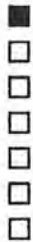


KIESRAAD



De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

KIESRAAD

Datum
27 maart 2023

Ons kenmerk
2023-0000182129

Inlichtingen



Onderwerp
Advies over voorstel van wet op de politieke partijen

Uw kenmerk

Blad
1 van 16

Bezoekadres
Zurichtoren, 14 etage
Muzenstraat 85
2511 WB Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Inleiding

In uw brief van 30 december 2022 heeft u de Kiesraad gevraagd een advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel van de Wet op de politieke partijen (Wpp). Hierbij vroeg u de Kiesraad om specifiek aandacht te besteden aan de aspecten van de Wpp die een relatie hebben met de Kieswet, bijvoorbeeld de aanvullende voorschriften voor politieke partijen tijdens de verkiezingsperiode.

De Kiesraad concentreert zich in dit advies op de onderdelen van het conceptwetsvoorstel die direct raken aan het kiesrecht en het verkiezingsproces. Daarnaast komen andere aspecten van de Wpp aan de orde. Achtereenvolgens gaat dit advies in op de reikwijdte van de Wpp, de interne organisatie van politieke partijen, landelijke partijfinanciering, decentrale partijfinanciering, politieke advertenties, toezicht en sancties, en het verbieden van politieke partijen.

Samenvatting

De Kiesraad onderschrijft het belang van een goede balans tussen de onafhankelijkheid van politieke partijen enerzijds en wenselijke regulering anderzijds. Wij plaatsen echter enkele kanttekeningen bij het conceptwetsvoorstel.

Onze belangrijkste aanbevelingen:

Allereerst adviseert de Kiesraad om de reikwijdte van het conceptwetsvoorstel te verhelderen en zoveel mogelijk te uniformeren. Het conceptwetsvoorstel stelt te veel afwijkende voorschriften aan verschillende actoren (onder andere politieke

Datum
27 maart 2023

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 16

partijen, politieke verenigingen, neveninstellingen, blanco lijsten en kandidaten).¹ Deze variatie aan regels gaat ten koste van de overzichtelijkheid en consistentie van de wetgeving. Bovendien creëert het een ongelijk speelveld in verkiezingstijd. Daarom raden wij aan om:

- het verwarrende onderscheid tussen 'politieke vereniging' en 'politieke partij' te schrappen uit het conceptwetsvoorstel; (Paragraaf 1.3)
- meer uniformiteit aan te brengen in het conceptwetsvoorstel, door de regels zoveel mogelijk in gelijke mate toe te passen op alle deelnemers aan het politieke en electorale proces. (Paragrafen 1.5, 2.4, 3.2 en 4.2)

Verder adviseert de Kiesraad om de geldingsduur van de regels in verkiezingstijd te uniformeren en aan te scherpen. De ingangs- en einddatum van deze regels moeten in lijn zijn met de verkiezingskalender. (Paragraaf 1.4, 2.3, 3.2, 4.2 en 5.3)

De Kiesraad adviseert tegelijkertijd om de organisatievrijheid van politieke partijen te vergroten. Daarom raden wij aan om de verenigingseis te schrappen uit het conceptwetsvoorstel en de Kieswet. Ook adviseren wij, net als Commissie-Veling, om de duizend-ledeneis te schrappen uit de subsidievoorwaarden.² (Paragrafen 2.2 en 3.3)

Onze overige aanbevelingen:

- De Kiesraad adviseert om de transparantieplichtingen rondom de interne organisatie aan te scherpen, door een deadline te stellen in verkiezingstijd en door de publicatie in handen te leggen van de nieuw in te stellen Autoriteit Wet politieke partijen (Autoriteit Wpp). (Paragraaf 2.3)
- Wij verzoeken de minister om bij de evaluatie van de Wpp te onderzoeken of de Autoriteit Wpp kan worden ondergebracht bij de Kiesraad. Verder adviseren wij om te verhelderen hoe de Autoriteit Wpp zich verhoudt tot de Kiesraad en andere centraal stembureaus. (Paragrafen 6.2 en 6.3)
- Tot slot adviseren wij om de gevolgen van partijverboden te verhelderen. (Paragraaf 7.2)

1. Reikwijdte van de Wpp

1.1 Het conceptwetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel bundelt bestaande wetgeving en introduceert nieuwe regels voor politieke partijen. De Wpp bouwt voort op de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Het conceptwetsvoorstel heeft een grotere reikwijdte dan de bestaande wetgeving. Dat betekent dat de regels van toepassing zijn op veel diverse actoren en dat de regels binnen én buiten verkiezingstijd gelden. De Wpp heeft niet alleen betrekking op landelijke politieke partijen, maar ook op hun lokale afdelingen en op decentrale politieke partijen. Verder vallen hun neveninstellingen onder de Wpp. Tijdens de verkiezingsperiode gelden sommige regels ook voor andere deelnemers aan het verkiezingsproces: naast zittende politieke partijen en

¹ Zie bijlage A voor een overzicht van de reikwijdte van de Wpp.

² Commissie-Veling, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag 2018), p. 44.

hun neveninstellingen ook nieuwe politieke partijen ('politieke verenigingen', in de woorden van het conceptwetsvoorstel), blanco lijsten en kandidaten. Deze regels gelden tijdens decentrale verkiezingen en landelijke verkiezingen (behalve de verkiezingen voor de Eerste Kamer, de kiescolleges en het Europees Parlement).

1.2 De wenselijkheid van het conceptwetsvoorstel

De Kiesraad kan zich op hoofdlijnen vinden in het conceptwetsvoorstel. Wij onderschrijven het belang van een goede balans tussen de onafhankelijkheid van politieke partijen enerzijds en wenselijke regulering anderzijds. Nederland kent op dit moment relatief weinig partijregulering in vergelijking met andere Westerse democratieën.³ De publieke rol van politieke partijen vereist echter een helder juridisch kader waarbinnen zij kunnen functioneren, vooral in verkiezingstijd. De beoogde codificatie van bestaande regels en de introductie van nieuwe regels dragen daaraan bij. De regels vergroten de rechtsgelijkheid tussen diverse politieke organisaties en versterken de weerbaarheid van de democratie. Tegelijkertijd waardeert de Kiesraad dat de minister de onafhankelijke positie van politieke partijen respecteert en versterkt. Het conceptwetsvoorstel omvat vooral redelijke transparantieregels die relatief veel vrijheid laten aan politieke partijen.

