen aan de hoogte van de subsidie vaste bedragen gekoppeld. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan het voorstel van de ChristenUnie.

Daarnaast wordt door o.a. de Kiesraad geadviseerd om de duizend-ledeneis voor subsidie te schrappen. Omdat het belangrijk is dat politieke partijen geworteld zijn in de samenleving, blijft de duizend-ledeneis behouden. Hieruit blijkt binding met de samenleving, ook waar het gaat om bijvoorbeeld de politieke jongerenorganisaties van partijen. Waar het gaat om subsidiabele activiteiten, raadt Alliantie Politica aan om bevordering van politieke participatie van vrouwen toe te voegen. Het bevorderen van participatie van ondervertegenwoordigde groepen in al hun diversiteit is van betekenis. Daarom is besloten om het voorgestelde

[238] Kamerstukken II, 2021/22, 35 657, nr. 57
[239] Het gaat hierbij om 19,7% in 2020, 12% in 2021, 10,8% in 2022, en 5,5% in 2023.

artikel 55, eerste lid, uit te breiden naar: «het bevorderen van de politieke participatie van jongeren en ondervertegenwoordigde groepen».

13.2.4. Subsidie decentrale politieke partijen

De versie van het wetsvoorstel dat naar de afdeling advisering van de Raad van State is verzonden bevatte nog geen structurele subsidieregeling voor decentrale politieke partijen. Omdat het kabinet inmiddels structurele financiering beschikbaar heeft gesteld voor de subsidie van decentrale politieke partijen is de subsidiëring nu ook onderdeel van het wetsvoorstel. Dit was ook aanleiding om nogmaals goed te kijken naar de wijze waarop de subsidie wordt verdeeld.

In de consultatiefase hebben het Kennispunt politieke partijen en de VNG gepleit voor een vast bedrag per zetel. Deze benadering houdt volgens het kabinet onvoldoende rekening met de verschillen in kosten tussen politieke partijen in grotere en kleinere gemeenten. Wel is naar aanleiding van deze inbreng nader verkend hoe bij de verdeling van de subsidiemiddelen goed kan worden aangesloten bij de daadwerkelijke begrotingen van politieke partijen op decentraal niveau. Hieruit is gebleken dat op gemeentelijk niveau de bestedingen van politieke partijen in hoge mate gelijke tred houden met het inwonertal per gemeente. Dit verband is niet volledig lineair; partijen in grotere gemeenten hebben gemiddeld iets minder inkomsten per hoofd van de bevolking. Daarnaast zijn er voor alle politieke partijen op decentraal vaste lasten, waarvan sommige ook samenhangen met de regels uit dit wetsvoorstel.

Het kabinet heeft voor de voorgestelde structurele subsidieregeling in dit wetsvoorstel aangesloten bij de bestaande systematiek voor de vergoeding van raadsleden. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 6.5 van deze memorie van toelichting.

13.2.5. Financiën decentrale politieke partijen

De versie van de MvT die in december 2022 in consultatie is gegaan, ging alleen in op punten waarin de regelgeving voor decentrale politieke partijen afweek van de regels voor landelijke politieke partijen. In de huidige MvT is wordt in hoofdstuk 6 een op zichzelf staand overzicht gegeven van de verplichtingen die gelden voor decentrale politieke partijen.

Een aantal consultatiereacties stelt dat de administratieve lasten voor decentrale politieke partijen onevenredig hoog zijn. Daarbij wordt in het bijzonder vaak het drempelbedrag van € 50,– genoemd voor de registratie van giften. In de consultatieversie zijn de drempelbedragen voor decentrale politieke partijen op een vijfde gesteld van de bedragen die gelden voor landelijke politieke partijen. Dit is goed te verantwoorden gezien de veel lagere budgetten van decentrale politieke partijen. Dat neemt niet weg dat bedragen tot aan het landelijke drempelbedrag van € 250,– in absolute zin niet het soort bedragen zijn op basis waarvan enige oneigenlijke beïnvloeding te verwachten valt.

In het verlengde van het regime voor landelijke politieke partijen wordt ook voor decentrale politieke partijen een drempelbedrag van € 250,– gehanteerd bij de registratiegrens van NAW gegevens van een donateur en van toegestane giften afkomstig uit het buitenland. Het hanteren van een dergelijke vaste grens komt de uitvoerbaarheid voor politieke partijen sterk ten goede. Ook maakt het de wet beter handhaafbaar, met name door de verhoging van de registratiegrens. De aanpassing van het

giftenverbod niet-Nederlanders naar het giftenverbod voor niet-ingezeten is daarnaast beter te handhaven voor decentrale politieke partijen.

13.2.6. Privacy en openbaarmaking donaties

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

In het verlengde hiervan is ervoor gekozen om ook decentrale politieke partijen melding te laten doen bij de Napp wanneer zij de naam van een donateur niet openbaar willen maken in het belang van veiligheid van die donateur. In de consultatieversie is hiervan afgezien, maar naar aanleiding van de reactie van dhr. Trapman (universitair docent Algemene rechtswetenschap aan de Radboud Universiteit) is toch anders besloten. Door decentrale politieke partijen wel te vragen in dergelijke gevallen de motivering voor het achterwege laten van het publiceren van de naam en woonplaats, wordt de drempel verhoogd voor het oneigenlijk achterwege laten van publicatie. Ook kan de Napp bij een steekproefsgewijze controle erop toezien dat de decentrale politieke partij gebruik heeft gemaakt van een kloppende motivatie.

13.2.7. Verschillen openbaarmaking landelijk en decentraal

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

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

13.2.8. Verkiezingen

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

politieke partij vallen, waarna de reguliere voor landelijke politieke partijen in de Wpp van toepassing zijn.

De Kiesraad adviseert ook te verduidelijken wanneer politieke verenigingen gebonden zijn aan de eisen ten aanzien van de transparantie van de interne organisatie. Hiervoor geldt dat in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting is verduidelijkt dat deze regels gelden voor alle politieke verenigingen. Hiermee vervalt de noodzaak om op dit onderwerp specifiek regels te bepalen in verkiezingstijd.

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

13.2.9. Nederlandse Autoriteit Politieke partijen

Een deel van de reacties uit de consultatiefase betreft de Nederlandse autoriteit politieke partijen. In dit onderdeel wordt ingegaan op de hoofdlijnen van de ingekomen reacties terzake.

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

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

Politieke partij 50PLUS vreest dat de Napp een speelbal kan worden van politieke krachten hetgeen een funeste uitwerking op het politieke bedrijf kan hebben. Daarbij stelt deze partij de vraag wat de activiteiten van de

Napp zijn gedurende een verkiezingsperiode en in de verkiezingsstrijd. De partij vreest dat activiteiten van de Napp in die periodes bij de kiezer het draagvlak voor de bestaande politiek laten eroderen. Daarnaast wijst 50PLUS de mogelijkheid tot het uit eigen beweging doen van onderzoeken en opstellen van rapportages af. Deze partij ziet meer in de bevoegdheid tot het verrichten van nader onderzoek op basis van aanvragen of klachten. Ook in de gezamenlijke reactie van partijbesturen wordt deze bevoegdheid kwetsbaar genoemd, gelet op de veelheid van taken die reeds op de tafels van partijorganisaties liggen.

In paragraaf 7.3 van deze toelichting is uitvoerig ingegaan op de institutionele aspecten van de Napp en de keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan. Daaraan voorafgaand is in paragraaf 7.2 ingegaan op het alternatief om de Kiesraad te positioneren als toezichthoudend orgaan. Daarvan is afgezien omdat de Kiesraad in de positie terecht zou kunnen komen waarbij diens besluiten over financiering van politieke partijen zich slecht zouden verdragen met de taak van de Kiesraad als centraal stembureau.

Ten aanzien van de benoeming van leden van de Napp is inderdaad niet voorzien in een gefaseerde benoeming van de leden. De wet voorziet juist in gelijklopende zittingstermijnen en voorkomt op die wijze dat door natuurlijk verloop gefaseerde benoemingen ontstaan. Dit is bij zelfstandige bestuursorganen en onafhankelijke adviesraden een gebruikelijke werkwijze, die ook bij de Napp van toepassing zal zijn. Er zijn geen zwaarwegende omstandigheden die het noodzakelijk maken hiervan af te wijken. Een en ander hoeft immers, mede in het licht van het geheel aan wettelijke waarborgen, niet af te doen aan de onafhankelijkheid van de Napp. De regeling van onverenigbare betrekkingen van de leden van de Napp voorziet ook reeds in waarborgen van onafhankelijkheid.

In het verlengde daarvan – en mede in reactie op de suggesties van 50PLUS, wijst de regering erop dat ook de bevoegdheden van de Napp en de regels waarop wordt gehandhaafd nauwkeurig zijn omschreven in de wet. Dit maakt arbitraire uitoefening van bevoegdheden minder aannemelijk, ook in verkiezingstijd. Terecht signaleert Volt dat het artikel 95, vierde lid, zoals gepubliceerd in de consultatiefase niet voorziet in de onmogelijkheid voor bestuursleden van politieke partijen om tot lid te kunnen worden benoemd van de Napp. In reactie daarop beklemtoont de regering dat het wetsvoorstel niet pretendeert op dit onderdeel een volledige en limitatieve opsomming te kunnen geven van functies die zich slecht verdragen met het lidmaatschap van de Napp. Er zijn immers meerdere functies of nevenactiviteiten, in heden of verleden van kandidaten, die vragen kunnen oproepen over hoe zich dat verhoudt tot het lidmaatschap van de Napp. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bestuursfuncties van maatschappelijke organisaties met een sterk politiek profiel. Het zou echter te ver voeren een volledige opsomming van onverenigbare functies na te streven, ook omdat dit het rekruteringsbereik van potentiële leden op voorhand te zeer zou beperken. Bij de selectie en benoeming van leden zal vanzelfsprekend het onafhankelijk en onpartijdig functioneren van (kandidaat-)leden worden getoetst.

Naar aanleiding van de vraag van Denk over het waarborgen van de onafhankelijkheid gelet op de goedkeuring van het bestuursreglement door de Minister, merkt de regering op dat het bestuursreglement slechts de wijze van besluitvorming in het bestuur van het zelfstandig bestuursorgaan betreft. Het bestuursreglement gaat niet in op de inhoudelijke beslissingen van de Napp met betrekking concrete casuïstiek van politieke partijen. Goedkeuring door de Minister vloeit voort uit diens algemene verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Napp.

Met betrekking tot de bevoegdheid van de Napp uit eigen beweging onderzoeken te doen wordt opgemerkt dat naar aanleiding van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State en de consultatiereacties deze mogelijkheid is geschrapt uit het wetsvoorstel.

Een aantal reacties betreft de werkwijze van de Napp en de juridische kaders die daarop van invloed zijn. Politieke partij DENK vraagt aandacht voor een goede begeleiding van vooral lokale partijen bij het aanvragen van subsidie. Zoals hiervoor is aangegeven zal de Napp hierin een weg moeten vinden. Het standaardiseren van de aanvraag met een web-portal/formulier kan daarbij behulpzaam zijn.

Tevens is aandacht gevraagd voor het beoogde steekproefsgewijze karakter van het toezicht op decentrale politieke partijen. Daarbij is geopperd of op bijzondere onderdelen een toestemmingsvereiste niet meer in de rede zou liggen, bijvoorbeeld als het gaat om het niet openbaar maken van donateursgegevens.

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

13.2.10. Toezicht, handhaving en rechtsbescherming

Een aantal reacties uit de consultatie betreft het toezicht en de handhaving van de wettelijke regels en, in het verlengde daarvan de rechtsbescherming.
De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) heeft bedenkingen bij het voorstel van artikel 107 Wpp (nu voorgestelde art. 127) om de opschorting van subsidie als bijkomende straf door de strafrechter te laten opleggen bij een onherroepelijke veroordeling wegens een misdrijf – en niet langer wegens discriminatie in de vorm van een misdrijf of overtreding, dan wel een terroristisch misdrijf, zoals de Wfpp dat doet. In dat kader geeft de Rvdr in overweging om de mogelijkheid tot opschorting van de subsidie te beleggen bij de Napp. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) geeft daarentegen aan te waarderen dat de mogelijkheid tot subsidieontzegging bij de rechter is belegd en is kritisch op de Napp als uitvoerend bestuursorgaan. In zijn advies stelt de Rvdr dat de strafrechter met het opleggen van een bijkomende straf van opschorting van de subsidie «de facto een politieke partij stop zet» en daarmee in een politiek spanningsveld zal of kan komen.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de mogelijkheid van de tijdelijke subsidieontzegging uitdrukkelijk niet is bedoeld als instrument om een politieke partij stop te zetten, dan wel doen ophouden te bestaan. Het is in alle gevallen aan de rechter in om in een individueel geval te bepalen wat een passende duur van de subsidieontzegging is, met inachtneming van de wettelijke maximale duur van twee jaar. De rechter kan daarbij uitdrukkelijk ook de draagkracht van de politieke partij betrekken. De mogelijkheid tot ontzegging van de subsidie dient dan ook te worden onderscheiden van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling inzake het partijverbod, dat wel tot doel heeft om een politieke partij definitief te stoppen.

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

Het is de Rvdr evenmin duidelijk waarom in het voorgestelde artikel 106 van het conceptwetsvoorstel wordt verwezen naar artikel 7 onder f van de Wet op de economische delicten (WED) nu de toepassing van artikel 107 van het wetsvoorstel nadrukkelijk niet is beperkt tot (maar overigens wel wordt uitgebreid met) een veroordeling ter zake van een economisch delict. Deze verwijzing naar de WED was uitsluitend bedoeld om aan te sluiten bij de maximale termijn van de in dat artikel genoemde bijkomende straf tot ontzegging van voordelen van overheidswege. Voor de duidelijkheid is de verwijzing naar de desbetreffende bepaling in de WED vervangen door het in het eerste lid van deze bepaling expliciet benoemen van de maximumtermijn van twee jaren. In paragraaf 7.7 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet welke overwegingen een rol spelen bij het bepalen van deze maximumtermijn.

De NVvR constateert dat het wetsvoorstel qua handhavingsinstrumentaria afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht, aangezien de Napp slechts over een last onder dwangsom en bestuurlijke boete kan beschikken (en niet over een last onder bestuursdwang). Het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht gaat ervan uit dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen ook bevoegd is een last onder dwangsom op te leggen. De NVvR stelt voor deze afwijking van de Awb nader te motiveren.

De NVvR suggereert zelf al dat van een last onder bestuursdwang weinig praktisch nut valt te verwachten bij handhaving van de Wpp. Bij een last onder bestuursdwang gaat het immers om een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de verplichting om te dulden dat het bestuursorgaan de last door feitelijk handelen zelf uitvoert, als de last niet (tijdig) wordt uitgevoerd. In het stelsel van de Wpp kunnen overtredingen te maken hebben met bijvoorbeeld het niet of onjuist verantwoorden van bepaalde bestedingen, het niet doen van vereiste betalingen, het niet (tijdig) openbaar maken van gegevens etc. Het is inderdaad niet praktisch als van de Napp verwacht zou worden zelf de benodigde handelingen alsnog uit te voeren, maar zulks zou ook niet passen in de verhouding tussen Napp en de politieke partijen. Om die redenen is volstaan met de bevoegdheid tot het kunnen opleggen van een bestuurlijke boete en het opleggen van een last onder dwangsom.

Tevens mist de NVvR het ontbreken van een waarschuwing en de aanwijzing als sancties in het handhavingsinstrumentarium. De NVvR merkt op dat tegen op de wet gebaseerde waarschuwingen en aanwijzingen de gewone bestuursrechtelijke rechtsmiddelen openstaan. De regering heeft ervan afgezien de waarschuwing en de aanwijzing als afzonderlijke sancties te introduceren. De mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing ligt al besloten in het instrument van de last onder

dwangsom. De voorgestelde Artikelen 123, derde lid, en 124, tweede lid, van de wet voorzien reeds in de verplichting om een waarschuwing te geven alvorens over te gaan tot een last onder dwangsom, respectievelijk bestuurlijke boete. Politieke partijen kunnen gebruik maken van de gebruikelijke rechtsbeschermingsmiddelen als een bestuurlijke boete of last onder dwangsom is opgelegd. Afzonderlijke rechtsbescherming tegen een aanwijzing of waarschuwing is niet nodig, maar ook ongewenst omdat daaraan nog geen rechtsgevolgen zijn verbonden en dit tot onnodige bezwaar- en beroepsprocedures zou kunnen leiden.

Verschillende politieke partijen merken op dat nog geen inzicht wordt geboden in de nadere invulling van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en bestuurlijke boete. Het is aan de nieuwe Napp om dit nader vorm te geven. Overigens kent de Wfpp reeds de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

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

13.2.11. Partijverbod

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

De regering wijst erop dat het verbieden en ontbinden van een politieke partij onder de huidige omstandigheden ook mogelijk is op grond van de oude bepaling van artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek, dat met het oog op een afzonderlijke regeling voor politieke partijen voor hen is gehandhaafd. Zoals hiervoor in hoofdstuk 9 is uiteengezet, wordt met het partijverbod, zoals in het voorgestelde artikel 139 van deze wet wordt geregeld, niet iets nieuws geïntroduceerd, maar wordt het bestaande partijverbod verduidelijkt door preciezer te bepalen op welke grond een partijverbod moet berusten en welke omstandigheden daarvoor redengevend zijn. Die verduidelijking poogt een zorgvuldig evenwicht te bewerkstellingen tussen de betekenis en de functie van politieke partijen in de democratische rechtsorde enerzijds, en anderzijds de noodzaak in te grijpen wanneer de democratische rechtsstaat in haar wezen wordt aangetast of ondermijnd. Voor die verduidelijking is gekozen om niet alleen aan politieke partijen duidelijkheid te verschaffen over de (juridische) grenzen aan geoorloofde en toelaatbare handelingen en doelstellingen, maar ook om de rechter, die moet beslissen over het opleggen van een partijverbod, toereikende handvatten te bieden om zijn oordeel op te baseren. In brede zin is de rechtszekerheid daarmee gebaat en wordt de weerbaarheid van de democratie geborgd.

De President en procureur-generaal van de Hoge Raad (HR) hebben in hun advies over het ontwerp van deze wet in overweging gegeven te voorzien in de mogelijkheid een politieke partij in de gelegenheid te stellen om haar doelstelling aan te passen binnen een daarvoor door de Hoge Raad

te stellen termijn. Een dergelijke mogelijkheid zou uitsluitend dan kunnen worden geboden wanneer enkel en alleen van de doelstellingen van een partij een daadwerkelijke en reële bedreiging uitgaat van de democratische rechtsstaat of de democratische rechtsorde, maar van uitvoeringshandelingen of voorbereidingen daartoe (nog) geen enkele sprake is.

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

De Rvdr stelt in zijn advies dat door het hanteren van verschillende toetsingskaders voor het verbieden van politieke partijen enerzijds, en overige rechtspersonen anderzijds, sprake is van rechtsongelijkheid. De regering wijst erop dat de uitzondering van politieke partijen van de toepassing van het gewijzigde artikel 2:20 BW bestaat sinds dit artikel op 1 januari 2022 in werking trad. De reden daarvoor ligt daarin, dat politieke partijen zich in menig opzicht onderscheiden van «gewone» maatschappelijke verenigingen.

Op meerdere plaatsen in deze toelichting wordt benadrukt waarin en waarom de positie van een politieke partij wezenlijk verschilt van die van een willekeurige rechtspersoon. De betekenis en de positie van politieke partijen in het politieke besluitvormingsproces en in de vormgeving en het functioneren van de democratische rechtsstaat zijn daarbij van belang. Ook met het oog op de fundamentele rechten die gelden voor politieke partijen, zoals de vrijheid van vereniging, meningsuiting en ook het verwerkelijken van het actief en passief kiesrecht is een onderscheid gerechtvaardigd. De regering meent dat dit niet alleen een verschillend toetsingskader vereist, maar ook noodzakelijk is om te voorkomen dat een partijverbod op een betrekkelijk laagdrempelige wijze kan worden opgelegd.

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

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

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

staatscommissie adviseerde deze taak te op te dragen aan een nieuw in te stellen constitutioneel hof.[240]

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

Ten slotte meent de Rvdr dat het beginsel van de machtenscheiding als fundamenteel beginsel van de democratische rechtsstaat onvoldoende kenmerkend is. In de opvatting van de regering is de rechter voldoende vertrouwd met (onder)scheiding van de wetgevende, de rechtsprekende en de uitvoerende macht om daar een uitspraak over te kunnen doen. In de artikelsgewijze toelichting op het tweede lid van het voorgestelde artikel 139 van deze wet wordt beschreven wat naar het oordeel van de regering geldt als wezenlijke kenmerken het beginsel van de machten-scheiding. Ook meent de regering dat het beginsel van de machten-scheiding meer onderscheidend vermogen heeft dan het begrip «openbare orde» – het criterium van artikel 2:20 BW.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) pleit in haar advies voor het opnemen van een bepaling in de Wpp die regelt dat de uitzon-dering van politieke partijen van het verbodsregiem van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW) komt te vervallen, nu de Wpp gaat voorzien in een afzonderlijke regeling van een partijverbod. Dit advies is overge-nomen. In hoofdstuk 14 (overgangs- en slotbepalingen) van deze wet voorziet het voorgestelde artikel 145 Wpp daarin.

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

De regering erkent dat het opleggen van een partijverbod mogelijk gevolgen zou kunnen hebben op de samenstelling van de Staten-Generaal (een verboden en ontbonden partij kan immers niet meer deelnemen aan de politieke democratische besluitvorming) en ook voor de uitoefening van het passief kiesrecht, in die zin dat de kiezers in de toekomst niet meer op deze partij kunnen stemmen. Een partijverbod betekent echter niet dat vertegenwoordigers die namens die partij optreden kunnen worden gedwongen om hun zetel in de Kamer op te geven, gelet op het indivi-dueel mandaat en het verbod van last op grond van artikel 67, derde lid, van de Grondwet.

Het partijverbod is dus niet van invloed op de constitutionele verankering van de positie van gekozen vertegenwoordigers. Het betekent wel dat vertegenwoordigers na een verbod niet meer kunnen en mogen optreden uit naam van de partij of de werkzaamheden daarvan mogen voortzetten, gelet op artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Naar het oordeel van de regering betekent dit niet dat een partijverbod daarmee ook van constituti-

[240] Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, Lage Drempels, Hoge Dijken (Den Haag, 2018), p. 221.

onele orde is, zodat het een expliciete grondwettelijke grondslag of zelfs een grondwettelijke regeling behoeft, ook omdat de voorgestelde regeling van het partijverbod naar het oordeel van de regering verenigbaar is met grondwettelijke bepaling omtrent het kiesrecht en met de toegelaten beperking van de hier aan de orde zijnde grondrechten.

Voorts meent de NVvR dat een partijverbod een democratische inbedding behoeft, in die zin dat een versterkte meerderheid van de Staten-Generaal en/of het electoraat zich daarover zou moeten (kunnen) uitspreken.
De regering is hiervan geen voorstander. Nog los van de vraag of een oordeel van de volksvertegenwoordiging of de kiezers een tijdig en eenduidig antwoord oplevert, meent de regering dat het partijverbod een noodzakelijke rechtsstatelijke, en niet een democratische, correctie moet zijn op een dreigende ernstige aantasting van de democratische rechtsstaat. Die correctie vindt plaats op basis van juridische en rechtsstatelijke overwegingen, die niet afhankelijk zijn van democratische (politieke) meerderheidsopvattingen op dat moment.

Ten slotte wijst de NVvR erop dat niet duidelijk is geregeld wat de gevolgen zijn van het verbieden en ontbinden van een politieke partij. Zoals elders in deze toelichting (in hoofdstuk 8) op de regeling van het partijverbod is uiteengezet, betekent een partijverbod de schrapping van de partij uit het kiesregister. Voortzetting van de partij(werkzaamheden) is niet mogelijk en ook strafbaar gesteld in artikel 140 Wetboek van Strafrecht. Wel kunnen de kandidaten en gekozenen van de partij ervoor kiezen om zich aan te sluiten bij een andere partij, dan wel aan verkiezingen deel te nemen met een blanco lijst. Voor de uitoefening van het passief kiesrecht heeft een partijverbod dan ook zeer beperkte gevolgen. Voor de ontbinding van de politieke partij als rechtspersoon geldt de civielrechtelijke afwikkeling die is geregeld in boek 2 van het BW. Tevens is voorzien dat de rechter een bestuursverbod kan opleggen aan de voorlieden van een politieke partij op voet van artikel 2:20a BW. Op een aantal plaatsen in de toelichting zijn de (mogelijke) gevolgen van het verbieden en ontbinden van een politieke partij verduidelijkt.

De Kiesraad heeft geadviseerd om te verhelderen hoe en wanneer Centraal Stembureaus op de hoogte worden gesteld van een onherroepelijk partijverbod.
Wanneer een politieke partij wordt verboden en ontbonden, worden de betrokkenen, zoals gebruikelijk in een gerechtelijke procedure, over de beslissing geïnformeerd. Voorts bepaalt de Kieswet (zie de toelichting op het voorgestelde artikel 139) dat een verboden verklaarde partij wordt geschrapt uit het kiesregister. Dat heeft tot gevolg dat voortzetting van werkzaamheden of handelingen onder de aanduiding van de verboden verklaarde partij strafbaar is op grond van het Wetboek van strafrecht, en dat de grondslag voor subsidiëring van rechtswege vervalt. Anders gezegd voorziet de wet in de rechtsgevolgen van verboden verklaring en ontbinding van een politieke partij en is dit niet afhankelijk van informatie-uitwisseling tussen de rechtspraak en het Centraal Stembureau of kennisgeving daaraan.

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

treffen, zoals ontneming van het woord of uitsluiting van de beraadslaging.
Daarnaast bestaan bestuurlijke sancties, zoals het intrekken van de zendtijd voor politieke partijen op grond van de Mediawet 2008.

Een ander middel bestaat uit de in deze wet opgenomen mogelijkheid om de subsidiëring van een politieke partij voor maximaal twee jaar op te schorten en wel in de vorm van een bijkomende straf die door de rechter kan worden opgelegd bij de onherroepelijke veroordeling voor misdrijven.[241]

13.3. Advies ATR

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

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

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

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

Het college adviseert in de vierde plaats, uitgaande van het oorspronkelijk voorgestelde bedrag van € 200,– voor donaties en giften voor decentrale politieke partijen, en het bedrag van € 1.000,– voor landelijke partijen, inzichtelijk te maken welke alternatieve (hogere) grensbedragen zijn onderzocht en om kwantitatief in beeld te brengen wat de mate van doelbereik en de regeldruk zijn van mogelijke alternatieven.

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

Tenslotte adviseert het college de regeldrukeffecten van de voorgestelde wijzigingen te kwantificeren overeenkomstig de rijksbrede methodiek. Inzicht in de omvang van regeldrukgevolgen is nodig om te bepalen of de beoogde effecten van het voorstel de regeldruk waard zijn. Gelet op de

[241] Voorgestelde Art. 127 Wpp.

verwachte omvang van de regeldruk bestaat het risico dat de lasten niet proportioneel zijn, aldus het adviescollege. De berekening zou inzicht moeten bieden in de regeldrukkosten ten aanzien van: de kosten voor alle politieke partijen om te voldoen aan transparantieverplichtingen over de interne organisatiestructuur en procedures; de kosten voor decentrale politieke partijen om te voldoen aan de transparantieverplichtingen over giften en donaties; de kosten die het gevolg zijn van bijvoorbeeld de uitbreiding van de doelgroep bij de verplichting om substantiële giften te melden.

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

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

Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van het adviescollege is in hoofdstuk 10 over de gevolgen van het wetsvoorstel nader ingegaan op de regeldrukkosten. Voor zover mogelijk is de omvang van de kostensoorten gekwantificeerd en onderscheiden naar incidentele kosten en structurele kosten. Daarbij is gebruik gemaakt van het Handboek Meting Regeldrukkosten (editie 2018). Voor wat betreft de politieke partijen is aangesloten bij de tijdsbestedingstabel voor burgers en bijbehorende omrekenfactor. De uitkomst van de berekeningen levert een indicatie op van de gemiddelde regeldrukkosten, die voor afzonderlijke politieke partijen en neveninstellingen kunnen verschillen.

13.4. Autoriteit Persoonsgegevens

In haar advies heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) zich op het standpunt gesteld dat het wetsvoorstel zoals het in tweede instantie in consultatie is gebracht een goede juridische basis bood voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door de Napp.[242] Daarentegen was het volgens de AP onduidelijk of ook de verplichte verstrekking van persoonsgegevens door politieke partijen aan de Napp daaronder viel. Met de AP is de regering van mening dat het onwenselijk is als hierover onduidelijkheid bestaat. Naar aanleiding van het advies van de AP heeft de regering daarom in het wetsvoorstel voorzien in een expliciete grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door politieke partijen en hun neveninstellingen. In het voorgestelde artikel 37 voor landelijke politieke partijen en in het voorgestelde artikel 94 voor decentrale politieke partijen is in die grondslag voorzien. In de artikelsgewijze toelichting bij deze bepalingen is dit eveneens toegelicht. Daarnaast is tevens gehoor gegeven aan het advies van de AP

[242] Zie het voorgestelde Art. 120.

om toe te lichten hoe de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door decentrale politieke partijen zich tot de AVG verhoudt

De AP merkt ten slotte op dat de voorstellen naar verwachting betekenen dat het toezicht van de AP geïntensiveerd zal moeten worden. Deze opmerking kwam grotendeels voort uit de introductie van regels over politieke advertenties. Deze maken niet meer onderdeel uit van het huidige wetsvoorstel.

13.5. Consultatie Openbare Lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

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

Vooropgesteld kan worden dat de drie ontvangen reacties blijk geven van de onderkenning van het belang van een versterkte democratische rechtsstaat en een transparant politiek stelsel zoals beoogd met dit wetsvoorstel. In de reacties wordt echter ook aandacht gevraagd voor het gegeven dat de openbare lichamen niet een op een vergeleken kunnen worden met Nederlandse gemeenten. Zowel het takenpakket van de openbare lichamen, de omvang van de eilandsraden, de (politieke) cultuur en het juridisch kader wijken in belangrijke mate af van de Europees Nederlandse situatie. Dit geldt eveneens voor het bijzondere politieke verleden en karakter van de drie eilanden.
Aangegeven is dat vanuit het principe «comply or explain» het voor de vertaling van beleid vanuit Europees Nederland naar Caribisch Nederland van groot belang is dat rekening wordt gehouden met de lokale context. Daarnaast dient complexiteit in het stelsel zoveel mogelijk te worden voorkomen. Het aspect van uitvoerbaarheid dient hierbij nadrukkelijk te worden meegewogen. De ten behoeve van deze wet benodigde organisatorische voorzieningen, administratieve inspanningen en de daarmee gepaard gaande financiële lasten, zouden in de praktijk, een te grote impact hebben op de kleine politieke partijen in Caribisch Nederland. Vanuit deze gedachte is vanuit de eilanden aangeraden om een apart hoofdstuk in het wetsvoorstel op te nemen of een apart wetsvoorstel te maken dat uitsluitend gericht is op politieke partijen die actief zijn in de eilandsraden.

