Nederlandse
Vereniging voor
Rechtspraak

De Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw mr.drs. H.G.J. Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
22 maart 2023

Contactpersoon
[redacted]

Onderwerp
Advies inzake consultatievoorstel Wet politieke partijen

Geachte mevrouw Bruins Slot,

De Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft kennisgenomen van het consultatievoorstel voor een wet houdende regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie, financiën en politieke advertenties, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbod op politieke partijen (Wet op de politieke partijen, Wpp). Na intensieve bestudering en bespreking komt de WeCo tot de conclusie dat het voorstel grondiger moet worden doordacht. Hieronder zet de WeCo uiteen hoe zij tot deze conclusie is gekomen.

1. Inleiding en leeswijzer

1.1 Het consultatievoorstel bestaat uit de volgende elementen[1]:
- Regels over de transparantie van de interne organisatie van politieke partijen.
- De Wet financiering politieke partijen wordt, met enkele aanpassingen die specifiek worden benoemd, integraal onderdeel van deze Wpp.
- Regels over de financiering van decentrale partijen, inclusief een grondslag voor een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen.
- Regels over (digitale) politieke campagnes, advertenties en microtargeting.
- De instelling van een onafhankelijke autoriteit.
- Een specifieke regeling voor de bevoegdheid van de rechter om politieke partijen te verbieden, dat wil zeggen de mogelijkheid politieke partijen te laten verbieden en ontbinden door de Hoge Raad op verzoek van het Openbaar Ministerie.

1.2 De WeCo zal hierna (paragraaf 2 tot en met 7) eerst ingaan op de elementen over de financiering en de transparantie van politieke partijen. Met het doel en de strekking van deze elementen kan de WeCo instemmen. Datzelfde geldt voor de manier waarop de onderwerpen waarop het voorstel betrekking heeft inhoudelijk worden geregeld. De WeCo acht het van belang dat deze wettelijke regeling snel wordt ingevoerd. De WeCo zal wel kritische opmerkingen maken over de handhaafbaarheid van de (handhavings)instrumenten in

[1] memorie van toelichting, blz. 5

dit wetsvoorstel. De minister lijkt te gemakkelijk uit te gaan van de bereidheid van politieke partijen om zich aan de voorgestelde regels te houden. Deze regels en de handhaving ervan zijn echter juist van belang als politieke groeperingen zich er *niet* aan willen houden, omdat zij de democratische rechtsorde niet (geheel) onderschrijven.
De WeCo zal verder uiteenzetten dat zij bedenkingen heeft tegen de voorgestelde Autoriteit Wet op de politieke partijen. Zij ontraadt het oprichten van een dergelijke autoriteit en adviseert het toezicht en de handhaving op de naleving van deze wet op te dragen aan een orgaan dat onafhankelijker staat ten opzichte van de regering en daarmee van de politiek. De WeCo adviseert de Kiesraad hiermee te belasten en institutionele voorzieningen te treffen om deze taak gescheiden te houden van die van Centraal Stembureau.

1.3 Daarna (paragraaf 8 tot en met 10) zal de WeCo ingaan op het voorstel tot introductie van een verbodsmogelijkheid van politieke partijen, ter vervanging van het (oude) artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek (BW) voor zover dat mede op politieke partijen van toepassing was. De WeCo adviseert om dit element uit het wetsvoorstel te verwijderen. De WeCo adviseert eerst een grondiger debat te voeren over de wenselijkheid, noodzaak, constitutionele inbedding en democratische legitimatie van een verbodsbepaling voor politieke partijen. Als dat leidt tot een wetsvoorstel tot het invoeren van een verbodsmogelijkheid, adviseert de WeCo met een regeling te komen die beter is ingebed in de Grondwet en waarbij ook de gevolgen beter zijn doordacht en geregeld.

2. Doelen en opzet van het wetsvoorstel

2.1 De regering komt met dit wetsvoorstel, omdat het cruciale belang van politieke partijen voor de rechtsstaat en de democratie het noodzakelijk maakt om de onafhankelijke positie van partijen duidelijk te waarborgen in onze democratische rechtsstaat. De wet heeft twee hoofddoelen. Ten eerste om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken en de wettelijke regels voor politieke partijen zoveel mogelijk in één wet te bundelen. Het tweede hoofddoel is het versterken van onze parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen. Daarbij staat transparantie centraal. Deze twee hoofddoelen zijn volgens de regering nauw verbonden. De WeCo onderschrijft deze doelstellingen.

2.2 De voorgestelde regeling over de financiering van politieke partijen moet de huidige Wet financiering van de politieke partijen (Wfpp) vervangen, die in 2013 de Wet subsidiëring politieke partijen heeft vervangen. Nieuw in dit wetsvoorstel is dat nu ook de financiering van politieke partijen op decentraal niveau wordt geregeld. Ook nieuw zijn de regels over de transparantie van politieke partijen over hun interne organisatie. Deze regels zijn een aanvulling op de regels die sowieso gelden voor rechtspersonen in boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De organisatieregels zelf worden niet uitgebreid. Ook nieuw is dat regels worden geïntroduceerd voor de wijze waarop politieke partijen adverteren, waarbij het met name gaat om de transparantie van reclame voor een politieke partij. Er komen ook specifieke transparantieregels over het opstellen van kandidatenlijsten voor verkiezingen, die niet alleen op politieke partijen van toepassing zijn, maar op alle lijsten met kandidaten. De nieuw op te richten Autoriteit wordt belast met het toezicht op de naleving en de handhaving.
De WeCo maakt hierna opmerkingen over deze elementen uit het wetsvoorstel.