Wij plaatsen echter enkele kanttekeningen. Die hebben onder andere te maken met de vraag op wie en wanneer het conceptwetsvoorstel van toepassing is:

- Paragraaf 1.3 gaat in op overlappende definities van 'politieke groepering' (in de Kieswet), 'politieke vereniging' en 'politieke partij' (in de Wpp).
- Paragraaf 1.4 behandelt het begin en eind van de regels in verkiezingstijd.
- Paragraaf 1.5 adviseert om het conceptwetsvoorstel toe te passen op enkele organisaties die ten onrechte nog niet onder de Wpp vallen.

1.3 De definities van 'politieke groepering', 'politieke vereniging' en 'politieke partij'

Het conceptwetsvoorstel onderscheidt een 'politieke partij' en 'politieke vereniging'. Beide definities bouwen voort op de term 'politieke groepering' in de Kieswet:

- Politieke groeperingen vormen een brede categorie. De Kieswet bevat geen afgebakende definitie. Hieronder vallen alle groepen en organisaties met een politiek doel, inclusief blanco lijsten. Politieke groeperingen kunnen een aanduiding laten registreren door het centraal stembureau, mits het gaat om een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, of (in het geval van de waterschapsverkiezingen) een stichting.⁴

³ Gerrit Voerman, Gerhard Hoogers en Sebastiaan van Leunen, *Van Denemarken tot Duitsland Regulering van politieke partijen in een aantal Westerse landen* (Groningen 2020). Bijlage bij *Kamerstukken II 2019-2020, 35300-VII, nr. 123*.

⁴ 'Een politieke groepering die een vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid kan aan het centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer schriftelijk verzoeken de aanduiding waarmee zij voor die verkiezing op de kandidatenlijst wenst te worden vermeld, in te schrijven in een register dat door het centraal stembureau wordt bijgehouden.' *Kieswet, artikel G1*. Zie *Kieswet, artikel G2a* voor de registratie van aanduidingen van stichtingen bij waterschapsverkiezingen.

- Politieke verenigingen zijn een subcategorie van politieke groeperingen. Politieke verenigingen zijn politieke groeperingen die geregistreerd zijn door een centraal stembureau.⁵
- Politieke partijen zijn een subcategorie van politieke verenigingen. Politieke partijen zijn politieke verenigingen die bij de laatstgehouden verkiezingen minstens één zetel hebben verworven.⁶



De Kiesraad adviseert om die drie begrippen te verhelderen en te vereenvoudigen. De drie overlappende definities maken het conceptwetsvoorstel nodeloos complex. Bovendien moet het conceptwetsvoorstel in lijn zijn met de Kieswet.

Allereerst adviseren wij om het begrip 'politieke vereniging' te schrappen, want:

- Dit begrip zou verward kunnen worden met de term 'politieke groepering'. In de Kieswet duidt de term 'politieke groepering' onder andere op een vereniging (of soms stichting) die een aanduiding heeft laten registreren.
- Het begrip 'politieke vereniging' is onnodig. Dit begrip is geïntroduceerd om een onderscheid te maken tussen regels vóór organisaties met een zetel en organisaties zonder een zetel.⁷ Dat doel kan echter ook bereikt worden door bij elke bepaling in het conceptwetsvoorstel aan te geven op wie de regel van toepassing is, en wanneer (voor of na de verkiezingen).
- Het begrip 'politieke vereniging' strookt niet met het wetenschappelijke en dagelijkse taalgebruik. Doorgaans wordt er al van een 'politieke partij' gesproken als een organisatie de intentie heeft om deel te nemen aan de verkiezingen, ook als deze organisatie nog niet over een zetel beschikt.⁸

⁵ Politieke vereniging = 'een vereniging die tot doel heeft deel te nemen aan verkiezingen om een bijdrage te leveren aan politieke wilsvorming en politieke doelstellingen te realiseren en waarvan de aanduiding bij het centraal stembureau voor een verkiezing is geregistreerd'. Conceptwetsvoorstel, p. 2.

⁶ Politieke partij = 'een politieke vereniging waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een lijst als bedoeld in H 3 van de Kieswet heeft gestaan en waaraan bij de laatstgehouden verkiezing ten minste één zetel is toegewezen'. Conceptwetsvoorstel, p. 2.

⁷ Conceptmemorie van toelichting, p. 9.

⁸ Een veelgebruikte wetenschappelijke definitie van 'politieke partij' luidt als volgt: 'Een politieke partij is een georganiseerde groep, voorzien van een officiële benaming, die als zodanig kandidaten stelt voor

Datum
27 maart 2023

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 16

- Het begrip 'politieke vereniging' impliceert organisatorische eisen, terwijl de Kiesraad de organisatievrijheid koestert. Zie daarvoor paragraaf 2.2.

De Kiesraad kan zich wel vinden in een heldere definitie van 'politieke partij', want:

- Het conceptwetsvoorstel bevat specifieke bepalingen voor politieke partijen. Daarom bakent de Wpp helder af op welke organisaties deze regels betrekking hebben, zodat deze regels niet omzeild kunnen worden.
- De huidige Wfpp bevat al een definitie van 'politieke partij'. Deze volstaat echter niet meer voor het conceptwetsvoorstel, omdat deze definitie enkel betrekking heeft op landelijke politieke partijen.⁹
- De brede term 'politieke groepering' uit de Kieswet volstaat ook niet voor de doeleinden van het conceptwetsvoorstel. De Kieswet geeft bewust geen afgebakende definitie 'politieke groepering', om de toegankelijkheid van het verkiezingsproces te garanderen.