Na de consultatiefase heeft de regering nogmaals nadrukkelijk gekeken welke bijzondere omstandigheden van toepassing zijn op de openbare lichamen en wat dit voor effect heeft op de voorgestelde wetgeving. In paragraaf 3.12 en 5.6 van deze toelichting wordt nader ingegaan over welke aangepaste regels gelden voor politieke partijen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

14. Invoeringstoets en periodieke evaluatie

14.1. Invoeringstoets

Ten opzichte van de huidige Wet financiering politieke partijen bevat de Wet op de politieke partijen een groot aantal nieuwe regels waaraan politieke partijen moeten voldoen. Denk bijvoorbeeld aan de transparantievoorschriften inzake de interne organisatie van politieke partijen. Voor decentrale politieke partijen en afdelingen zijn ook de transparantievoor-

schriften inzake hun financiën nieuw. Daarnaast wordt er een nieuwe toezichthouder ingesteld: de Nederlandse autoriteit politieke partijen.

Gelet op deze grote veranderingen zal een jaar na de inwerkingtreding van deze wet een invoeringstoets worden uitgevoerd.[243] Op dat moment kan nog geen uitgebreide en diepgaande wetsevaluatie plaatsvinden, maar valt mogelijk wel iets te zeggen over de uitwerking die de nieuwe wet in de praktijk heeft. Daarbij wordt ook bekeken of de nieuwe elementen in de Wpp werkbaar zijn voor politieke partijen. In de Kamerbrief «Inkleuring en stand van zaken invoeringstoets» wordt het kabinetsbeleid t.a.v. een invoeringstoets verder uitgewerkt.[244]

14.2. Periodieke evaluaties

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

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

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

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

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

14.3. Tussentijdse rapportage

Bij de behandeling van de Evaluatiewet Wfpp is het amendement-Omtzigt aangenomen.[245] In de toelichting bij dit amendement is overwogen dat «het jaar na de verkiezingen voor de Tweede Kamer het meest natuurlijke evaluatiemoment is voor deze wet. In het recente verleden ontvingen partijen vooral grote giften ten behoeve van de verkiezingen.»

---

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

[244] Kamerstukken II 2021/22, 35 510, nr. 96.

[245] Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 66.

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

15. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Op grond van aanwijzing 4.17, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving treden wetten in beginsel op 1 juli of 1 januari van een jaar in werking. Dat geldt ook voor deze wet. Niet alle artikelen van deze wet zullen echter op hetzelfde moment in werking kunnen treden. Zo moet de Nederlandse autoriteit politieke partijen bijvoorbeeld eerst Operationeel actief zijn om toezicht te kunnen houden en als subsidieverlener op te kunnen treden. Kortom: niet alle in deze wet voorkomende bepalingen zullen tegelijkertijd in werking kunnen treden. De bepalingen die de Napp betreffen zullen op een eerder moment in werking treden dan de inhoudelijke normen die de wet ten aanzien van politieke partijen bevat. Anders kan de Napp niet de activiteiten verrichten die nodig zijn om zich op de inwerkingtreding van de andere bepalingen van deze wet voor te bereiden. Dit eerdere moment kan afwijken van de vaste verandermomenten. Immers, het betreft dan alleen bepalingen die de interne organisatie van de Napp raken en die nodig zijn om een soepele overgang van de Wfpp op de Wpp te faciliteren.

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

Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de bepalingen in deze wet over subsidieverlening zal de huidige Wfpp worden ingetrokken.[246] Aanvragen en eventuele bezwaarschriften die op dat moment op basis van de Wfpp bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn ingediend, zullen na de inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 146 worden aangemerkt als aanvragen en bezwaren ingediend bij de Napp. Dit laatste laat onverlet dat subsidie die eerder is verleend op grond van de Wfpp door de Napp zal worden vastgesteld op basis van de regels zoals deze op grond van Wfpp golden toen de subsidie werd verleend.[247]

[246] Voorgestelde Art. 144
[247] Voorgestelde Art. 147

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

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel 1 (Begripsbepalingen en reikwijdte)

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

afdeling

De Wet op de politieke partijen kent twee definities voor het begrip *afdeling*. De meest voorkomende vorm, is die waarbij de afdeling een orgaan is van een politieke vereniging, derhalve géén rechtspersoonlijkheid bezit, maar actief is binnen, en primair gericht is op, een onderliggende decentrale bestuurslaag. Zo kan een landelijke politieke partij afdelingen hebben op provincieniveau en gemeenteniveau, maar is ook niet uit te sluiten dat een provinciale politieke partij afdelingen heeft op gemeenteniveau. In onderdeel a volgt uit de woorden «de statuten van een politieke vereniging» dat de politieke vereniging waartoe de afdeling behoort zelf al een politieke partij mag zijn, maar dat dit géén vereiste is. Als een politieke vereniging haar aanduiding heeft geregistreerd ten behoeve van Tweede Kamerverkiezingen, maar er bij de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing geen zetels zijn toegewezen aan een lijst waarboven de door haar geregistreerde aanduiding stond, staat dat er niet aan in de weg om een lokale afdeling die actief is bij gemeenteraadsverkiezing als zodanig te erkennen en – als er bij de gemeenteraadsverkiezing wél een zetel wordt behaald – gelijk te stellen met een decentrale politieke partij. Zie in dit verband ook het voorgestelde artikel 3. Zie voor een nadere toelichting ook hoofdstuk 3 en paragraaf 6.3 van deze toelichting.

In aanvulling op de in onderdeel a opgenomen definitie, is in onderdeel b neergelegd dat ook een vereniging die géén decentrale politieke vereniging is, actief is binnen, en primair gericht is op, een onderliggende decentrale bestuurslaag, en die blijkens haar statuten aan een politieke vereniging gelieerd is, een afdeling is in de zin van deze wet.

algemeen bestuur

Deze begripsbepaling is ontleend aan de Kieswet. Volgens artikel A 1 van de Kieswet is een algemeen bestuur een vertegenwoordigend orgaan van een waterschap voor zover het leden betreft van de categorie, bedoeld in artikel 12, tweede lid, onderdeel a, van de Waterschapswet.

Autoriteit

De begripsbepaling verwijst naar artikel 111 betreffende de Nederlandse autoriteit politieke partijen, die belast is met de taken, genoemd in artikel 112. Voor een toelichting op de positie, taken en bevoegdheden van de

Autoriteit, wordt verwezen naar hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze toelichting.

gift

In de Wfpp vormt het begrip «bijdrage» een belangrijk element. Bij het overhevelen van regels uit de voornoemde wet naar de Wpp is het begrip «bijdrage» vervangen door het begrip «gift». Dit is gedaan om beter aan te sluiten bij het dagelijks spraakgebruik. Er is geen inhoudelijke verandering beoogd. Het begrip «gift» omvat meer dan geldelijke giften in enge zin. Ook bijdragen in natura worden als gift aangemerkt.

gift in natura

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

blanco lijst

Ingevolge artikel H 3 van de Kieswet is het voor een groepering die aan een verkiezing wil deelnemen niet verplicht om een aanduiding te registreren. Zij kan ook met een blanco lijst aan verkiezingen deelnemen. Dan staat er alleen een lijstnummer boven de lijst van de groepering op het stembiljet. Deze wet bevat ook regels over de financiering van blanco lijsten en de daarop vermelde kandidaten rond verkiezingen. Zie daarover het voorgestelde artikel 48.

decentrale politieke partij

De wettelijke aanspraken en verplichtingen die deze wet bevat, zijn niet in gelijke mate van toepassing op landelijke politieke partijen en decentrale politieke partijen. Een decentrale politieke partij is een politieke vereniging waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een lijst als bedoeld in artikel H 3 van de Kieswet heeft gestaan waaraan bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van provinciale staten, de gemeenteraad, de eilandsraad of het algemeen bestuur ten minste één zetel is toegewezen. Zie ook de toelichting bij de definitie van het begrip «politieke partij».

Decentrale politieke vereniging

De decentrale politieke vereniging is een vereniging waarvan de aanduiding door het centraal stembureau is geregistreerd met het oog op verkiezingen van de leden van de provinciale staten, het algemeen bestuur, de gemeenteraad of de eilandsraad. Zie ook de toelichting bij de definitie van het begrip «politieke vereniging».

Ingezetene van Nederland

Een inwoner van Nederland wordt in deze wet aangeduid als een ingezetene van Nederland. Het begrip ingezetene is voor het Europees deel van Nederland gedefinieerd in artikel 1.1 van de Wet basisregistratie

personen. Voor het Caribisch deel van Nederland is het begrip gedefinieerd in artikel 1 van de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES.

kandidaat

De meldplicht voor het aanvaarden van een substantiële gift (het voorgestelde artikel 28) en het maximum aan gecombineerde giften (het voorgestelde artikel 26) zijn vanaf de eenenveertigste dag vóór de dag van de kandidaatstelling ook van toepassing op kandidaten. Op dat moment staat evenwel formeel nog niet vast welke personen kandidaat staan voor het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan. Dat wordt pas definitief duidelijk nadat het centraal stembureau op grond van artikel I 17, eerste lid, van de Kieswet de geldige kandidatenlijsten openbaar heeft gemaakt. Anderzijds is het in de praktijk denkbaar dat zodra duidelijk is dat iemand mogelijk of zelfs waarschijnlijk kandidaat staat, diegene al giften ontvangt ten behoeve van de verkiezingscampagne in het algemeen of diens eigen campagne in het bijzonder. Het ontvangen van giften door kandidaten wordt in deze wet gereguleerd. Daarom bevat deze wet een bredere definitie van het begrip kandidaat.

Kandidaat in de zin van deze wet is niet alleen degene wiens naam voorkomt op een lijst die door het centraal stembureau op grond van artikel I 17, eerste lid, van de Kieswet openbaar is gemaakt. Die dag ligt namelijk minimaal 8 dagen ná de dag van de kandidaatstelling (vgl. art. I 7 lid 1 Kieswet). Kandidaat is ook degene bij wie of ten aanzien van wie het voornemen daartoe bestaat. Als er nog geen conceptkandidatenlijst is – of die er al wel is en iemand daar nog op probeert te komen –, dan is er sprake van een persoon bij wie het voornemen bestaat om op een lijst als bedoeld in artikel I 17, eerste lid, van de Kieswet te komen. De betrokkene is op dat moment nog geen kandidaat in de zin van de Kieswet, maar al wel in de zin van deze wet. Personen van wie de naam op een conceptkandidatenlijst staat, zijn personen ten aanzien van wie het voornemen bestaat dat hun namen op een lijst als bedoeld in artikel I 17, eerste lid, van de Kieswet komen te staan. Ook zij zijn op dat moment formeel nog geen kandidaat in de zin van de Kieswet, maar al wel kandidaat in de zin van deze wet. Over conceptkandidatenlijsten wordt veelal binnen een politieke vereniging gesproken. Wordt de naam van iemand van de (concept)kandidatenlijst geschrapt, dan houdt de betrokkene vanaf dat moment op kandidaat te zijn. De in deze wet opgenomen regels betreffende kandidaten zijn dan niet langer op deze persoon van toepassing, maar nog wel over de periode dat de betrokkene kandidaat was.

laatstgehouden verkiezing

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

landelijke politieke partij

De wettelijke aanspraken en verplichtingen die deze wet bevat, zijn niet in gelijke mate van toepassing op landelijke politieke partijen en decentrale politieke partijen. Een landelijke politieke partij is een politieke vereniging waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een lijst als bedoeld in artikel I 17 van de Kieswet heeft gestaan waaraan bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer ten minste één zetel is toegewezen. Zie ook de toelichting bij de definitie van het begrip «politieke partij».

landelijke politieke vereniging

De landelijke politieke vereniging is een vereniging waarvan de aanduiding door het centraal stembureau is geregistreerd met het oog op verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal. Zie ook de toelichting bij de definitie van het begrip «politieke vereniging».

neveninstelling

Een neveninstelling kan zijn een politiek-wetenschappelijk instituut, een politieke jongerenorganisatie, een instelling voor buitenlandse activiteiten, of een andersoortige neveninstelling. Zie de voorgestelde artikelen 10 tot en met 13 en 74. Voor de aanwijzing van deze organisaties of instellingen als neveninstelling wordt uitgegaan van de criteria die in de betreffende bepalingen zijn genoemd.

Onze Minister

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

Openbaar lichaam

In het Caribische deel van Nederland zijn andere territoriale openbare lichamen dan provincies en gemeenten ingesteld. Het betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Als in deze wet de term *openbaar lichaam* wordt gebruikt, wordt daarmee telkens een van deze openbare lichamen bedoeld.

peildatum

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

politieke alliantie

Een politieke alliantie is een politieke vereniging die als organisatiestructuur een samenwerkingsverband van aangesloten decentrale politieke verenigingen kent. Het betreft dus groeperingen die ingericht zijn als een koepelorganisatie waarvan andere politieke partijen en verenigingen lid zijn. Zie ook het voorgestelde artikel 2 van deze wet.

politieke stichting

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

politieke partij

Het begrip «politieke partij» is een verbijzondering van het begrip «politieke vereniging». Een politieke partij is gedefinieerd als een politieke vereniging waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan bij de laatstgehouden verkiezing boven een lijst als bedoeld in artikel I 17, eerste lid, van de Kieswet heeft gestaan waaraan minimaal één zetel is toegewezen.

politieke vereniging

Een politieke vereniging is een vereniging waarvan de aanduiding door het centraal stembureau is geregistreerd met het oog op verkiezingen van de leden van een vertegenwoordigend orgaan. Het betreft de registraties bedoeld in de artikelen G 1, G 2, G 2a, G 3, Q 6, Y 2 jo. G 1, Pa 1 jo. G 2, Ya 13 jo. G 3 en Ya 22 jo. G 2 van de Kieswet. In beginsel komen alleen partijen die een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn voor registratie in aanmerking. Dit betekent dat de statuten moeten zijn vastgelegd in een notariële akte.

schulden

In de hoofdstukken 3 en 7 van deze wet is een definitie opgenomen van het begrip schulden. Door in artikel 1 naar deze definities te verwijzen, zijn deze definities ook buiten deze hoofdstukken van toepassing. De in het voorgestelde artikel 15 opgenomen definitie is van toepassing op landelijke politieke verenigingen en personen die kandidaat staan voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal. De in het voorgestelde artikel 77 opgenomen definitie is van toepassing op decentrale politieke verenigingen en personen die kandidaat staan voor de verkiezing van de leden van provinciale staten, het algemeen bestuur van een waterschap of een gemeenteraad.

verkiezing

Met deze begripsbepaling wordt een verkiezing in de zin van de Kieswet bedoeld. De Kieswet regelt verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en Eerste Kamer evenals die van de leden van het Europees parlement, provinciale staten, de gemeenteraden, eilandsraden, algemene besturen van waterschappen en de kiescolleges voor de Eerste Kamer en de kiescolleges voor de Eerste Kamer en voor Nederlanders die geen ingezetenen zijn. In de begripsbepaling zijn de genoemde kiescolleges uitgezonderd. Zij vallen daarmee buiten de reikwijdte van het voorstel van wet. Voor een nadere toelichting op deze uitzondering, wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 2 (Gelijkstelling politieke alliantie met politieke vereniging)

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

In het tweede lid is bepaald dat de leden van de decentrale politieke verenigingen of decentrale politieke partijen die deel uitmaken van de politieke alliantie aangemerkt worden als de leden van deze politieke alliantie. Dit is van belang, omdat de hoogte van het subsidiebedrag dat aan een politieke partij kan worden verleend voor een deel afhankelijk is van het ledental van die partij.

Artikel 3 (Gelijkstelling afdeling met decentrale politieke vereniging)

In het eerste lid is geregeld dat een «afdeling» van een politieke vereniging of politieke partij gelijk wordt gesteld aan een decentrale politieke vereniging. Hieruit volgt dat als bij de laatstgehouden verkiezing

van de leden van een vertegenwoordigend orgaan een of meer zetels zijn toegewezen aan de lijst waarboven de aanduiding stond van de politieke partij of politieke vereniging waartoe de afdeling behoort, de afdeling gelijk wordt gesteld met een decentrale politieke partij. Op deze manier is gewaarborgd dat afdelingen op dezelfde manier gereguleerd worden als decentrale politieke verenigingen en partijen.

In het tweede lid is geregeld dat de op grond van de Kieswet door een politieke vereniging geregistreerde aanduiding voor de toepassing van deze wet wordt geacht door haar afdeling te zijn geregistreerd. Een afdeling heeft geen aanduiding. Omdat een afdeling geen rechtspersoonlijkheid heeft, kan zij geen aanduiding registreren op grond van artikel G 2, G 2a of G 3 van de Kieswet. Afdelingen maken gebruik van de aanduiding die voor de politieke vereniging waarvan zij deel uitmaken is geregistreerd. Omdat een afdeling in het eerste lid gelijk is gesteld met een decentrale politieke vereniging moet de aanduiding van de politieke vereniging waarvan de afdeling deel uitmaakt tevens worden beschouwd als de door die, met een decentrale politieke vereniging gelijkgestelde, afdeling geregistreerde aanduiding.

Artikel 4 (Gelijkstelling politieke stichting met politieke vereniging)

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

Artikel 5 (Toepasselijkheid wet openbare lichamen BES)

Dit artikel regelt dat de Wpp en de daarop berustende bepalingen mede van toepassing is in de openbare lichamen in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze wet bevat regels ten aanzien van landelijke politieke partijen en decentrale politieke partijen. Politieke partijen waarvan een aanduiding is geregistreerd met het oog op de verkiezingen van de leden van een eilandsraad zijn decentrale politieke partij als gedefinieerd in het voorgestelde artikel 1 van deze wet. Voor een nadere toelichting over de toepasselijkheid van de wet in de bijzondere openbare lichamen wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting (§ 3.12).

Artikel 6 (Toepassingsbereik hoofdstuk 2)

Het toepassingsbereik van hoofdstuk 2 strekt zich uit tot alle landelijke politieke verenigingen, inclusief de landelijke politieke partijen.

Artikel 7 (Transparantieplicht)

In het eerste lid is vastgesteld dat politieke verenigingen over een aantal zaken naar buiten toe transparant moeten zijn. De informatie moet voor derden in digitale vorm publiekelijk en kosteloos raadpleegbaar zijn op de website van de politieke vereniging.

Onderdeel a. De vereniging moet haar statuten openbaar maken. Op grond van artikel 45 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt een vereniging in beginsel in rechte vertegenwoordigd door haar bestuur. De consequentie daarvan is dat een aanvraag voor subsidie op grond van de wet door alle bestuursleden moet zijn ondertekend, tenzij de statuten iets anders bepalen. In de statuten kan die bevoegdheid bijvoorbeeld ook zijn gegeven aan de voorzitter en de penningmeester gezamenlijk of alleen aan de penningmeester. In combinatie met informatie uit het Handelsregister kan de Autoriteit de statuten ook gebruiken om te bepalen of een subsidieaanvraag is ingediend door degenen die daartoe bevoegd zijn.

Onderdeel b. Duidelijk moet zijn welke neveninstellingen bij de politieke vereniging horen. De politieke vereniging kan hiervan een actueel overzicht op haar website plaatsen, maar kan ook een zogenoemde deeplink op haar website plaatsen naar de website van de Autoriteit. Een deeplink is een hyperlink die de gebruiker rechtstreeks naar de pagina brengt waar de Autoriteit openbaar heeft gemaakt welke neveninstellingen voor een politieke vereniging zijn aangewezen. Zie ook het voorgestelde artikel 9.

Onderdeel c. Politieke verenigingen moeten inzichtelijk maken hoe zij intern zijn georganiseerd. Dat wil zeggen: welke organen de vereniging krachtens haar statuten kent. Dit zijn in elk geval het verenigingsbestuur en de algemene vergadering bedoeld in artikel 27, vierde lid, onder d, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Afdelingen van een politieke vereniging worden niet als orgaan van die vereniging beschouwd, omdat afdelingen ingevolge het voorgestelde artikel 3 al gelijkgesteld zijn aan decentrale politieke verenigingen in de zin van deze wet. Daarnaast moet bij elk statutair orgaan worden aangegeven hoe men kandidaat-lid wordt van het betreffende orgaan. Ook moet de benoemingsprocedure openbaar worden gemaakt.

Onderdeel d. Er moet inzicht worden geboden in de voorwaarden die verbonden zijn aan het lidmaatschap van de organen van de vereniging en de benoeming. Denk bijvoorbeeld aan een minimumleeftijd voor het lidmaatschap van een politieke vereniging of eisen aan de man/vrouwverdeling binnen het bestuur.

Onderdeel e. Van elk statutair orgaan van de politieke vereniging wordt de actuele samenstelling openbaar gemaakt.

Onderdeel f. Een politieke vereniging moet transparant zijn over de procedure die bij de totstandkoming van kandidatenlijsten voor verkiezingen wordt gevolgd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan informatie over de al dan niet bestaande mogelijkheid voor potentiële kandidaten om zich aan te melden of de al dan niet bestaande mogelijkheid van leden om zich uit te spreken over de conceptkandidatenlijst. Indien een politieke vereniging criteria heeft vastgesteld voor de selectie van kandidaten, dienen ook deze criteria openbaar te worden gemaakt. Deze criteria kunnen zowel met de persoon van de kandidaat te maken hebben – bijvoorbeeld dat kandidaten een verklaring omtrent het gedrag (VOG) overlegd moeten hebben – als met de samenstelling van de lijst. Een voorbeeld van het laatste doet zich

voor als een partij ervoor kiest om altijd evenveel mannen als vrouwen op de lijst te willen plaatsen.

Het tweede lid legt politieke verenigingen de plicht om op de in het eerste lid bedoelde informatie actueel te houden.

Het derde lid bevat een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te geven omtrent de informatie de politieke verenigingen op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar moeten maken.

Artikel 8 (Transparantieplicht in een openbaar lichaam)

Hoofdregel is dat decentrale politieke verenigingen die in Caribisch Nederland gevestigd zijn op dezelfde wijze aan hun openbaarmakingsverplichtingen voldoen als politieke verenigingen in Europees Nederland, namelijk op hun eigen website. Om de in paragraaf 6.7 van het algemeen deel genoemde redenen kunnen in een openbaar lichaam gevestigde decentrale politieke verenigingen er echter ook voor kiezen om deze openbaarmakingen op een sociaalnetwerksite, zoals Facebook, te plaatsen. Gelijktijdig daarmee moeten zij dan wel langs elektronische weg een kopie van deze documenten aan de Autoriteit overleggen, opdat deze de documenten op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar kan maken.

In het tweede lid is vastgelegd dat als een decentrale politieke vereniging ertoe overgaat om documenten op een sociaalnetwerksite te plaatsen, zij er zorg voor moet dragen dat die documenten ten minste voor alle leden van die site vindbaar en leesbaar zijn.

In het derde lid is geregeld dat de Autoriteit de bescheiden die aan haar worden overgelegd op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar maakt. Op deze manier wordt verzekerd dat ook personen die geen lid zijn van de sociaalnetwerksite waarop de decentrale politieke verenigingen haar documenten openbaar maakt een mogelijkheid houden om van de inhoud ervan kennis te nemen.

Op grond van het vierde lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels aan de openbaarmaking worden gesteld. Bijvoorbeeld eisen aan het te gebruiken bestandsformaat.

Artikel 9 (Register van neveninstellingen)

Er is een register van neveninstellingen. Daarin worden de neveninstellingen van landelijke politieke verenigingen geregistreerd. Op grond van het eerste lid is het de taak van de Autoriteit om voor dit register zorg te dragen.

In het tweede lid is vastgelegd dat er vier typen neveninstellingen zijn. Er zijn een drietal «bijzondere» type neveninstellingen: het politiek-wetenschappelijk instituut, de politieke jongerenorganisatie en de instelling voor buitenlandse activiteiten. Zie de voorgestelde artikelen 10, 11 en 12. Van deze «bijzondere» neveninstellingen kan elke politieke vereniging er telkens slechts één hebben. Wat deze neveninstellingen voorts bijzonder maakt, is dat politieke verenigingen (onder voorwaarden) subsidie kunnen aanvragen ten behoeve van deze neveninstellingen. Daarnaast zijn er andere, of algemene, neveninstellingen. Hiervan kan elke politieke vereniging er een of meer hebben. Bij het indienen van een

verzoek om een rechtspersoon als haar neveninstelling aan te wijzen, moet een politieke vereniging aangeven om welk type neveninstelling het gaat.

Het doel van de registratie is dat daarmee transparant wordt welke rechtspersonen een nauwe band met een landelijke politieke vereniging hebben. Om dit doel te verwezenlijken is in het derde lid bepaald dat de Autoriteit op een algemeen toegankelijke wijze voor elke politieke vereniging elektronisch openbaar maakt welke neveninstellingen aan die vereniging zijn gelieerd. Ook worden, vanwege deze nauwe band, eisen gesteld aan deze neveninstellingen t.a.v. financiële transparantie. Zie hiervoor het voorgestelde artikel 35.

Deze wet kent dus een afzonderlijk regime voor de openbaarmaking van gegevens uit het register. Welke gegevens uit het register openbaargemaakt moeten worden kan in een algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de statutaire naam van de politieke vereniging, de statutaire naam van de neveninstelling, en het soort neveninstelling. De grondslag daarvoor is te vinden in het vierde lid.

Artikel 10 (Politiek-wetenschappelijk instituut)

Dit artikel ziet op de registratie van een politiek-wetenschappelijk instituut als neveninstelling van een landelijke politieke vereniging. Landelijke politieke partijen kennen in de regel een politiek-wetenschappelijk instituut. Een dergelijk instituut beoogt een brug te slaan tussen wetenschap en politiek en (nieuwe) gedachtevorming te stimuleren, zowel binnen politieke partijen als in de samenleving. Uit het eerste lid volgt dat voor een landelijke politieke vereniging ten hoogste één politiek-wetenschappelijk instituut als haar neveninstelling kan worden geregistreerd. Het is hiervoor niet noodzakelijk dat de politieke vereniging ook een politieke partij is. Een politiek-wetenschappelijk instituut is een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting die uitsluitend of in hoofdzaak politiek-wetenschappelijke activiteiten ten behoeve van de politieke vereniging verricht. Met «volledige rechtsbevoegdheid» houdt in dat de vereniging bij notariële akte moet zijn opgericht als bedoeld in artikel 27 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Organisaties die geen vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting zijn, kunnen niet als politiek-wetenschappelijk instituut worden aangewezen. De feitenkwalificatie leidt er dan toe dat dit wetsartikel niet van toepassing is en dat om die reden de aanvraag moet worden afgewezen.

In het tweede lid is opgesomd welke bescheiden bij een verzoek om registratie overgelegd moeten worden. Om te kunnen onderzoeken of het verzoek is ingediend door een of meer personen die bevoegd zijn om de politieke vereniging in rechte te vertegenwoordigen, heeft de Autoriteit de Statuten van de politieke vereniging nodig (onderdeel a). Daarin staat welke bestuurders hier alleen of gezamenlijk toe bevoegd zijn. De namen van degenen die deze bestuursfuncties vervullen zijn opgenomen in het Handelsregister. Daaruit hoeft geen uittreksel worden overgelegd. In plaats daarvan raadpleegt de Autoriteit zelf het Handelsregister, conform artikel 30, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007. Met de aanvraag dient ook de zogenoemde instemmingsbrief te worden meegezonden (onderdeel b). Met de instemmingsbrief bevestigt de beoogde neveninstelling dat hij op basis van de in het eerste lid opgenomen criteria inderdaad een neveninstelling is van de politieke vereniging en dat hij ermee instemt als zodanig aangewezen te worden. Bij het ontbreken van de instemmingsverklaring kan de Autoriteit het verzoek van een politieke vereniging niet inwilligen. Dit laat evenwel onverlet dat de Autoriteit ook

de bevoegdheid heeft om ambtshalve een rechtspersoon als neveninstelling van een politieke vereniging aan te wijzen (en als zodanig te registreren). Dat is geregeld in het voorgestelde artikel 122 van deze wet. In dat geval is instemming van de neveninstelling geen vereiste. Op basis van de akte van oprichting (onderdeel c), tot slot, kan de Autoriteit beoordelen of de beoogde neveninstelling daadwerkelijk erop is gericht om uitsluitend of in hoofdzaak politiek-wetenschappelijke activiteiten ten behoeve van de politieke vereniging te verrichten.

In het derde lid is geregeld dat de Autoriteit een verzoek tot aanwijzing van een vereniging of stichting als politiek-wetenschappelijk instituut als neveninstelling van een landelijke politieke vereniging moet afwijzen als deze vereniging of stichting reeds voor een andere politieke vereniging als neveninstelling is geregistreerd.

Het vierde lid bevat een limitatieve opsomming van de gronden op basis waarvan de Autoriteit moet overgaan tot het schrappen van een rechtspersoon uit het register van neveninstellingen. De Autoriteit gaat tot schrapping over als de politieke vereniging of haar neveninstelling heeft opgehouden te bestaan (onderdeel a); als de politieke vereniging of haar neveninstelling daartoe verzoekt (onderdeel b); de politieke vereniging bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak verboden is verklaard en ontbonden is (onderdeel c); en als de neveninstelling niet langer voldoet aan de criteria om als neveninstelling te kunnen worden aangewezen (onderdeel d).

Artikel 11 (Politieke jongerenorganisatie)

Dit artikel ziet op de registratie van een politieke jongerenorganisatie als neveninstelling van een landelijke politieke vereniging. Een politieke jongerenorganisatie is een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die uitsluitend of in hoofdzaak tot doel heeft om activiteiten te verrichten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren. Met «volledige rechtsbevoegdheid» houdt in dat de vereniging bij notariële akte moet zijn opgericht als bedoeld in artikel 27 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Voor een toelichting op het tweede tot en met vierde lid wordt verwezen naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 10, tweede tot en met vierde lid.

Artikel 12 (Instelling voor buitenlandse activiteiten)

Dit artikel ziet op de registratie van een instelling voor buitenlandse activiteiten als neveninstelling van een landelijke politieke vereniging. Uit het eerste lid volgt dat voor een landelijke politieke vereniging ten hoogste één instelling voor buitenlandse activiteiten als neveninstelling kan worden geregistreerd. Een voorwaarde daarvoor is dat de instelling een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid dan wel stichting is die uitsluitend of in hoofdzaak voor deze politieke vereniging activiteiten verricht ter ondersteuning van zusterpartijen en -organisaties buiten Nederland bij vormings- en scholingsactiviteiten. Met «volledige rechtsbevoegdheid» houdt in dat de vereniging bij notariële akte moet zijn opgericht als bedoeld in artikel 27 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Voor een toelichting op het tweede tot en met vierde lid wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 10, tweede tot en met vierde lid.

Artikel 13 (Andere neveninstellingen)

Dit wetsartikel betreft de neveninstelling, niet zijnde een politiek-wetenschappelijk instituut, politieke jongerenorganisatie of instelling voor buitenlandse activiteiten. Het betreft een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid dan wel stichting die uitsluitend of in hoofdzaak erop is gericht stelselmatig activiteiten of werkzaamheden te verrichten ten bate van hetzij een politieke vereniging dan wel een kandidaat op een kandidatenlijst waarboven de voor die politieke vereniging geregistreerde aanduiding of een afkorting daarvan staat. Alleen als een rechtspersoon aan alle in de definitie genoemde elementen voldoet, moet de politieke vereniging bij de Autoriteit een verzoek tot registratie van deze rechtspersoon als haar neveninstelling indienen. Andersom geldt ook dat als niet alle criteria zijn vervuld de rechtspersoon niet als neveninstelling van een politieke vereniging kan worden geregistreerd.

Voor een toelichting op het tweede en derde lid wordt verwezen naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 10, tweede en vierde lid.