3. Transparantie van de interne organisatie

Deze regeling is zeer beperkt (artikel 10). De bepaling houdt in dat openbaar moet zijn op welke wijze bestuurders en leden van andere partijorganen worden benoemd. Deze bepaling is alleen van toepassing op verenigingen. Dit geeft de WeCo geen aanleiding tot commentaar.

4. De financiering van politieke partijen

4.1 De bestaande regeling van financiering van politieke partijen, die alleen geldt voor partijen op centraal niveau, wordt overgenomen, met enkele wijzigingen. De belangrijkste daarvan is het verbod op financiering vanuit het buitenland (artikel 39). Deze bepaling komt uit de Evaluatiewet Wfpp en is al sinds 1 januari van dit jaar van kracht (artikel 23a Wfpp). De WeCo geeft daarom geen commentaar op deze regeling, nu deze al van kracht is.
Wel vraagt de WeCo zich af hoe artikel 39 gehandhaafd moet worden. Is de verplichting de donatie (of de tegenwaarde in geld bij een gift in natura) over te maken aan de Autoriteit (als terugstorting aan de buitenlandse donateur niet kan) een bestuurlijke geldschuld van rechtswege als bedoeld in artikel 4:85, eerste lid, onder a, van de Awb, die het bevoegde bestuursorgaan kan invorderen? Als een donatie wel kan worden teruggestort, maar het gebeurt niet, kan het bevoegde bestuursorgaan dan toch het bedrag als geldschuld invorderen? Of moet een last onder dwangsom worden opgelegd om tot terugstorting over te gaan? Deze vraag geldt natuurlijk ook voor artikel 53.
Van belang is verder dat de reikwijdte van de meldingsplicht van substantiële bijdragen (donaties) niet alleen geldt voor partijen die al zetels hebben in een vertegenwoordigend orgaan, maar ook voor andere partijen die aan verkiezingen deelnemen. De reden daarvoor is dat juist in verkiezingstijd transparantie van groot belang is, niet alleen voor de "zittende" partijen, maar ook voor partijen die nog naar hun eerste zetels moeten dingen. Deze motivering onderschrijft de WeCo, ook omdat anders verschil zou ontstaan tussen de beide categorieën van partijen in de mate van transparantie die zij moeten betrachten.
De overige wijzigingen zijn vooral technisch van aard en geven geen reden tot commentaar.

4.2 De aanleiding om nu, anders dan bij bijvoorbeeld de Wfpp, ook de financiering van decentrale politieke partijen te regelen, en de transparantie daarover, zijn uiteengezet in de memorie van toelichting (mvt), in paragraaf 6. Deze motivering kan de WeCo goed volgen. Daarbij wijst de WeCo ook op enkele recente affaires rondom de financiering en transparantie van lokale politieke partijen, zoals rondom "Hart voor Den Haag" (De Mos c.s.). Het ontbreken van duidelijke regels over de financiering van lokale politieke partijen is één van de juridische aspecten van deze strafzaak. De mogelijkheid om ook decentrale politieke partijen te subsidiëren kan bijdragen aan vermindering van afhankelijkheid van donaties en aan vermindering van het risico op ondermijning van de lokale politiek. De WeCo constateert dat bij de uitwerking rekening is gehouden met de diversiteit aan politieke organisaties op decentraal niveau, zodat een gelijk speelveld is gewaarborgd voor de verschillende deelnemers aan decentrale verkiezingen en de lokale politiek.
Daarbij valt wel op dat voor landelijke politieke partijen een criterium in de wet is opgenomen om voor subsidie in aanmerking te komen, namelijk beschikken over duizend leden die vergader- en stemrecht hebben in de politieke partij en elk per jaar minimaal een bij ministeriële regeling vast te stellen contributie betalen (artikel 13, eerste lid). Verder is in het tweede lid van artikel 13 bepaald waaraan de subsidie mag worden besteed. In artikel 25 is wel een schakelbepaling opgenomen naar dit tweede lid, maar een criterium zoals in het

eerste lid ontbreekt voor decentrale politieke partijen. De motivering in de mvt om bij decentrale politieke partijen geen ledenaantal als criterium op te nemen is goed te volgen, maar de WeCo vraagt zich af of er niet een ander criterium mogelijk is om te bepalen of een decentrale politieke partij voor subsidiëring in aanmerking komt.
Verder is terecht rekening gehouden met de verschillen in omvang tussen landelijke en decentrale politieke partijen en zijn aan decentrale partijen geringere administratieve lasten opgelegd (zodat zij bijvoorbeeld geen accountants hoeven in te schakelen, waarvan de kosten voor hen vaak te hoog zullen zijn).

5. Regels over (digitale) politieke campagnes, advertenties en microtargeting

5.1 De kern van dit onderdeel van het wetsvoorstel is dat landelijke politieke partijen gehouden zijn om alle politieke "advertenties" (boodschappen, zie de definitie in artikel 1) te laten registreren (bij de nieuw in te stellen Autoriteit) in een openbaar register. Ook de uitgaven daaraan moeten openbaar worden gemaakt. Deze regeling is op zichzelf helder. Het belang ervan kan de WeCo volgen. Wel vraagt de WeCo zich af of deze regeling handhaafbaar is vanwege de vele media waarlangs boodschappen verspreid kunnen worden. De WeCo mist in de mvt een uitleg hoe non-compliance met de voorgestelde regels kan worden opgespoord. Het toezicht leunt in het voorstel immers op aanlevering van alle relevante gegevens door de politieke partijen. De veronderstelling van de regering dat (alle, zo lijkt de gedachte impliciet te zijn) politieke partijen vrijwillig zullen meewerken aan het naleven van de voorgestelde regels, omdat zij zelf belang hebben bij een eerlijk en transparant verkiezingsproces mag voor de meeste partijen opgeld doen, maar dat is niet gegarandeerd voor alle deelnemers aan de politiek. De voorgestelde regels zijn immers mede noodzakelijk om de democratie en de rechtsstaat te beschermen tegen politieke groeperingen die erop uit zijn deze te ondermijnen en dergelijke groeperingen hebben er mogelijk (juist) geen belang bij om eerlijk en transparant te zijn. Hoe kan de toezichthouder greep krijgen op politieke advertenties en andere politieke uitingen als die niet worden aangemeld? Het lijkt voor een toezichthouder vrijwel ondoenlijk om voortdurend alle media te monitoren om te controleren of daarin politieke advertenties verschijnen die niet (tijdig) zijn geregistreerd, aangenomen dat kan worden vastgesteld wie er werkelijk achter bepaalde op de kiezer gerichte uitingen zit. De WeCo komt hier in paragraaf 5.4 op terug.