1.4 De geldingsduur van de verkiezingsperiode

Sommige regels in het conceptwetsvoorstel gelden in de verkiezingsperiode. Deelnemers aan de verkiezingen moeten transparant zijn over hun interne organisatie, hun financiering en hun advertenties. Dit geldt voor politieke verenigingen en politieke partijen, en soms ook voor blanco lijsten en kandidaten.

Allereerst adviseren wij om de ingangsdatum van deze regels te uniformeren:

- a. De ingangsdatum van de regels verschilt per deelnemer aan de verkiezingen. Voor politieke verenigingen en politieke partijen gelden de regels vanaf het moment van registratie door het centraal stembureau. Voor blanco lijsten en individuele kandidaten kunnen de regels pas gelden vanaf de dag van kandidaatstelling. De Kiesraad adviseert om te kiezen voor een uniforme ingangsdatum. Onze voorkeur gaat uit naar de dag van kandidaatstelling, want:
 - dit vergroot de uniformiteit tussen deelnemers aan de verkiezingen;
 - de dag van kandidaatstelling is een goede graadmeter voor de intentie om deel te nemen aan de verkiezingen (dat is een criterium in de definitie van 'politieke vereniging');
 - de dag van kandidaatstelling is een vast moment in de Kieswet, anders dan het moment van registratie, dat politieke groeperingen zelf kunnen kiezen (uiterlijk 42 dagen vóór de kandidaatstelling);
 - het zou onwenselijk zijn om te wachten tot het moment dat de kandidatenlijsten onherroepelijk zijn vastgesteld. Dat moment vindt pas circa twee weken na de dag van kandidaatstelling plaats, na het herstel van eventuele verzuimen, na een eventuele beroepsprocedure bij de Raad van State en na de publicatie van de definitieve kandidatenlijsten in de Staatscourant.

de verkiezingen voor openbare functies'. R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij* (Zutphen, 1992) p. 18.

⁹ De bestaande Wfpp omschrijft een politieke partij als volgt: 'vereniging die met haar conform artikel G 1 of Q 6 van de Kieswet geregistreeerde 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'. Wfpp, artikel 1.

Het conceptwetsvoorstel laat de verkiezingsperiode eindigen op de dag van stemming. De Kiesraad adviseert om dit te wijzigen in de dag waarop de verkiezingsuitslag definitief vastgesteld wordt, circa twee weken later. Als gevolg van de Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslag (NPVV) kunnen er hertellingen en herstemmingen plaatsvinden, waardoor de verkiezingscampagne mogelijk doorgaat. Het conceptwetsvoorstel houdt daar geen rekening mee. Dat creëert een lacune van twee weken tussen de regels die gelden voor politieke verenigingen (tot aan de dag van stemming) en de regels voor politieke partijen met minstens één zetel (die kunnen pas ingaan na de officiële uitslagvaststelling).

1.5 Onterechte uitzonderingen

De Kiesraad adviseert om het conceptwetsvoorstel ook te laten gelden voor:

- Stichtingen die deelnemen aan de waterschapsverkiezingen, maar nog geen zetel hebben. De Kieswet geeft hen het recht om een aanduiding te laten registreren.¹⁰ Deze stichtingen vallen echter niet onder de definitie van 'politieke vereniging'. Het conceptwetsvoorstel noemt deze stichtingen alleen in de definitie van 'waterschapspartij'.¹¹
- Neveninstellingen van landelijke en decentrale politieke verenigingen. De definities van 'neveninstelling' of 'lokale instelling' verwijzen nu alleen naar neveninstellingen van politieke partijen. Politieke verenigingen kunnen echter ook neveninstellingen hebben. Deze moeten ook onder de Wpp vallen, om de uniformiteit in verkiezingstijd te bevorderen.
- Politieke verenigingen die als gevolg van een tussentijdse benoeming voor het eerst een zetel krijgen vanwege lijstuitputting bij een andere politieke partij. Dit is mogelijk in gemeenteraden onder de negentien zetels.¹² Een dergelijke politieke vereniging valt formeel niet onder de definitie van politieke partij, maar beschikt na de tussentijdse benoeming wel over een zetel. Het zou de uniformiteit bevorderen als het conceptwetsvoorstel ook op hen van toepassing is (vergelijkbaar met de bepalingen voor politieke verenigingen die voor het eerst een zetel krijgen door een band aan te gaan met afgesplitste volksvertegenwoordigers).

2. Interne organisatie van politieke partijen

2.1 Het conceptwetsvoorstel: transparantieverplichtingen en verenigingseis

Het conceptwetsvoorstel verplicht landelijke en decentrale politieke partijen, politieke verenigingen en neveninstelling om transparant zijn over hun interne organisatie, inclusief hun kandidaatstelsprocedure. Zij moeten deze gegevens zelf beschikbaar stellen, bijvoorbeeld op hun website. Deze verplichtingen gelden zowel tijdens de verkiezingsperiode als daarna.

¹⁰ Kieswet, artikel G2a.

¹¹ Waterschapspartij: 'een politieke partij voor een verkiezing van de leden van het algemeen bestuur of een stichting waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een lijst heeft gestaan en waaraan bij de laatstgehouden verkiezing ten minste één zetel is toegewezen'. Conceptwetsvoorstel, p. 2.

¹² Kieswet, artikel VV4.

Het conceptwetsvoorstel stelt weinig inhoudelijke eisen aan de organisatievorm van politieke partijen. Interne partijdemocratie wordt niet verplicht. Wel eist de Wpp dat politieke partijen verenigingen zijn. Deze eis volgt uit de combinatie van de definities van 'politieke partij' en 'politieke vereniging' met de bestaande wetgeving.