Artikel 14 (Toepassingsbereik hoofdstuk 3)

Het eerste lid beperkt de toepassing van hoofdstuk 3 inzake de regels inzake de financiën van politieke partijen tot landelijke politieke partijen en hun neveninstellingen. Voor een toelichting op de algemene uitgangspunten inzake de financiën van landelijke politieke partijen, wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Op politieke verenigingen zijn de bepalingen uit dit hoofdstuk in beginsel niet van toepassing, tenzij een of meer Kamerleden zich afsplitsen en aansluiten bij een politieke vereniging. Dit is verduidelijkt in het tweede lid.

Artikel 15 (Definitie: schulden)

Omdat in de definitie van het begrip «schulden» in het voorgestelde artikel 1 onder andere naar deze bepaling wordt verwezen, is de in dit wetsartikel opgenomen definitie ook buiten dit hoofdstuk van toepassing. Dit is met name van belang voor hoofdstuk 4, waarin de regels inzake verkiezingscampagnes zijn vervat. Onder geldschulden worden alle schulden van meer dan € 25.000,– verstaan, tenzij sprake is van een van de twee uitzonderingen. De eerste uitzondering betreft een geldschuld als bedoeld in artikel 4:85 van de Algemene wet bestuursrecht (onderdeel a). De tweede uitzondering betreft een geldschuld die binnen 28 dagen wordt voldaan.

Artikel 16 (Financiële administratie)

In het eerste lid is bepaald dat een politieke partij een zodanige administratie moet voeren dat deze een betrouwbaar beeld geeft van de financiële positie van de politieke partij. Het ligt in de rede dat de administratie feitelijk wordt gehouden in een geautomatiseerd systeem. De in de administratie opgenomen gegevens vormen de bron voor het financieel verslag dat op grond van het voorgestelde artikel 27, eerste lid, onder a, door de politieke partij aan de Autoriteit moet worden gezonden.

In onderdeel a is vastgelegd dat uit de financiële administratie van een politieke partij moet blijken hoeveel subsidie de politieke partij op basis van deze wet is verleend. Het betreft het verleende bedrag, wat zowel bestaat uit een ontvangen voorschot van 80% als een vordering op de overige 20% zodra de subsidie is vastgesteld.

In onderdeel b is vastgelegd dat uit de financiële administratie van een politieke partij moet blijken welke giften zij heeft aanvaard. Het betreft zowel geldelijke giften als giften in natura. Zie over de registratie van giften het voorgestelde artikel 17 e.v.

In onderdeel c is vastgelegd dat uit de financiële administratie van een politieke partij moet blijken welke overige inkomsten een politieke partij heeft. Gedacht moet worden aan ontvangen rente of dividenden, de inkomsten uit de verkoop van merchandise of de inkomsten uit cursussen of partijmaterialen.

In onderdeel d is vastgelegd dat uit de financiële administratie de vermogenspositie van een politieke partij moet blijken. Dat wil zeggen: het totaal aan bezittingen van de politieke partij minutes de schulden.

En in onderdeel e is vastgelegd dat uit de financiële administratie van een politieke partij moet blijken welke schulden een politieke partij heeft. In dit onderdeel wordt schuld als bedoeld in het voorgestelde artikel 15 bedoeld.

Het tweede lid bevat een verplichting voor politieke partijen tot het bewaren van de administratie en de daartoe behorende bescheiden gedurende zeven jaar. De nieuwe termijn is drie jaar korter dan onder de Wfpp het geval was. Deze termijn sluit nu aan bij de algemene bewaartermijn voor administratie ten behoeve van de belastingen. Zie ook artikel 61, vierde lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Artikel 17 (Registratie van giften)

Dit wetsartikel is een nadere uitwerking van het voorgestelde artikel 16, eerste lid, onder b, waarin is geregeld dat een politieke partij de door haar aanvaarde giften in haar financiële administratie moet registreren. Dit wetsartikel bevat daarvoor algemene regels. Deze regels zien op alle soorten giften: geldelijke giften en giften in natura. Aanvullend hierop bevat het voorgestelde artikel 18 nadere regels over het aanvaarden van giften in natura door een politieke partij.

In het eerste lid is vastgelegd welke gegevens een politieke partij altijd over de door haar ontvangen giften moet registreren. Het betreft: de naam van de donateur; het geldbedrag of de economische waarde van de aanvaarde gift in natura; en de datum waarop de gift door de politieke partij is ontvangen. Bij het registreren van giften wordt geen onderscheid gemaakt tussen groepen natuurlijke personen. Giften van leden van een partij worden niet anders behandeld dan giften van leden die niet aan definitie van een partijlid in de zin van deze wet voldoen of niet-leden. Bovendien betekent dit dat ook de zogenoemde afdrachten aan de politieke partij of de bestuurdersvereniging van politieke ambtsdragers onder de regeling vallen. Hetzelfde geldt voor ledencontributies. Ook die giften moeten worden geregistreerd.

Om aan te nemen dat een gift door een politieke partij is aanvaard, is het niet nodig dat een politieke partij een gift expliciet heeft geaccepteerd. Dit is neergelegd in het tweede lid. Een ontvangen gift geldt als aanvaard, tenzij uit de financiële administratie van een politieke partij anders blijkt. Een gift kan ook gedeeltelijk worden aanvaard. Van het gedeeltelijk aanvaarden van een gift is bijvoorbeeld sprake als een politieke partij in een kalenderjaar van een donateur meer dan € 100.000,– ontvangt en het deel boven dat bedrag aan de donateur terugstort. In dat geval blijkt uit de financiële administratie dat de politieke partij € 100.000,– van het ontvangen bedrag aanvaardt (en het meerdere niet). Zie in dit verband

ook het voorgestelde artikel 26. Betreft het een gift in natura en wenst de politieke partij deze niet te aanvaarden, dan zal de politieke partij deze gift aan de gever moeten teruggeven. Zie ook het voorgestelde artikel 25.

Het derde lid bevat uitzonderingen op de in het eerste lid genoemde registratieplicht. Er zijn twee uitzonderingen op de registratieplicht. Op basis van onderdeel a hoeven alle giften die een politieke partij van een van haar neveninstellingen ontvangt niet geregistreerd te worden, ongeacht de economische waarde van die giften. Dit komt omdat de financiële administratie van neveninstellingen ingevolge het voorgestelde artikel 35 reeds gereguleerd is. En op grond van onderdeel b hoeven de giften van afdelingen van een politieke partij aan diezelfde politieke partij ook niet geregistreerd te worden, mits die afdeling met een decentrale politieke partij gelijk is gesteld. Dit is het geval als bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van het vertegenwoordigend orgaan de aanduiding van de politieke partij waaraan de afdeling gelieerd is boven een lijst heeft gestaan en daarbij een of meer zetels aan die lijst zijn toegewezen. Oftewel: als vanuit de afdeling succesvol aan een lokale verkiezing is deelgenomen, dan valt een gift van die afdeling aan de landelijke politieke partij onder het vierde lid, onderdeel b.

Maar is dat (nog) niet het geval, dan wordt de afdeling alleen nog gelijkgesteld met een decentrale politieke vereniging. En in dat geval maakt de geldstroom van de afdeling naar de landelijke politieke partij wél onderdeel uit van het overzicht.

In het vierde lid is een grondslag opgenomen voor het vaststellen van nadere regels over de registratie van aanvaarde giften. Ook dat is nieuw in vergelijking met de Wfpp.

Artikel 18 (Giften in natura)

In het voorgestelde artikel 1 van deze wet is gedefinieerd wat een «giften in natura» is. Bij giften in natura kan gedacht worden aan de terbeschikkingstelling van vergaderruimte, het vervoer van personen, het verzorgen van catering en het laten rondbrengen van informatiemateriaal. Ook kan gedacht worden aan het leveren van kantoorgoederen, zoals meubilair of computer- en communicatieapparatuur, en het gratis of tegen gereduceerd tarief ter beschikking stellen van advertentieruimte of bijvoorbeeld voordeel verschaft bij drukwerk of advertentieruimte. Ook giften in natura moeten in de financiële administratie van een politieke partij worden geregistreerd als zij het in het voorgestelde artikel 17, vierde lid, onderdeel a, genoemde bedrag te boven gaan. Giften in natura ter waarde van € 250,– of minder hoeven dus niet te worden geregistreerd. In het eerste lid is geregeld hoe de te registreren waarde van een gift in natura wordt berekend. Dit is het verschil tussen de gebruikelijke geldelijke waarde van de geleverde goederen, diensten of werkzaamheden in het economisch verkeer en de waarde van de tegenprestatie die de politieke partij daarvoor in de plaats heeft geleverd. Stel dat het huren van een zaal normaal € 500,– kost en de uitbater de zaal aan een politieke partij voor € 100,– verhuurt, dan is er dus sprake van een te registreren gift in natura van € 500,– – € 100,– = € 400,–.

Niet elke gift in natura hoeft geregistreerd te worden. Ook niet als de waarde ervan het drempelbedrag van € 250,– overschrijdt. Dat is geregeld in het tweede lid. In het tweede lid is bepaald dat giften bestaande uit persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de politieke partij niet als giften in natura worden aangemerkt. Eigen activiteiten van partijleden ten behoeve van de partij behoren tot het wezen van een partijorganisatie. Men kan denken aan activiteiten in het kader van een verkiezingscam-

pagne of aan een partijleden die bijdragen leveren aan het opstellen van adviezen of partijprogramma's. De politieke partij kan deze bijdragen buiten de administratie – en het financieel verslag – laten. De uitzondering geldt echter niet als het niet eigen persoonlijke activiteiten van het partijlid betreft. Indien bijvoorbeeld een partijlid medewerkers of personeel van zijn bedrijf tegen een geringe of geen vergoeding ter beschikking stelt om voor de partij diensten te verrichten, is sprake van een te registreren gift in natura. Indien er sprake is van het beschikbaar stellen van goederen, gratis of tegen gereduceerd tarief, door een partijlid dan is dit niet aan te merken als arbeid of activiteit en valt dit ook niet onder de uitzonderingsbepaling.

Op grond van het derde lid kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald welke zaken of diensten in ieder geval als giften in natura worden aangemerkt en kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop giften in natura financieel gewaardeerd worden.

Artikel 19 (Registratie van schulden)

Dit wetsartikel bevat een nadere uitwerking van het voorgestelde artikel 16, eerste lid, onder e, waarin is geregeld dat een politieke partij haar schulden in haar financiële administratie moet registreren.

Een belangenrelatie kan niet alleen ontstaan als gevolg van giften, maar ook als gevolg van schulden. In de financiële administratie van een politieke partij dienen daarom tevens de gegevens te worden geregistreerd over de schulden. In het eerste lid is bepaald welke gegevens een politieke partij betreffende haar schulden in de financiële administratie moet opnemen. Het betreft de volgende gegevens: de naam en het adres van de crediteur onderscheidenlijk geldverstrekker en indien van toepassing de gegevens van de instelling, en de hoogte van de schuld. Wat een schuld is, is gedefinieerd in het voorgestelde artikel 15. Een schuld betreft een openstaande schuld van meer dan € 25.000,–, met uitzondering van schulden bij de rijksoverheid en schulden die korter dan achtentwintig dagen openstaan. Zie ook de toelichting op dat artikel.

Het tweede lid biedt een grondslag voor het vaststellen van nadere regels over de registratie van schulden.

Artikel 20. (Giften van niet-ingezetenen)

Ontvangt een politieke partij van een natuurlijk persoon een of meer giften met een gezamenlijke waarde van meer dan € 250,–, dan moet de politieke partij nagaan of de gever wel ingezetene is van het land Nederland dan wel de Nederlandse nationaliteit bezit. Ingezetenschap kan op verschillende manieren aannemelijk worden gemaakt. Dat kan met een recent uittreksel uit de gemeentelijke basisadministratie, maar een recent bankafschrift of een recente factuur van de waterrekening volstaan evenzeer. Van personen die geen ingezetenen zijn van Nederland mogen politieke partijen geen giften aannemen, tenzij het natuurlijke personen betreft die de Nederlandse nationaliteit bezitten. Dit kan de politieke partij nagaan door een kopie van diens identiteitsbewijs te vragen. De nationaliteit van een persoon kan niet worden afgeleid uit een rekeningnummer. Ook personen en ondernemingen die de Nederlandse nationaliteit niet bezitten kunnen immers in Nederland een bankrekening openen.

In het tweede lid is geregeld hoe een politieke partij dient te handelen als niet vastgesteld kan worden dat een geldelijke gift afkomstig is van iemand die ingezetene is van het land Nederland dan wel de Nederlandse nationaliteit bezit. In dit geval geeft zij het deel dat het bedrag dat € 250,–

te boven gaat terug aan de donateur. Is dit niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat het International Bank Account Number (IBAN) van de donateur niet bekend is, dan maakt de politieke partij het deel dat het bedrag van € 250,– te boven gaat over op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit.

In het derde lid is geregeld hoe een politieke partij dient te handelen als niet vastgesteld kan worden dat een gift in natura afkomstig is van iemand die ingezetene is van Nederland dan wel de Nederlandse nationaliteit bezit. In dit geval dient zo mogelijk het deel van de gift dat € 250,– te boven gaat aan de donateur teruggegeven te worden. Als de gift ondeelbaar is, dan kan ook de hele gift aan de donateur worden teruggegeven. Is teruggave aan de donateur niet mogelijk, dan heeft de politieke partij twee keuzes. Of zij maakt het deel van de waarde van de gift dat € 250,– te boven gaat over op de rekening van de Autoriteit of zij vernietigt de gift.

Op grond van het vierde lid komt het geldbedrag dat door politieke partijen op grond van het tweede en derde lid op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit wordt overgemaakt toe aan de Staat der Nederlanden.

Artikel 21 (Giften van natuurlijke personen)

Dit wetsartikel bevat nadere regels over een gift van een natuurlijk persoon onverminderd het bepaalde in het voorgestelde artikel 17. Het eerste lid bepaald dat een politieke partij het adres moet registeren van een natuurlijk persoon waarvan zij in één kalenderjaar een of meer giften ontvangt met een gezamenlijke waarde van meer dan € 250,–.

In het tweede lid is geregeld hoe een politieke partij dient te handelen als zij een gift van een natuurlijk persoon ontvangt van meer dan € 250,– zonder hierbij het adres van de donateur te kunnen registeren. In dit geval geeft zij het deel dat het bedrag dat € 250,– te boven gaat terug aan de donateur. Is dit niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat het International Bank Account Number (IBAN) van de donateur niet bekend is, dan maakt de politieke partij het deel dat het bedrag van € 250,– te boven gaat over op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit.

In het derde lid is geregeld hoe een politieke partij dient te handelen als zij een gift van een natuurlijk persoon in natura ontvangt met een waarde van meer dan € 250,– zonder hierbij het adres van de donateur te kunnen registeren. In dit geval dient zo mogelijk het deel van de gift dat € 250,– te boven gaat aan de donateur teruggegeven te worden. Als de gift ondeelbaar is, dan kan het ook noodzakelijk zijn de hele gift aan de donateur terug te geven. Is teruggave aan de donateur niet mogelijk, dan heeft de politieke partij twee keuzes. Of zij maakt het deel van de waarde van de gift dat € 250,– te boven gaat over op de rekening van de Autoriteit of zij vernietigt de gift.

Op grond van het vierde lid komt het geldbedrag dat door politieke partijen op grond van het tweede en derde lid op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit wordt overgemaakt toe aan de Staat der Nederlanden.

Artikel 22 (Giften van rechtspersonen)

In alle gevallen waarin een politieke partij een gift wil aanvaarden van een rechtspersoon of onderneming, dient de politieke partij aanvullend de gegevens te registreren die in het eerste lid worden genoemd. Het betreft:

het adres van de donateur, het nummer waarmee de rechtspersoon of onderneming in het handelsregister is ingeschreven en de naam van de uiteindelijk belanghebbende van de desbetreffende rechtspersoon. Voor de definitie van *uiteindelijk belanghebbende* is aansluiting gezocht bij de betekenis die daaraan is gegeven in artikel 10a van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme.

De registratie van het nummer waarmee de rechtspersoon of onderneming in het Handelsregister is ingeschreven dient als bevestiging dat de gift afkomstig is van een Nederlandse rechtspersoon. Een gift van een buitenlandse rechtspersoon is verboden. Zie over het verbod op het aanvaarden van een gift van een buitenlandse rechtspersoon het voorgestelde artikel 24.

In het tweede lid is een voorziening getroffen voor het geval de rechtspersoon of onderneming gevestigd is in een openbaar lichaam. Artikel 10a van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme is op hen niet van toepassing. In de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES ontbreekt het equivalent van die bepaling. Daarom is in het derde lid een beschrijving gegeven van het begrip *uiteindelijk belanghebbende*. Deze beschrijving is ontleend aan artikel 10a van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. De termen *vennootschap of andere juridische entiteit* die in navolging van richtlijn (EU) 2018/843 wel in artikel 10a voorkomen, zijn daarbij vervangen door het in Nederland courantere *rechtspersoon of onderneming*. De regels voor het aannemen van giften van rechtspersonen en ondernemingen die in Caribisch Nederland gevestigd zijn, zij als gevolg hiervan dezelfde als voor het aannemen van giften van rechtspersonen en ondernemingen uit Europees Nederland.

In het derde en vierde lid is geregeld is geregeld hoe de politieke partij dient te handelen wanneer zij een geldelijke gift respectievelijk een gift in natura ontvangt die zij niet mag aanvaarden, omdat de voor de registratie vereiste gegevens ontbreken.

Op grond van het vijfde lid komt het geldbedrag dat door politieke partijen op grond van het derde en vierde lid op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit wordt overgemaakt toe aan de Staat der Nederlanden.

In het zesde lid is een grondslag opgenomen voor het vaststellen van nadere regels over de registratie van gegevens over de donateur.

Artikel 23 (Gift van verenigingen en stichtingen)

In het eerste lid is geregeld dat als een vereniging of stichting die niet is aangewezen als neveninstelling op jaarbasis een gift van in totaal meer dan € 1.000,– aan een politieke partij doneert, de politieke partij van deze vereniging of stichting een overzicht met bepaalde gegevens moet opvragen. De nieuwe formulering van het eerste lid is meer in lijn met de toelichting van het amendement-Elian[248] dat bij de Kamerbehandeling van de Evaluatiewet Wfpp is aangenomen.

Uit de in het voorgestelde artikel 1 van deze wet opgenomen definitiebepaling volgt dat onder een gift zowel een geldelijke gift als ook een gift in natura wordt verstaan. De stichting of vereniging hoeft niet de gegevens van al haar donateurs aan de politieke partij over te leggen; alleen van de donateurs die in het kalenderjaar waarin de vereniging of stichting de gift aan de politieke partij heeft gedaan in totaal meer dan het drempelbedrag

[248] Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 56.

– zijnde € 1.000,– – aan de vereniging of stichting hebben gedoneerd. Het betreft gegevens die genoemd zijn in het voorgestelde artikelen 17, eerste lid, en 21, eerste lid en 22, eerste lid. Die omvatten de naam, en in voorkomende gevallen het adres, van de gever; de hoogte van het bedrag of de waarde van de gift; en de datum van de ontvangst van de gift. Indien geen van de donateurs van de vereniging of stichting in het kalenderjaar waarin de vereniging of stichting de gift aan de politieke partij heeft gedaan in totaal meer dan € 1.000,– aan de vereniging of stichting heeft gedoneerd, wordt dit op het overzicht verklaard.

In het tweede lid is geregeld dat uit het overzicht dat de vereniging of stichting aan de politieke partij verstrekt moet blijken of de daarop vermelde donateurs een geldelijke gift van meer dan € 1.000,– hebben gedaan of een gift in natura met een waarde van meer dan € 1.000,–.

In het derde en vierde lid is geregeld hoe een politieke partij moet handelen als een vereniging of stichting het in het eerste lid bedoelde overzicht niet verstrekt. Betreft het een geldelijke gift, dan dient de politieke partij ingevolge het derde lid het deel van de gift dat het drempelbedrag à € 1.000,– te boven gaat terug te geven aan de vereniging of stichting. Is dat onmogelijk, dan wordt het bedoelde bedrag overgemaakt op gift daartoe aangewezen bankrekening van de Autoriteit. Betreft het een bijdrage in natura, dan dient de politieke partij ingevolge het vierde lid eveneens het deel van de gift dat de tegenwaarde van € 1.000,– te boven gaat terug te geven aan de donateur. Is de gift in natura ondeelbaar, dan dient de politieke partij de hele gift terug te geven. Is dit niet mogelijk, dan heeft de politieke partij twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is alsnog betalen voor de gift, door het deel van de tegenwaarde van de gift dat het bedrag van € 1.000,– te boven gaat over te maken op de bankrekening van de Autoriteit. De tweede mogelijkheid is om de gift in natura te vernietigen.

In het vijfde lid is bepaald dat geldbedragen die de Autoriteit op grond van het derde en vierde lid ontvangt toekomen aan de Staat der Nederlanden.

In het zesde lid is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling een model vast te stellen voor het overzicht dat een vereniging of stichting, niet zijnde een neveninstelling van de politieke partij, ingevolge het eerste lid aan een politieke partij moet verstrekken als zij een gift van meer dan € 1.000,– aan die partij geeft.

Artikel 24 (Giften van buitenlandse rechtspersonen)

Dit wetsartikel verbiedt het politieke partijen om giften te aanvaarden van buitenlandse rechtspersonen.

In het eerste lid wordt gespecificeerd wat er onder een buitenlands rechtspersoon wordt verstaan. Uit die definitie volgt dat dit wetsartikel van toepassing is op giften van rechtspersonen die niet in Europees Nederland in het handelsregister van de Kamer van Koophandel zijn ingeschreven en ook niet Caribisch Nederland in het handelsregister van de kamer van koophandel en nijverheid. Om vast te kunnen stellen of dit wetsartikel van toepassing is, zal een politieke partij moeten vaststellen of een gift van een rechtspersoon van een Nederlands rechtspersoon is. Een uittreksel uit het handelsregister biedt hierover uitkomst. De nationaliteit van een rechtspersoon kan niet worden afgeleid uit een rekeningnummer. Ook een rechtspersoon die de Nederlandse nationaliteit niet bezit kan immers in Nederland een bankrekening openen.

In het tweede lid is geregeld hoe een politieke partij dient te handelen als zij een gift ontvangt van een buitenlandse rechtspersoon. In dit geval geeft de politieke partij de gift terug aan de donateur. Is dit niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat het International Bank Account Number (IBAN) van de donateur niet bekend is, dan maakt de politieke partij de gift over op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit.

In het derde lid is geregeld hoe een politieke partij dient te handelen als zij een gift in natura ontvangt van een buitenlandse rechtspersoon. De politieke partij dient de hele gift aan de donateur terug te geven. Is teruggave aan de donateur niet mogelijk, dan heeft de politieke partij twee keuzes. Of zij maakt de waarde van de gift over op de rekening van de Autoriteit of zij vernietigt de gift.

Op grond van het vierde lid komt het geldbedrag dat door politieke partijen op grond van het tweede en derde lid op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit wordt overgemaakt toe aan de Staat der Nederlanden.

Artikel 25 (Anonieme giften)

Op grond van dit wetsartikel is het politieke partijen verboden om anonieme giften te aanvaarden. Het betreft giften waarbij onbekend is wie de gever is. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als een enveloppe met bankbiljetten in de brievenbus van het partijbureau van een politieke partij wordt achtergelaten.

In het eerste lid is bepaald dat een politieke partij geen anonieme gift mag aanvaarden. Hiervoor is gekozen omdat zij het doel van de registratie van giften ondermijnen.

In het tweede lid is geregeld hoe een politieke partij dient te handelen als zij een anonieme geldelijke gift ontvangt. In dit geval geeft zij de gift terug aan de donateur. Is dit niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat het International Bank Account Number (IBAN) van de donateur niet bekend is, dan maakt de politieke partij de gift over op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit.

In het derde lid is geregeld hoe een politieke partij dient te handelen als zij een gift in natura ontvangt van een buitenlandse rechtspersoon. De politieke partij dient de hele gift aan de donateur terug te geven. Is teruggave aan de donateur niet mogelijk, dan heeft de politieke partij twee keuzes. Of zij maakt de waarde van de gift over op de rekening van de Autoriteit of zij vernietigt de gift.

Op grond van het vierde lid komt het geldbedrag dat door politieke partijen op grond van het tweede en derde lid op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit wordt overgemaakt toe aan de Staat der Nederlanden.

Artikel 26 (Maximering gecombineerde giften)

Dit wetsartikel bevat een cumulatief giftenmaximum. Voor een nadere toelichting op het giftenmaximum, wordt verwezen naar paragraaf 5.4.8 van het algemeen deel van deze toelichting.

In het eerste lid is een maximum gesteld aan de gift die een politieke partij, haar neveninstellingen en de personen die uit haar naam kandidaat staan bij een Tweede Kamerverkiezing gezamenlijk gedurende een kalenderjaar mogen ontvangen. Dit maximum is gesteld op € 100.000,–

per donateur per kalenderjaar. In de andere artikelleden wordt naar dit bedrag verwezen als zijnde de donatiegrens. Het betreft een cumulatief maximum. De politieke partij is met de uitvoering hiervan belast.

Van haar neveninstellingen kan een politieke partij in een kalenderjaar een gift ontvangen die boven de donatiegrens uitkomt. Op voorwaarde dat een afdeling op grond van deze wet gelijk is gesteld met een decentrale politieke partij, geldt hetzelfde voor giften van haar afdelingen. Deze geldstromen maken ingevolge het voorgestelde artikel 17, derde lid, immers geen onderdeel uit van de financiële administratie.

In het tweede en derde lid is geregeld hoe een politieke partij moet handelen als zij een gift ontvangt en die gift ervoor zorgt dat de donatiegrens wordt overschreden. Het tweede lid is van toepassing als het een geldelijke gift betreft. In dat geval wordt het deel van de gift dat de donatiegrens te boven gaat aan de donateur teruggegeven. Is dat niet mogelijk, dan wordt dit deel door de partij overgemaakt op de daartoe aangewezen rekening van de Autoriteit.

Betreft het een gift in natura, dan geeft de politieke partij het deel van de gift dat de donatiegrens te boven gaat terug aan de donateur. Als de bijdrage ondeelbaar is wordt de gehele gift teruggegeven. Als het niet mogelijk is de ontvangen gift in natura geheel of gedeeltelijk terug te geven, dan vernietigt de politieke partij de gift dan wel maakt zij het deel van de tegenwaarde van de gift dat de donatiegrens te boven gaat over op de rekening van de Autoriteit. Geld dat de Autoriteit ontvangt vanwege door politieke partijen ontvangen giften die de donatiegrens te boven gaan, komt toe aan de Staat der Nederlanden. Dit is geregeld in het vierde lid.

Om te kunnen bepalen of het cumulatief giftenmaximum, oftewel de donatiegrens, is bereikt, moet een politieke partij bijhouden welke giften door haarzelf, haar neveninstellingen en door haar kandidaten zijn ontvangen. De politieke partij kan dit weten, omdat neveninstellingen en giften op grond van het voorgestelde artikel 35, tweede lid, verplicht zijn om bijdragen die zij hebben aanvaard bij de politieke partij te melden.

Het vijfde lid bevat een grondslag voor de indexering van het giftenmaximum. Daarin is bepaald dat het maximumbedrag elke vijf jaar met ingang van 1 januari bij ministeriële regeling wordt gewijzigd, overeenkomstig de door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde consumentenprijsindex en naar boven afgerond op een duizendvoud in euro's. Het is daarbij van belang dat politieke partijen, hun nevenstellingen en kandidaten tijdig kennis kunnen nemen van de geldende maximumbedragen. Daartoe is bepaald dat de bedoelde ministeriële regeling moet worden bekendgemaakt vóór 1 september voorafgaand aan het jaar waarop de wijziging van het maximumbedrag betrekking heeft.

Artikel 27 (Aanlevering verantwoordingsstukken)

In het eerste lid is bepaald dat een politieke partij vóór 1 juli van elk kalenderjaar haar financieel verslag en de bijbehorende accountantsverklaring moet toezenden aan de Autoriteit. De hier genoemde verplichtingen rusten op alle landelijke politieke partijen in de zin van deze wet. Ook op de politieke partijen die geen subsidie ontvangen. Overweging daarbij is dat voor alle politieke partijen het vereiste van inzichtelijke financiering geldt en dat bij alle partijen transparant dient te zijn wat de inkomsten en uitgaven zijn. Daarom worden de verantwoordingsdocumenten van alle partijen openbaar worden gemaakt. Zie daarover het voorgestelde artikel 32.

In het tweede lid zijn een aantal overzichten opgesomd die onderdeel moeten uitmaken van het financieel verslag. Het betreft in de eerste plaats een overzicht van de giften van in totaal meer dan € 1.000,– die de partij in dat kalenderjaar van een donateur heeft aanvaard (onderdeel a). De overzichten die de partij op grond van het voorgestelde artikel 23 heeft ontvangen van verenigingen en stichtingen die haar een gift hebben geschonken (onderdeel b). Een overzicht van de schulden (onderdeel c) en een overzicht van de giften die de politieke partij weliswaar heeft ontvangen, maar waarvan uit de financiële administratie blijkt dat zij die niet heeft aanvaard als bedoeld in artikel 17, tweede lid (onderdeel d).

In het derde lid is geregeld dat zolang de Autoriteit het financieel verslag en de overzichten nog niet openbaar heeft gemaakt, de Wet open overheid niet van toepassing is op deze documenten.

In het vierde lid is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling modellen vast te kunnen stellen voor de in het tweede lid genoemde overzichten.

Artikel 28 (Meldplicht substantiële giften)

In het eerste lid is geregeld dat telkens als een politieke partij, een van haar neveninstellingen of iemand die voor die partij kandidaat staat alleen of gezamenlijk in een kalenderjaar van één donateur een gift ontvangt van meer dan € 10.000,– of een veelvoud daarvan, de politieke partij dit zo snel mogelijk moet melden bij de Autoriteit. De meldingsplicht voor politieke partijen is niet alleen van toepassing op enkelvoudige giften ter hoogte van het genoemde bedrag. Ook een optelsom van meerdere giften kan ertoe leiden dat het drempelbedrag wordt bereikt. Heeft een politieke partij van een persoon een gift van € 6.000,– aanvaard en aanvaart haar neveninstelling van dezelfde persoon eveneens een gift van € 6.000,–, dan ontstaat voor de politieke partij de plicht om bij de Autoriteit te melden dat iemand in dat jaar in totaal een gift van € 12.000,– heeft gedaan. De politieke partij kan dit weten, omdat neveninstellingen en kandidaten op grond van het voorgestelde artikel 35, tweede lid, verplicht zijn om gift die zij hebben aanvaard bij de politieke partij te melden. Het gaat hierbij zowel om geldelijke giften als om giften in natura. Hiermee wordt voorkomen dat de meldplicht al te gemakkelijk kan worden ontweken door een gift op te splitsen in meerdere afzonderlijke gift.

Het voorgestelde artikel 17, derde lid, blijft van toepassing. Ook het voorgestelde artikel 27 blijft onverkort van toepassing. Dat een melding is gedaan, ontslaat een politieke partij er niet van om ook in haar financieel verslag melding te maken van de gift(en). Dit wetsartikel bevat dus een aanvulling op een bestaande verplichting. Door het gebruik van het woord «giften» in het eerste lid is bovendien tot uitdrukking gebracht dat het zowel om geldelijke giften gaat als om giften in natura.