5.2 In het verlengde van het vorige punt vraagt de WeCo zich af, welke rol het publiek hier kan spelen en welke mogelijkheden derden hebben om de werkzaamheden van de toezichthouder te beïnvloeden, ten goede of ten kwade.
Uiteraard kan iedereen die meent dat een uiting van een politieke partij niet voldoet aan de in de Wpp gestelde regels, of die stuit op een politieke uiting van onduidelijke herkomst, zich tot de toezichthouder wenden. In zoverre kan het publiek de uitvoering van de toezichthoudende taak door het bevoegde bestuursorgaan vergemakkelijken, doordat burgers als onbezoldigd controleur en informant optreden. Maar hier ligt meteen ook een risico. Elke belanghebbende bij de uitvoering van de Wpp kan immers ook aan de toezichthouder verzoeken deze wet te handhaven, door de inzet van de in de artikelen 82 en 83 voorgestelde instrumenten (last onder dwangsom en bestuurlijke boete). Elke beslissing op een dergelijk verzoek is een appellabel besluit als bedoeld in de Awb[2] of, als wordt beslist om niets met een handhavingsverzoek te doen, een appellabele weigering te beslissen[3]. Gezien het gepolariseerde karakter van het publieke en zeker het politieke debat

[2] Artikel 1:3 van de Awb in verbinding met artikel 8:1
[3] Artikel 6:2, aanhef en onder a, van de Awb, al dan niet in verbinding met artikel 4:5

op dit moment en ook gelet op de strafrechtelijke aangiftes die de afgelopen jaren al tegen vele politici zijn gedaan (terecht of (volkomen) onterecht) is een reële kans aanwezig dat de toezichthouder te maken gaat krijgen met een groot aantal handhavingsverzoeken. In verkiezingstijden kan dat nog verder oplopen als het aantal politieke advertenties toeneemt. In de huidige regeling ligt besloten dat ook als een verzoek gedaan wordt door niet-belanghebbenden (in de zin van artikel 1:2 van de Awb) en/of evident geen hout snijdt, hierover in bezwaar en beroep kan worden doorgeprocedeerd. De WeCo deelt daarom niet de kennelijke verwachting bij de minister dat de toezichthouder weinig werk aan de handhaving zal hebben. In de mvt wordt namelijk opgemerkt dat de verwachting is dat de nalevingsbereidheid van de Wpp groot is, omdat politieke partijen zelf belang hebben bij handhaving van hun geloofwaardigheid. Daargelaten de vraag of dat altijd en voor alle politieke partijen zal gelden, gaat deze aanname eraan voorbij dat ook (belanghebbende) derden om handhaving kunnen verzoeken. Dit lijkt de minister niet in haar inschatting over de werklast te hebben betrokken. De WeCo acht het denkbaar dat handhavingsverzoeken worden gedaan door personen of entiteiten die het oneens zijn met de inhoudelijke boodschap van een politieke partij. Daarop zal vervolgens een appellabele beslissing moeten volgen, zoals hiervoor is opgemerkt. De minister lijkt ervan uit te zijn gegaan dat alleen de politieke partijen op wie de Wpp van toepassing zal zijn, bestuursrechtelijke rechtsmiddelen kunnen instellen tegen op grond van deze wet te nemen besluiten. Dat ook belanghebbenden mogelijk van deze bestuursrechtelijke rechtsmiddelen gebruik zullen maken, wordt geïllustreerd door de SGP-zaak[4], waarin de besluitvorming omtrent de subsidiëring van politieke partijen aan de orde werd gesteld.

5.3 Meer in het algemeen valt het de WeCo op dat in de mvt en in het IAK in het geheel niets wordt gezegd over rechtsbescherming. De WeCo adviseert vanwege het bovenstaande de minister hierop alsnog in te gaan en adviseert in dat kader te overwegen om in afwijking van de hoofdregels van de Awb het beroepsrecht omtrent verzoeken om handhaving van deze wet te beperken, bijvoorbeeld tot alleen politieke partijen in de zin van deze wet. Aan anderen zou wel bijvoorbeeld een klachtrecht bij de toezichthouder kunnen worden toegekend, zonder dat daaruit bij de bestuursrechter appellabele besluiten voortvloeien. Voor hen blijft natuurlijk altijd een gang naar de burgerlijke rechter mogelijk, maar die is minder laagdrempelig en dat beperkt het risico op misbruik. Als het beroepsrecht in de zin van de Awb niet wordt beperkt, is het niet denkbeeldig dat de bestuursrechter een hausse aan zaken kan verwachten van allerhande partijen die het niet eens zijn met een door een politieke partij geformuleerd politiek standpunt, maar die geen grond zijn voor het nemen van een handhavingsbesluit.