De definities van 'politieke partij'¹³ en 'politieke vereniging'¹⁴ in de Wpp verwijzen naar de Kieswet, die de registratie van een aanduiding beperkt tot:

- 'een politieke groepering die een vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid'.¹⁵
- een stichting, maar alleen in het geval van de waterschapsverkiezingen.¹⁶

Vervolgens stelt boek 2 van het Burgerlijk Wetboek enige organisatorische eisen aan verenigingen. Verenigingen moeten onder andere beschikken over:

- een algemene vergadering waarin alle leden stemrecht hebben;
- een bestuur dat benoemd wordt door de algemene ledenvergadering;
- statuten die goedgekeurd worden door de algemene ledenvergadering.¹⁷

In de praktijk moeten politieke verenigingen slechts aan minimale eisen voldoen:¹⁸

- De Kieswet en het Burgerlijk Wetboek vatten de verenigingseis zuiver formeel op. Dit betekent dat een vereniging ook kan worden opgericht door enkele rechtspersonen, of door één rechtspersoon en een natuurlijk persoon. Een voorbeeld van dat laatste is de Partij voor de Vrijheid (PVV).
- Volgens de Kieswet geldt de verenigingseis (inclusief de eis van volledige rechtsbevoegdheid) alleen op het moment van de registratie. Daarna kan de groepering de verenigingsvorm en/of volledige rechtsbevoegdheid laten varen, zonder dat dit gevolgen heeft voor de registratie. Een veranderde rechtsvorm is geen grond voor het centraal stembureau om de aanduiding te schrappen. Ook kan de politieke groepering een verzoek tot wijziging van de aanduiding indienen, zelfs als zij de rechtsvorm veranderd heeft.¹⁹

2.2 Verenigingseis

De Kiesraad acht de eis van volledige rechtsbevoegdheid noodzakelijk voor de registratieregeling in de Kieswet. Deze eis houdt in dat een politieke groepering moet beschikken over statuten die zijn opgesteld door een notaris. Dat garandeert dat een politieke groepering een heldere inrichting en structuur kent, het bakent de bevoegdheden en verantwoordelijkheden af (zodat het centraal stembureau weet wie het kan aanspreken) en het biedt de kiezer helderheid.

¹³ Politieke partij = 'een politieke vereniging waarvan de aanduiding of een afkorting daarvan boven een lijst als bedoeld in H 3 van de Kieswet heeft gestaan en waaraan bij de laatstgehouden verkiezing ten minste één zetel is toegewezen'. Conceptwetsvoorstel, p. 2.

¹⁴ Politieke vereniging = 'een vereniging die tot doel heeft deel te nemen aan verkiezingen om een bijdrage te leveren aan politieke wilsvorming en politieke doelstellingen te realiseren en waarvan de aanduiding bij het centraal stembureau voor een verkiezing is geregistreerd'. Conceptwetsvoorstel, p. 2.

¹⁵ Kieswet, artikel G1.

¹⁶ Kieswet, artikel G2a.

¹⁷ Burgerlijk wetboek, boek 2, titel 2.

¹⁸ D.J. Elzinga, prof. mr. H.R.B.M. Kummeling, mr. J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht* (derde druk; Deventer 2012) p. 132.

¹⁹ Kieswet artikel G1 (lid 6 en lid 7), G2 (lid 6 en lid 7), G2a (lid 6 en lid 7), G3 (lid 6 en lid 7), G6 (lid 3).

De Kiesraad adviseert echter om de verenigingseis te schrappen uit de Kieswet (hoofdstuk G en artikel Q 6) en het conceptwetsvoorstel, om de volgende redenen:

- De verenigingseis brengt organisatorische verplichtingen met zich mee voor politieke groeperingen, hoe minimaal ook. Wij menen dat deelnemers aan het verkiezingsproces zoveel mogelijk organisatievrijheid verdienen.
- De verenigingseis is niet noodzakelijk vanuit verkiezingstechnisch oogpunt, zoals de Kiesraad al eerder constateerde. De verenigingseis is terloops in de Kieswet van 1989 ingevoerd om de registratie te beperken tot 'serieuze' groeperingen, maar dit doel wordt al bereikt door de waarborgsom en door de eis van volledige rechtsbevoegdheid.²⁰
- De verenigingseis vloeit voort uit een onoverzichtelijk juridisch kader.
- Niet alle politieke groeperingen zijn verenigingen. Op dit moment nemen ook stichtingen deel aan de waterschapsverkiezingen (en zij mogen hun aanduiding laten registreren). In de toekomst zouden politieke partijen de verenigingsvorm kunnen loslaten.²¹ Schrappen van de verenigingseis maakt het conceptwetsvoorstel toekomstbestendiger.
- Schrappen van de verenigingseis heeft geen gevolgen voor het verbodsregime. Artikel 2:20 van het Burgerlijk wetboek bepaalt dat elke 'rechtspersoon waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde' verboden kan worden. Het conceptwetsvoorstel introduceert een specifiek verbodsregime voor politieke partijen.

Verder adviseert de Kiesraad om een lacune in de registratieregeling in de Kieswet te herstellen. Allereerst moet het centraal stembureau bij een verzoek tot wijziging van de aanduiding controleren of de politieke groepering nog steeds voldoet aan de eisen die golden op het moment van registratie van de aanduiding. Daarnaast moet schending van de eisen een grond worden om de aanduiding te schrappen.²²

2.3 Transparantieverplichtingen rondom de interne organisatie

De Kiesraad adviseert om de transparantieverplichtingen aan te scherpen, want deze regels vergroten het inzicht van kiezers in de organisatie van politieke partijen. Zodoende bevorderen zij de vrije oordeelsvorming door kiezers, de legitimiteit van politieke partijen en (indirect) de weerbaarheid van de democratie.

Ten eerste adviseren wij om af te bakenen op welk moment in verkiezingstijd politieke partijen en politieke verenigingen actuele informatie over hun organisatie moeten verschaffen. De Wpp verplicht hen om deze informatie actueel te houden, maar laat hen de keus wanneer zij dit doen. Het is echter waardevol voor kiezers om vóór de dag van stemming inzicht te krijgen in de organisatievorm en kandidaatstellingsprocedure. Zo kunnen zij deze informatie laten meewegen in hun meningsvorming. Bovendien zou een dergelijke bepaling in lijn zijn met de regels

²⁰ Advies van de Kiesraad over de registratie van politieke groeperingen, 28 juni 2007, pp. 10-11; Advies van de Kiesraad over het passief kiesrecht, 21 januari 2011, pp. 6-7; Elzinga, Kummeling en Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht*, p. 132.