Volgens het tweede lid dient een politieke partij uiterlijk tien werkdagen na de genoemde giften te hebben aanvaard een overzicht daarvan te zenden aan de Autoriteit, met daarbij de gegevens die op grond van het voorgestelde artikel 17, eerste lid, zijn geregistreerd. Voor zover van toepassing dient ook een overzicht te worden gezonden van de in het eerste lid genoemde giften die op grond van het voorgestelde artikel 23, eerste lid, zijn verkregen.

Het derde lid verklaart het voorgestelde artikel 32 van overeenkomstige toepassing op de voorgestelde meldplicht van substantiële giften. Dit houdt in dat de Autoriteit de meldingen van substantiële giften openbaar maakt.

Volgens het vierde lid kan bij ministeriële regeling voor de overzichten, genoemd in het tweede lid, een model worden vastgesteld.

In verkiezingstijd, de laatste drie weken voor de dag van de stemming, wordt de termijn voor het doen van een melding aangescherpt. Zie hiervoor het voorgestelde artikel 40.

Artikel 29 (Accountantsverklaring)

De verslaglegging van een politieke partij moet door een accountant zijn gecontroleerd. Ten bewijze daarvan moet de verslaglegging zijn voorzien van een accountantsverklaring. Daarom is in het eerste lid van deze bepaling geregeld dat de politieke partij opdracht moet geven tot onderzoek van het financieel verslag aan een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De accountant onderzoekt of het financieel verslag en de daarin voorkomende overzichten voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. De accountant geeft de uitslag van zijn onderzoek weer in een schriftelijke verklaring omtrent de getrouwheid van het financieel verslag en de overzichten. Dit is geregeld in het tweede lid.

Artikel 30 (Verantwoording subsidie)

Indien op basis van deze wet subsidie is verleend aan een politieke partij, worden aanvullende eisen gesteld aan haar financiële administratie en aan de wijze waarop zij daarover verantwoording aflegt. Het betreft inhoudelijk dezelfde eisen als onder de Wfpp het geval was. Wel is bepaling opnieuw geredigeerd. De aanvullende eisen ten aanzien van de administratie van een politieke partij zijn gebundeld in het eerste lid. De financiële administratie dient zodanig te zijn ingericht dat daaruit de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde gegevens omtrent het ledental van de politieke partij, de rechten en verplichtingen alsmede de kosten en opbrengsten kunnen worden nagegaan (eerste lid, onderdelen a en b).

De aanvullende eisen ten aanzien van het financieel verslag zijn neergelegd in het tweede lid. Met het oog op de subsidieverantwoording dient het financieel verslag tevens een rekening van de kosten en opbrengsten met een bijbehorende toelichting te bevatten (tweede lid, onderdeel a). De verantwoording geschiedt dus op basis van het baten-lastenstelsel. Het financieel verslag omvat verder een opgave van de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde gegevens omtrent het ledental van de politieke partij en (indien van toepassing) van de aangewezen politieke jongerenorganisatie (tweede lid, onderdeel b). Het financieel verslag dient vergezeld te gaan van een activiteitenverslag (tweede lid, onderdeel c).

De aanvullende eisen ten aanzien van de accountantsverklaring zijn opgenomen in het derde lid. De accountant onderzoekt of het activiteitenverslag met het financieel verslag verenigbaar is (derde lid, onderdeel a), of de subsidie rechtmatig is besteed (derde lid, onderdeel b) en hij onderzoekt de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen (derde lid, onderdeel c) en de juistheid van het opgegeven ledental van de politieke partij (derde lid, onderdeel d).

De bovengenoemde stukken dienen niet alleen voor de gesubsidieerde activiteiten van de politieke partij zelf te worden aangeleverd, maar ook ten aanzien van de activiteiten van het politiek-wetenschappelijk instituut en de politieke jongerenorganisatie. Dat betekent echter niet dat de door de instellingen aangeleverde stukken in de schriftelijke stukken van de

politieke partij moeten worden geïntegreerd. De politieke partij kan in de praktijk fungeren als doorgeefluik waarbij de verschillende stukken naast elkaar worden ingezonden. De uiteindelijke subsidieverantwoording van deze instellingen berust echter bij de politieke partij, die is immers verantwoordelijk voor de subsidieaanvraag.

Artikel 31 (Eisen verslaglegging)

Om een goede beoordeling door de Autoriteit van het financieel verslag en het activiteitenverslag mogelijk te maken, kan het wenselijk zijn eisen te stellen aan de inrichting van de verslagen. Ook vanuit het publieke belang van transparantie van partijfinanciering kan een zekere uniformering de toegankelijkheid van de verslagen bevorderen. In verband hiermee bepaalt het eerste lid dat bij ministeriële regeling eisen kunnen worden gesteld aan de inrichting van het financieel verslag, het activiteitenverslag, de opgave van de relevante gegevens omtrent het ledental van de politieke partij en aan de in de overzichten van ontvangen giften en schulden. Voor een politieke partij is het relevante gegeven omtrent haar ledental het aantal leden dat op de peildatum aan de drie in het voorgestelde artikel 54, eerste lid, van deze wet genoemde cumulatieve voorwaarden voldeed. Namelijk: 1) vergader- en stemrecht hebben in de politieke partij; 2) per jaar minimaal € 12,– contributie betalen (NB.: op de peildatum hoeft de contributie zelf nog niet betaald te zijn); en 3) uitdrukkelijk verklaard hebben lid te willen zijn van de politieke partij.

Het tweede lid biedt de grondslag om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen over de reikwijdte, de intensiteit en de verslaglegging van het onderzoek door de accountant van het financieel verslag en de accountantsverklaring in het kader van de subsidieverantwoording. Dit betreft bepaalde technische voorschriften. De voorschriften richten zich dus niet zozeer op de politieke partijen, maar op de accountants van de partijen.

Artikel 32 (Openbaarmaking verantwoordingsstukken)

In het eerste lid is geregeld dat de Autoriteit een aantal documenten uiterlijk op 1 november openbaar maakt. Het betreft in elk geval het financieel verslag van de politieke partij (incl. de overzichten van door een politieke partij aanvaarde giften en aangegane schulden) en de accountantsverklaring. Als een politieke partij subsidie heeft ontvangen op basis van deze wet, wordt daarnaast ook het activiteitenverslag openbaar gemaakt.

Het derde lid bevat een mogelijkheid af te wijken van de plicht om in het openbaar te maken overzichten de naam en woonplaats van de donateur te vermelden. Het is voorstelbaar dat in bepaalde situaties vermelding van naam en woonplaats in combinatie met een gift van meer dan € 1.000,– aan een bepaalde politieke partij een gevaar kan opleveren voor de veiligheid van de desbetreffende donateur. Wanneer dat precies het geval is, is niet te voorzien. Om die reden is voor de toepassing dit artikel een clausule opgenomen op grond waarvan de Autoriteit op verzoek van een partij de openbaarmaking van naam en woonplaats van een donateur of uiteindelijk belanghebbende achterwege kan laten, indien dat naar haar oordeel nodig is gelet op het belang van de veiligheid van die donateur of uiteindelijk belanghebbende. De toetsing aan de uitzonderingsgrond zal in eerste instantie geschieden op basis van de motivering bij het verzoek daartoe door de desbetreffende politieke partij. De partij dient aan te tonen wat het concrete gevaar is voor de veiligheid van de desbetreffende persoon dat mogelijk kleeft aan het vermelden van naam en woonplaats

van een donateur. Verder dient de Autoriteit bij de openbaarmaking de toepassing van dit artikellid te motiveren.

Artikel 33 (Openbaarmaking overzichten)

Het financieel verslag van elke politieke partij bevat een overzicht van de giften die zij heeft aanvaard en een overzicht van de lopende schulden. Zie het voorgestelde artikel 27, tweede lid. Deze financiële verslagen worden op grond van het voorgestelde artikel 32 door de Autoriteit openbaar gemaakt. Om een breed publiek in staat te stellen kennis te nemen van de giften die politieke partijen hebben aanvaard en om het eenvoudiger te maken om politieke partijen in dit opzicht met elkaar te vergelijken, is in het eerste lid bepaald dat de Autoriteit de bij haar aangeleverde overzichten bundelt en er één totaaloverzicht van maakt. De Autoriteit doet mutatis mutandis hetzelfde ten aanzien van de door politieke partijen aangeleverde overzichten van lopende schulden.

In het tweede lid is voorgeschreven dat de Autoriteit het door haar samengestelde totaaloverzicht uiterlijk op 1 november op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar maakt. Dit is hetzelfde moment als waarop de Autoriteit ook uiterlijk de van politieke partijen ontvangen financiële verslagen, accountantsverklaringen en activiteitenplannen openbaar maakt.

In het derde lid is het voorgestelde artikel 32, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee wordt o.a. geregeld dat ook de persoonsgegevens die de Autoriteit door middel digitale bestanden ontvangt door haar niet langer dan zeven jaren bewaard mogen worden.

Artikel 34 (Onderzoek accountant en Algemene Rekenkamer)

Ingevolge het eerste lid dient een politieke partij mee te werken aan onderzoeken die worden ingesteld door de accountant of accountantsdienst die door de Autoriteit is aangewezen. In het tweede lid is geregeld dat eenzelfde verplichting bestaat ten aanzien van de accountant van een politieke partij. Op grond van het derde lid geldt eenzelfde uitgangspunt indien de Algemene Rekenkamer (in plaats van de accountant of accountantsdienst van de Autoriteit) zou besluiten tot het instellen van een onderzoek.

Artikel 35 (Neveninstellingen)

In het eerste lid is vastgelegd dat de regels inzake de financiële administratie van politieke partijen ook van toepassing zijn op hun neveninstellingen van politieke partijen; ongeacht of deze neveninstellingen subsidie ontvangen. Het betreft regels over het aanvaarden en registreren van giften en over de registratie van hun schulden.

In het tweede lid is een voorziening getroffen in verband met de plicht die op politieke partijen rust om de ontvangst van substantiële giften te melden. Zie daarover het voorgestelde artikel 28. Om tijdig de melding te kunnen doen, is het belangrijk dat neveninstellingen binnen vijf werkdagen nadat zij een gift hebben ontvangen hiervan melding maken bij de politieke partij waarvan zij een neveninstelling zijn onder mededeling van de gegevens die zij daartoe in hun eigen administratie hebben opgenomen. Ook als de gift op zichzelf geen substantiële gift is. De gegevens die neveninstellingen hierbij overleggen kan de politieke partij zo nodig gebruiken bij het maken van een melding bij de Autoriteit als bedoeld in het voorgestelde artikel 28.

In het derde lid is verduidelijkt dat als het aannemen van een gift ertoe heeft geleid dat het in het voorgestelde artikel 26 van de wet neergelegde giftenmaximum wordt overschreden, de neveninstelling eraan mee dient te werken deze overschrijding ongedaan te maken.

Het vierde lid betreft het afleggen van externe financiële verantwoording door neveninstellingen. Opnieuw zijn op neveninstellingen dezelfde regels van toepassing verklaard als op politieke partijen. Ook het voorgestelde artikel 30 is van overeenkomstige toepassing verklaard. Die bepaling is overigens alleen van toepassing op neveninstellingen waaraan door de Autoriteit op grond van deze wet subsidie wordt verstrekt. In onderdeel a is vastgelegd dat de administratie van een gesubsidieerde politieke jongerenorganisatie ook de gegevens moet bevatten die nodig zijn om het ledental van deze neveninstelling te kunnen vaststellen. Dit ledental moet door haar ook in het financieel verslag worden opgenomen. In onderdeel b is vastgelegd dat neveninstellingen hun financieel verslag, accountantsverklaring en, voor zover de neveninstelling op grond van deze wet subsidie heeft ontvangen, activiteitenverslag niet zelf bij de Autoriteit aanleveren maar dit aan de politieke partij overlaten. De politieke partij levert dus op één moment zowel haar eigen financieel verslag als de financieel verslagen van haar neveninstellingen bij de Autoriteit aan.

Artikel 36 (Verbonden politieke vereniging)

Dit hoofdstuk over de regels inzake de financiën van landelijke politieke partijen is ook van toepassing op een politieke vereniging en haar neveninstellingen als voldaan is aan de criteria van dit artikel. Dat is het geval indien in de Kamer een of meer leden van een fractie zich van een fractie afsplitsen en alleen of samen met anderen een nieuwe fractie of groep vormen die zich verbindt aan een politieke vereniging. Deze politieke vereniging wordt daarmee overigens géén politieke partij en komt dus niet in aanmerking voor subsidie op basis van deze wet. Van een afsplitsing is volgens het tweede lid ook sprake indien alle leden van een fractie een nieuwe fractie vormen. Objectief dient te worden vastgesteld wanneer de politieke vereniging aan de fractie of groep is verbonden. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit een gezamenlijke verklaring van de fractie en de desbetreffende politieke vereniging.

Artikel 37 (Verwerkingsgrondslag)

Deze bepaling bevat de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens welke tot de categorie bijzondere persoonsgegevens behoren.

In het eerste lid is de grondslag neergelegd voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens door politieke partijen. Als de politieke partij in Europees Nederland gevestigd is, dan is onderdeel a van toepassing. Is de politieke partij in Caribisch Nederland gevestigd, dan is onderdeel b van toepassing.
Op grond van het voorgestelde artikel 17 juncto artikel 21 registreert een politieke partij de naam en het adres van een donateur in haar financiële administratie als zij van die donateur een gift met een waarde van meer dan € 250,– aanneemt. Daarbij worden persoonsgegevens verwerkt. Op grond van het voorgestelde artikel 27, eerste lid, onder a, zendt de politieke partij bovendien elk jaar een financieel verslag aan de Autoriteit waarin die persoonsgegevens zijn opgenomen. Ook dat is een vorm van gegevensverwerking. Een bijzonder aandachtspunt is dat het hier gaat om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Uit de gift kan immers doorgaans in elk geval iemands politieke opvatting worden afgeleid. Daarnaast kan een gift ook informatie prijsgeven over iemands religieuze

of levensbeschouwelijke overtuiging. Ook die gegevens vallen onder de categorie bijzondere persoonsgegevens.

Op grond van artikel 9, eerste lid, Algemene verordening gegevensbescherming (AVG; Verordening (EU) 2016/679) is het in beginsel verboden om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Een soortgelijk verbod is ook terug te vinden in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES. Vanwege een zwaarwegend algemeen belang – namelijk: het toezicht op de financiering van politieke partijen ter bescherming van de democratische rechtsstaat – is in het eerste lid van deze wetsbepaling evenwel in een grondslag voorzien om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in dit geval toch toe te staan. Artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG biedt hiervoor de juridische grondslag. Politieke partijen mogen echter alleen bijzondere persoonsgegevens verwerken voor zover dit noodzakelijk is om de hen bij of krachtens deze wet opgedragen verplichtingen te kunnen nakomen.

In het tweede lid is de bevoegdheid tot het verwerken van bijzondere persoonsgegevens uitgebreid. De verplichting om in sommige gevallen bijzondere persoonsgegevens te verwerken rust immers niet alleen op politieke partijen. In onderdeel a is in een verwerkingsgrondslag voorzien voor verenigingen en stichtingen van wie een politieke partij in een kalenderjaar in totaal een gift met een waarde van meer dan € 1.000,– ontvangen. Op grond van het voorgestelde artikel 23 zijn die verenigingen en stichtingen immers wettelijk verplicht om voor de politieke partij inzichtelijk te maken hoe hun gift aan de partij is gefinancierd. Het is mogelijk dat ook daartoe bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. In onderdeel b is in een verwerkingsgrondslag voorzien ten behoeve van neveninstellingen van politieke partijen als bedoeld in het voorgestelde artikel 35. De aan politieke partijen opgelegde verplichtingen zijns immers ook op hen van toepassing. Tot slot is in onderdeel c, voorzien in een verwerkingsgrondslag voor het bijzondere geval dat de in hoofdstuk 3 opgenomen wetsartikelen wél van toepassing zijn op een politieke vereniging die géén politieke partij in de zin van deze wet is.

Artikel 38 (Toepassingsbereik hoofdstuk 4)

Dit hoofdstuk regelt een actuele vorm van transparantie die in verkiezingsperioden geldt. De regeling betreft de (directe) verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de in Nederland te kiezen leden van het Europees parlement. Zij is niet van toepassing op verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Artikel 39 (Giften van kandidaten)

Op grond van het voorgestelde artikel 17, derde lid, hoeft een politieke partij de giften die zij ontvangt van haar neveninstellingen en afdelingen niet te registreren. Giften van haar kandidaten – zie de definitie in het voorgestelde artikel 1 – moet zij wel registreren. Het in het voorgestelde artikel 26 opgenomen giftenmaximum is echter niet op hen van toepassing. Een kandidaat kan dus meer dan € 100.000 doneren aan een politieke partij. Dit is mogelijk geacht, omdat tijdens de verkiezingscampagne ook de giften die zij voor de campagne ontvangen worden gereguleerd.

Artikel 40 (Meldplicht substantiële giften)

Gedurende de verkiezingscampagneperiode moet een politieke partij niet binnen tien werkdagen melden dat zij een substantiële gift van een donateur heeft ontvangen – zoals geregeld in het voorgestelde artikel 28,

tweede lid, – maar binnen één werkdag. In deze wet wordt ervan uitgegaan dat de verkiezingscampagneperiode drie weken voor de dag van de stemming aanvangt en duurt tot en met de dag van de stemming.

Artikel 41 (Openbaarmakingsplicht voorafgaand aan de stemming)

Onverminderd de in het voorgestelde artikel 27 neergelegde verplichting om jaarlijks een financieel verslag aan te leveren bij de Autoriteit, bevat het voorgestelde artikel 41 voor politieke partijen een aanvullende plicht om voorafgaand aan een Tweede Kamer- of Europees Parlementsverkiezing ook enkele overzichten met financiële gegevens aan de Autoriteit te verstrekken. Een politieke partij die aan deze verkiezing deelneemt dient volgens het eerste lid tussen de eenentwintigste en de veertiende dag voor de dag van de stemming aan de Autoriteit overzichten te verstrekken van de giften en schulden die in de onderdelen a, b, en c worden genoemd. De eisen die in dit wetsartikel aan de overzichten worden gesteld zijn dezelfde als in het voorgestelde artikel 27, tweede lid.

In het tweede lid is vastgelegd dat de overzichten van giften en schulden betrekking moeten hebben op de periode vanaf 1 januari van het jaar waarin de verkiezing plaatsvindt tot en met de eenentwintigste dag voor de dag van de stemming. Op deze manier kunnen de overzichten vóór de dag van de stemming door de Autoriteit openbaar worden gemaakt. De openbaarmaking vindt plaats op grond van het voorgestelde artikel 43.

Met de eerste zin van het derde lid is de wettekst in overeenstemming gebracht met de vigerende praktijk onder de Wfpp. Als politieke partijen over het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt al overzichten betreffende de door hen aanvaarde giften en aangegane schulden bij de Autoriteit hebben aangeleverd, dan hoeven zij dit niet opnieuw te doen. Zijn de bedoelde overzichten nog niet aangeleverd, zoals het geval is als de stemming plaatsvindt in de eerste helft van een kalenderjaar, dan moeten zij deze overzichten wél aanleveren. In de tweede zin is verduidelijkt dat het voorgestelde artikel 27 onverminderd van toepassing blijft. Dit houdt bijvoorbeeld in dat het feit dat een gift is genoemd in een overzicht dat de Autoriteit op grond van het voorgestelde artikel 41 is verstrekt niet wegneemt dat die gift ook nog steeds moet worden gerapporteerd in de op basis van het voorgestelde artikel 27 te verstrekken overzichten. Het houdt ook in dat als op grond van het voorgestelde artikel 41, derde lid, overzichten zijn verstrekt van giften en schulden over het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt, deze overzichten voor 1 juli opnieuw aangeleverd moeten worden (tezamen met het jaarverslag). Die verplichting blijft bestaan, omdat op dat moment ook de accountant de overzichten heeft kunnen controleren. Dat is bij de overzichten die op basis van artikel 41 worden aangeleverd en op basis van het voorgestelde artikel 43 openbaar worden gemaakt niet noodzakelijkerwijs het geval.

In het vierde lid is geregeld dat zolang de Autoriteit de overzichten, genoemd in het eerste lid, nog niet openbaar heeft gemaakt, de Wet open overheid niet van toepassing is op deze documenten.

In het vijfde lid is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling modellen vast te kunnen stellen voor de overzichten. Omdat ten behoeve van deze overzichten geen andere gegevens worden gevraagd dan ten behoeve van de overzichten die op grond van het voorgestelde artikel 27 moeten worden aangeleverd, is het overigens denkbaar dat geen afzonderlijke modellen zullen worden vastgesteld. In plaats daarvan kunnen ook de modellen die op grond van het voorgestelde artikel 27,

derde lid, zijn vastgesteld aangewezen worden als de modellen die voor de in het voorgestelde artikel 41, eerste lid, genoemde overzichten moeten worden gebruikt.

Artikel 42 (Aanlevering financiële overzichten na verkiezingen)

In het eerste lid is geregeld dat de politieke partij waarvan de aanduiding, of een afkorting daarvan, bij een Tweede Kamerverkiezing boven een lijst heeft gestaan, uiterlijk één maand na de dag van de stemming enkele overzichten moet aanleveren bij de Autoriteit. Het gaat om overzichten van door haar ontvangen giften en door haar aangegane schulden. Zie ook het voorgestelde artikel 41, eerste lid.

Bij een Tweede Kamerverkiezing worden op grond van het voorgestelde artikel 41, eerste lid, al eerder overzichten bij de Autoriteit aangeleverd. De daarin voorkomende gegevens hebben betrekking op een periode tot en met de eenentwintigste dag vóór de dag van de stemming. In het tweede lid is geregeld dat de in artikel 42, eerste lid, genoemde overzichten betrekking hebben op het restant van de verkiezingsperiode: de twintigste dag vóór de dag van de stemming tot en met de dag van de stemming zelf. Het derde en vierde lid zijn gelijk aan het vierde en vijfde lid van het voorgestelde artikel 41.

Het derde lid bepaalt dat de Autoriteit het overzicht uiterlijk twee maanden na de dag van stemming openbaar moet maken. Daarbij wordt van de gegevens over het adres van de donateur of uiteindelijk belanghebbende uitsluitend de woonplaats openbaar gemaakt. Op verzoek van een politieke partij de vermelding van de naam en de woonplaats van de donateur achterwege indien dit naar het oordeel van de Autoriteit gelet op het belang van de veiligheid van de donateur is aangewezen. De persoonsgegevens die in het overzicht voorkomen mag de Autoriteit maximaal zeven jaar bewaren.

Artikel 43 (Openbaarmaking financiële overzichten)

In dit wetsartikel is geregeld wat de Autoriteit moet doen met de overzichten die politieke partijen rond Tweede Kamerverkiezingen bij haar aanleveren. In het eerste lid is geregeld dat de Autoriteit de door haar ontvangen overzichten zo spoedig mogelijk op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar moet maken. Betreft het de overzichten die in de aanloop naar de dag van de stemming worden aangeleverd – het voorgestelde artikel 41 –, dan heeft de Autoriteit hier maximaal een week de tijd voor. Betreft het de overzichten die de Autoriteit na afloop van de stemming worden aangeleverd – het voorgestelde artikel 42 –, dan houdt zo spoedig mogelijk in dat de overzichten uiterlijk twee maanden na de dag van de stemming openbaar gemaakt worden.

De regels omtrent de bescherming van persoonsgegevens zijn dezelfde als in het voorgestelde artikel 32, tweede en derde lid. In het derde lid is bepaald dat de persoonsgegevens die in de op grond van de voorgestelde artikelen 41 en 42 aan de Autoriteit verstrekte overzichten voorkomen, maximaal zeven jaar door de Autoriteit worden bewaard.

Het vierde lid bevat een mogelijkheid af te wijken van de plicht om in het openbaar te maken overzichten de naam en woonplaats van de donateur te vermelden. Het is voorstelbaar dat in bepaalde situaties vermelding van naam en woonplaats in combinatie met een gift van meer dan € 1.000,– aan een bepaalde politieke partij een gevaar kan opleveren voor de veiligheid van de desbetreffende donateur. Wanneer dat precies het geval is, is niet te voorzien. Om die reden is voor de toepassing dit artikel een

clausule opgenomen op grond waarvan de Autoriteit op verzoek van een partij de openbaarmaking van naam en woonplaats van een donateur of uiteindelijk belanghebbende achterwege kan laten, indien dat naar haar oordeel nodig is gelet op het belang van de veiligheid van die donateur of uiteindelijk belanghebbende. De toetsing aan de uitzonderingsgrond zal in eerste instantie geschieden op basis van de motivering bij het verzoek daartoe door de desbetreffende politieke partij. De partij dient aan te tonen wat het concrete gevaar is voor de veiligheid van de desbetreffende persoon dat mogelijk kleeft aan het vermelden van naam en woonplaats van een donateur. Verder dient de Autoriteit bij de openbaarmaking de toepassing van dit artikellid te motiveren.

Artikel 44 (Openbaarmaking overzichten)

Zie de toelichting bij het voorgestelde artikel 33.

Artikel 45 (Neveninstellingen)

Dit artikel bepaalt dat op een neveninstelling van een politieke partij die aan een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer deelneemt, de artikelen 41 tot en met 44 van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betekent dat de aanvullende openbaarmakingsplicht inzake giften en schulden voorafgaand en na een verkiezing voor de Tweede Kamer ook geldt voor een neveninstelling van een politieke partij. Neveninstellingen verstrekken de overzichten evenwel niet zelf aan de Autoriteit; dat doet de politieke partij door wie zij als neveninstellingen zijn aangewezen voor hen. In het tweede lid is daartoe bepaald dat de neveninstelling alle informatie die voor de overzichten nodig is aan de politieke partij verstrekt. Die informatie kan uiteraard ook in de vorm van complete overzichten worden aangeboden. De communicatie over de overzichten van neveninstellingen verloopt echter altijd via de politieke partij.

Artikel 46 (Politieke verenigingen)

Op een bij de Tweede Kamerverkiezing betrokken politieke vereniging zijn de in dit hoofdstuk opgenomen regels inzake de financiën van overeenkomstige toepassing. Voor politieke verenigingen die participeren bij een Tweede Kamerverkiezing gelden dus dezelfde regels als voor politieke partijen.

In onderdeel a is bepaald dat op politieke verenigingen waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan bij een Tweede Kamerverkiezing boven een lijst staat een financiële administratie moeten bijhouden. Dat betekent dat de vereniging over een periode de in de voorgestelde artikelen 16 tot en met 25 bedoelde registratie dient te voeren van giften (van meer dan € 1.000,–) alsmede van de schulden en een overzicht daarvan aan de Autoriteit moet verstrekken.

In onderdeel b is geregeld dat de regels ten aanzien van de maximum gecombineerde gift (het voorgestelde artikel 26) en de meldplicht voor substantiële giften (het voorgestelde artikel 28) pas ingaat met ingang van de dag van de kandidaatstelling.

In onderdeel c is vastgelegd dat de genoemde regels gelden met ingang van 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal plaatsvindt tot en met de dag van de stemming.

Artikel 47 (Individuele kandidaten van politieke verenigingen)

In het eerste lid is geregeld dat degene die kandidaat is voor een politieke vereniging het aanvaard hebben van een gift binnen vijf werkdagen moet melden bij de politieke partij. Kandidaat in de zin van deze wet is niet alleen degene die daadwerkelijk gekozen kan worden, maar ook degene die op een conceptkandidatenlijst – d.w.z. een kandidatenlijst die nog niet bij het centraal stembureau is ingeleverd – staat vermeld of daarop wil worden vermeld. Zie de toelichting bij het begrip kandidaat, dat in het voorgestelde artikel 1 is gedefinieerd. De verplichting vangt aan vanaf de eenenveertigste dag voor de dag van de kandidaatstelling. Dit is de eerste dag waarop geen verzoek tot registratie met het oog op de eerstkomende Tweede Kamerverkiezing meer kan worden ingediend. Zie ook artikel G 1 van de Kieswet.

Het tweede lid bepaalt dat op een kandidaat de artikelen 41 tot en met 44 van overeenkomstige toepassing zijn. Dit betekent dat de aanvullende openbaarmakingsplicht inzake giften voorafgaand en na een verkiezing voor de Tweede Kamer ook geldt voor individuele kandidaten die zich aan een politieke vereniging verbonden hebben. De bepalingen moeten wel gelezen worden met in achtneming van hetgeen in de onderdelen a t/m e is bepaald.

In het tweede lid, onderdeel a, is bepaalt dat kandidaten alleen de giften hoeven bij te houden die zij hebben aanvaard ten behoeve van hun (toekomstige) kandidatuur, ten behoeve van de verkiezingscampagne of, meer in het algemeen, ten behoeve van de politieke partij. In het voorgestelde artikel 1 is een gift gedefinieerd als «een geldelijke bijdrage, anders dan subsidie, of een gift in natura». Door de beperking in onderdeel a wordt voorkomen dat ook inkomsten uit bijvoorbeeld salaris openbaar gemaakt moeten worden.

Het tweede lid, onderdeel b, verklaart op de giften van kandidaten de artikelen 17 en 18 en 20 tot en met 25 van overeenkomstige toepassing. Het komt er kort gezegd op neer dat in de verkiezingscampagneperiode alle artikelen over het aanvaarden van giften door politieke verenigingen van overeenkomstige toepassing zijn op kandidaten.

Het tweede lid, onderdeel c, bepaalt dat de informatie die kandidaten voor de eerste overzichten aanleveren altijd betrekking moet hebben op de periode tussen 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt tot en met de eenentwintigste dag vóór de dag van de stemming. Deze periode is gelijk aan het huidige artikel 34, tweede lid, van de Wfpp.

Het tweede lid, onderdeel d bepaalt dat een politieke vereniging de overzichten aan de Autoriteit moet verstrekken van de giften die een kandidaat heeft ontvangen. De politieke vereniging kan het overzicht met de genoemde gegevens alleen verstrekken als zij daarover beschikt, daarom dient de kandidaat de politieke partij van de benodigde gegevens te voorzien.

Voor individuele kandidaten geldt, om de redenen die in paragraaf 5.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zijn genoemd, niet dat ook hun schulden moeten worden geregistreerd en openbaar gemaakt. De openbaarmaking betreft aldus alleen giften. Dit is geregeld in het tweede lid, onderdeel e. Omdat een politieke partij in de zin van deze wet ook altijd een politieke vereniging is, gelden de in deze bepaling opgenomen verplichtingen ook ten aanzien van personen die kandidaat staan voor een politieke partij.

Individuele kandidaten verstrekken de overzichten evenwel niet zelf aan de Autoriteit; dat doet de politieke vereniging namens welke zij op de kandidatenlijst staan. In het derde lid is daartoe bepaald dat de kandidaat alle informatie die voor de overzichten nodig is aan de politieke partij verstrekt.

Artikel 48 (Blanco lijsten)

Voor deelname aan verkiezingen is de organisatievorm van politieke vereniging niet vereist. Kandidatenlijsten kunnen worden ingediend door een aantal individuele stemgerechtigden. Op hen zijn dezelfde regels van toepassing als op personen die kandidaat zijn gesteld op lijsten waarboven de aanduiding van een politieke vereniging of een afkorting daarvan is geplaatst. De kandidaat die als eerste op de kandidatenlijst is geplaatst, is verantwoordelijk voor de tijdige aanlevering bij de Autoriteit van de overzichten van ontvangen giften, bedoeld in de voorgestelde artikelen 41, eerste lid, en 42, eerste lid. Voor een nadere toelichting op de inhoud van de voorgenoemde artikelen die van overeenkomstige toepassing zijn, wordt verwezen naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 46.