5.4 De WeCo vraagt zich verder af, of de voorgestelde regeling effectief zal zijn. Het beoogde doel is volgens de mvt het voorkomen dat verkiezingen oneigenlijk beïnvloed worden zowel online als offline. De voorgestelde regels gelden alleen voor politieke partijen. Echter, de in de toelichting aangehaalde kwestie rond beïnvloeding van verkiezingen en referenda door Cambridge Analytica[5] laat zien dat dergelijke beïnvloeding niet openlijk, maar heimelijk plaatsvindt én moeilijk te traceren is tot een politieke partij. Daarnaast hebben zich de afgelopen jaren diverse voorbeelden voorgedaan van beïnvloeding van verkiezingen en in bredere zin van de publieke opinie vanuit het buitenland. De WeCo wijst op de pogingen vanuit Rusland om de berichtgeving rond MH-17 te beïnvloeden. De WeCo begrijpt de

[4] ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2005:BB9493 en HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549
[5] Blz. 21 mvt

uitleg in de mvt[6] dat deze problematiek deels buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel valt, omdat het zich richt op politieke partijen. De WeCo constateert dat ook de minister zich ervan bewust is dat de vraag kan rijzen of het uitmaakt wie de afzender van een politieke advertentie is, en daarmee of de voorgestelde transparantieregels dan enkel voor politieke partijen, de aan hen gelieerde instellingen, en individuele kandidaten zouden moeten gelden. De WeCo meent dat het inderdaad uitmaakt wie achter een politieke advertentie of uiting zit, zeker als dat indirect en heimelijk gebeurt. Omdat, zoals de minister terecht constateert, de transparantieregels in dit laatste geval mogelijk eenvoudig omzeild kunnen worden door de communicatie via anderen te laten verlopen, kan dan een ongelijk speelveld ontstaan tussen politieke partijen die zich wél eerlijk en transparant aan de regels houden en partijen die dat niet doen of die profiteren van buitenlandse beïnvloeding. Dat roept de vraag op of met de invoering van deze transparantieregels niet beter gewacht kan worden totdat er in breder verband wettelijke regels van kracht kunnen worden over transparantie van politieke boodschappen en beïnvloeding, ook vanuit het buitenland. Terecht verwijst de mvt[7] naar de voorgenomen invoering van een Europese Verordening over transparantie en gerichte politieke reclame.

5.5 De WeCo wijst ook nog op een andere mogelijkheid tot communicatie die politici kunnen benutten als zij ambten in het openbare bestuur bekleden. Zeker rond verkiezingen willen politici hun optreden als bestuurder (bijvoorbeeld minister) en partijpoliticus nog wel eens vermengen. De WeCo herinnert aan de "glossy" die de toenmalige CDA-politica G. Verburg uitbracht onder de vlag en op kosten van het ministerie van LNV, waarvan zij op dat moment (demissionair) minister was. In die glossy werd vooral reclame gemaakt voor Verburg zelf, die hoog op de kandidatenlijst stond van het CDA voor de Tweede Kamerverkiezingen waarvan de campagne al op gang was gekomen. Formeel gesproken was hier sprake van een uitgave van een ministerie, dus van overheidscommunicatie. Anders dan in bijvoorbeeld Duitsland ontbreekt in Nederland een normatief kader voor overheidscommunicatie dat in de weg kan staan en gevolgen kan verbinden aan het langs deze weg omzeilen van politieke reclameregels.[8] Ook dit kan leiden tot een ongelijk speelveld tussen politici die wel respectievelijk niet over dergelijke mogelijkheden tot (verkapt) reclamemaken beschikken. Reclameregels voor politieke partijen in de Wpp zouden ook hiermee rekening moeten houden.

6. De instelling van een onafhankelijke autoriteit

6.1 De uitvoering van de Wpp moet volgens het wetsvoorstel in handen komen van een nieuw op te richten zelfstandig bestuursorgaan, de Autoriteit Wet op de politieke partijen. Nu is de uitvoering van de Wfpp in handen van de minister van BZK, bijgestaan door een commissie van toezicht (de Ctfpp). Aanvankelijk lagen in het kader van de totstandkoming van de Wfpp twee andere varianten voor, namelijk ofwel uitvoering geheel door de minister ofwel door de Kiesraad. De bezwaren tegen uitvoering door de minister zoals uiteengezet in de mvt (p. 24/25) zijn goed te begrijpen en zwaarwegend, met name de bedenkingen die daartegen bestaan bij internationale organisaties als GRECO en de OVSE. Toch heeft dit ten opzichte van een zelfstandig bestuursorgaan het voordeel dat de Kamers van de Staten-Generaal de minister rechtstreeks kunnen aanspreken op haar politieke

[6] Blz. 23 mvt
[7] Blz. 23 mvt
[8] De WeCo verwijst naar de dissertatie van mr. T.D. Geldof, *Politieke overheidscommunicatie* Boom 2022, meer specifiek hoofdstuk 4 en paragraaf 5.4

verantwoordelijkheid. Weliswaar staat een zelfstandig bestuursorgaan op enige afstand van een minister, zoals terecht wordt opgemerkt in de mvt, uiteindelijk blijft de minister politiek verantwoordelijk voor het functioneren van de autoriteit, ook al is die niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister (artikel 1 van de Kaderwet zelfstandig bestuursorganen), zoals in de mvt terecht wordt opgemerkt. De verantwoordelijkheid van de minister voor een zelfstandig bestuursorgaan mag dan een beperkte verantwoordelijkheid zijn, de verantwoordelijkheid blijft wel bestaan. Daarom verschaft de Kaderwet aan een minister een reeks bevoegdheden ten aanzien van het functioneren van een zelfstandig bestuursorgaan.