²¹ S.E. Scarrow, *Beyond party members. Changing approaches to partisan mobilization* (Oxford 2015); O. Mazzoleni en G. Voerman, 'Memberless parties: Beyond the business-firm party model?', *Party politics* (2016) pp. 1-10.

²² Kieswet artikel G1 (lid 6 en lid 7), G2 (lid 6 en lid 7), G2a (lid 6 en lid 7), G3 (lid 6 en lid 7), Q6 (lid 3). Zie ook Advies van de Kiesraad over de registratie van politieke groeperingen, 28 juni 2007, pp. 10-11.

Datum
27 maart 2023

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
9 van 16

in het conceptwetsvoorstel over partijfinanciering en politieke advertenties. De Kiesraad geeft de voorkeur aan een termijn tussen de 21e en 14e dag voor de dag van stemming. Deze termijn is in lijn met de transparantieverplichtingen rondom partijfinanciering (bij landelijke politieke partijen). Daarbij merken wij op dat het conceptwetsvoorstel landelijke politieke partijen in het geval van hun partijfinanciering verplicht om gegevens aan te leveren aan de Autoriteit Wet op de politieke partijen, die de informatie vervolgens uiterlijk op de 7e dag voor de dag van stemming openbaar maakt.

Ten tweede adviseert de Kiesraad om de openbaarmaking van de organisatiegegevens van politieke partijen en politieke verenigingen in handen te leggen van de Autoriteit Wpp. Publicatie door de Autoriteit Wpp biedt voordelen:

- Het bevordert de consistentie van het conceptwetsvoorstel. De Autoriteit Wpp krijgt al de taak om informatie te openbaren over partijfinanciering en politieke advertenties (op landelijk niveau). Het is eenduidiger als de Autoriteit Wpp ook organisatiegegevens openbaar maakt.
- Het vergroot de helderheid: kiezers en de media kunnen op die manier alle informatie over politieke partijen en politieke verenigingen op één centraal punt vinden.
- Het is eenvoudiger voor de Autoriteit Wpp om de transparantieregels rondom interne organisatie te handhaven, als deze zelf verantwoordelijk is voor een overzichtelijke en actuele openbaarmaking.

2.4 Reikwijdte van de verenigingseis en de transparantieverplichtingen

De Kiesraad adviseert om te verhelderen wanneer en op wie de bepalingen rondom de organisatie van toepassing zijn. Wij raden deze aanpassingen aan:

- a. Onderwerp politieke verenigingen alleen in verkiezingstijd aan de transparantieverplichtingen rondom de interne organisatie. Artikel 11 van het conceptwetsvoorstel impliceert dat deze regels ook daarna blijven gelden voor politieke verenigingen, zelfs als deze politieke verenigingen geen zetel hebben verworven. De regels blijven gelden zolang de aanduiding van de politieke vereniging geregistreerd staat. Dat wijkt af van de regels rondom partijfinanciering en politieke advertenties, die alleen van toepassing zijn op politieke verenigingen in verkiezingstijd. Daarna gelden deze regels alleen voor politieke partijen met minstens één zetel.
- b. Maak duidelijk dat de bepalingen rondom de interne organisatie ook gelden als een fractie van een politieke partij wordt afgesplitst en een fractie of groep die als gevolg hiervan is ontstaan, zich verbindt met een politieke vereniging. Dat kan worden afgeleid uit artikel 11 van het conceptwetsvoorstel, maar het wordt niet geëxpliciteerd. Dat wijkt af van de regels rondom partijfinanciering, die expliciet ook gelden in deze situatie. De Kiesraad vindt het wenselijk om dit te verhelderen. Als het voorgaande advies (over de toepassing op politieke verenigingen buiten verkiezingstijd) wordt opgevolgd, is het zelfs noodzakelijk om dit te doen.
- c. Verhelder of de bepalingen rondom de interne organisatie van toepassing zijn op politieke verenigingen die deelnemen aan de Eerste

Kamerverkiezingen. Volgens de Memorie van toelichting legt het conceptwetsvoorstel hen geen enkele aanvullende regels op, omdat het om indirecte verkiezingen gaat. Artikel 11 van het conceptwetsvoorstel maakt echter niet een dergelijke uitzondering. Wij adviseren om hier duidelijkheid te verschaffen.

3. Regels over de financiering van landelijke politieke partijen

3.1 Het conceptwetsvoorstel: landelijke transparantieregels en subsidieregeling

Het conceptwetsvoorstel verplicht landelijke politieke partijen om transparant te zijn over hun financiën en stelt enige beperkingen aan hun inkomsten (in de vorm van een cumulatief maximum en een verbod op buitenlandse giften). Deze regels worden grotendeels overgenomen uit de Wet financiering politieke partijen (Wfpp), die per 1 januari 2023 gewijzigd is. Een deel van deze regels geldt ook rondom de Tweede Kamerverkiezingen. Naast landelijke politieke partijen en hun neveninstellingen, moeten straks ook politieke verenigingen, blanco lijsten en individuele kandidaten inzicht bieden in hun financiering in de verkiezingsperiode. Verder bevat het conceptwetsvoorstel een subsidieregeling voor landelijke politieke partijen. Ook deze bepaling wordt overgenomen uit de Wfpp, inclusief de voorwaarden voor subsidie. Politieke partijen maken daar alleen aanspraak op:

- als zij minstens één zetel hebben behaald bij de laatstgehouden Eerste- of Tweede Kamerverkiezingen en
- als zij beschikken over minstens duizend betalende leden met vergader- en stemrecht binnen de politieke partij.