Artikel 49 (Verwerkingsgrondslag)

Deze bepaling bevat de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens welke tot de categorie bijzondere persoonsgegevens behoren. De redenen voor de verwerking zijn vergelijkbaar met de redenen die daarvoor bij artikel 51 zijn aangevoerd. In casu vindt de verwerking plaats omwille van een zwaarwegend algemeen belang, namelijk ter bevordering van de integriteit van het verkiezingsproces, het tegengaan van ongewenste belangenverstrengeling en het bevorderen van een zuiver democratisch proces.

Artikel 50 (Toepassingsbereik hoofdstuk 5)

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

Artikel 51 (Aanvraag tot subsidieverlening aan politieke partij)

In het eerste lid is geregeld dat een politieke partij op basis van deze wet subsidie kan aanvragen voor in de Wpp aangewezen subsidiabele activiteiten. Welke activiteit dit betreft is uitgewerkt in het voorgestelde artikel 55.

In het tweede lid is bepaald dat de subsidie kan worden aangevraagd bij de Autoriteit. Het verzoek om subsidie voor een kalenderjaar moet vóór 1 november van het daaraan voorafgaande jaar door de partij bij de Autoriteit zijn ingediend. Anders dan onder de huidige Wfpp hoeft niet langer een aanvraag tot verlening van het voorschot te worden ingediend. Dit voorschrift is geschrapt, omdat het overbodig is. In de huidige Wfpp was immers ook al bepaald dat als er subsidie wordt verleend, 80% van dit bedrag als voorschot wordt uitgekeerd. Dat voorschrift is behouden. Zie het voorgestelde artikel 60 van deze wet.

Op de verstrekking van subsidie aan politieke partijen zijn de algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Er is echter van afgezien om op basis van artikel 4:58, eerste lid, van de Awb

afdeling 4.2.8 van die wet, dat over per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen gaat, van toepassing te verklaren. De reden hiervoor is dat die afdeling bedoeld is voor, en toegesneden is op, een situatie waarin de subsidieverlener sterk betrokken is bij de subsidieontvanger en waarbij de subsidieverlener tot op zekere hoogte ook invloed behoort te kunnen uitoefenen op het beleid van de subsidieontvanger. Zeker dit laatste is bij de verlening van subsidie aan politieke partijen hoogst onwenselijk.

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

In het vierde lid is geregeld dat bij ministeriële regeling eisen gesteld kunnen worden aan de inrichting van het activiteitenplan, de begroting en de opgave van het ledenaantal. Het kan zowel de vormgeving betreffen als de daarin op de nemen gegevens.

Artikel 52 (Aanvraag tot subsidieverlening aan neveninstellingen)

Een politieke partij kan één politiek-wetenschappelijk instituut, één politieke jongerenorganisatie en één instelling voor buitenlandse activiteiten als neveninstelling aanwijzen. Om deze neveninstellingen financieel te kunnen ondersteunen, kan een politieke partij de in het voorgestelde artikel 51 bedoelde aanvraag tot het verlenen van subsidie uitbreiden met een verzoek haar ook subsidie te verlenen ten behoeve van de neveninstellingen die door de Autoriteit voor haar zijn geregistreerd. Uit de woorden «heeft aangewezen» in het eerste lid volgt dat op het moment dat de aanvraag tot het verlenen van subsidie wordt ingediend, de neveninstelling al wel als zodanig moet bestaan en al moet zijn aangewezen als politiek-wetenschappelijk instituut, politieke jongerenorganisatie of instelling voor buitenlandse activiteiten. Met de woorden «mede (...) omvatten» is in het eerste lid bovendien tot uitdrukking gebracht dat het één en dezelfde subsidieaanvraag betreft. Een deel van de aangevraagde subsidie voor de politieke partij is dus bedoeld voor de neveninstellingen. Dat deel is ook geoormerkt. Zie daarover het voorgestelde artikel 59. Dit brengt met zich mee dat als er geen subsidie wordt verleend aan de politieke partij ten behoeve van haar eigen activiteiten, zij ook geen subsidie kan ontvangen ten behoeve van de door haar aangewezen neveninstellingen. Dit was onder de Wfpp ook al het geval en is nu expliciet vastgelegd in het tweede lid.

In het eerste lid is het voorgestelde artikel 51, derde lid, van toepassing verklaard. Dit houdt in dat de politieke partij van elke neveninstelling ten behoeve waarvan zij subsidie wil aanvragen ook een activiteitenplan en begroting moet indienen. Betreft het een politieke jongerenorganisatie dan moet daarnaast ook een raming worden gegeven van het verwachtte aantal leden van deze neveninstelling op de peildatum. Zie ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 54.

Artikel 53 (Informatieverstrekking en aanvraagformulier)

Met uitzondering van hoofdstuk 9, dat over klachtbehandeling gaat, is de Algemene wet bestuursrecht in beginsel niet van toepassing op de Nederlandse autoriteit politieke partijen indien zij handelt of een besluit neemt ten aanzien van een in Caribisch Nederland gevestigde politieke partij. Daarom zijn in de Wpp enkele normen uit die wet overgenomen die uitsluitend van toepassing zijn op in een van de openbare lichamen gevestigde politieke partijen.

Het tweede lid is ontleend aan artikel 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Hierin is vastgelegd dat degene die een aanvraag indient daarbij alle gegevens en bescheiden moet verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag relevant zijn en waarover hij redelijkerwijs kan beschikken.

Het derde lid is ontleend aan artikel 4:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Op basis van die bepaling kan de Nederlandse autoriteit politieke partijen een aanvraagformulier ten behoeve van de subsidieaanvraag vaststellen en aan politieke partijen ter beschikking stellen. Dit artikellid zorgt ervoor dat de Autoriteit dezelfde bevoegdheid heeft ten aanzien van de in Caribisch Nederland gevestigde politieke partijen.

Artikel 54 (Subsidievoorwaarden)

Deze wet voorziet niet in een definitie van het begrip «subsidie». Hierin is immers reeds voorzien in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb. Voor een toelichting op die definitie wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de derde tranche van de Awb (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 30 e.v.).

Het eerste lid bevat de voorwaarden waaraan een politieke partij moet voldoen om zelf voor subsidie in aanmerking te komen. Daarvoor moet sprake zijn van een politieke partij. Aan een politieke vereniging wordt geen subsidie verleend op basis van deze wet. Ten tweede moet de politieke partij aan een aantal voorwaarden voldoen. De partij moet op de peildatum – de eerste dag van het kalenderjaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd – naar verwachting duizend leden hebben die vergader- en stemrecht hebben en elk per jaar minimaal € 12,– contributie betalen. Uiteraard behouden politieke partijen de vrijheid om andere (buitengewone) lidmaatschappen aan te bieden. Gedacht kan worden aan een lidmaatschap tegen gereduceerd tarief voor minima of een apart lidmaatschap voor sympathisanten die graag de partij steunen maar geen behoefte hebben aan zeggenschapsrechten. Deze leden zijn leden in de zin van het verenigingsrecht, maar zij tellen niet mee bij het bepalen van de hoogte van de subsidie. Zij kunnen slechts als leden in de zin van deze wet worden beschouwd wanneer aan alle lidmaatschapsvoorwaarden is voldaan.

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

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

Een politieke partij kan gelijktijdig met haar aanvraag tot het verlenen van subsidie ook subsidie aanvragen voor een of meer van haar neveninstellingen. Aan het ontvangen van subsidie ten behoeve van de door een politieke partij aangewezen jongerenorganisatie zijn aanvullende voorwaarden verbonden. Deze zijn in het tweede lid vastgelegd. De politieke jongerenorganisatie moet op de peildatum minimaal 100 leden tellen van minimaal 14 en maximaal 27 jaar oud. Zij moeten vergader- en stemrecht hebben en jaarlijks ten minst € 5,– contributie betalen. Het lidmaatschap van de jongeren moet daarenboven blijken uit een uitdrukkelijke wilsverklaring. Met uitzondering van de leeftijdsgrens zijn de voorwaarden voor het lidmaatschap van een politieke jongerenorganisatie in beginsel niet anders dan die voor het lidmaatschap van een politieke partij. Zie daarom ook de toelichting bij het eerste lid. Om te waarborgen dat een politieke jongerenorganisatie ook echt primair een jongerenorganisatie is, is in het onderdeel b bepaald dat het ledenbestand van de politieke jongerenorganisatie voor twee derden uit leden moet bestaan die voldoen aan de in onderdeel a genoemde kenmerken.

Met name bij kleine of beginnende politieke partijen kan het voorkomen dat zij op het moment dat de aanvraag tot het verlenen van subsidie laatstelijk kan worden ingediend nog niet beschikken over het vereiste aantal leden om voor subsidie op basis van deze wet in aanmerking te komen. Dit moment ligt immers twee maanden vóór de peildatum. Met het oog op deze omstandigheid is in het derde lid geregeld, dat óók subsidie kan worden verleend aan de politieke partij die verwacht op de peildatum aan de in het eerste lid gestelde voorwaarden te zullen voldoen. Blijkt de betreffende politieke partij naderhand toch niet aan alle in het eerste lid gestelde voorwaarden te hebben voldaan, dan is de subsidie onrechtmatig verleend en zal de Autoriteit de verleende subsidie volledig moeten terugvorderen. Voor het verlenen van subsidie ten behoeve van politieke jongerenorganisaties geldt mutatis mutandis eenzelfde regeling.

Artikel 55 (Subsidiabele activiteiten)

Dit wetsartikel bevat een limitatieve opsomming van de activiteiten waartoe de subsidie door de politieke partij kan worden aangewend. De activiteiten zijn zo breed en divers geformuleerd dat in beginsel alle reguliere partijactiviteiten voor subsidie in aanmerking komen. Deels is er ook sprake van een zekere overlap. In beginsel mag het subsidiebedrag door een politieke partij naar eigen inzicht voor alle genoemde activiteiten worden aangewend. Een deel van het subsidiebedrag is evenwel geoormerkt. Zie daarover het voorgestelde artikel 59.

Onderdeel a (Politieke vorming en scholing)

Politieke vormings- en scholingsactiviteiten worden vaak verricht door daartoe ingestelde instituten. Politieke partijen hebben een prominente rol bij de vorming, scholing en coaching van politieke ambtsdragers alsmede van actieve partijleden. De subsidie versterkt de mogelijkheid dat partijen – naar eigen inzicht en politieke opvatting – professionele cursussen en opleidingen kunnen realiseren.

Onderdeel b (Informatievoorziening)

Het informeren van kiezers is een kerntaak van politieke partijen. Het gaat hierbij zowel om informatievoorziening op papier als om informatievoorziening via andere media zoals internet. Onder informatievoorziening moet ook worden begrepen de productie van radio en tv uitzendingen. De subsidie die partijen ontvangen kan dus ook gebruikt worden voor het

maken van politieke uitzendingen, ongeacht het medium dat daarvoor wordt gebruikt. Eventueel kunnen deze uitgaven ook worden gebracht onder verkiezingscampagnes (onder i). Informatievoorziening aan de leden beoogt hen inhoudelijk betrokken te houden bij de activiteiten van de politieke partij. Op die manier kan ook bevorderd worden dat het aantal actieve leden groeit (zie ook: werven van leden, onder f).

Onderdeel c (Buitenlandse zusterpartijen)

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

Onderdeel d (Politiek-wetenschappelijke activiteiten)

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

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

Veel politieke partijen kennen een gelieerde jongerenorganisatie. Om voor subsidie op grond van de wet in aanmerking te komen dient de jongerenorganisatie aan een aantal voorwaarden te voldoen. Zie het voorgestelde artikel 54, tweede lid, van deze wet. Het bedrag dat ten behoeve van de politieke jongerenorganisatie aan een politieke partij wordt toegekend, is een zogenaamd geoormerkt bedrag. Indien de politieke partij dit wenst, kan zij natuurlijk (daarnaast) ook nog een deel van het resterende subsidiebedrag besteden aan de bevordering van de politieke participatie van jongeren en/of de participatie van andere groepen burgers die in de politiek ondervertegenwoordigd zijn. In de wet is niet vastgelegd welke groepen burgers minder dan gemiddeld politiek actief zijn. Aldus staat het politieke partijen vrij om zelf een groep aan te wijzen. Bijvoorbeeld: vrouwen, personen met een migratieachtergrond of mensen die in een bepaald deel van Nederland woonachtig zijn.

Onderdeel f (Werving van leden)

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

Onderdeel g (Betrekken van niet-leden)

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

kunnen er mede op gericht zijn om als politieke partij nieuwe leden te werven en zodoende de politieke participatie van burgers te vergroten.

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

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

Onderdeel i (Verkiezingscampagnes)

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

Artikel 56 (Subsidietermijn)

De subsidie aan een politieke partij wordt per kalenderjaar verleend. Dat wil zeggen: telkens voor een periode die aanvangt op 1 januari en doorloopt tot en met 31 december van hetzelfde jaar. Een subsidiejaar valt daarmee samen met een begrotingsjaar. Op dit uitgangspunt bestaat overigens wel een uitzondering. Deze uitzondering doet zich voor als een politieke vereniging door de deelname aan een verkiezing een politieke partij wordt in de zin van deze wet. Zie daarover het voorgestelde artikel 62.

Artikel 57 (Subsidiebedragen)

In het eerste lid wordt de maximumhoogte van aan een politieke partij te verlenen subsidie bepaald. De subsidie bestaat uit vier elementen: een algemeen bedrag (onder a), een bedrag voor een politiek-wetenschappelijk instituut (onder b), een bedrag voor politieke jongerenorganisatie (onder c) en een bedrag voor een instelling voor buitenlandse activiteiten (onder d). Aan politieke partijen kan alleen subsidie worden verleend ten aanzien van de elementen die op hen van toepassing zijn. Uitgangspunt is dat het aan de partijen zelf is om te bepalen voor welke (subsidiabele) activiteiten de aan toekomende subsidie wordt aangewend. Sommige bedragen zijn echter geoormerkt. Zie daarover het voorgestelde artikel 59.

Bij de berekening van de hoogte van verschillende elementen waaruit het subsidiebedrag bestaat, is het aantal Kamerzetels dat een politieke partij heeft een factor die daarbij wordt verdisconteerd. Uit het voorgestelde artikel 58 volgt dat voor het aantal zetels van een politieke partij wordt uitgegaan van het aantal zetels dat bij de laatstgehouden verkiezing is toegekend aan de lijst waarboven de aanduiding van die politieke partij stond vermeld. Dit uitgangspunt vloeit voort uit het evaluatierapport van de commissie-Veling, die adviseerde om nieuwe politieke groeperingen geen subsidie te geven voordat is gebleken dat ze voldoende electorale steun hebben, in de vorm van ten minste één Kamerzetel.[249] Dit uitgangspunt leidt ertoe dat het aantal Kamerzetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing heeft behaald, leidend wordt gedurende de hele zittingstermijn van het vertegenwoordigend orgaan. Dit heeft als bijkomend voordeel dat het bijdraagt aan de door veel politieke partijen gewenste stabilisering van hun subsidie. Door de subsidie voortaan te koppelen aan het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing heeft gewonnen, kennen de politieke partijen aan het begin van een nieuwe zittingstermijn van de Kamer ongeveer de hoogte van hun subsidie voor de komende jaren. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting. Zie het voorgestelde artikel 63 voor de gevolgen van een samenvoeging van aanduidingen boven een kandidatenlijst waaraan bij de verkiezing een of meer zetels zijn toegewezen.

Het eerste lid, onder a, bevat het algemene subsidiebedrag voor een politieke partij. Deze wordt berekend aan de hand van een aantal componenten en verdeelmaatstaven, waarbij de bestaande Wfpp-onderverdeling in een basisbedrag, een bedrag per Kamerzetel en een bedrag per op de peildatum verwacht betalend lid met zeggenschapsrecht wordt gehandhaafd. Het basisbedrag is een vast bedrag dat altijd aan een subsidiabele landelijke politieke partij in de vorm van subsidie wordt uitgekeerd.

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

Het eerste lid, onderdeel c, betreft het subsidiebedrag ten behoeve van de politieke jongerenorganisatie. Het subsidiebedrag ten behoeve van politieke jongerenorganisaties wordt bepaald door drie componenten: een basisbedrag, een bedrag per Kamerzetel (van de moederpartij) en een bedrag per op de peildatum verwacht betalend lid. Het betreft hier een verwacht aantal leden, omdat de aanvraag tot subsidieverlening al twee maanden vóór de peildatum moet worden ingediend.

Het eerste lid, onderdeel d, bevat de berekeningswijze van het subsidiebedrag ten behoeve van de instelling voor buitenlandse activiteiten. Dit element van de subsidie is opgebouwd uit twee componenten. Allereerst een basisbedrag en daar bovenop een geldbedrag voor iedere Kamerzetel die bij de laatstgehouden verkiezing is toegewezen aan de lijst waarboven de aanduiding van die politieke groepering stond vermeld.

Een afwijking ten opzichte van de verdeelsystematiek van het Matra Programma Politieke Partijen (MPPP) is dat de subsidie op basis van de in de Wpp voorziene verdeelsystematiek niet is beperkt tot een limitatieve lijst van landen. Het is aan de partijstichtingen zelf om te bepalen voor

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

welke landen ze de subsidie willen benutten. De subsidieverstrekker heeft hier geen inhoudelijke bemoeienis mee. De enige voorwaarde is dat de subsidie wordt gebruikt voor de activiteiten genoemd in de wet.

Voor de vaststelling van het verwachtte aantal leden van een politieke partij en het verwachtte aantal leden van een politieke jongerenorganisatie wordt ingevolge het tweede lid uitgegaan van de aantallen die zij verwachtten op 1 januari te hebben. Alleen in het geval dat als gevolg van verkiezingen een nieuwe partij in de Staten-Generaal wordt gekozen, geldt een afwijkende peildatum. Zie daarvoor het voorgestelde artikel 62.

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

Artikel 58 (Zeteltal)

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

Artikel 59 (Geoormerkte subsidiebedragen)

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

Artikel 60 (Subsidieverlening)

In het eerste lid is vastgelegd dat de Autoriteit vóór 1 januari van het kalenderjaar een besluit neemt op een aanvraag tot verlening van subsidie op grond van deze wet.

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

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

De hoogte van de subsidie wordt berekend in euro's. Op grond van artikel 2 van de Wet geldstelsel BES is de munteenheid in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba echter de Amerikaanse dollar. Daarom is in het vierde lid voorgeschreven dat dit bedrag wordt omgerekend in dollars voor landelijke politieke partijen die in Caribisch Nederland gevestigd zijn. Dit geldt ook voor het voorschot.

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

Artikel 61 (Aanpassing subsidieverleningsbesluit)

De hoogte van de subsidie die aan een politieke partij wordt verleend, is mede afhankelijk van het aantal Kamerzetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing heeft behaald. In voorkomende gevallen is dit de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing; in een enkel geval de laatstgehouden Eerste Kamerverkiezing. Zie hierover het voorgestelde artikel 58. Omdat er een relatie bestaat tussen de hoogte van de subsidie en het aantal Kamerzetels, is geregeld dat het besluit tot subsidieverlening kan worden aangepast als het aantal Kamerzetels van een politieke partij wijzigt als gevolg van een verkiezing. Dit kan in vijf situaties. Deze worden in het eerste en tweede lid benoemd.

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

In het tweede lid zijn drie andere situaties benoemd waarin – als het aantal Kamerzetels waarop de subsidie wordt gebaseerd toeneemt – een politieke partij een aanvraag tot aanpassing van het besluit tot subsidieverlening kan indienen of – als het aantal Kamerzetels waarop de subsidie wordt gebaseerd afneemt – de Autoriteit ambtshalve tot aanpassing van dat besluit kan overgaan. Onderdeel a betreft de situatie dat de subsidie die aan een politieke partij is verleend is gebaseerd op het aantal Kamerzetels dat de partij bij een eerdere Eerste Kamerverkiezing wist te winnen en lopende het subsidiejaar een Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt waarbij de politieke partij alsnog een of meer zetels wint. Ingevolge het voorgestelde artikel 58 wordt de hoogte van de subsidie immers primair bepaald door het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezing heeft gewonnen. Onderdeel b bevat een spiegelbeeldige situatie. Het betreft de situatie dat de subsidie die aan een politieke partij is verleend is gebaseerd op het aantal Kamerzetels dat de partij bij een eerdere Tweede Kamerverkiezing wist te winnen, de partij bij de meest recente Tweede Kamerverkiezing géén enkele zetel wint (en dus uit de Kamer verdwijnt) maar nog wel een of meer Kamerzetels in de Eerste Kamer heeft. Ingevolge het voorgestelde artikel 58 zal de hoogte van de subsidie in dat geval in het vervolg worden gebaseerd op het aantal zetels dat de politieke partij in de Eerste Kamer heeft. Onderdeel c, tot slot, betreft de situatie dat een politieke partij een aanvraag tot het verlenen van subsidie voor het komend kalenderjaar moet indienen op een moment dat zij eigenlijk niet goed in staat is daarbij een passende begroting en een passend activiteitenplan voor het komend kalenderjaar te presenteren. Dit is het geval als kort voor het moment dat de aanvraag moet zijn ingediend – 1 november – een Tweede Kamerverkiezing plaatsvindt en de politieke partij bijgevolg onvoldoende tijd heeft om haar begroting en bij te stellen. En dit is het geval als een Tweede Kamerverkiezing wordt gehouden in het vierde kwartaal van een jaar en de uitslag van de verkiezing zelfs nog niet bekend is op het moment dat politieke partijen al hun begroting en activiteitenplan voor het komend jaar moeten indienen.

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

In het vierde lid is geregeld dat de subsidie trapsgewijs omhoog of omlaag wordt bijgesteld. Daartoe wordt eerst gekeken hoeveel subsidie op basis van het oude aantal Kamerzetels aan een politieke partij is verleend. Dit staat in het eerder genomen besluit tot subsidieverlening. Dit

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

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

Artikel 62 (Subsidie nieuwe politieke partij)

In het eerste lid is bepaald dat deze bepaling ziet op de situatie dat een politieke vereniging – of politieke stichting, want die is ingevolge het voorgestelde artikel 4 met een vereniging gelijkgesteld – een politieke partij wordt. Het gaat dus om een politieke vereniging waarvan de aanduiding boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegewezen, terwijl bij de laatstgehouden verkiezing dat niet het geval was, hetzij omdat de aanduiding van die politieke vereniging bij de laatstgehouden verkiezing niet boven een lijst heeft gestaan, hetzij omdat bij die verkiezing geen zetel aan die lijst is toegewezen. Als een organisatie lopende het kalenderjaar een politieke partij wordt, dan geldt voor deze partij niet per se een heel kalenderjaar als subsidiejaar. Bepaald is dat de subsidie dan aanvangt met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand, voorafgaand aan de maand waarin de verkiezing plaatsvond. Vond de stemming plaats in maart van jaar X, dan ontstaat dus een recht op subsidie vanaf 1 december van het daaraan voorafgaande jaar. De hoogte van de subsidie wordt naar evenredigheid vastgesteld. Heeft een politieke partij gedurende acht maanden recht op subsidie, dan ontvangt die partij 8/12 van het op basis van het voorgestelde artikel 57 van deze wet berekende bedrag. Heeft een partij vanaf 1 december van het jaar voorafgaand aan het verkiezingsjaar recht op subsidie, dan ontvangt zij 13/12 van het op grond van het voorgestelde artikel 57 berekende bedrag.

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

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

Artikel 63 (Gevolgen gezamenlijke kandidatenlijst)

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

In het eerste lid zijn drie cumulatieve voorwaarden gesteld waaraan een politieke partij die voor het behalen electoraal succes samenwerkt met een of meer andere politieke partijen moet voldoen om voor subsidie in aanmerking te blijven komen. De eerste voorwaarde is dat bij de laatstgehouden verkiezing de door deze politieke partij geregistreerde aanduiding dan wel een afkorting daarvan samen met de aanduiding van een of meer andere politieke partijen boven een kandidatenlijst moet hebben gestaan. Het betreft de zogenoemde «samenvoeging van aanduidingen». De mogelijkheid daartoe is neergelegd in artikel H 3, derde lid, van de Kieswet. De tweede voorwaarde is dat bij de verkiezing aan deze lijst een of meer zetels toegewezen moeten zijn. Het hebben van een of meer zetels is immers de voorwaarde voor een politieke vereniging om een politieke partij in de zin van deze wet te zijn. De derde en laatste voorwaarde is dat de samenwerking moet zijn aangegaan door politieke partijen die eerder afzonderlijk aan een verkiezing hebben deelgenomen en daarbij zelfstandig een of meer Kamerzetels hebben behaald. Om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen moet een politieke partij dus al wel eerder hebben bewezen dat in de samenleving voldoende draagvlak is voor haar bestaan. Op deze manier wordt voorkomen dat de samenvoeging van aanduidingen gebruikt kan worden als een makkelijke manier om voor subsidie in aanmerking te komen. Daar staat tegenover dat als twee politieke partijen elk zetels hebben in de Tweede Kamer en ervoor kiezen om samen te werken deze samenwerking geen negatieve financiële consequenties mag hebben. Besluiten zij echter samen te werken met een of meer politieke verenigingen die nog géén zetels in de Tweede Kamer hebben, dan verliezen zij de aanspraak op subsidie op basis van deze wet.

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

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

van het besluit tot subsidieverlening als bedoeld in het voorgestelde artikel 61, eerste lid. De verklaring kan dus bij dit verzoek worden gevoegd.

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

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

Artikel 64 (Subsidie na verkiezingsjaar)

In het eerste lid is bepaald dat dit wetsartikel van toepassing is als een politieke partij een aanvraag tot het verlenen van subsidie heeft ingediend in een jaar dat een Tweede Kamerverkiezing of Eerste Kamerverkiezing heeft plaatsgevonden en die verkiezing ertoe heeft geleid dat het aantal zetels van de politieke partij waarop de subsidie voor het komend jaar zal worden gebaseerd anders is dan ten tijde van de subsidieverlening aan die partij voor het lopende (verkiezings)jaar het geval was. Het gaat dus om twee cumulatieve voorwaarden. Eenvoudig gezegd: het gaat om alle situaties waarin lopende het verkiezingsjaar het voorgestelde artikel 61 van toepassing was en een aanvraag tot het verlenen van subsidie van het daaropvolgende jaar wordt ingediend. Op nieuwe politieke partijen als bedoeld in het voorgestelde artikel 62 is deze bepaling niet van toepassing. Bij nieuwe politieke partijen is immers geen sprake van een «verandering» van het aantal Kamerzetels waarop de subsidie zal zijn gebaseerd; zij ontvingen daarvoor immers helemaal geen subsidie.

In het tweede lid is geregeld dat de Autoriteit bij het nemen van het besluit tot subsidieverlening de op grond van het voorgestelde artikel 58 berekende bedragen van rechtswege aanpast. De aanpassing is dezelfde als in het voorgestelde artikel 61, vierde en vijfde lid, is voorzien. Zie daarom ook de toelichting bij dat wetsartikel. Is het aantal zetels toegenomen, dan wordt eerst berekend hoeveel subsidie aan de politieke partij zou zijn verleend op basis van het oude aantal zetels. Daarna wordt berekend hoeveel subsidie aan de politieke partij wordt verleend op basis van het nieuwe aantal zetels. De uitkomst van deze berekening geeft een verschil op jaarbasis. Om tot een verschil op kwartaalbasis te komen wordt de uitkomst gedeeld door vier. Voor elk kwartaal volgend op het kwartaal waarin de stemming heeft plaatsgevonden wordt 25% van het verschil op kwartaalbasis bij het bedrag opgeteld dat de politieke partij op kwartaalbasis zou hebben ontvangen op basis van het oude aantal zetels. In het vierde kwartaal na het kwartaal waarin de stemming heeft plaatsgevonden is dit 100% van het verschil (4 * 25%) en ontvangt de politieke partij feitelijk het bedrag dat bij het nieuwe aantal zetels hoort. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor een dalend zeteltal.

In het derde lid is geregeld dat als er vier kwartalen verstreken zijn na het kwartaal waarin de verkiezing heeft plaatsgevonden politieke partijen per resterend kwartaal een kwart van de subsidie krijgen verleend die zij anders op grond van het voorgestelde artikel 57 op jaarbasis hadden gekregen. Heeft een Tweede Kamerverkiezing plaatsgevonden in mei van jaar X, dan wordt de hoogte van de subsidie in het derde en vierde kwartaal van het verkiezingsjaar dus berekend op basis van het voorge-

stelde artikel 61, vierde lid, van deze wet. In het jaar volgend op het verkiezingsjaar ontvangen zij in de eerste twee kwartalen subsidie waarvan de hoogte is berekend op basis van het voorgestelde artikel 64, tweede lid, en in de overige kwartalen op basis van het voorgestelde artikel 64, derde lid. Voor een nadere uitleg wordt verwezen naar paragraaf 5.1.6 van deze toelichting.

Artikel 65 (Fusie politieke partijen)

Dit artikel voorziet in een regeling voor de omstandigheid dat twee of meer politieke verenigingen met elkaar fuseren.

Om na een fusie in aanmerking te blijven komen voor subsidie is het onder de Wfpp noodzakelijk dat alle bij de fusie betrokken verenigingen politieke partijen zijn. Dat wil zeggen dat zij bij de laatstgehouden verkiezing allemaal hun aanduiding boven een lijst moeten hebben gehad en dat aan elk van die lijsten een of meer zetels toegewezen moeten zijn. Deze voorwaarde is in deze wet niet overgenomen. In het eerste lid is geregeld dat als twee of meer politieke verenigingen fuseren in de zin van artikel 2:309 van het Burgerlijk Wetboek door samen een nieuwe politieke vereniging op te richten, en ten minste één van de samengevoegde politieke verenigingen een politieke partij was, de uit de fusie voortgekomen nieuwe politieke vereniging ook wordt aangemerkt als een politieke partij en derhalve in aanmerking komt voor subsidie op grond van deze wet.

Aan de nieuwe partij wordt in dat geval één basisbedrag toegekend. De wijziging van de subsidie gaat in met ingang van het kalenderjaar volgend op het jaar waarin de fusie heeft plaatsgevonden. Bepalend is dat de politieke partijen zijn samengevoegd. Samenwerking heeft dus geen gevolgen voor de subsidie. Ook een samengaan of fuseren van Kamerfracties heeft geen direct gevolg voor de subsidie, zolang geen sprake is van een samenvoeging van politieke partijen. Onderwerp van de subsidie is immers niet de fractie, maar de politieke partij. Het gaat dus om de politieke partijen en bepalend is de vraag of deze zelfstandig zijn of zijn samengevoegd tot een nieuwe politieke partij.

Niet geregeld was hoe bepaald moet worden hoeveel zetels de uit een fusie voortkomende politieke partij heeft. In het tweede lid is daarom geregeld dat de som van het aantal zetels dat aan de lijsten was toegekend van de bij de fusie betrokken politieke partijen als het aantal zetels van de uit een fusie voortgekomen politieke partij geldt.

Ook nieuw is het derde lid. In het burgerlijk recht zijn twee wijzen waarop rechtspersonen kunnen fuseren. Naast de in het eerste lid omschreven manier, kunnen verenigingen ook fuseren doordat één van hen het vermogen van de andere vereniging(en) onder algemene titel verkrijgt. De verkrijgende vereniging houdt niet op te bestaan. In het kiesrecht wordt in dit verband wel gesproken over de moederpartij-constructie. In het derde lid is geregeld dat ook in dit geval de som van het aantal zetels dat aan de lijsten was toegekend van bij de fusie betrokken politieke partijen als het aantal zetels van de moederpartij heeft te gelden.