Dat roept de vraag op of een zelfstandig bestuursorgaan wel *voldoende* onafhankelijk van de minister kan zijn als uitvoerder en toezichthouder. De WeCo meent van niet. De leden van een zelfstandig bestuursorgaan (maximaal vijf, in het geval van de autoriteit) worden immers wel benoemd door de minister, die tevens het bestuursreglement moet goedkeuren (hoofdstuk 2, Kaderwet). Verder kan de minister beleidsregels vaststellen die de autoriteit moet toepassen bij de uitvoering van de Wpp (artikel 21 Kaderwet). Het enkel niet van toepassing verklaren van artikel 22 van de Kaderwet (de bevoegdheid van de minister om besluiten van de autoriteit te vernietigen), de mogelijkheid van de minister om in te grijpen bij taakverwaarlozing (artikel 23 van de Kaderwet) en het verminderen van de inlichtingenplicht van artikel 20 van de Kaderwet in artikel 75 van de Wpp acht de WeCo niet voldoende om de autoriteit voldoende onafhankelijk te maken. De minister houdt wel het financieel toezicht op de autoriteit (hoofdstuk 4 van de Kaderwet) en legt tegenover de Staten-Generaal verantwoording af over het functioneren van de autoriteit (artikel 39 van de Kaderwet). Die verantwoordelijkheid wordt voor de minister moeilijker te dragen zonder de instrumenten die in artikel 75 buiten toepassing zijn verklaard. De mogelijkheid om de leden van de autoriteit zelf naar de Kamer te roepen verandert daar niets aan, bovendien heeft de Kamer niet de mogelijkheid de leden te ontslaan. Los daarvan is het volgens de WeCo niet de bedoeling dat leden van een zelfstandig bestuursorgaan zelf tegenover de Kamer in een soort verantwoordelijkheidspositie komen te verkeren. Een en ander klemt temeer, omdat het wetsvoorstel niet voorziet in gefaseerde benoeming van de (maximaal) vijf leden en omdat de eisen die aan benoembaarheid zijn gesteld over de kwalitatieve vereisten waaraan de leden moeten voldoen, onvoldoende concreet zijn ("deskundigheid op het gebied van de taken waarmee de Autoriteit is belast"). Kortom, de voorgestelde autoriteit is onvoldoende onafhankelijk ten opzichte van de minister en kán dat ook niet zijn vanwege de keuze van de figuur van een zelfstandig bestuursorgaan, terwijl de minister die voor het functioneren van dit zelfstandig bestuursorgaan politiek verantwoordelijk blijft, die verantwoordelijkheid minder goed kan waarmaken, omdat een deel van de daarvoor benodigde bevoegdheden hem zijn ontnomen. Dit brengt de WeCo tot het advies om de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan voor de uitvoering van de Wpp te ontraden.

6.2 De WeCo adviseert om opnieuw te overwegen de Kiesraad met de uitvoering te belasten. Sinds 2018 is de Kiesraad een Hoog College van Staat, zodat de onafhankelijkheid ten opzichte van de regering nog meer is gewaarborgd dan voorheen. Ook beschikt de Kiesraad al sinds 2008 over een Wetenschappelijke Raad van Advies. De WeCo begrijpt het argument dat de uitvoering van de Wpp problemen kan veroorzaken met de uitvoering van de huidige hoofdtaak van de Kiesraad, namelijk die van Centraal Stembureau. De WeCo wijst erop dat dit wellicht valt te ondervangen door een institutionele scheiding aan te brengen tussen deze taak en de uitvoering van de Wpp. Een ander Hoog College van Staat, de Raad van State, heeft immers ook twee hoofdtaken, wetgevingsadvisering en rechtspraak, die gescheiden moeten blijven. Dat is in de Wet op de Raad van State geregeld. De WeCo acht dit te prefereren boven uitvoering door de minister of door een semi-onafhankelijk

zelfstandig bestuursorgaan waarvan de politieke verantwoording bovendien niet goed te regelen valt.

7. Overige opmerkingen over toezicht en handhaving

7.1 De WeCo verwijst naar opmerkingen die al eerder zijn gemaakt in dit advies over het toezicht en de handhaving. In aanvulling daarop merkt de WeCo nog het volgende op. De toezichthouder (wat de WeCo betreft dus liever geen zelfstandig bestuursorgaan) krijgt maar twee handhavingsinstrumenten, namelijk de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Het wetsvoorstel wijkt in dit opzicht af van de Awb. Daarin is bepaald dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen tevens bevoegd is een last onder dwangsom op te leggen. De bevoegdheid tot oplegging van een last onder dwangsom vloeit dus voort uit een bij bijzondere wet geattribueerde bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang.[9] Wellicht is de last onder bestuursdwang een instrument waarvan weinig praktisch nut valt te verwachten bij het handhaven van de Wpp, maar dat zou wel toegelicht moeten worden, nu in een bijzondere bestuursrechtelijke wet wordt afgeweken van de Awb.
Een groter gemis is naar de mening van de WeCo het ontbreken van de waarschuwing en de aanwijzing in het handhavingsinstrumentarium. Veel regels in de Wpp zijn nieuw en de Wpp bevat, onvermijdelijk, regels die vatbaar zijn voor interpretatie. Dat betekent ook dat discussie kan ontstaan of een bepaalde praktijk van een politieke partij binnen de grenzen van de wet is of niet. Ook een partij die voornemens is zich aan de wet te houden kan onbedoeld of, vanuit een verkeerde interpretatie van de regels, te goeder trouw de wet overtreden. Dan ligt een lichte sanctie, de waarschuwing, eerder in de rede dan een last onder dwangsom en helemaal een boete. Gaat het om een gedragslijn van een politieke partij, dan ligt het voor de hand om eerst een aanwijzing te geven die gedragslijn aan te passen. Dit instrument leent zich immers bij uitstek voor het geven van richting ("guidance") door een toezichthouder aan de betrokken partijen over de interpretatie van de wet en de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend. Tegen op de wet gebaseerde waarschuwingen en aanwijzingen staan de gewone bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open. Een verschil van inzicht tussen de toezichthouder en een politieke partij over de interpretatie en toepassing van de regels kan dan aan de rechter worden voorgelegd zonder dat er direct nadelige gevolgen (het verbeuren van dwangsommen of het moeten betalen van een boete) voor de politieke partij uit voortvloeien als de toezichthouder gelijk krijgt. De WeCo adviseert zoals hiervoor al vermeld om de toegang tot de bestuursrechter ten opzichte van de hoofdregels van de Awb te beperken, bij voorkeur tot de politieke partijen zelf.