3.2 Landelijke transparantieverplichtingen rondom partijfinanciering

Eerder heeft de Kiesraad al (in hoofdlijnen) positief geadviseerd over de Wfpp.²³ In het bijzonder waarderen we dat de regels in verkiezingstijd uitgebreid worden. Wel adviseren wij om meer uniformiteit aan te brengen in de regels rondom partijfinanciering. Dit creëert een gelijk speelveld en vergroot de overzichtelijkheid.

- a. De Kiesraad adviseert om politieke verenigingen, blanco lijsten en kandidaten vóór de Tweede Kamerverkiezingen inzage te laten geven in hun schulden (en niet alleen in hun giften). Op die manier voldoen zij aan dezelfde verplichtingen als politieke partijen en hun neveninstellingen. Bovendien kunnen schulden tot een belangenrelatie leiden (net als giften).
- b. De transparantieverplichtingen gelden ook als een fractie zich afsplitst van een politieke partij en zich daarna verbindt met een politieke vereniging. Wij raden aan om in het wetsvoorstel te expliciteren hoe de band tussen de vereniging en de afgesplitste fractie wordt vastgesteld. De Memorie van toelichting noemt een geschikte oplossing: 'een gezamenlijke verklaring van de fractie en de desbetreffende politieke vereniging'²⁴.
- c. Verder betreurt de Kiesraad dat deze transparantieregels niet van toepassing zijn op afgesplitste fracties zonder band met een politieke vereniging. Wij adviseren om deze lacune weg te nemen.

²³ Adviezen Kiesraad over de Wfpp (09-12-2008; 13-03-2006).

²⁴ Memorie van toelichting, p. 65

3.3 Landelijke subsidieregeling

De Kiesraad waardeert dat de toebedeling van de subsidie afhankelijk is van het laatste verkiezingsresultaat. Net als de Commissie-Veling, die de Wfpp heeft geëvalueerd in 2018, vindt de Kiesraad dat politieke partijen subsidie verdienen zodra zij over voldoende electorale steun beschikken (minstens één Kamerzetel).²⁵

De Kiesraad adviseert echter, net als Commissie-Veling, om de duizend-ledeneis voor subsidie te schrappen.²⁶ Hiervoor zien we de volgende redenen:

- Politieke partijen verdienen zoveel mogelijk organisatievrijheid, zoals de Memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel terecht stelt.
- Zelfs als de minister organisatorische eisen wil stellen aan politieke partijen, achten wij de subsidieregeling daarvoor geen geschikte wijze.
- Volgens de Memorie van toelichting dient de duizend-ledeneis om de vorming van ledenpartijen te stimuleren. Wij zijn echter van mening dat dit doel ook bereikt kan worden op een andere manier. Het subsidiebedrag per partijlid zou bijvoorbeeld verhoogd kunnen worden.
- De duizend-ledeneis komt uit de Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) uit 1999. Inmiddels voldoen niet meer alle zittende politieke partijen (zoals de Partij voor de Vrijheid, PVV) aan dit criterium. Schrappen van de duizend-ledeneis maakt het conceptwetsvoorstel toekomstbestendiger.

4. Regels over de financiering van decentrale politieke partijen

4.1 Het conceptwetsvoorstel: decentrale transparantieregels en subsidieregeling

Het conceptwetsvoorstel introduceert regels voor decentrale partijfinanciering. Dit is een uitbreiding van de Wfpp, die alleen geldt voor landelijke politieke partijen. Vergeleken met landelijke politieke partijen legt het conceptwetsvoorstel andere regels op aan decentrale politieke organisaties. Allereerst introduceert het conceptwetsvoorstel transparantieplichtingen voor decentrale politieke partijen (inclusief lokale afdelingen van landelijke politieke partijen) en hun neveninstellingen. Een deel van deze regels geldt ook vlak na de decentrale verkiezingen, maar er gelden weinig extra regels vóór de verkiezingen. Daarnaast kondigt de minister een subsidieregeling aan voor decentrale politieke partijen (inclusief lokale afdelingen van landelijke politieke partijen).

4.2 Decentrale transparantieplichtingen rondom partijfinanciering

De Kiesraad adviseert om meer uniformiteit aan te brengen in de regels voor decentrale partijfinanciering. Landelijke en decentrale regels zouden zoveel mogelijk gelijk moeten zijn, want transparantie van financiën is op beide niveaus van belang voor de meningsvorming van kiezers. Belangrijker nog: er moet een gelijk speelveld bestaan voor alle deelnemers aan de decentrale verkiezingen.

²⁵ Commissie-Veling, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag 2018), pp. 44-45.

²⁶ Commissie-Veling, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag 2018), p. 44.

Datum
27 maart 2023

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
12 van 16

- a. De Kiesraad adviseert om decentrale politieke partijen aan hetzelfde toezicht te onderwerpen als op het landelijke niveau. Dat betekent dat zij:
 - o een accountantsverklaring zouden moeten toevoegen aan hun financiële jaarverslag
 - o slechts drie werkdagen zouden moeten krijgen voor de openbaring van substantiële giften, ook buiten verkiezingstijd;
 - o hun financiële gegevens zouden moeten aanleveren bij de Autoriteit Wpp, die deze vervolgens publiceert.
- b. De Kiesraad adviseert om de Wpp ook te laten gelden voor decentrale politieke verenigingen. Dat betekent dat ook zij inzage zouden moeten geven in hun financiën en dat ook zij zich aan beperkingen zouden moeten houden (een cumulatief maximum en verbod op buitenlandse giften).
- c. De transparantieplichtingen op decentraal niveau vóór de verkiezingen zijn beperkt (voor politieke partijen en lokale afdelingen) of zelfs afwezig (voor politieke verenigingen, blanco lijsten, kandidaten en lokale néveninstellingen). De Kiesraad adviseert om al deze deelnemers aan decentrale verkiezingen vóór de dag van stemming inzage te laten geven in hun giften en schulden, net als bij de Tweede Kamerverkiezingen.
- d. De Kiesraad adviseert om de regels direct na de verkiezingen ook te laten gelden voor kandidaten van decentrale politieke partijen. Dat betekent dat ook zij inzage moeten geven in hun giften en schulden in de laatste weken van de verkiezingsperiode, net zoals decentrale politieke partijen, lokale afdelingen en lokale neveninstellingen, en net zoals landelijke kandidaten.
- e. De transparantieplichtingen gelden ook als een fractie zich afsplitst van een decentrale politieke partij en zich daarna verbindt met een politieke vereniging. Wij raden aan om in het wetsvoorstel te expliciteren hoe de band tussen de vereniging en de afgesplitste fractie wordt vastgesteld. De Memorie van toelichting noemt een geschikte oplossing: 'een gezamenlijke verklaring van de fractie en de desbetreffende politieke vereniging'²⁷.
- f. Daarnaast betreurt de Kiesraad dat deze transparantieregels niet van toepassing zijn op afgesplitste fracties zonder band met een politieke vereniging. Wij adviseren om deze lacune weg te nemen.