Artikel 66 (Aanvraag tot subsidievaststelling voor een politieke partij)

De wijze waarop de subsidie definitief wordt vastgesteld is dezelfde als het geval was onder de Wfpp. De aanvraag tot vaststelling van de subsidie dient te worden ingediend vóór 1 juli van het jaar volgend op het jaar waarvoor de subsidie is verleend. In het tweede lid is voorgeschreven

dat deze aanvraag vergezeld moet gaan van een financieel verslag, een accountantsverklaring en een activiteitenverslag. In het derde lid is ten behoeve van politieke partijen die in Caribisch Nederland gevestigd zijn artikel 53 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 67 (Aanvraag tot subsidievaststelling t.b.v. neveninstellingen)

Een politieke partij kan subsidie aanvragen voor haarzelf en voor haar neveninstellingen. De daaropvolgende aanvragen voor subsidievaststelling – de voorgestelde artikelen 66 en 67 – worden gecombineerd in één aanvraag ingediend. Dit is voorgeschreven in het eerste lid. In het tweede lid is vastgelegd welke documenten de politieke partijen hiertoe moet overleggen. Van elke neveninstelling ten behoeve waarvan een besluit tot subsidievaststelling wordt gevraagd wordt het financieel verslag, de accountantsverklaring en het activiteitenverslag aan de Autoriteit verstrekt. In het derde lid is ten behoeve van politieke partijen die in Caribisch Nederland gevestigd zijn artikel 53 van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 68 (Subsidiebedragen)

De maximumhoogte van de subsidie die aan een politieke partij kan worden verleend is afhankelijk van haar ledental op de peildatum. Omdat deze peildatum na het moment ligt waarop de aanvraag moet zijn ingediend, kan een politieke partij zich bij het indienen van haar aanvraag slechts baseren op een schatting van dit ledental. Daarom wordt in het voorgestelde artikel 68 geregeld dat de Autoriteit ten tijde dat de hoogte van de subsidie definitief wordt vastgesteld en het ledental op de peildatum wél bekend is, opnieuw berekent voor welk bedrag aan subsidie een politieke partij ten hoogste in aanmerking komt. Blijkt dat de partij op de peildatum minder leden had dan zij eerder inschatte, dan kan het zijn dat de subsidie lager wordt vastgesteld dan deze eerder is verleend. Anders zou een politieke partij er voordeel van kunnen hebben om haar ledental structureel te hoog in te schatten. Blijkt daarentegen dat de partij op de peildatum meer leden had dan zij eerder inschatte, dan kan een hoger subsidiebedrag worden vastgesteld. In het laatste geval geldt echter wel als voorwaarde dat als het ledental door de politieke partij juist zou zijn ingeschat, aan haar een hoger subsidiebedrag verleend zou zijn op basis van haar activiteitenplan en haar ingediende begroting.

Artikel 69 (Beschikking tot Subsidievaststelling)

In het eerste lid is geregeld dat de Autoriteit vóór 1 november een besluit neemt op de in het voorgestelde artikel 66 bedoelde aanvraag tot subsidievaststelling. Indien de Autoriteit de gevraagde beschikking niet vóór 1 november kan geven, deelt de Autoriteit dit aan de aanvrager mede en noemt zij daarbij een zo kort mogelijke termijn waarbinnen de beschikking wel tegemoet kan worden gezien. Dit laatste is geregeld in artikel 4:14, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Wanneer een politieke partij door de rechter onherroepelijk is veroordeeld wegens een misdrijf en de strafrechter aan die partij als bijkomende straf de aanspraak op subsidie tijdelijk ontzegt (het voorgestelde artikel 127), heeft die politieke partij gedurende de door de rechter te bepalen periode geen recht op subsidie. Indien die periode (een deel van) het kalenderjaar beslaat waarvoor aan die politieke partij reeds subsidie is verleend, dient de subsidie over dat kalenderjaar naar evenredigheid lager te worden vastgesteld. Het tweede lid biedt hiervoor de grondslag. Indien bijvoorbeeld de ontzegging van de subsidieaanspraak van een politieke partij op

1 oktober ingaat (vgl. artikel 31, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht), betreft dit een ontzegging van drie maanden en wordt het oorspronkelijk vast te stellen subsidiebedrag naar evenredigheid – dus met 3/12, oftewel 25% – verminderd. Omdat het in mindering gebrachte bedrag in de praktijk reeds geheel of gedeeltelijk als voorschot zal zijn verstrekt, is in het derde lid bepaald dat de Autoriteit in alle voorkomende gevallen het in mindering gebrachte bedrag terugvordert. Dit laat onverlet dat de Autoriteit bevoegd blijft overeenkomstig artikel 4:57, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht subsidie terug te vorderen die – anders dan wegens de hierboven genoemde bijkomende straf – onverschuldigd is betaald.

Artikel 70 (Overzicht verstrekte subsidies)

In dit artikel is geregeld dat de Autoriteit jaarlijks aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer een overzicht zendt van de subsidies die aan de politieke partijen zijn verstrekt. Door een vorm van het werkwoord «verstrekken» in deze wetsbepaling te gebruiken is tot uitdrukking gebracht dat het hierbij gaat om zowel de besluiten tot subsidieverlening als recente besluiten tot subsidievaststelling. Voor een voorbeeld van de wijze waarop de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze taak onder de Wfpp heeft uitgevoerd zie Kamerstukken II 2022/23, 36 360 VII, nr. 1, p. 45–46.

Artikel 71 (Terugvordering na onverschuldigde betaling)

Artikel 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de Autoriteit de bevoegdheid om onverschuldigd aan een politieke partij betaalde subsidiebedragen terug te vorderen. Artikel 4:95 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de Autoriteit eenzelfde bevoegdheid ten aanzien van ten onrechte uitbetaalde voorschotten. Beide bepalingen doen een financiële vordering ontstaan van de Autoriteit op een politieke partij. In deze gevallen ontstaat een vordering van de Autoriteit op een politieke partij. Om buiten twijfel te stellend dat deze vordering ook bestaat ten aanzien van in Caribisch Nederland gevestigde politieke partijen is de tekst van artikel 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht in de Wpp overgenomen en van toepassing verklaard ten aanzien van in Caribisch Nederland gevestigde politieke partijen. Daarbij is in het tweede lid verduidelijkt dat de bevoegdheid ook bestaat ten aanzien van betaalde voorschotten, zoals die bevoegdheid ook in artikel 4:95, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is neergelegd. Op deze manier wordt gewaarborgd dat de Autoriteit ten aanzien van in Caribisch Nederland gevestigde politieke partijen dezelfde bevoegdheden heeft als ten aanzien van in Europees Nederland gevestigde politieke partijen.

Artikel 72 (Toepassingsbereik hoofdstuk 6)

Het toepassingsbereik van hoofdstuk 6 strekt zich uit tot alle decentrale politieke verenigingen, inclusief de decentrale politieke partijen.

Artikel 73 (Transparantieplicht)

Het voorgestelde artikel 7 bevat een voorschrift inzake de transparantieplicht van landelijke politieke verenigingen. In dit wetsartikel is die transparantieplicht uitgebreid tot decentrale politieke verenigingen. Indien het een decentrale politieke vereniging in het openbaar lichaam Bonaire, Sint-Eustatius of Saba betreft, is het voorgestelde artikel 8 van overeenkomstige toepassing.

In het voorgestelde artikel 3 is bepaald dat de in deze wet neergelegde regels betreffende decentrale politieke verenigingen ook van toepassing zijn op afdelingen van politieke verenigingen. Daarom is in het tweede lid artikel 7 van overeenkomstige toepassing verklaard. Wat in het voorgesteldeartikel 7 geregeld is ten aanzien van het verenigingsbestuur is mutatis mutandis van toepassing op het afdelingsbestuur van een afdeling. Alleen de verplichting om de statuten openbaar te maken is niet op de afdeling van toepassing verklaard, omdat een afdeling geen statuten heeft.

Artikel 74 (Neveninstellingen)

In het eerste lid is geregeld dat als decentrale politieke verenigingen een of meer neveninstellingen hebben, zij moeten aanwijzen welke rechtspersonen hun neveninstelling zijn. De criteria voor het zijn van neveninstelling zijn bij decentrale politieke verenigingen dezelfde als bij landelijke politieke verenigingen. Het betreft steeds een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid dan wel stichting die uitsluitend of in hoofdzaak erop gericht is om activiteiten of werkzaamheden te verrichten ten bate van ofwel die politieke vereniging dan wel een of meer kandidaten op een kandidatenlijst waarboven de voor deze politieke vereniging geregistreerde aanduiding of een afkorting daarvan staat. Alleen als aan al deze voorwaarden is voldaan kan een rechtspersoon als neveninstelling worden aangewezen.

In het tweede lid is voorgeschreven dat een politieke vereniging de aanwijzing van een rechtspersoon als haar neveninstelling op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar moet maken. Bijvoorbeeld op haar website. Uit de woorden «op een algemeen toegankelijke wijze» volgt dat de informatie niet achter een zogenoemde betaalmuur geplaatst mag worden. Ook moet de informatie vindbaar en te raadplegen zijn zonder dan geïnteresseerden eerst lid moeten worden van de politieke vereniging of een account moeten aanmaken.

In het derde lid is het voorgestelde artikel 8 van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee wordt een alternatief geboden voor het geval een in Caribisch Nederland gevestigde politieke vereniging niet in staat is de aanwijzing van een vereniging of stichting als haar neveninstelling op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar te maken, zoals het tweede lid voorschrijft.

Het vierde lid, tot slot, bevat een grondslag om bij ministeriële regeling twee modelformulieren te kunnen vaststellen: één waarmee een decentrale politieke vereniging een rechtspersoon als haar neveninstelling kan aanwijzen en één waarmee de beoogde neveninstelling daarmee kan instemmen. Een modelformulier kan bijdragen aan de uniformering van de wijze waarop decentrale politieke verenigingen informatie over hun neveninstellingen naar buiten brengen.

Artikel 75 (Toepassingsbereik hoofdstuk 7)

In dit wetsartikel is het toepassingsbereik van de bepalingen in hoofdstuk 7 vastgelegd, dat betrekking heeft op de regels inzake de financiën van decentrale politieke partijen. Ook op de lokale afdelingen van politieke verenigingen is deze afdeling van toepassing, voor zover de aanduiding van de politieke vereniging waartoe de afdeling behoort bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van het decentrale vertegenwoordigend orgaan boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegewezen (artikel 3). Evenals landelijke politieke partijen dienen decentrale politieke partijen een financiële administratie te voeren, waarin

zij onder andere ontvangen giften alsmede schulden registreren. Voor een nadere toelichting op de algemene uitgangspunten inzake de financiën van decentrale politieke partijen wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De artikelen in dit hoofdstuk zijn voor een groot deel gelijkluidend aan de bepalingen in hoofdstuk 3. Daar waar sprake is van een afwijking, wordt dit in de toelichting geëxpliciteerd en wordt voor het overige volstaan met een verwijzing naar de uitgebreidere toelichting bij het gelijkluidende artikel in hoofdstuk 3.

Artikel 76 (Munteenheid in een openbaar lichaam)

Op grond van artikel 2 van de Wet geldstelsel BES is de munteenheid in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba de Amerikaanse dollar. Voor de toepassing van de regels over financiën van decentrale politieke partijen in Caribisch Nederland, moeten de bedragen die in euro in de wet staan vermeld, daarom gelezen worden als bedragen in dollars.

Artikel 77 (Definitie: schulden)

De definitie van het begrip schulden is voor decentrale politieke partijen dezelfde als voor landelijke politieke partijen. Alleen de drempel waarboven decentrale partijen hun schulden moeten openbaren ligt lager (meer dan € 5.000,–) dan bij landelijke partijen (meer dan € 25.000,–).

Artikel 78 (Financiële administratie)

Evenals landelijke politieke partijen worden decentrale politieke partijen verplicht een administratie te voeren over de financiële positie van de politieke partij. In dit artikel, dat gelijkluidend is aan het voorgestelde artikel 16, is bepaald welke gegevens de administratie dient te bevatten. Zie de artikelsgewijze toelichting bij dat wetsartikel voor een nadere toelichting.

Artikel 79 (Registratie van giften)

In dit wetsartikel is geregeld welke gegevens een decentrale politieke partij over de ontvangen giften moet registreren en welke uitzonderingen daarop gelden. Zie ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 17.

Volgens het derde kan registratie door decentrale politieke partijen achterwege blijven van giften van een neveninstelling van de politieke partij (onderdeel a) en giften van een afdeling van de decentrale politieke partij (onderdeel b). Dit geldt mits vanuit de afdeling is deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezing van de leden van een decentraal orgaan en daarbij een of meer zetels zijn toegekend aan een lijst waarboven de aanduiding stond van de politieke vereniging waarvan de afdeling onderdeel uitmaakt. Neveninstellingen en afdelingen van politieke partijen zijn op grond van deze wet evenals de partijen zelf ook onderworpen aan de plicht tot registratie en openbaarmaking van giften die zij ontvangen en schulden die zij aangaan, waardoor het niet nodig is dat de financieringsstromen tussen decentrale politieke partijen en hun lokale instellingen of afdelingen openbaar worden gemaakt.

In het vierde lid is geregeld dat als een afdeling voor deze wet gelijk is gesteld met een decentrale politieke partij en een gift ontvangt van de politieke partij waaraan zij gelieerd is, de afdeling deze gift niet in haar financiële administratie hoeft op te nemen. Is de betreffende afdeling echter gelieerd aan een politieke vereniging die zelf geen politieke partij is

in de zin van deze wet, dan is het vierde lid niet van toepassing. De uitzondering geldt alleen voor de politieke partij en niet voor de politieke vereniging waaraan een afdeling is gelieerd. Een politieke vereniging hoeft immers niet te voldoen aan de regels inzake de financiën van de wet, met uitzondering van de regels die gelden in het kader van verkiezingen indien zij aan een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer zou deelnemen. Daarom is het nodig dat de financiële relaties tussen een afdeling en de politieke verenging in dat geval wel openbaar worden.

Artikel 80 (Giften in natura)

Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 18 van deze wet.

Artikel 81 (Registratie van schulden)

Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 19 van deze wet.

Artikel 82 (Giften van een niet-ingezetenen)

Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 20 van deze wet. Een natuurlijk persoon die geen ingezetene is van Nederland mag, tenzij hij de Nederlandse nationaliteit bezit, per kalenderjaar ten hoogste € 250 bijdragen aan een politieke partij.

Artikel 83 (Giften van een natuurlijk personen)

Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 21 van deze wet. De cumulatieve waarde van een gift van natuurlijke personen waarboven een politieke partij naast de namen van de donateurs ook het woonadres van de natuurlijk personen in haar administratie moet opnemen, ligt bij decentrale politieke partijen op € 250. Dit bedrag is lager dan bij landelijke politieke partijen. De achterliggende gedachte is dat op decentraal niveau een klein(er) bedrag eerder een grote(re) impact heeft, omdat decentrale politieke partijen doorgaans over kleinere budgetten beschikken dan landelijke politieke partijen.

Artikel 84 (Giften van rechtspersonen en ondernemingen)

Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 22 van deze wet.

Artikel 85 (Giften van verenigingen of stichtingen)

Dit artikel regelt de transparantie over giften van stichtingen en verenigingen, die geen neveninstellingen zijn, aan politieke partijen.[250] Zie ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 23. Op het moment dat een decentrale politieke partij een geldelijke gift van in totaal meer dan € 250,– of een gift in natura met een waarde van in totaal meer dan € 250,– ontvangt, dient zij aan de stichting of verenging een overzicht te vragen van de gegevens, bedoeld in artikel 79, eerste lid, en 83, eerste lid, en 84, eerste lid.

[250] Kamerstukken II 2021/22, 35 657, nr. 56.

Artikel 86 (Giften van een buitenlandse rechtspersoon)

Het aanvaarden van een bijdrage van een buitenlandse rechtspersoon is niet toegestaan. Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 24 van deze wet.

Artikel 87 (Anonieme giften)

Het aanvaarden van anonieme bijdragen is niet toegestaan. Voor een toelichting op dit wetsartikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 25 van deze wet.

Artikel 88 (Maximering gecombineerde giften)

Dit artikel stelt een cumulatief maximum van € 20.000,– aan het totaal van giften (geldelijke giften of giften in natura) dat een decentrale politieke partij per kalenderjaar per donateur mag ontvangen. Deze maximumgrens is voor decentrale politieke partijen bepaald op een vijfde van de grens (van € 100.000,–) die geldt voor landelijke politieke partijen. Zie ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 26.

Artikel 89 (Openbaarmaking financieel verslag)

Het eerste lid van dit artikel bevat een verplichting voor een decentrale politieke partij om vóór 1 juli van elk kalenderjaar een financieel verslag over het voorafgaande kalenderjaar openbaar te maken. In het financieel verslag moet zijn terug te vinden hoeveel subsidie de partij op basis van deze wet is verleend, en welke giften en inkomsten zij heeft ontvangen, wat de vermogenspositie van de partij is, en welke schulden de partij heeft. De documenten moeten eenvoudig en in het openbaar te raadplegen zijn. Dat wil zeggen dat zij niet afgeschermd mogen worden achter bijvoorbeeld een zogenoemde betaalmuur of een (deel van) een website die alleen toegankelijk is voor leden. Het ligt voor de hand dat partijen deze documenten op hun website plaatsen. Voor zover een afdeling niet over een eigen website beschikt, kan dit op de website van de politieke partij of vereniging waarvan de afdeling een onderdeel is.

Het kan zijn dat een decentrale politieke partij in een kalenderjaar van geen enkele donateur een of meer giften heeft ontvangen die afzonderlijk of gezamenlijk de waarde van € 250,– overstijgen. Net zoals het mogelijk is dat een decentrale politieke partij geen giften heeft ontvangen die zij niet heeft mogen aanvaarden óf geen schulden heeft. Als een politieke partij in dit geval het relevante overzicht niet openbaar zou maken, zou de schijn kunnen ontstaan dat er gegevens ontbreken. Daarom is in het derde lid bepaald dat de politieke partij ook dan deze overzichten openbaar moet maken. In de overzichten mag een verklaring worden opgenomen, bijvoorbeeld dat door het aannemen van giften van geen enkele donateur meer dan € 250 is ontvangen. Op die manier kan geen twijfel bestaan of decentrale politieke partij haar verplichtingen tot openbaarmaking nakomt.

Indien een donateur of een uiteindelijk belanghebbende gelet op het belang van zijn of haar veiligheid bezwaar heeft gemaakt tegen vermelding van zijn naam, kan de vermelding daarvan op grond van het derde lid achterwege blijven. Decentrale politieke partijen moeten, anders dan landelijke politieke partijen, stukken op elektronische wijze openbaar maken in plaats van zending aan de Autoriteit. Gelet hierop is ervoor gekozen om het niet vermelden van de gegevens over de naam van een donateur of uiteindelijk belanghebbende aan de decentrale partijen zelf

over te laten, in plaats van een verzoek hiertoe aan de Autoriteit te richten. Een decentrale politieke partij dient in het geval bezwaar wordt gemaakt tegen vermelding van een naam wel een omschrijving te geven van de categorie van instellingen of organisaties waartoe de donateur of uiteindelijk belanghebbende behoort. Op die manier wordt toch transparantie verschaft waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden met betrekking tot de veiligheid van de donateur of uiteindelijk belanghebbende. Indien de Autoriteit via een steekproef de verantwoording van een decentrale politieke partij controleert kan ook worden nagegaan of er op een correcte manier invulling is gegeven aan deze bepaling.

In het vijfde lid is het voorgestelde artikel 8 van overeenkomstige toepassing verklaard. Daarmee wordt een alternatief geboden voor het geval een in Caribisch Nederland gevestigde politieke partij niet in staat is haar financieel verslag en de bijbehorende overzichten op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar te maken, zoals het eerste lid voorschrijft.

In het zesde lid is bepaald dat de documenten die een decentrale politieke partij openbaar maakt, ten minste vier jaar op een voor eenieder bereikbare digitale plek openbaar toegankelijk moeten blijven. Deze termijn sluit aan op de zittingstermijn van de leden van provinciale staten, algemene besturen van waterschappen, gemeenteraden en eilandsraden. De in het voorgestelde artikel 89, zesde lid, van de wet genoemde termijn gedurende welke documenten en overzichten ten minste openbaar moeten zijn geldt óók als politieke partijen ervoor kiezen om deze documenten en overzichten op een sociaalnetwerksite te publiceren.

Op grond van het zevende lid kan bij ministeriële regeling een model voor de overzichten worden vastgesteld.

Artikel 90 (Mededeling ontvangst substantiële giften)

Anders dan landelijke politieke partijen, hoeven decentrale politieke partijen niet bij de Autoriteit melding te maken van het aanvaarden van een substantiële gift. In plaats daarvan moet de partij zo spoedig mogelijk hiervan in het openbaar mededeling doen. Zie ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 28.

In het tweede lid is voorgeschreven dat de mededeling weliswaar zo spoedig mogelijk moet worden gedaan, maar in elk geval binnen drie weken. Daarnaast is aangegeven welke gegevens daarbij openbaar gemaakt moeten worden. Het betreft in elk geval de gegevens die de ontvanger in haar financiële administratie heeft opgenomen (onderdeel a). En, indien de gift afkomstig is van een vereniging of stichting en meer dan € 250,– bedraagt, het in het voorgestelde artikel 85, eerste lid, bedoelde overzicht dat de politieke partij van deze vereniging of stichting heeft ontvangen (onderdeel b).

In het derde lid is het voorgestelde artikel 89, vierde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de openbare mededeling. Daaruit volgt dat daarin van natuurlijke personen nooit het adres wordt vermeld, maar alleen hun woonplaats. Als een donateur of een uiteindelijk belanghebbende er vanwege zijn veiligheid bezwaar tegen heeft dat zijn of haar naam openbaar wordt gemaakt, kan ook deze worden weggelaten. In dat geval moet de politieke partij wel in algemene zin omschrijven tot welke categorie van instellingen of organisaties de betrokkene behoort. Ook het voorgestelde artikel 89, zesde lid, is van overeenkomstige toepassing

verklaard. Daaruit volgt dat de mededeling minimaal vier jaren openbaar moet zijn.

Het vierde lid is alleen van belang voor decentrale politieke partijen die in Caribisch deel van Nederland gevestigd zijn. Als zij geen mogelijkheid hebben om op de vereiste mededeling op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar te maken, dan mag dat ook op een andere wijze.

Het vijfde lid bevat de grondslag om bij ministeriële regeling een model voor de in het eerste lid bedoelde mededeling vast te stellen. Op deze wijze kan bevorderd worden dat decentrale politieke partijen allemaal op dezelfde wijze mededeling doen van de ontvangst van een substantiële gift.

Artikel 91 (Onderzoek accountant en Algemene Rekenkamer)

Dit artikel bevat een meewerkplicht voor decentrale politieke partijen aan onderzoeken die worden ingesteld door de accountant of accountantsdienst die door de Autoriteit is aangewezen of aan onderzoeken door de Algemene Rekenkamer. Zie ook toelichting bij het voorgestelde artikel 34.

Artikel 92 (Neveninstellingen)

In het eerste lid is vastgelegd dat de regels inzake de financiële administratie van politieke partijen ook van toepassing zijn op hun neveninstellingen. Het betreft regels over het aanvaarden en registreren van giften en over de registratie van hun schulden. Bijdragen die een neveninstelling ontvangt van de politieke partij waaraan zij gelieerd is dan wel een afdeling van die partij, hoeven niet te worden geregistreerd.

In het tweede lid is een voorziening getroffen in verband met de plicht die op politieke partijen rust om de ontvangst van substantiële giften openbaar te maken. Zie daarover het voorgestelde artikel 90. De neveninstelling is verplicht om de gegevens die zij op grond van de voorgestelde artikelen 79, eerste lid, 83, eerste lid of 84, eerste en tweede lid, in haar financiële administratie heeft opgenomen, te delen met de aan haar gelieerde politieke partij. Ook als de gift op zichzelf geen substantiële gift is. Betreft het een gift van een vereniging of stichting en heeft de neveninstelling het in het voorgestelde artikel 85, eerste lid, bedoelde overzicht ontvangen, dan moet ook dat bescheid met de politieke partij worden gedeeld.

In het derde lid is een voorziening getroffen voor het geval een donateur meer heeft gedoneerd aan de politieke partij en haar neveninstellingen dan wettelijk is toegestaan. Het voorgestelde artikel 88 bevat hiervoor een voorziening en uit het derde lid volgt dat een neveninstelling moet meewerken aan het uitvoeren daarvan.

Uit het vierde lid volgt dat ook een neveninstelling een financieel verslag moet maken. Daaraan worden dezelfde eisen gesteld als aan de financieel verslagen van politieke partijen. Het financieel verslag van de neveninstelling wordt openbaar gemaakt door de politieke partij waaraan zij gelieerd is. Zie ook de toelichting bij het voorgestelde artikel 49.

Artikel 93 (Verbonden politieke vereniging)

Dit hoofdstuk over de regels inzake de financiën van decentrale politieke partijen is ook van toepassing op een politieke vereniging als voldaan is aan de criteria van dit artikel. Dat is het geval indien een fractie van een

politieke partij wordt afgesplitst en een fractie of groep die als gevolg van de afsplitsing is ontstaan, zich verbonden heeft met een politieke vereniging. Van een afsplitsing is volgens het tweede lid ook sprake indien alle leden van een fractie een nieuwe fractie vormen. Objectief dient te worden vastgesteld wanneer de politieke vereniging aan de fractie of groep is verbonden. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit een gezamenlijke verklaring van de fractie en de desbetreffende politieke vereniging.

Artikel 94 (Verwerkingsgrondslag)

Deze bepaling bevat de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens welke tot de categorie bijzondere persoonsgegevens behoren.

Verschillende wetsartikelen dragen decentrale politieke partijen op om persoonsgegevens te verwerken. Op grond van het voorgestelde artikel 79, eerste lid, artikel 83, eerste lid, en 84, eerste lid, van deze wet registreert een decentrale politieke partij persoonsgegevens. Op grond van het voorgestelde artikel 89, eerste lid, onder a, is een decentrale politieke partij verplicht elk jaar een financieel verslag openbaar te maken. Op grond van het voorgestelde artikel 90 maakt een decentrale politieke partij het ook openbaar als zij van een donateur een substantiële gift ontvangt. In al deze gevallen kan sprake zijn van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Uit de gift kan immers doorgaans in elk geval iemands politieke opvatting worden afgeleid. Daarnaast kan een gift ook informatie prijsgeven over iemands religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Ook die gegevens vallen onder de categorie bijzondere persoonsgegevens.

Op grond van artikel 9, eerste lid, Algemene verordening gegevensbescherming (AVG; Verordening (EU) 2016/679) is het in Europees Nederland in beginsel verboden bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Hetzelfde verbod geld in Caribisch Nederland op grond van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES. Vanwege een zwaarwegend algemeen belang – namelijk: het toezicht op de financiering van politieke partijen ter bescherming van de democratische rechtsstaat – is in het eerste lid van deze wetsbepaling evenwel in een grondslag voorzien om de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in dit geval toch toe te staan. Artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG biedt hiervoor de juridische grondslag. Decentrale politieke partijen mogen echter alleen bijzondere persoonsgegevens verwerken voor zover dit noodzakelijk is om de hen bij of krachtens deze wet opgedragen verplichtingen te kunnen nakomen.

In het tweede lid is de bevoegdheid tot het verwerken van bijzondere persoonsgegevens uitgebreid. De verplichting om in sommige gevallen bijzondere persoonsgegevens te verwerken rust immers niet alleen op decentrale politieke partijen. In onderdeel a is in een verwerkingsgrondslag voorzien voor verenigingen en stichtingen van wie een politieke partij in een kalenderjaar in totaal een gift met een waarde van meer dan € 250,– heeft ontvangen. Op grond van het voorgestelde artikel 85 zijn die verenigingen en stichtingen immers wettelijk verplicht voor de politieke partij inzichtelijk te maken hoe hun gift aan de partij is gefinancierd. Het is mogelijk dat ook daartoe bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. In onderdeel b is in een verwerkingsgrondslag voorzien ten behoeve van neveninstellingen van decentrale politieke partijen. De in het voorgestelde artikel 79 aan decentrale politieke partijen opgelegde plicht is immers ook op hen van toepassing. En in onderdeel c, tot slot, is in een verwerkingsgrondslag voorzien voor het bijzondere geval dat de in

hoofdstuk 7 opgenomen wetsartikelen wél van toepassing zijn op een politieke vereniging die géén politieke partij in de zin van deze wet is.

Artikel 95 (Toepassingsbereik hoofdstuk 8)

Dit hoofdstuk regelt een actuele vorm van transparantie die in verkiezingsperioden geldt. De regeling betreft de (directe) verkiezingen van de leden van de provinciale staten, algemene besturen, gemeenteraden en eilandsraden.

Artikel 96 (Openbaarmaking substantiële giften)

In de laatste drie weken tot en met de dag van de stemming dient een decentrale politieke partij het aanvaard hebben van een substantiële gift in afwijking van het voorgestelde artikel 90, tweede lid, niet binnen drie weken maar binnen vijf dagen openbaar te maken. Na de dag van de stemming geldt de reguliere termijn die volgt uit het voorgestelde artikel 90.

Artikel 97 (Openbaarmaking financiële overzichten na afloop van de stemming)

Anders dan voor landelijke politieke partijen gelden voor decentrale politieke partijen geen aanvullende verplichtingen voorafgaand aan verkiezingen, met uitzondering van een verkorting van de termijn waarbinnen substantiële giften openbaar gemaakt moeten worden. Dit betekent echter niet dat decentrale politieke partijen in de verkiezingsperiode geen transparantie hoeven te betrachten over de giften die zij ontvangen en de schulden die zij aangaan. Een verplichting voor het openbaar maken van die gegevens geldt echter na de verkiezingen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen politieke partijen die voorafgaand aan de verkiezing zitting hadden in een vertegenwoordigend orgaan en (nieuwe) politieke partijen die dat niet hadden. Voor een nadere toelichting hierop, wordt verwezen naar hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Dit artikel ziet op de plicht tot openbaarmaking van giften en schulden van een decentrale politieke partij die aan een verkiezing heeft deelgenomen en die voorafgaand daaraan zitting had in het vertegenwoordigend orgaan. Daartoe bepaalt het eerste lid dat de politieke partij uiterlijk twee maanden na de dag van de stemming de overzichten die in de onderdelen a tot en met c worden genoemd op een algemeen toegankelijke wijze openbaar moet maken.

In het tweede en derde lid is vastgelegd over welke periode de in het eerste lid genoemde overzichten informatie moeten bevatten. De regels zijn vergelijkbaar met de in het voorgestelde artikel 41, tweede en derde lid, opgenomen regels voor landelijke politieke partijen. Een decentrale politieke partij moet altijd de in het eerste lid genoemde overzichten openbaar maken over de periode van 1 januari in het verkiezingsjaar tot en met de dag van de stemming. Heeft een decentrale politieke partij haar financieel verslag over het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt nog niet openbaar gemaakt, dan moet zij ingevolge het derde lid ook de overzichten over het voorafgaande jaar openbaar maken.