7.2 Het opleggen van bestraffende sancties (boetes, maar ook op de wet gebaseerde waarschuwingen vallen daaronder) aan politieke partijen ligt uiteraard gevoelig. Daarom twijfelt de WeCo eraan of het wenselijk is dat een zelfstandig bestuursorgaan die bevoegdheid krijgt, vanwege het gebrek aan onafhankelijkheid dat de WeCo hiervoor al signaleerde. Het attribueren van de uitvoeringsbevoegdheid van de Wpp aan een onafhankelijk Hoog College van Staat zou deze bedenking wegnemen.

[9] Artikel 5:32, eerste lid

8. Bevoegdheid politieke partijen te verbieden

8.1 Het is volgens de mvt de bedoeling een eigenstandige regeling te maken voor de bevoegdheid van de rechter (de Hoge Raad) om politieke partijen te verbieden. De Staatscommissie parlementair stelsel heeft hiertoe ook geadviseerd.[10] Als doel wordt gegeven de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat en de democratische rechtsorde te versterken. Het middel moet volgens de mvt een uiterste redmiddel zijn om bewegingen en krachten te weerstaan die een gevaar vormen voor de (fundamentele beginselen van de) democratische rechtsstaat, doordat ze hem willen aantasten of zelfs afschaffen. Terecht signaleert de mvt dat dit inhoudt dat op rechtsstatelijke gronden wordt ingegrepen in het democratisch proces, wat onvermijdelijk spanningen oproept met het uitgangspunt dat het democratische besluitvormingsproces zoveel mogelijk ongehinderd zijn beloop moet hebben. Als rechtvaardiging roept de mvt de zogenoemde democratische paradox in: voorkomen moet worden dat met democratische middelen de democratische rechtsstaat onherstelbare schade wordt toegebracht, doordat zij wordt ondermijnd of afgeschaft.[11] Overeenkomstig de aanbevelingen van de Staatscommissie moet de voorgestelde regeling in de Wpp de bestaande mogelijkheid om politieke partijen te ontbinden en verbieden (in artikel 2:20 BW zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van het op 1 januari 2022 in werking getreden nieuwe artikel 2:20 BW) vervangen.[12] De WeCo merkt overigens op dat het wetsvoorstel geen aanpassing van artikel 2:20 BW bevat waarin uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat dit artikel niet (meer) kan worden toegepast op politieke partijen waarop de Wpp van toepassing is. Dat laatste volgt nu alleen uit het overgangsrecht bij de laatste wijziging van dit artikel in 2022 (zie hieronder).[13] De WeCo adviseert de wetgever over de niet-toepasselijkheid van artikel 2:20 BW expliciet te zijn, met name ook omdat in het wetsvoorstel wordt opgemerkt dat de regering partijen in beginsel ziet als privaatrechtelijke verenigingen en niet zonder meer duidelijk is waarom een politieke partij die handelt in strijd met de openbare orde als bedoeld in (het tweede en derde lid van) het huidige artikel 2:20 BW niet op die grondslag verboden kan worden.[14]

8.2 In het advies van de Staatscommissie waarnaar de mvt verwijst, is niet gemotiveerd dat en waarom er in Nederland een behoefte bestaat aan een specifiek instrument om politieke partijen te verbieden. Deze commissie lijkt deze aanbeveling meer in algemene zin te hebben gedaan ter versterking van de democratische rechtsstaat. In de mvt, paragraaf 9, bij dit wetsvoorstel wordt als concrete aanleiding genoemd dat ingevolge de overgangsregeling bij de wijziging van artikel 2:20 BW de verruiming van de mogelijkheden tot ontbinding van rechtspersonen die bij die wijziging is ingevoerd niet van toepassing is op

---

[10] *Lage Drempels, Hoge Dijken*, Hoofdstuk 6.3.3, pag. 220 e.v.

[11] Ontleend aan de "Paradox of tolerance" van Sir Karl Popper: "Less well known is the *paradox of tolerance:* Unlimited tolerance must lead to the disappearance of tolerance. If we extend unlimited tolerance even to those who are intolerant, if we are not prepared to defend a tolerant society against the onslaught of the intolerant, then the tolerant will be destroyed, and tolerance with them." (*The Open Society and Its Enemies*, p. 581)

[12] *Lage Drempels, Hoge Dijken*, blz. 230.

[13] Artikel 32a [Procedure bij civiele rechter] Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek, geldend vanaf 1 januari 2022, tweede lid, dat luidt als volgt: "Artikel 20 van Boek 2, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van artikel I van de Wet van 23 juni 2021, tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen (Stb. 310), blijft tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip van toepassing ten aanzien van politieke partijen alsmede hun neveninstellingen."