4.3 Decentrale subsidieregeling

De Kiesraad verwelkomt de subsidieregeling voor decentrale politieke partijen en lokale afdelingen van landelijke politieke partijen. We vinden dit een goede zaak met het oog op de groeiende verantwoordelijkheden van het decentrale bestuur, de groeiende rol van decentrale politieke partijen daarbinnen en de dreiging van onwenselijke financiële beïnvloeding op decentraal niveau.

²⁷ Conceptmemorie van toelichting, p. 69.

5. Politieke advertenties en microtargeting

5.1 Het conceptwetsvoorstel: transparantieverplichtingen rondom advertenties

Het conceptwetsvoorstel introduceert regels voor (analoge én digitale) politieke advertenties. De aanleiding daarvoor is het risico van microtargeting, dat gedefinieerd wordt als 'technieken die gebruikt worden om een op bepaalde kenmerken afgestemde politieke advertentie alleen op een specifieke persoon of groep personen te richten'.²⁸ Politieke partijen moeten inzicht geven in hun advertenties, inclusief de opdrachtgevers, de financiering en (in het geval van microtargeting) de doelgroep. De Autoriteit Wpp publiceert deze gegevens in een openbaar register. Met deze regels loopt de minister vooruit op de voorgenomen Transparantieverordening van de Europese Unie (EU) over politieke reclame.²⁹ De transparantieverplichtingen gelden doorlopend voor landelijke politieke partijen en hun neveninstellingen. Vlak vóór de Tweede Kamerverkiezingen gelden de regels ook voor politieke verenigingen, blanco lijsten en individuele kandidaten.

5.2 Transparantieverplichtingen rondom advertenties

De Kiesraad waardeert dat het conceptwetsvoorstel geen inhoudelijke eisen stelt aan verkiezingscampagnes, met het oog op de vrijheid van meningsuiting. Wij kunnen ons vinden in de transparantieverplichtingen. Microtargeting kan verkiezingscampagnes deels aan het publieke zicht onttrekken. Dat kan bijdragen aan versplintering van het publieke debat en kiezersmanipulatie.³⁰ Transparantie verkleint deze risico's. Kiezers kunnen beter een oordeel vormen als zij de kans hebben om inzage te krijgen in de verspreiding van alle politieke advertenties.

5.3 Reikwijdte van de transparantieverplichtingen

De Kiesraad begrijpt dat het conceptwetsvoorstel de transparantieverplichtingen rondom politieke advertenties (nog) niet toepast op decentrale politieke partijen, met het oog op de zwaarte van de administratieve lasten. We zijn het met de minister eens dat wel in de toekomst geëvalueerd moet worden of er een gevaar bestaat dat lokale afdelingen van landelijke politieke partijen de regels omzeilen.

De Kiesraad constateert dat het onduidelijk is wanneer de transparantieregels in verkiezingstijd ingaan. Het conceptwetsvoorstel spreekt van de veertigste dag voor de dag van kandidaatstelling.³¹ De Memorie van toelichting noemt echter een ander startpunt: 'vanaf het moment dat de kandidatenlijsten voor de Tweede Kamer definitief vastgesteld zijn'.³² De Kiesraad adviseert de minister om deze termijn te verhelderen. Onze voorkeur gaat uit naar een derde alternatief: de dag van kandidaatstelling, want:

²⁸ Conceptwetsvoorstel, p. 2.

²⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (25-11-2021), COM(2021) 731 final, 2021/0381 (COD).

³⁰ Remkes, Lage drempels, hoge dijken (2018) pp. 93-97.

³¹ Conceptwetsvoorstel, artikel 70, lid 2, p. 22. Daar staat: 'de veertigste dag voor de dag van kandidaatstelling'. (sic)

³² Conceptmemorie van toelichting, p. 22.

Datum
27 maart 2023

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
14 van 16

- dit bevordert de uniformiteit tussen de regels voor politieke verenigingen, blanco lijsten en individuele kandidaten;
- de dag van kandidaatstelling is een betere graadmeter voor de intentie om deel te nemen aan de verkiezingen (een criterium voor de definitie van 'politieke vereniging') dan de registratie van de aanduiding.
- het zou onwenselijk zijn om te wachten tot het moment dat de kandidatenlijsten onherroepelijk zijn vastgesteld. Dat moment vindt namelijk pas ruim twee weken na de dag van kandidaatstelling plaats, en dus slechts drie à vier weken vóór de dag van stemming. De kandidatenlijsten zijn pas definitief na het herstel van eventuele verzuimen, na een eventuele beroepsprocedure bij de Raad van State en na de publicatie in de Staatscourant.

6. Toezicht en sancties

6.1 Het conceptwetsvoorstel

Het conceptwetsvoorstel introduceert een nieuwe, onafhankelijke Autoriteit Wpp. Deze gaat toezicht houden op de interne organisatie, de partijfinanciering en de politieke advertenties. Het conceptwetsvoorstel belegt dit niet bij de Kiesraad, om te voorkomen dat de onafhankelijke positie van de Kiesraad in gevaar zou komen.