In het vierde lid is bepaald dat als een politieke partij van geen enkele donateur in een kalenderjaar een gift heeft ontvangen van meer dan € 250,– of geen schulden heeft, dit in het overzicht wordt vermeld.

In het vijfde lid zijn de voorgestelde artikelen 8 en 89, derde tot en met vijfde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard op de in het eerste en derde lid bedoelde overzichten. Indien een donateur of een uiteindelijk belanghebbende gelet op het belang van zijn of haar veiligheid bezwaar heeft gemaakt tegen vermelding van zijn naam, kan de vermelding daarvan achterwege blijven. Daarnaast kunnen bij ministeriële regeling modellen worden vastgesteld voor de in het eerste lid bedoelde overzichten.

Artikel 98 (Neveninstellingen)

Dit artikel bepaalt dat op een neveninstelling van een decentrale politieke partij die aan een verkiezing deelneemt, artikel 97 van overeenkomstige toepassing is. Dit betekent dat de openbaarmakingsplicht inzake giften en schulden in de verkiezingsperiode ook geldt voor neveninstellingen, met dien verstande dat de feitelijke openbaarmaking geschiedt door de decentrale politieke partij.

Artikel 99 (Nieuwe politieke partij na verkiezingen)

In dit wetsartikel is een voorziening getroffen voor de situatie dat een politieke vereniging of politieke stichting een politieke partij wordt, omdat haar aanduiding bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van een decentraal vertegenwoordigend orgaan voor het eerst boven een lijst heeft gestaan waaraan een of meer zetels zijn toegewezen. Vanaf dat moment ontstaat voor de decentrale politieke partij met terugwerkende kracht de plicht tot openbaarmaking van door haar ontvangen giften en van haar schulden. De periode waarover de giften en schulden met terugwerkende kracht openbaar gemaakt moeten worden vangt aan op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt en eindigt op de dag van de stemming. Bij de verkiezing van de leden van de gemeenteraad in 2026 betreft het dus de periode tussen 1 januari 2024 en woensdag 18 maart 2026.

Het tweede bepaalt dat de politieke partij de overzichten en de gegevens, bedoeld in artikel 79, eerste lid, uiterlijk drie maanden na de dag van de stemming op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar moet maken.

Artikel 100 (Verwerkingsgrondslag)

Deze bepaling bevat de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens welke tot de categorie bijzondere persoonsgegevens behoren. De redenen voor de verwerking zijn dezelfde als in het voorgestelde artikel 49. In casu vindt de verwerking plaats omwille van een zwaarwegend algemeen belang, namelijk ter bevordering van de integriteit van het verkiezingsproces, het tegengaan van ongewenste belangenverstrengeling en het bevorderen van een zuiver democratisch proces.

Artikel 101 (Toepassingsbereik hoofdstuk 9)

Dit artikel regelt het toepassingsbereik van de bepalingen in hoofdstuk 9, dat betrekking heeft op de subsidiëring van decentrale politieke partijen. Het begrip «decentrale politieke partij» is in het voorgestelde artikel 1 gedefinieerd. Zie ook paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Omdat in het voorgestelde artikel 3 van deze wet afdelingen van politieke verenigingen gelijkgesteld zijn met een decentrale politieke vereniging vallen zij, onder dezelfde voorwaarden als

decentrale politieke verenigingen, eveneens onder het werkingsbereik van dit hoofdstuk.

Artikel 102 (Subsidieaanvraag)

In het eerste lid is de bevoegdheid voor een decentrale politieke partij neergelegd om subsidie aan te vragen. Deze subsidie mag echter alleen worden gebruikt voor in deze wet aangewezen activiteiten. Welke activiteiten dit zijn, is nader uitgewerkt in artikel 105 van het voorstel.

In het tweede lid is neergelegd dat de aanvraag ingediend moet worden bij de Autoriteit. Dit moet vóór 6 april gebeuren. Zie ook paragraaf 6.5.4 van de algemene toelichting. Naast de in artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht genoemde onderdelen, dient in de aanvraag ook vermeld te worden voor welk vertegenwoordigend orgaan de decentrale politieke partij actief is (onderdeel a). Dit is nodig, omdat dit invloed heeft op de hoogte van de subsidie. Daarnaast moet in de aanvraag vermeld worden welke voor de partij geregistreerde aanduiding, of afkorting daarvan, bij de laatstgehouden verkiezing boven een lijst heeft gestaan (onderdeel b). Dit is nodig, omdat de statutaire naam van een vereniging geen gelijkenis hoeft te vertonen met de aanduiding waarmee zij aan verkiezingen deelneemt. Het risico bestaat dat anders onduidelijk kan zijn aan welke rechtspersoon de subsidie toekomt. En tot slot moet vermeld worden hoeveel zetels bij de laatstgehouden verkiezing aan de lijst zijn toegekend waarboven de aanduiding van de politieke groepering of een afkorting daarvan stond. Het aantal zetels heeft immers invloed op de hoogte van de subsidie.

In het derde lid is aangegeven welke stukken meegezonden moeten worden bij een subsidieaanvraag. Uit het activiteitenplan (onderdeel a) is af te leiden voor welke doelen de politieke partij de subsidie wil aanwenden. Uit de begroting (onderdeel b) is af te leiden hoeveel geld voor elk van deze activiteiten wordt aangevraagd.

Hoewel de afdeling van een politieke vereniging in de Wpp gelijk is gesteld met een decentrale politieke vereniging, zijn zij niet hetzelfde. Daarom bevat het vierde lid een voorziening voor afdelingen. Afdelingen kunnen niet voor henzelf een aanduiding laten registreren, maar maken gebruik van de aanduiding van de politieke vereniging waarvan zij deel uitmaken. Zogenoemde doorwerking. In onderdeel a is daarom vastgelegd dat zij deze aanduiding in hun subsidieaanvraag kunnen vermelden.

Een afdeling heeft ook geen statuten en haar bestuurders staan niet geregistreerd in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. In plaats daarvan moet degene die namens de afdeling een aanvraag tot subsidieverlening indient een document overleggen waaruit blijkt dat hij door de politieke vereniging waarvan de afdeling een onderdeel is bevoegd is verklaard om de afdeling te vertegenwoordigen. Gedacht kan worden aan de naam van de voorzitter of de penningmeester van de afdeling.

Het vijfde lid biedt de grondslag om in een ministeriële regeling eisen vast te stellen omtrent de inrichting van het activiteitenplan en de begroting. Het kan zowel de vormgeving betreffen als de daarin op de nemen gegevens.

Artikel 103 (Informatieverstrekking en informatieformulier)

Zie de toelichting bij het voorgestelde artikel 53.

Artikel 104 (Subsidiabele activiteiten)

In het eerste lid is aangegeven met het oog op welke activiteiten een decentrale politieke partij subsidie kan aanvragen. Dit zijn dezelfde doelen als waarvoor ook landelijke politieke partijen hun subsidie kunnen aanwenden. Zie daarover het voorgestelde artikel 54.

In het tweede lid is een beperking opgenomen. Een decentrale politieke partij mag aan haar verleende subsidie alleen gebruiken voor uitgaven die direct samenhangen met de in het eerste lid genoemde activiteiten voor zover die activiteiten plaatsvinden binnen of gericht zijn op het gebied van het vertegenwoordigend orgaan waar de politieke partij zich op richt. Betreft het een decentrale politieke partij die actief is in een gemeenteraad, dan moet de activiteit dus óf binnen die gemeente plaatsvinden – bijvoorbeeld flyeren – of de activiteit moet gericht zijn op inwoners, volksvertegenwoordigers of bestuurders van die gemeente. In het laatste geval is het niet uitgesloten dat de activiteit zelf wél buiten de gemeentegrenzen plaatsvindt. Bijvoorbeeld het bezoeken van een conferentie in de regio om raadsleden bij te scholen. Uiteraard sluit dit uit dat een activiteit ook zowel binnen de gemeente kan plaatsvinden als op die gemeente gericht kan zijn.

Artikel 105 (Subsidietermijn)

Net zoals dit voor landelijke politieke partijen het geval is, ontvangen ook decentrale politieke partijen per jaar subsidie. Anders dan bij landelijke politieke partijen is dit géén kalenderjaar. Zie voor een toelichting op deze keuze paragraaf 6.5.3 van het algemeen deel van deze toelichting. Voor decentrale politieke partijen vangt een subsidiejaar aan op 1 juli en loopt door tot en met 30 juni van het volgende kalenderjaar.

Artikel 106 (Subsidiebedrag)

De hoogte van de subsidie die aan decentrale politieke partijen wordt verleend die actief zijn voor een gemeente, is afhankelijk van twee factoren. Ten eerste, het aantal inwoners dat die gemeente telde op 1 januari van het jaar waarin voor het laatst een stemming plaatsvond voor de verkiezing van de leden van haar gemeenteraad. En ten tweede, het aantal zetels dat bij die verkiezing is toegekend aan de lijst met daarboven de voor de politieke groepering geregistreerde aanduiding of een afkorting daarvan. Het tweede lid bevat de staffel van de subsidiebedragen. Voor decentrale politieke partijen die actief zijn voor een provincie of een waterschap geldt een vast subsidiebedrag per zetel die bij de laatstgehouden verkiezing is toegewezen aan de lijst waarboven hun aanduiding dan wel een afkorting daarvan heeft gestaan. Voor een politieke partij die actief is op provinciaal niveau is dit bedrag gelijk aan het bedrag dat een politieke partij ontvangt die actief is voor een gemeente met tussen de 100.001 en 150.000 inwoners. Voor een politieke partij die actief is voor een waterschap is dit 38% van dat bedrag, afgerond op hele euro's. Zie voor een toelichting op deze bedragen paragraaf 6.5.5 van deze toelichting.

In het vijfde lid is vastgelegd dat decentrale politieke partijen die actief zijn voor een eilandsraad een vast subsidiebedrag per zetel ontvangen die bij de laatstgehouden verkiezing is toegewezen aan de lijst waarboven hun aanduiding dan wel een afkorting daarvan heeft gestaan. Op grond van artikel 2 van de Wet geldstelsel BES is de Amerikaanse dollar de munteenheid van de openbare lichamen. Omdat decentrale politieke partijen die actief zijn in Caribisch Nederland zowel hun inkomsten als uitgaven vooral in Amerikaanse dollars zullen doen, is ervoor gekozen het

subsidiebedrag voor hen in Amerikaanse dollars vast te stellen. Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid van de hoogte van het subsidiebedrag.

Het zesde lid bevat een voorziening voor het geval er in een gemeente een herindelingsverkiezing heeft plaatsgevonden. De hoogte van de subsidie die aan een politieke partij wordt toegekend die actief is voor een gemeente, is in dat geval afhankelijk van het aantal zetels dat bij de laatstgehouden verkiezing van de leden van de raad is toegekend aan de lijst waarboven de voor deze politieke vereniging geregistreerde aanduiding, of een afkorting daarvan, stond en het inwonertal van de betreffende gemeente op de datum van herindeling. Standaard is dat 1 januari van een jaar.

Artikel 107 (Beschikking tot subsidievaststelling)

In het eerste lid is geregeld dat de Autoriteit vóór 1 juli een besluit moet nemen op de aanvraag tot subsidieverlening. Het subsidiebedrag wordt in één keer uitbetaald. Uit het tweede lid volgt dat de Autoriteit niet eerst een besluit tot subsidieverlening kan nemen, maar direct tot subsidievaststelling overgaat. Artikel 4:29 van de Algemene wet bestuursrecht kan dus niet worden toegepast.

Artikel 108 (Terugvordering na onverschuldigde betaling)

Zie de toelichting bij het voorgestelde artikel 71.

Artikel 109 (Gevolgen gezamenlijke kandidatenlijst)

De hoogte van de subsidie die aan een decentrale politieke partij kan worden verleend is afhankelijk van het aantal zetels dat bij de laatstgehouden verkiezing is toegewezen aan de lijst waarboven de voor haar geregistreerde aanduiding stond. In het geval boven een lijst de aanduidingen van twee of meer politieke verenigingen, dan wel afkortingen daarvan, hebben gestaan, dienen deze politieke verenigingen onderling uit te maken hoeveel van de aan de lijst toegewezen zetels aan elk van hen toekomt. Het is daarbij niet mogelijk een zetel te delen.

In het tweede lid is geregeld dat elk van de politieke partijen die op grond van het eerste lid voor subsidie in aanmerking komt, bij de subsidieaanvraag de gezamenlijke verklaring overlegd ver de verdeling van het aantal zetels dat aan de lijst is toegewezen tussen de politieke partijen die deze lijst hebben ondersteund. Elke voor subsidie in aanmerking komende politieke partij doet dus afzonderlijk een subsidieaanvraag. Op grond van het voorgestelde artikel 70 verstrekt de Autoriteit jaarlijks aan de Staten-Generaal een overzicht van de door haar aan landelijke politieke partijen verstrekte subsidies. Omdat ten aanzien van decentrale politieke partijen een dergelijk overzicht op grond van deze wet niet openbaar hoeft te worden gemaakt, maakt de Autoriteit, anders dan in het voorgestelde artikel 63, derde lid, ten aanzien van landelijke politieke partijen is voorgeschreven, de door decentrale politieke partijen bij hun subsidieaanvragen overgelegde gezamenlijke verklaringen niet openbaar. Dat heeft hier immers geen functie.

Het derde lid bevat een voorziening voor het geval boven een lijst waaraan een of meer zetels zijn toegewezen een zogenoemde samenvoeging van aanduidingen stond en de politieke partijen waarvan deze aanduidingen waren géén gezamenlijke verklaring als bedoeld in het eerste lid overeen zijn gekomen. Bij het ontbreken van een gezamenlijke verklaring kan de Autoriteit niet vaststellen hoeveel zetels elk der partijen toekomt. Daarom zal de Autoriteit in dat geval geen subsidie kunnen

verlenen. Het voorgaande laat overigens onverlet dat het ontbreken van de gezamenlijke verklaring een herstelbaar verzuim oplevert.

Artikel 110 (Fusie politieke partijen)

Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar het voorgestelde artikel 65, dat nagenoeg gelijkluidend is.

Artikel 111 (Instelling Autoriteit)

Dit artikel betreft de instelling van de Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp). De Autoriteit is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan. Dat wil zeggen: een bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister van BZK. De Autoriteit heeft geen rechtspersoonlijkheid, maar is onderdeel van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. De Autoriteit is met openbaar gezag bekleed en valt daarmee onder de omschrijving van het begrip zelfstandig bestuursorgaan in artikel 1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Artikel 112 (Taken en bevoegdheden)

In dit artikel worden de taken bepaald waarmee de Autoriteit is belast. De taken zijn opgesomd in de volgorde waarop zij in de wet voorkomen.

De eerste taak van de Autoriteit betreft dan het inrichten en beheren van het register van aanduidingen (onderdeel a). Deze taak is haar in het voorgestelde artikel 9 van deze wet opgedragen. Dit omvat mede het beslissen op verzoeken tot registratie van een aanduiding, zoals die op grond van deze wet bij de Autoriteit ingediend kunnen worden.

De tweede taak ziet op het verstrekken van de subsidies aan politieke partijen (onderdeel b). Het gaat hierbij om landelijke politieke partijen (hoofdstuk 5) en decentrale politieke partijen (hoofdstuk 9). De taak van de Autoriteit ziet op het gehele proces van de subsidieverstrekking. Het gaat hierbij om het in behandeling nemen van de subsidieaanvraag evenals het verlenen en vaststellen van de subsidie.

De derde taak betreft het toezicht op de naleving en de bestuursrechtelijke handhaving door de Autoriteit overeenkomstig hoofdstuk 11 (onderdeel d)

Artikel 113 (Samenstelling)

Dit wetsartikel heeft betrekking op de samenstelling van Autoriteit. In het eerste lid is geregeld dat de Autoriteit uit één voorzitter en ten hoogste zes andere leden bestaat. De Autoriteit telt dus maximaal zeven leden; minder kan ook.

In het tweede lid is vastgelegd dat de leden van de Autoriteit bij koninklijk besluit worden benoemd. Daarmee wordt verzekerd dat iemands benoeming tot lid van de Autoriteit niet louter in handen ligt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar een besluit is dat door de ministerraad moet worden genomen.

De benoeming van de leden vindt plaats op grond van hun deskundigheid op het gebied van de taken waarmee de Autoriteit is belast. Deze taken zijn genoemd in het voorgestelde artikel 112. Dit is geregeld in het derde lid.

In het vierde lid is geregeld dat als er een vacature ontstaat bij de Autoriteit, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zorgdraagt voor de openbaarmaking daarvan. Hiermee gelden voor de benoeming van de leden van de Autoriteit dezelfde regels als voor de benoeming van de leden van de Kiesraad.

Artikel 114 (Benoemingstermijn leden)

In het eerste lid is geregeld dat de leden van de Autoriteit voor een periode van vier jaren worden benoemd.

In het tweede lid is bepaald dat een lid eenmaal kan worden herbenoemd. Ook herbenoeming vindt plaats voor een periode van vier jaren. Iemand kan dus maximaal acht jaar aaneengesloten lid zijn van de Autoriteit. Dit zorgt voor de mogelijkheid tot continuïteit, maar voorkomt tegelijkertijd dat leden van de Autoriteit voor heel lange tijd kunnen worden benoemd.

Artikel 115 (Incompatibiliteiten)

In het eerste lid is geregeld dat het lidmaatschap van de Autoriteit onverenigbaar is met een limitatief aantal politieke ambten. Zo kan iemand niet tegelijkertijd Minister, commissaris van de Koning of burgemeester zijn en lid van de Autoriteit. Ingevolge artikel 40, eerste lid, van de Waterschapswet maakt de voorzitter van het waterschap onderdeel uit van het dagelijks bestuur van dat waterschap. Ook die functie is dus onverenigbaar met het lidmaatschap van de Autoriteit. Vanwege de taken van de Autoriteit met betrekking tot het toezicht op politieke partijen is het belangrijk dat de Autoriteit een neutrale en onafhankelijke positie heeft. Daarom is in het tweede lid ook een «afkoelperiode» van vier jaar voorgeschreven. Ook degene die op enig moment in de periode van vier jaren voorafgaand aan zijn benoeming een van de in het eerste lid genoemde politieke ambten heeft bekleed, kan niet tot lid van de Autoriteit worden benoemd. Op deze manier wordt bestendigd dat de Autoriteit geen leden bevat met een sterk politiek profiel, die de neutrale en onafhankelijke positie van de Autoriteit negatief kunnen beïnvloeden. Ambtenaren werkzaam voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen overigens nooit tot lid van de Autoriteit worden benoemd. Artikel 9 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen staat daaraan in de weg.

Artikel 116 (Schorsing en ontslag)

Net als de regels voor de benoeming tot lid van de Autoriteit, zijn ook de regels voor schorsing en ontslag van de leden van de Autoriteit geënt op de regels die hiervoor in de Kieswet zijn vastgelegd ten aanzien van de leden van de Kiesraad. Dit wetsartikel is gebaseerd op artikel A 5, vierde lid, van de Kieswet. Om de leesbaarheid van te bevorderen zijn de in die bepaling voorkomende zinnen voor dit wetsartikel in artikelleden opgeknipt.

Het eerste lid heeft betrekking op een vrijwillig einde aan het lidmaatschap van de Autoriteit. Als een lid van de Autoriteit zelf om zijn ontslag verzoekt, dan kan dit ontslag door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden verleend. De Minister kan niet uit eigener beweging tot de schorsing of het ontslag van een lid besluiten. Een dergelijk besluit kan alleen bij koninklijk besluit worden genomen. Alvorens een voordracht tot schorsing of ontslag te kunnen doen, dient de Minister van BZK de Autoriteit over zijn voornemen te horen. Schorsing en ontslag van een lid kan bovendien uitsluitend plaatsvinden wegens

ongeschiktheid, onbekwaamheid dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen.

Artikel 117 (Secretariaat)

De Autoriteit wordt ondersteund door een secretariaat. Dit artikel biedt daarvoor een regeling. De samenstelling en organisatie van het secretariaat van de Autoriteit worden toegelicht in hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze toelichting. Het eerste lid bepaalt dat de Autoriteit wordt ondersteund door een secretariaat en dat de medewerkers van het secretariaat geen lid van de Autoriteit kunnen zijn. Dit secretariaat ondersteunt de Autoriteit in het uitvoeren van de in het voorgestelde artikel 112 gedefinieerde taken. Vanwege haar onafhankelijke positie krijgt de Autoriteit hierbij de bevoegdheid om namens de Staat arbeidsovereenkomsten te sluiten, wijzigen en beëindigen.

Het tweede lid verleent de voorzitter van de Autoriteit als gevolg van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren een geclausuleerde wettelijke bevoegdheid om de Staat te vertegenwoordigen bij het sluiten, wijzigen en beëindigen van individuele arbeidsovereenkomsten met de medewerkers van de Autoriteit. De reikwijdte van de verleende bevoegdheid is beperkt tot uitsluitend de privaatrechtelijke rechtshandelingen die nodig zijn voor het kunnen voeren van het eigen personeelsbeleid.

Artikel 118 (Toepassing Kaderwet zelfstandige bestuursorganen)

De Autoriteit is een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet zbo's. Toch is deze kaderwet niet onverkort op haar van toepassing. Dat is in deze bepaling geregeld.

In het eerste lid is bepaald dat de artikelen 12, 21 en 22 van de Kaderwet zbo's niet van toepassing is op de Autoriteit. Op grond van artikel 12 van de Kaderwet zouden de leden van de Autoriteit bij besluit van de Minister benoemd, geschorst en ontslagen kunnen worden. Om de neutrale en onafhankelijke positie van de Autoriteit te waarborgen, is er in deze wet voor gekozen dat de benoeming, schorsing en het onvrijwillig ontslag alleen kan plaatsvinden bij koninklijk besluit. Zie daarover de voorgestelde artikelen 113 en 116.

Op grond van artikel 21 van de Kaderwet zbo's zou de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties invloed kunnen uitoefenen op de Autoriteit door beleidsregels aangaande haar taakuitoefening vast te stellen. Om de neutrale en onafhankelijke positie van de Autoriteit te waarborgen, is de Minister deze bevoegdheid onthouden.

Op grond van artikel 22 van de Kaderwet zbo's zou de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een besluit van de Autoriteit kunnen vernietigen. Vanwege het feit dat een Minister in voorkomende gevallen ook lid zal zijn van een politieke partij, zal de Autoriteit over het algemeen ook toezicht houden op de politieke partij waarvan de Minister lid is. Dit maakt het van extra belang om de onafhankelijke positie van de Autoriteit te waarborgen en de schijn van mogelijke politieke inmenging te vermijden. Daarom wordt de mogelijkheid van de Minister om besluiten van de Autoriteit te vernietigen, uitgesloten.

Artikel 119 (Bestuursreglement)

Op grond van het eerste lid dient de Autoriteit een bestuursreglement vast te stellen. In het bestuursreglement wordt vastgelegd welke werkwijze en procedures gelden voor het besturen aan de Autoriteit. Het bestuursreglement behoeft ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de goedkeuring van de Minister, zodat de ministeriële verantwoordelijkheid is gewaarborgd. Dit geldt eveneens voor wijzigingen van het bestuursreglement. Het bestuursreglement wordt in de Staatscourant bekendgemaakt. In het vierde lid is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden over de werkwijze van de Autoriteit.

Artikel 120 (Verwerkingsgrondslag bijzondere persoonsgegevens)

Deze bepaling bevat de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens welke tot de categorie bijzondere persoonsgegevens behoren. In het kader van de uitvoering van haar taken ontvangt de Autoriteit allerlei gegevens van politieke partijen, waaronder persoonsgegevens. Zo ontvangt de Autoriteit van elke landelijke politieke partij een financieel verslag (artikel 27, eerste lid, onder a). Hierbij is sprake van een verwerking van gegevens die onder een of meer categorieën van bijzondere persoonsgegevens vallen. Uit de gift kan immers doorgaans iemands politieke opvatting worden afgeleid. Daarnaast kan een gift ook informatie prijsgeven over iemands religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Ook die gegevens vallen in de categorie bijzondere persoonsgegevens. Op grond van artikel 9, eerste lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG; Verordening (EU) 2016/679) is het in beginsel verboden om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. Vanwege een zwaarwegend algemeen belang – namelijk: het toezicht op de financiering van politieke partijen ter bescherming van de democratische rechtsstaat – is in het eerste lid van deze wetsbepaling in een grondslag voorzien om de verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in dit geval toch toe te staan. Artikel 9, tweede lid, onder G, van de AVG biedt hiervoor de juridische grondslag. De Autoriteit mag echter alleen bijzondere persoonsgegevens verwerken voor zover dit noodzakelijk is om de haar bij of krachtens deze wet opgedragen taken te kunnen uitoefenen.

Aanvullend is in het tweede lid een grondslag opgenomen op basis waarvan de Autoriteit ook persoonsgegevens, met inbegrip van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, mag verwerken met het oog op de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken waarin op grond van het voorgestelde artikel 127 aan een politieke partij de aanspraak op subsidie tijdelijk is ontzegd. Die bijkomende straf kan door de strafrechter alleen worden opgelegd aan een rechtspersoon (de politieke partij) en niet aan natuurlijke personen (bijvoorbeeld individuele bestuurders van die partij). In het kader van de tenuitvoerlegging van die bijkomende straf door de Autoriteit is echter niet uit te sluiten dat gegevens over de veroordeling van die politieke partij te herleiden zijn tot natuurlijke personen die namens de rechtspersoon handelingen hebben verricht (of juist hebben nagelaten). Ondanks dat het gaat om gegevens die verband houden met de veroordeling van een rechtspersoon, worden in dat geval strafrechtelijke persoonsgegevens door de Autoriteit verwerkt, waarvoor een grondslag nodig is. Met het tweede lid wordt een dergelijke grondslag gecreëerd.

Artikel 121 (Toezicht op de naleving)

In dit artikel is geregeld welke personen zijn of kunnen worden belast met het toezicht op de naleving van de wet. Titel 5.2 (Toezicht op de naleving) van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is van toepassing. De in het eerste lid genoemde personen worden beschouwd als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 van de Awb en beschikken derhalve, tenzij anders bepaald, over de in titel 5.2 van de Awb aan toezichthouders gegeven bevoegdheden. Indien personen bij besluit van de Autoriteit zijn aangewezen, dient hiervan mededeling gedaan te worden door plaatsing in de Staatscourant.

Een toezichthouder is onder meer bevoegd inlichtingen te vorderen, inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken. Op grond van artikel 5:13 van de Awb mag een toezichthouder de bevoegdheden die hij op grond van afdeling 5.2 van de Awb heeft slechts gebruiken voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor de vervulling van zijn taak.

Alleen de artikelen 5.18 en 5.19 zijn in het tweede lid buiten toepassing verklaard. Deze zien op onderzoek van zaken en vervoermiddelen, opneming en monsterneming en zijn in het kader van deze wet niet aan de orde. Voorts geldt

Artikel 122 (Ambtshalve aanwijzing neveninstelling)

Politieke verenigingen dienen zelf bij de Autoriteit een aanvraag in te dienen om hun neveninstellingen aan te wijzen. Dat is voorgeschreven in de voorgestelde artikelen 10 t/m 13 en 74 van deze wet. Bij het door de in artikel 121, eerste lid, van deze wet aangewezen personen uit te voeren toezicht kan echter blijken dat een politieke vereniging ten onrechte er niet toe is overgegaan om een rechtspersoon aan te wijzen als haar neveninstelling. In dat geval kan de Autoriteit dit ambtshalve in hun plaats doen. Dit is geregeld in het eerste lid. De betreffende aanwijzing is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Het tweede lid is in zekere zin een herhaling van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Alvorens ambtshalve een rechtspersoon aan te wijzen als neveninstelling van een politieke vereniging, dient de Autoriteit zowel de betrokken rechtspersoon als de betrokken politieke vereniging hierover te horen. Het is denkbaar dat het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, en het horen ertoe leiden dat een politieke vereniging alsnog zelf een rechtspersoon als haar neveninstelling aanwijst.

Artikel 123 (Last onder dwangsom)

Een last onder dwangsom is een herstelsanctie. De overtreder krijgt hierbij de opdracht een overtreding geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken; de zogenoemde last. In het kader van dit wetsvoorstel zal in zo'n geval sprake zijn van het niet naleven van een wettelijke verplichting met betrekking tot de (transparantie)regels inzake de interne organisatie, de financiën en/of de regels in het kader van verkiezingen. Wordt die last niet of niet tijdig uitgevoerd, dan moet de overtreder een geldbedrag betalen; de zogenoemde dwangsom. Afdeling 5.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht bevat regels over de last onder dwangsom en is van toepassing. Indien het gaat om documenten die aan de Autoriteit hadden moeten zijn verstrekt of op een algemeen toegankelijke wijze elektronisch openbaar gemaakt hadden moeten zijn, en die (wettelijke) termijn is verstreken, zal bij het opleggen van een last onder dwangsom een redelijke hersteltermijn moeten worden geboden om de ontbrekende

gegevens alsnog te verstrekken. Zie ook artikel 5:32a, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Een last onder dwangsom geldt op grond van het derde lid voor een door de Autoriteit te bepalen termijn van ten hoogste één jaar.

Artikel 124 (Bestuurlijke boete)

Deze bepaling bevat de mogelijkheid voor de Autoriteit om een bestuurlijke boete op te leggen. Op grond van het eerste lid kan de Autoriteit bij overtreding van specifiek aangewezen voorschriften een bestuurlijke boete opleggen. Het betreft de volgende voorschriften:

Omschrijving	Landelijk	Decentraal
De verplichting transparant te zijn over de interne organisatiestructuur van de politieke groepering.	Art. 7	idem
De verplichting om, als openbaarmaking op een algemeen toegankelijke wijze niet mogelijk is, een andere vorm van openbaarmaking te realiseren.	Art. 8	Idem
de verplichting om een vereniging/stichting die uitsluitend of in hoofdzaak erop is gericht stelselmatig activiteiten of werkzaamheden te verrichten ten bate van een politieke vereniging als neveninstelling aan te wijzen.	Art. 13	Art. 74
De verplichting een financiële administratie te voeren die een betrouwbaar beeld geeft van de financiële positie van de partij.	Art. 16	Art. 78
De verplichting om bij het aanvaarden van een gift bij of krachtens de wet voorgeschreven gegevens in de financiële administratie op te nemen.	Art. 17	Art. 79
De verplichting om bij aangegane schulden bij of krachtens de wet voorgeschreven gegevens in de financiële administratie op te nemen.	Art. 19	Art. 81
De verplichting om als gever, zijnde een natuurlijk persoon, in een jaar meer dan € 250 schenkt te controleren of de betrokkene ingezetene is van Nederland dan wel de Nederlandse nationaliteit bezit.	Art. 20	Art. 82
De verplichting om bij giften van meer dan € 250 van een donateur, zijnde een natuurlijk persoon, het woonadres te registeren.	Art. 21	Art. 83
De verplichting om bij giften van meer dan € 250 van een donateur, niet zijnde een natuurlijk persoon, het KVK-nummer te registeren en de namen en adressen van de uiteindelijk belanghebbenden.	Art. 22	Art. 84
De verplichting om bij het aanvaarden van een gift van meer dan € 1.000 van een vereniging of stichting inzicht te vragen in de herkomst van dit geldbedrag.	Art. 23	Art. 85
Het verbod om giften van buitenlandse rechtspersonen of ondernemingen te aanvaarden.	Art. 24	Art. 86
De verplichting om geen anonieme gift te aanvaarden.	Art. 25	Art. 87
De verplichting om van een donateur per jaar niet meer dan € 100.000,– aan te nemen.	Art. 26	Art. 88
De verplichting om de financiële verantwoording over het vorig kalenderjaar tijdig bij de Autoriteit aan te leveren c.q. openbaar te maken.	Art. 27	Art. 89
De verplichting het aanvaard hebben van een substantieel bedrag te melden.	Art. 28	Art. 90
De verplichting om een accountantsonderzoek te laten uitvoeren.	Art. 29	n.v.t.
De aanvullende verplichting t.a.v. de financiële administratie als een politieke partij subsidie ontvangt.	Art. 30	n.v.t.
De verplichting om mee te werken aan een door de Algemene Rekenkamer geïnitieerd onderzoek.	Art. 34	Art. 91
De verplichting om in de verkiezingsperiode de ontvangst van een substantiële gift eerder te melden c.q. openbaar te maken	Art. 40	Art. 96
De verplichting om lopende de verkiezingsperiode een financieel overzicht aan te leveren.	Art. 41	n.v.t.
De verplichting om na afloop van de verkiezingsperiode een financieel overzicht aan te leveren c.q. openbaar te maken.	Art. 42	Art. 97

Op grond van artikel 5:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt de wet hoe hoog de bestuurlijke boete is die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd. In het tweede lid is geregeld dat een bestuurlijke boete van ten hoogste de vijfde boetecategorie kan worden opgelegd (per 1 januari 2024: € 103.000,–).