[14] mvt, p, 2; zie ook: p. 13 onder 4 (2e alinea slot) en verder p. 31, 3e alinea.

politieke partijen.[15] De tekst van artikel 2:20 BW zoals die sinds 1988 luidde (tot 2022) was in overeenstemming met artikel 8, tweede lid, van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM, bepalingen die ook niet specifiek zien op politieke partijen, maar in het algemeen het grondrecht op vereniging regelen. De nieuwe tekst zoals die sinds 2022 van kracht is, is overgangsrechtelijk niet van toepassing verklaard op politieke partijen, bij deze wetswijziging, omdat naar blijkt uit de mvt[16] naar aanleiding van het advies van de Staatscommissie al werd gewerkt aan de Wpp en daarin een specifieke verbodsregeling voor politieke partijen zou komen. Bovendien blijkt uit de mvt dat de indieners van het initiatiefwetsvoorstel dat tot deze wijziging van artikel 2:20 BW heeft geleid, niet wilden dat de aangescherpte tekst van toepassing zou zijn op politieke partijen (de wijziging was vooral bedoeld tegen criminele motorbendes). De WeCo herinnert eraan dat zij op 21 maart 2019 een kritisch advies heeft uitgebracht over het initiatiefwetsvoorstel waaruit deze wijziging is voortgekomen.[17]

8.3 Het lijkt vanzelfsprekend te worden gevonden dat er een wettelijke bevoegdheid bestaat om politieke partijen te kunnen verbieden. Dat is het volgens de WeCo niet. Weliswaar was het tot vorig jaar al mogelijk om politieke partijen te verbieden, althans als zij in de vorm van een rechtspersoon opereren (en is dat ook geprobeerd en eenmaal gebeurd), maar de ontbindingsmogelijkheid van rechtspersonen (tot 1976 alleen verenigingen) was niet specifiek bedoeld om ook politieke partijen te kunnen verbieden. De laatste wijziging van artikel 2:20 BW voorafgaand aan de al genoemde verruiming van dat artikel per 2022 is in 1988 in werking getreden. In het kader van die wijziging is in de memorie van antwoord[18] ingegaan op de behoefte aan een bevoegdheid een politieke partij te verbieden. Die werd onderbouwd met de verwijzing naar een poging (in 1978) om de Nederlandse Volksunie te laten verbieden en ontbinden, omdat die in strijd met het verbod op rassendiscriminatie handelde.[19] De tekst van artikel 2:15 BW zoals die in 1976 in het BW kwam, is afkomstig uit de Wet Vereniging en Vergadering uit 1855 (en zag uiteraard alleen op verenigingen, zoals hiervoor al aangestipt). Daarna is op grond van het nadien tot artikel 2:20 BW vernummerde artikel 2:15 BW eenmaal een politieke partij ontbonden, na eerst als criminele organisatie te zijn verboden, de CP'86 (in 1998). Voor zover na te gaan, is er eerder geen debat geweest in het kader van (voorgenomen) wetgeving omtrent de noodzaak of wenselijkheid van het verbieden van politieke partijen. Die indruk ontstaat ook bij lezing van de Kamerbrief van 2 maart 2015 van de ministers van BZK en SZW.[20] Uit de beschouwing in paragraaf 3 van deze brief komt naar voren dat pas naar aanleiding van de in 1988 doorgevoerde wetswijziging een parlementaire discussie over het kunnen verbieden van politieke partijen is gevoerd, mede naar aanleiding van de NVU-zaak, die uiteindelijk op een formeel punt en niet inhoudelijk is beslist. Uit paragraaf 2.1 komt verder naar voren dat pas na de eeuwwisseling het debat breder is gevoerd dan alleen het kunnen verbieden van rechts-extremistische partijen. Het parlementaire debat lijkt dan ook nog niet volledig uit de verf te zijn gekomen.

---

[15] Zoals ook de Staatscommissie al signaleerde is deze wijziging meer gericht op het bestrijden van "Outlaw Motorcycle Gangs".
[16] Kamerstukken II 2019-2020 35366, nr.3
[17] Zie: Wet-uitbreiding-mogelijkheden-tot-verbieden-van-rechtspersonen-artikel-2-20-BW.pdf (nvvr.org)
[18] Kamerstukken II 1984-85, 17 476, nr. 5, paragraaf 12 en 13
[19] Op grond van artikel 2:15 BW, welke bepaling in 1992 is vernummerd tot artikel 2:20. De poging tot ontbinding strandde om een wat curieuze reden: de NVU bleek geen vermogen te hebben, reden voor de rechtbank om de ontbinding af te wijzen. Alleen de NVU ging in hoger beroep en cassatie, omdat de rechtbank wel had overwogen dat zij zich strafbaar gedroeg, maar werd in beide instanties niet-ontvankelijk verklaard, omdat de rechtbank daar geen rechtsgevolgen aan had verbonden.
[20] Kamerstukken II, 2014-2015, 29 279 en 29 754, nr. 226

8.4 In algemene zin onderschrijft de WeCo het belang van weerbaarheid van de democratie en de rechtsstaat. De WeCo is echter van mening dat een zo belangrijk onderwerp als het verbod op een politieke partij meer debat en overdenking behoeft. Daarbij geeft de WeCo de gedachte mee om met het oog op de bescherming van de democratische rechtsstaat de politieke partij juist veel beter, dat wil zeggen met meer democratische waarborgen, te verankeren in ons rechtssysteem. Onderzoek naar een (grond)wettelijke verankering van de politieke partij als bijzondere organisatievorm zou volgens de WeCo daarom toe te juichen zijn. Nu komt de bescherming van de democratische rechtsstaat in het uiterste geval neer op de toepassing van het begrip openbare orde van 2:20 BW (oud) of zoals omschreven in artikel 86 van dit wetsvoorstel en de toets aan artikel 11 en 17 EVRM, als ook in voorkomend geval aan artikel 10 EVRM en andere internationale verdragen. Dat is voor de rechter wel uitvoerbaar, maar een eenduidige (grond)wettelijke basis voor een partijverbod is naar de mening van de WeCo beter.