6.2 Een nieuwe Autoriteit Wpp

De Kiesraad meent dat de toezichttaken in principe ook ondergebracht kunnen worden bij de Kiesraad, maar kan de minister volgen om een Autoriteit Wpp op te richten, nu de Kiesraad in transitie is naar een verkiezingsautoriteit. Immers:

- Onpartijdigheid is één van de kernwaarden van de Kiesraad. Dat is een belangrijke kwaliteit voor een Autoriteit Wpp die boven de partijen staat.
- Na de verwachte transitie is de Kiesraad naast centraal stembureau (bij landelijke verkiezingen) ook verkiezingsautoriteit met toezichthoudende bevoegdheden. De voorgestelde Wet kwaliteitsbevordering verkiezingsproces regelt een functiescheiding binnen de Kiesraad tussen toezichthoudende en uitvoerende taken. Dat verzwakt het tegenargument dat het toezicht op politieke partijen op gespannen voet zou staan met de functie van de Kiesraad als centraal stembureau.
- Veel van de taken van de Autoriteit Wpp raken aan het verkiezingsproces. Een deel van de regels gelden in verkiezingstijd en vergen contact tussen de Autoriteit Wpp en de centraal stembureaus. De Kiesraad beschikt over expertise en contacten met andere organisaties in de verkiezingsketen.
- Eén orgaan is efficiënter en maakt het toezicht duidelijker.

Daarom adviseren wij de minister om bij de eerste evaluatie van de Wpp na vijf jaar expliciet te onderzoeken of (de taken van) de Autoriteit Wpp kunnen samengaan met of ondergebracht worden bij de Kiesraad.

6.3 Verhouding tussen de Autoriteit Wpp en de centraal stembureaus

De Kiesraad verwacht dat zijn werkzaamheden in verkiezingstijd zullen raken aan de werkzaamheden van de Autoriteit Wpp. De Autoriteit Wpp zal uitspraken doen over de deelnemers aan de verkiezingen, terwijl de Kiesraad uitspraken doet over de betrouwbaarheid van het verkiezingsproces. Deze uitspraken kunnen invloed hebben op elkaar. Daarom verzoeken we de minister om de verhouding tussen de Autoriteit Wpp en de Kiesraad te verhelderen. Hierbij gaat het met name om:

- a. De taakverdeling: welke instantie doet waar uitspraak over?
- b. Het tijdsplan: welke instantie doet wanneer uitspraak?
- c. Hoe moet er gehandeld worden bij een (ogenschijnlijke) tegenspraak tussen uitspraken van de Autoriteit Wpp en uitspraken van de Kiesraad?

Daarnaast adviseren we om te verhelderen hoe de Autoriteit Wpp en de centraal stembureaus bij de decentrale verkiezingen samenwerken. De Autoriteit Wpp heeft informatie nodig van de centraal stembureaus, bijvoorbeeld welke politieke verenigingen geregistreerd zijn. Omgekeerd moeten centraal stembureaus op de hoogte zijn van uitspraken van de Autoriteit Wpp die het verkiezingsproces raken.

7. Regels over het verbieden van politieke partijen

7.1 Het conceptwetsvoorstel: nadere criteria en procedure voor partijverboden

Momenteel is het al mogelijk om politieke partijen te verbieden (net als andere rechtspersonen) op basis van het Burgerlijk Wetboek.³³ Per 1 januari 2022 is de verbodsgrond voor rechtspersonen gespecificeerd, maar in afwachting van de Wpp zijn politieke partijen daarvan uitgezonderd.³⁴ Het conceptwetsvoorstel introduceert een specifieke verbodsgrond en procedure voor partijverboden. De bevoegdheid om hen te verbieden wordt in handen van de Hoge Raad gelegd.

7.2 Gevolgen van partijverboden

De Kiesraad beschouwt de wenselijkheid van partijverboden als een politieke afweging. Wij adviseren in ieder geval om de gevolgen van partijverboden te verhelderen:

- a. Een verbod van een politieke partij leidt tot het schrappen van diens aanduiding uit het register door het centraal stembureau.³⁵ De Kiesraad adviseert om te verhelderen hoe en wanneer centraal stembureaus op de hoogte gesteld worden van een onherroepelijk partijverbod. Eerder heeft de Kiesraad geadviseerd over een geschikt moment van schrapping.³⁶
- b. Volgens de Kiesraad heeft een partijverbod geen invloed op benoemingen van nieuwe volksvertegenwoordigers bij tussentijdse vacatures. Een centraal stembureau baseert zich daarbij op de laatste verkiezingsuitslag. De Kieswet kent geen politieke partijen, maar alleen politieke groeperingen

³³ Burgerlijk wetboek, boek 2, artikel 20.

³⁴ Kamerstukken II 2019-2020, 35366, pp. 11, 19, 27-28.

³⁵ Kieswet, artikel G1 (lid 7), G2 (lid 7), G2a (lid 7), G3 (lid 7), G6 (lid 3) en Y2.

³⁶ Advies van de Kiesraad over de registratie van politieke groeperingen, 28 juni 2007, pp. 11-13.

Datum
27 maart 2023

Kenmerk

Onderdeel
Kiesraad

Blad
16 van 16

- en kandidatenlijsten. Daarom kunnen kandidaten van een verboden politieke partij alsnog benoemd worden tot volksvertegenwoordiger. De Kiesraad verzoekt de minister om dit te expliciteren, om onduidelijkheid rondom de taken van de centraal stembureaus te voorkomen.
- c. Volgens de Kiesraad heeft een partijverbod geen invloed op de fractienaam. Die wordt namelijk geregeld in het reglement van orde van het betreffende vertegenwoordigende orgaan. De Kiesraad verzoekt de minister om dit te expliciteren, om onduidelijkheid te voorkomen.

DE KIESRAAD;
Voor deze,



W.J. Kuijken
Voorzitter



P.J. Young
Secretaris-directeur