Het derde en vierde lid bepalen dat geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd wegens het handelen of nalaten door een politieke vereniging of kandidaten die op een lijst zijn geplaatst, indien begaan voor de dag van de registratie van de aanduiding respectievelijk de dag van kandidaatstelling voor een verkiezing. En het zesde lid voorziet in de mogelijkheid voor de Autoriteit om een opgelegde boete met de subsidie te verrekenen.

Artikel 125 (Strafbare feiten)

Op grond van artikel 161 van het Wetboek van Strafvordering is eenieder die kennis draagt van een strafbaar feit bevoegd om hiervan aangifte te doen. Het voorgestelde artikel 125 van deze wet stelt buiten twijfel dat indien de Autoriteit bij de uitoefening van de taken waarmee zij is belast feiten of handelingen waarneemt die mogelijk strafbare feiten vormen, het openbaar ministerie daarvan op de hoogte wordt gesteld.

Artikel 126 (In kennisstelling centraal stembureau)

De Wpp is van toepassing op politieke partijen, politieke verenigingen en politieke stichtingen. De laatsten zijn immers in deze wet met politieke verenigingen gelijkgesteld. Om het onaantrekkelijker te maken voor politieke groeperingen om van rechtsvorm te veranderen teneinde de in deze wet neergelegde (transparantie)verplichtingen te ontlopen, wordt in de Kieswet een oude schrappingsgrond hersteld. Zie daarover het voorgestelde artikel 141.

Op grond van artikel 30 van de Handelsregisterwet 2007 kan het centraal stembureau bij de Kamer van Koophandel nagaan of een politieke groepering nog steeds een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is dan wel, indien het een waterschapspartij betreft, een stichting. Hoewel het centraal stembureau hiertoe uit eigen beweging kan overgaan, is niet beoogd dat centraal stembureaus hier periodiek op gaan controleren. Zoals zij dit thans ook niet doen ten aanzien van de schrappingsgrond dat een politieke groepering heeft opgehouden te bestaan. Het ligt veel meer in de rede dat de Nederlandse autoriteit politieke partijen bij de uitvoering van zijn werkzaamheden signaleert dat een politieke groepering niet langer de juiste rechtsvorm bezit om haar aanduiding geregistreerd te hebben staan in het door het centraal stembureau bijgehouden register van aanduidingen. Zij kan daartoe eveneens gebruikmaken van het handelsregister. Met het onderhavige wetsartikel is in een expliciete grondslag voorzien voor de Autoriteit om haar bevindingen dienaangaande met het centraal stembureau te delen, opdat het centraal stembureau tot schrapping kan overgaan.

Artikel 127 (Tijdelijk stopzetten subsidie)

Als de rechter een politieke partij veroordeelt voor een misdrijf, kan de rechter als bijkomende straf bepalen dat de betreffende politieke partij tijdelijk (voor maximaal twee jaren) geen aanspraak maakt op subsidie op grond van deze wet. Zoals toegelicht in paragraaf 8.7 van het algemeen deel, is het aan de rechter om op basis van een eis van het openbaar ministerie te beoordelen of het opleggen van de bijkomende straf in een individueel geval gerechtvaardigd is. Daarbij zal de rechter onder meer de aard en ernst van het gepleegde misdrijf in ogenschouw nemen, alsook

de omstandigheden waaronder het misdrijf is begaan. In het bijzonder bij misdrijven die de grondslagen van de democratische rechtsstaat raken en misdrijven die gepleegd zijn met een financieel motief, is het voorstelbaar dat de strafrechter deze bijkomende straf zal opleggen.

Indien de rechter de bijkomende straf oplegt, gaat deze straf in op de dag waarop de veroordeling onherroepelijk is geworden. Met dat doel is in het tweede lid artikel 31, tweede lid, eerste zin, van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing verklaard.

De datum dat de veroordeling onherroepelijk is geworden kan in verband met de vaststelling van de subsidie twee gevolgen hebben. Ten eerste zal de Autoriteit over de periode waarin de ontzegging van toepassing is geen subsidie aan de betreffende politieke partij verstrekken. Zie het voorgestelde artikel 60, derde lid. In de tweede plaats zal de Autoriteit, voor zover al subsidie is verstrekt voor de periode waarop de ontzegging ziet, deze subsidie voor die periode op nihil vaststellen. Zie het voorgestelde artikel 69, tweede lid. Hiervoor is vereist dat de Autoriteit in kennis wordt gesteld van de veroordeling. Het Centraal Justitieel Incassobureau zal in het kader van de tenuitvoerlegging van de bijkomende straf de Autoriteit in kennis stelen van de ontzegging van de subsidieaanspraak. Een dergelijke verstrekking van tenuitvoerleggingsgegevens vindt plaats op basis van artikel 51c, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, nu sprake is van de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing. Met de in het voorgestelde artikel 120 opgenomen wijziging wordt voorzien voor een grondslag voor de Autoriteit om deze gegevens te verwerken voor de tenuitvoerlegging van de bijkomende straf.

Artikel 128. Toepassingsbereik

Voor zover uit hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht rechten of plichten voortvloeien voor de overtreder of iemand van wie medewerking wordt gevraagd in verband met een onderzoek naar een mogelijke overtreding van de Wpp, zijn de betreffende bepaling in deze paragraaf in de Wpp overgenomen. Dit is gedaan, omdat het betreffende hoofdstuk niet van toepassing is in Caribisch Nederland. Daarom is de reikwijdte van deze paragraaf ook tot dat deel van Nederland beperkt. Op deze manier is gewaarborgd dat de Autoriteit bij het houden van toezicht in heel Nederland over dezelfde bevoegdheden kan beschikken en dat politieke partijen altijd dezelfde rechten hebben, ongeacht in welk deel van Nederland zij gevestigd zijn.

In het tweede lid is zekerheidshalve een definitie van het begrip toezichthouder opgenomen. Toezichthouder zijn diegenen die bij of krachtens het voorgestelde artikel 121 van deze wet met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn belast.

Artikel 129. Invordering geldsom bij dwangbevel

Deze bepaling is het equivalent van artikel 5:10, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. In plaats van de algemene aanduiding bestuursorgaan is er in dit specifieke geval voor gekozen om in het wetsartikel het bedoelde bestuursorgaan concreet aan te duiden, namelijk de Autoriteit.

Artikel 130. Zwijgrecht en cautieplicht

Deze bepaling is een kopie van artikel 5:10a van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 131. Betreding plaatsen

Deze bepaling is een kopie van artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 132. Inlichtingen vorderen

Deze bepaling is een kopie van artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 133. Identificeren

Deze bepaling is het equivalent van artikel 5:16a van de Algemene wet bestuursrecht. In de Algemene wet bestuursrecht wordt verwezen naar een «een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht». Die wet is in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba echter niet van toepassing. In plaats daarvan wordt daarom verwezen naar artikel 2 van de Wet identificatieplicht BES, waarin een soortgelijke lijst met documenten voorkomt waarmee personen zich kunnen legitimeren.

Artikel 134. Inzagerecht

Deze bepaling is een kopie van artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 135. Meewerkplicht aan handhaving

Deze bepaling is het equivalent van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht. In het derde lid is het algemeen geformuleerde «Het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is bevoegd» vervangen door het specifiekere «De Autoriteit is bevoegd». Het vierde lid is niet overgenomen, omdat de Wpp niet voorkomt op de in artikel 5:20, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde lijsten.

Artikel 136. Betalingstermijn dwangsom

Deze bepaling is een kopie van artikel 5:33 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 137. Inzagerecht

Deze bepaling is het equivalent van artikel 5:49 van de Algemene wet bestuursrecht. In plaats van de algemene aanduiding bestuursorgaan is er in dit specifieke geval voor gekozen om in het wetsartikel het bedoelde bestuursorgaan concreet aan te duiden, namelijk de Autoriteit.

Artikel 138. Zienswijze indienen

Deze bepaling is het equivalent van artikel 5:50 van de Algemene wet bestuursrecht. In plaats van de algemene aanduiding bestuursorgaan is er in dit specifieke geval voor gekozen om in het wetsartikel het bedoelde bestuursorgaan concreet aan te duiden, namelijk de Autoriteit.

Artikel 139 (Verbod politieke vereniging)

Eerste lid

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

Zoals in hoofdstuk 9 van het algemeen deel is beschreven, moet de dreiging voor de democratische rechtsstaat daadwerkelijk en ernstig zijn. Daarmee wordt bedoeld dat de dreiging reëel is, in die zin dat het niet enkel moet gaan om woorden; het moet ook aannemelijk zijn dat die woorden (kunnen en zullen) worden omgezet in daden. Daaronder vallen ook serieuze voorbereidingshandelingen. Het verbod strekt ertoe te voorkomen dat deze daden in aard en omvang dusdanig ernstig zijn (geworden) dat een onomkeerbare situatie intreedt waarin deze daden niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt of optreden daartegen geen zin (meer) heeft.
Met *daadwerkelijk* wordt bedoeld dat de dreiging voldoende concreet is en kan worden vastgesteld aan de hand van objectieve feiten.
Met *ernstig* wordt bedoeld dat de dreiging dermate zwaarwegend en acuut is dat optreden is geboden. Anderzijds moet worden voorkomen dat een partijverbod in een te vroeg stadium wordt opgelegd, dat wil zeggen: voordat kan worden vastgesteld dat de woorden (kunnen en zullen) worden omgezet in (voorbereidings)handelingen en ook de mogelijkheden voorhanden zijn om dat te doen. Daarvoor behoeft niet te worden afgewacht tot een politieke partij een meerderheid in een vertegenwoordigend orgaan heeft verkregen, waarmee het zeer waarschijnlijk uitvoering zal gaan geven aan eerder ingenomen standpunten en ideeën. Wanneer de rechter bij zijn oordeelsvorming over de dreiging die uitgaat van een politieke partij tot de vaststelling is gekomen dat de mogelijkheid reëel is dat een partij zal deelnemen aan de politieke besluitvorming en daarbij een relevante aanhang of steun zal weten te verwerven (of die al heeft) is – mits ook aan de overige voorwaarden is voldaan – een partijverbod gerechtvaardigd.[251]
Overigens kan het verbod niet alleen politieke partijen treffen die reeds een zetel hebben verworven in een vertegenwoordigend orgaan, maar ook politieke partijen die zich bij het centraal stembureau hebben laten registreren voor een verkiezing. Mede om die reden wordt in deze bepaling het begrip politieke vereniging gebruikt: elke politieke partij is immers óók een politieke vereniging in de zin van deze wet of daarmee gelijkgesteld.

Tweede lid

De democratische rechtsstaat is een abstract begrip. Daarom acht de regering het wenselijk om in het tweede lid een aantal grondbeginselen op te sommen die *in ieder geval*, met het oog op de Grondwet en de jurisprudentie van het EHRM, aan te merken zijn als grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. De regering is zich ervan bewust dat het onmogelijk is om de democratische rechtstaat uitputtend te definiëren. Om die reden is gekozen voor een niet-limitatieve opsomming.

Het is aan de procureur-generaal van de Hoge Raad om een verzoek te doen tot een partijverbod, en aan de Hoge Raad om dit verbod uit te spreken, wanneer aan de norm uit het voorgestelde artikel 139, eerste lid, is voldaan. Het staat hun vrij om ook andere grondbeginselen van de democratische rechtsstaat in die beoordeling te betrekken. Ook de Algemene bepaling van de Grondwet en de beginselen genoemd in artikel

[251] In dat geval constateert de rechter (in dit geval de Hoge Raad) dat sprake is van een ernstig en daadwerkelijk gevaar voor of aantasting van de democratische rechtsstaat of de democratische rechtsorde.

2:20 BW kunnen hiervoor een belangrijke inspiratiebron vormen. Het gaat immers om een ernstige en daadwerkelijke bedreiging van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat als geheel. Het tweede lid noemt als grondbeginselen van de democratische rechtsstaat die het opleggen van een partijverbod zouden kunnen rechtvaardigen. Het gaat daarbij om *in ieder geval* (a) periodieke, vrije en geheime verkiezingen, (b) democratische besluitvorming, (c) grondrechten, (d) scheiding van machten, en (e) onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak.

Periodieke, vrije en geheime verkiezingen (ad a) zijn gewaarborgd in hoofdstuk 3 van de Grondwet (met name de artikelen 52, 53, 54 en 55 Grondwet) en hoofdstuk 7 van de Grondwet (onder andere de artikelen 129 en 130 Grondwet) in samenhang met de Kieswet.

Een politieke partij die serieuze pogingen doet om het vrije en geheime karakter van periodieke verkiezingen te saboteren of anderszins het geordende verloop daarvan ernstig belemmert, vormt daarmee en daardoor een daadwerkelijke en ernstige bedreiging van dit beginsel. Dat zal ook zo zijn wanneer een politieke partij de vaststelling van een verkiezingsuitslag op aantoonbaar onjuiste en/of oneigenlijke gronden aanvecht of ontkent en daarmee het verloop en de afwikkeling van het verkiezingsproces ernstige schade toebrengt, zonder dat daarvoor zwaarwegende en legitieme redenen (kunnen) worden aangevoerd ter rechtvaardiging. Ook wanneer een partij zich meermaals aantoonbaar schuldig maakt of heeft gemaakt aan verkiezingsfraude kan dit worden aangemerkt als een ernstige aantasting van dit beginsel van de democratische rechtsstaat.

Met democratische besluitvorming (ad b) wordt gedoeld op de besluitvorming zoals die is gegarandeerd in de hoofdstukken 5 en 7 van de Grondwet. Een politieke partij die de geordende democratische besluitvorming doelbewust saboteert of onmogelijk maakt, door dreiging met geweld, dwang of door intimidatie, tast daarmee dit beginsel op onaanvaardbare wijze aan.

Onder grondrechten (ad c) worden verstaan de rechten zoals verankerd in hoofdstuk 1 van de Grondwet. Deze rechten moeten omwille van hun fundamentele karakter binnen de rechtsstaat worden beschermd. De grond- en mensenrechten zijn behalve in de Grondwet vastgelegd in onder meer het Europees Verdrag tot de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politiek Rechten.

Een politieke partij die ernaar streeft langs democratische weg een grondrecht in zijn werkingsbereik te beperken of juist uit te breiden, dan wel verandering poogt te bewerkstelligen van de toegelaten beperkingen op dat grondrecht, handelt niet in strijd met de grondrechten, maar doet datgene wat een politieke partij kan en mag doen. Dat is anders, wanneer een politieke partij wil bewerkstelligen dat een grondrecht als zodanig krachteloos wordt of dat bepaalde bevolkingsgroepen of entiteiten de aanspraak op een grondrecht wordt ontzegd, zonder dat daarvoor zwaarwegende en legitieme redenen zijn of kunnen worden aangevoerd die dat rechtvaardigen.

De (onder)scheiding der machten (ad d), te weten wetgeving, uitvoering en rechtspraak, heeft in Nederland in het bijzonder gestalte gekregen in een stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende organen (*checks and balances*) en in de vorm van decentralisatie, waarbij aan andere overheden, zoals gemeenten en provincies, zelfstandige

bevoegdheden gelaten worden.[252] Het vereiste van machtenscheiding komt tot uitdrukking in de samenhang van de bepalingen van de hoofdstukken 2 (regering), 3 (Staten-Generaal), 5 (wetgeving en het bestuur) en 6 (rechtspraak) van de Grondwet, waarin deze drie machten en hun respectievelijke taken, bevoegdheden en onderlinge verhoudingen zijn verankerd.

De (onder)scheiding van machten wordt beschouwd als een belangrijk uitgangspunt om te voorkomen dat alle (staats)macht in één hand komt, leidend tot dictatuur en willekeur. De verhoudingen tussen de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht zijn niet in beton gegoten. Wanneer op vreedzame en democratische wijze wordt besloten tot een verschuiving tussen de machten of het nemen van een maatregel die dat tot (onderkend) gevolg heeft, tast dit het wezen van de machtenscheiding niet aan. Dit is anders wanneer als gevolg van (al dan niet democratische) besluitvorming de overheidstaken en -bevoegdheden geheel of in overwegende mate bij één orgaan, instantie of persoon komen te liggen, waardoor het beginsel van de machtenscheiding ernstig in gevaar komt of zelfs onherstelbare schade wordt toegebracht.

De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het met de rechtspraak belaste deel van de rechterlijke macht (ad e) wordt gewaarborgd door hoofdstuk 6 Grondwet, in samenhang met onder andere de Wet RO en artikel 17 Grondwet, dat het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter garandeert. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de niet tot de rechterlijke macht behorende rechtsprekende instellingen is gewaarborgd in de onderscheiden materiewetten, zoals de Wet op de Raad van State.

Een politieke partij die de onpartijdigheid en/of de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op aantoonbaar onjuiste en/of oneigenlijke gronden betwist, aanvecht of serieus in twijfel trekt, brengt daarmee schade toe aan het gezag van de rechterlijke macht en haar uitspraken. Dat betekent niet dat er geen valide gronden kunnen zijn om één of meer rechters in een concreet proces te wraken. Wanneer dit echter leidt tot oneigenlijk of een zodanig gebruik in aard en omvang dat sprake is van ernstige ontwrichting van een goede procesorde en van de rechtsbedeling, wordt afbreuk gedaan aan de rechterlijke onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

Het gebruik maken van democratische middelen om veranderingen te bewerkstelligen in het constitutioneel bestel is geoorloofd, mits die middelen niet worden ingezet om de democratische rechtsstaat of de democratische rechtsorde te ondermijnen of af te schaffen. In dit kader beoogt de algemene bepaling van de Grondwet een argumentatiedrempel aan te brengen tot behoud van de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Dat betekent dat uit de motivering moet blijken dat en waarom een verandering in het constitutionele bestel niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk is voor zijn voortbestaan en zijn naar behoren functioneren.

Derde lid

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

[252] Zie o.a. Kamerstukken II 2015/16, 34 516, nr. 3 (MvT algemene bepaling Grondwet) en Raad voor het openbaar bestuur (ROB), *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving* 2020.

aandragen van mogelijkheden om die te realiseren, zodanig dat daarmee aan de verbodsgrond in het eerste lid is voldaan. Omgekeerd is een gedraging of handeling van een neveninstelling als bedoeld in dit artikel geen voldoende grond voor het opleggen van een partijverbod, wanneer de politieke partij zelf geen verantwoordelijkheid heeft of neemt voor de bedoelde handeling of gedraging en zich daarvan distantiëert. In dat geval kan worden bezien of er gronden zijn om de neveninstelling, wanneer die rechtspersoonlijkheid heeft, te verbieden op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek.

Vierde lid

Artikel 2:23b, eerste alinea, BW bepaalt dat de vereffenaar hetgeen na de voldoening der schuldeisers van het vermogen van de ontbonden rechtspersoon is overgebleven, in verhouding tot ieders recht overdraagt aan hen die krachtens de statuten daartoe zijn gerechtigd, of anders aan de leden of aandeelhouders. Heeft geen ander recht op het overschot, dan keert hij het uit aan de Staat, die het zoveel mogelijk overeenkomstig het doel van de rechtspersoon besteedt. Voorts bepaalt de desbetreffende alinea: «In afwijking van het voorgaande kan de rechter die een rechtspersoon op grond van artikel 20 verboden verklaart, bepalen dat de vereffenaar na ontbinding het overschot uitkeert aan de Staat.»
In afwijking van artikel 2:23b, eerste alinea, BW bepaalt het vierde lid dat de vereffenaar de tegoeden van een politieke vereniging die is verboden verklaard en ontbonden op grond van de Wpp niet uitkeert aan de leden, maar aan de staat. In paragraaf 9.4 van deze toelichting (algemeen deel) wordt ingegaan op de inmenging op het recht op eigendom die alsdan aan de orde is.

Artikel 140 (Bevoegdheid procureur-generaal)

De procureur-generaal bij de Hoge Raad krijgt op grond van het voorgestelde artikel 139 de taak om het verzoek te doen aan de Hoge Raad tot verbodenverklaring en ontbinding van een politieke vereniging. Om te kunnen beoordelen wanneer een dergelijk verzoek noodzakelijk is, dient de procureur-generaal een onderzoek te doen.
De procureur-generaal zal dit onderzoek in beginsel moeten uitvoeren op basis van openbare bronnen. Het is echter aannemelijk dat er in de meeste gevallen waarin een verbod op een politieke vereniging aan de orde zou kunnen zijn, sprake is van een strafrechtelijk onderzoek. In dat geval is de procureur-generaal op basis van artikel 123 van de Wet op de rechterlijke organisatie bevoegd om bijstand te verkrijgen van het openbaar ministerie.

Er zijn echter ook gevallen denkbaar waarin er geen strafrechtelijk onderzoek is, en gevallen waarin een politieke vereniging heimelijk doelstellingen heeft of werkzaamheden verricht die een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormen voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Het is daarom wenselijk dat de procureur-generaal de bevoegdheid krijgt om aan de Nationale Autoriteit Politieke Partijen een verzoek te doen tot overlegging van inlichtingen en bescheiden over politieke verenigingen die de Autoriteit onder zich heeft, ongeacht de herkomst daarvan. Het gaat dan bijvoorbeeld om het financieel verslag, de accountantsverklaring en de meldingen die zijn gedaan van grote donaties aan een vereniging.

Uit deze bevoegdheid vloeit voort dat de Autoriteit gehouden is mee te werken aan een verzoek van de procureur-generaal. Indien de gevorderde gegevens en inlichtingen persoonsgegevens bevatten, dan dient de Autoriteit deze onbewerkt te verstrekken. Deze verwerking is gerecht-

vaardigd op grond van vanwege een zwaarwegend algemeen belang – namelijk: het toezicht op de financiering van politieke partijen ter bescherming van de democratische rechtsstaat. Artikel 9, tweede lid, onder G, van de AVG biedt hiervoor de juridische grondslag.

Artikel 141 (Wijziging Kieswet)

Onderdeel A

Op grond van de artikelen G 1, zevende lid, onderdeel a, artikel G 2, zevende lid, onderdeel a, en artikel G 3, zevende lid, onderdeel a, van de Kieswet schrapt het centraal stembureau de aanduiding van een politieke groepering indien deze heeft opgehouden te bestaan. Om een aanduiding te kunnen registreren moet een politieke groepering een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid zijn. Tot 1 januari 1992 leidde omzetting van de vereniging in een andere rechtsvorm ertoe dat deze politieke groepering ophield te bestaan en haar aanduiding door het centraal stembureau moest worden geschrapt. Na de introductie van het nieuwe artikel 18, achtste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek was dat niet langer het geval. Daarom zou een politieke groepering ervoor kunnen kiezen om, nadat zij haar aanduiding succesvol heeft geregistreerd, van rechtsvorm te veranderen. Bijvoorbeeld om niet langer onder de definitie van politieke vereniging in de zin van de Wpp te vallen en op die manier aan de in die wet neergelegde transparantieplicht te ontkomen. Om te waarborgen dat alle politieke groeperingen die een aanduiding hebben geregistreerd daadwerkelijk verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid zijn, wordt het niet langer zijn van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid thans expliciet als schrappingsgrond aan de Kieswet toegevoegd.

Onderdeel B

Op grond van artikel G 2a, eerste lid, van de Kieswet kan een politieke groepering die verzoekt om registratie van een aanduiding ten behoeve van de verkiezing van de leden van het algemeen bestuur van een waterschap zowel een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid als een stichting zijn. Omzetting van een stichting in een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of vice versa blijft mogelijk en zal het centraal stembureau uiteraard geen grond geven om tot het schrappen van een geregistreerde aanduiding over te gaan. Zie voor een nadere toelichting onderdeel A.

Artikel 142 (Wijziging Wet op de rechterlijke organisatie)

Onderdeel A

De Hoge Raad spreekt, zo volgt uit artikel 75, tweede lid, Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), in beginsel recht in formaties van vijf leden van een kamer. In afwijking van deze regel wordt voorgesteld de Hoge Raad over een verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot verbodenverklaring en ontbinding van een politieke partij of politieke vereniging (het voorgestelde artikel 139) te laten oordelen met zeven raadsheren. Deze keuze past bij het uitzonderlijke karakter van een dergelijk verzoek. Het aantal van zeven raadsheren sluit aan bij het advies van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen waar het de berechting door de Hoge Raad van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen betreft.[253]

[253] Niet boven maar in de wet, Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen, 2021, p. 15.

Onderdeel B

De procureur-generaal bij de Hoge Raad is op grond van de artikelen 108 belast met het doen van een verzoek aan de Hoge Raad tot verbodenverklaring en ontbinding van een politieke vereniging. Onderdeel B voorziet in de wettelijke verankering in de Wet op de rechterlijke organisatie van deze taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Artikel 143 (Wijziging Wet open overheid)

Dit artikel wijzigt de Bijlage bij artikel 8.8 van de Wet open overheid (Woo), waarin is bepaald dat de artikelen 3.1, 3.3, 4.1, 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 niet van toepassing zijn op informatie waarvoor een bepaling geldt die is opgenomen in de bijlage bij die wet. Die bijlage wordt gewijzigd door de daarin opgenomen Wfpp te laten vervallen en de Wpp aan die bijlage toe te voegen met een verwijzing naar de bijzondere openbaarmakingsregeling in de voorgestelde artikelen 32, 33 en 43.

Artikel 144 (Intrekking Wfpp)

Dit artikel regelt de intrekking van de Wfpp. De Wfpp bevat regels over de subsidiering van landelijke politieke partijen en (transparantie)regels over hun financiën. Aangezien de Wfpp opgaat in deze wet, wordt zij ingetrokken. Dit vergt overgangsrechtelijke voorzieningen, waarvoor wordt verwezen naar de toelichting bij het voorgestelde artikel 111.

Artikel 145 (Intrekking overgangsbepaling BW)

Het tweede lid van artikel 32a Overgangswet regelde dat artikel 2:20 BW zoals dat gold voor 1 januari 2022 van toepassing bleef op politieke partijen alsmede hun neveninstellingen, in afwachting van deze wet. Met het voorgestelde artikel 139 van deze wet wordt voorzien in een specifiek kader voor het verbieden van deze instellingen, voor zover zij vallen binnen dit kader, waardoor deze uitzondering kan komen te vervallen. De regering heeft daarvoor gekozen omdat de voorziene mogelijkheid van intrekking bij koninklijk besluit mogelijk aanleiding zou kunnen geven voor het misverstand dat de oude bepaling van artikel 2:20 BW nog steeds kan worden gebruikt als alternatief voor het voorgestelde artikel 139 van deze wet of als mogelijke terugvaloptie in het geval niet is voldaan aan de voorwaarde waaronder een partijverbod kan worden opgelegd op grond van het voorgestelde artikel 139 van deze wet.

Artikel 146 (Overgangsrecht Wfpp)

Dit artikel treft overgangsrechtelijke voorzieningen in verband met het opgaan van de Wfpp in deze wet. Het bevat in het eerste lid overgangsrecht voor aanvragen en bezwaren die bij de Minister van BZK worden ingediend en in het tweede lid voor besluiten van de Minister op grond van de Wfpp. Daarnaast wordt in het derde lid geregeld dat de Autoriteit in gerechtelijke procedures in de plaats treedt van de Minister.

Artikel 147 (Gecontinueerde toepassing Wfpp op reeds verleende subsidies)

Ondanks dat de Wfpp wordt ingetrokken, blijven de voorwaarden die op grond van die wet aan eerder verstrekte subsidies zijn verbonden op deze subsidies van toepassing. Dit draagt bij aan de voorspelbaarheid van de regelgeving. De in deze wet opgenomen regels en voorwaarden gelden alleen voor subsidies die op grond van deze wet worden verleend.

Artikel 148 (Gevolg opheffing Ctfpp)

Met deze bepaling wordt verduidelijkt dat op het moment dat de Wfpp wordt ingetrokken ook de Commissie toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp) ophoudt te bestaan. Op grond van artikel 35, tweede lid, van de Wfpp werden de leden van de commissie door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor een periode van vier jaar benoemd. Geregeld is dat deze benoemingen van rechtswege vervallen.

Artikel 149 (Comptabiliteitswet 2016)

In dit wetsartikel worden twee onderdelen van de Comptabiliteitswet 2016 niet van toepassing verklaard op subsidies die verleend worden op basis van deze wet. Het betreft in de eerste plaats artikel 4.10, tweede lid. Daarin staat dat elke subsidieregeling een tijdstip moet bevatten waarop deze weer vervalt. Een regeling met een tijdelijk karakter past evenwel niet bij de doelstelling van deze wet. Met deze wet is beoogd een permanente regeling te treffen voor de subsidiëring van reguliere activiteiten van politieke partijen. Daarom is, in navolging van het huidige artikel 45, eerste lid, van de Wfpp, artikel 4.10, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 niet van toepassing verklaard op subsidies die op basis van deze wet worden verleend. Iets vergelijkbaars speelt met hoofdstuk 6, paragraaf 1. Met de inwerkingtreding van deze wet wordt de subsidieverlening aan politieke partijen weggehaald bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en belegd bij de Nederlandse autoriteit politieke partijen. De laatste ziet ook toe op de rechtmatige besteding van de subsidie. Het past daarbij niet om de Minister nog een bevoegdheid te laten om alsnog ook zélf nog toezicht te houden op politieke partijen die subsidie ontvangen op basis van deze wet.

Artikel 150 (Evaluatie)

De voorgestelde regels inzake de financiën en de beperking van giften voor decentrale politieke partijen, de transparantieregels inzake de interne organisatie, het onafhankelijk toezicht op de naleving en de verbodsregeling zijn nieuwe regels ten opzichte van de bestaande financieringsvoorschriften voor landelijke politieke partijen. Het is wenselijk de werking van het stelsel in de praktijk na enkele jaren te evalueren en te beoordelen. De Minister zendt daartoe binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Daarna zal de Minister de Kamers periodiek blijven informeren over de werking van de wet in de praktijk.

Artikel 151 (Inwerkingtreding)

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 152 (Citeertitel)

In dit artikel is de citeertitel van deze wet vastgelegd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J.J.M. Uitermark