9. Constitutionele inbedding en democratische legitimatie

9.1 Tot op heden is het verbieden van politieke partijen niet specifiek geregeld. Niet alleen niet in de formele wetgeving (artikel 2:20 BW en artikel 140 Sr. zien immers niet specifiek op politieke partijen[21]), maar ook niet in de Grondwet (Gw). Ook artikel 8 Gw ziet immers op verenigingen in het algemeen. In het debat over de vraag of een verbod op politieke partijen wenselijk is, is wel aandacht besteed aan verenigbaarheid van een dergelijk verbod met (artikel 11 van) het EHRM en artikel 8 van de Grondwet, maar niet of slechts beperkt aan de relatie met de inrichting van vertegenwoordigende organen en de uitoefening van het actief en passief kiesrecht (zie ook hierna, over de gevolgen van een partijverbod). Verder constateert de WeCo dat rechtsvergelijking met andere democratische landen tot dusverre beperkt is gebleven tot Duitsland.[22] In Duitsland zijn politieke partijen vrij uitgebreid geregeld in de Grondwet. De mogelijkheid tot een verbod maakt deel uit van die grondwettelijke regeling en is constitutioneel ingebed. Dat roept de vraag op, of bij de discussie over het regelen van politieke partijen en zeker het regelen van een verbodsmogelijkheid, niet tevens de mogelijkheid betrokken moet worden om dit in de Grondwet te regelen, mede vanwege de gevolgen die een verbod kan hebben voor de samenstelling van de Staten-Generaal die in hoofdstuk 3 van de Grondwet is geregeld en dat het kiesrecht in artikel 4 van de Grondwet is neergelegd. Als een verbodsbepaling in de Grondwet zou worden gezet, lijkt dat logischerwijs in artikel 8 Grondwet te moeten worden opgenomen. Ook in dat geval moet de grondslag voor het verbod (zijnde een beperking van het recht tot vereniging) worden gezocht in de openbare orde. Als toch niet wordt gekozen voor regeling in de Grondwet, maar voor een wet in formele zin, is wellicht toch artikel 2:20 BW meer aangewezen dan de Wpp, zowel qua plaatsing als qua inhoud van de grondslag voor beperking van het recht op (politieke) vereniging. Ook het EHRM haakt voor het verbod op een politieke partij immers aan bij de vrijheid van vereniging (art 11 EVRM) al dan niet in samenhang met misbruik van recht (artikel 17 EVRM).

9.2 In het voorliggende wetsvoorstel krijgt de Hoge Raad de bevoegdheid te beslissen over een verbod en ontbinding van een politieke partij, op verzoek van het Openbaar Ministerie (OM). Het behoeft geen betoog dat een dergelijk verzoek en het oordeel

[21] En zijn tot stand gebracht in een tijd dat er geen politieke partijen bestonden; de oorspronkelijke tekst van het verenigingsverbod stamt uit 1855 en die van artikel 140 Sr is in 1881 in het Staatsblad gekomen.
[22] Paragraaf 4.1 van de Kamerbrief van 2 maart 2015, zie voetnoot 17

daarover politiek en maatschappelijk gevoelig liggen. Dat betekent ook dat de democratische legitimatie om tot het verbieden van een politieke partij over te gaan (voor de rechter) en zelfs al om een verzoek daartoe te doen (voor het OM) een sterke moet zijn. Formeel voldoet een aangenomen wet in formele zin aan die eis, maar het kan aangewezen zijn om deze rechterlijke bevoegdheid te laten steunen op een grote meerderheid in beide kamers van de Staten-Generaal. Verder werpt de WeCo de vraag op, of de kiezer niet de kans zou moeten krijgen zich hierover uit te spreken. De WeCo wijst erop dat als wordt gekozen voor een regeling van (een verbod op) politieke partijen in de Grondwet, naar Duits voorbeeld, de procedure daartoe al meebrengt dat de kiezer die kans geboden wordt en dat een twee-derde meerderheid in beide kamers der Staten-Generaal vereist is om het voorstel aangenomen te krijgen.

10. Gevolgen van een partijverbod

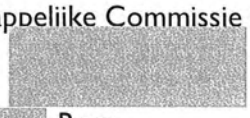
10.1 Onder de voorgestelde definitie van "politieke partij" in de Wpp vallen zowel politieke verenigingen mét als zonder zetels in een vertegenwoordigend orgaan. Dat roept de vraag op wat er gebeurt met vertegenwoordigers van een ontbonden partij in vertegenwoordigende organen. Volgens de mvt "gaat de kiezer daarover", maar dat kan de WeCo niet helemaal plaatsen als het gaat om al gekozen vertegenwoordigers. Kunnen die wel hun zetels behouden terwijl het lidmaatschap van de ontbonden vereniging strafbaar is? Mogen zij dan nog wel hun opvattingen blijven uitdragen en werkzaamheden blijven uitvoeren die als verboden zijn bestempeld? Eenzelfde vraag dringt zich op bij kandidaten voor verkiezingen die op een lijst staan namens een ontbonden politieke vereniging. Kunnen die wel gewoon mee blijven doen aan de verkiezingen en zo ja, wat is dan eigenlijk de betekenis van het partijverbod? Een partij kan volgens dit wetsvoorstel immers alleen worden verboden als die een bedreiging is voor de democratische rechtsorde. Dan ligt het niet voor de hand om vertegenwoordigers van een verboden partij hun politieke werk, gericht op het ondermijnen van die rechtsorde, te laten voortzetten. Het wetsvoorstel oogt in dit opzicht onvoldoende doordacht. De WeCo wijst erop dat het effectief regelen van de gevolgen van een partijverbod kan betekenen dat de wetgeving omtrent het passief kiesrecht gewijzigd moet worden en mogelijk ook de wetgeving omtrent de inrichting van vertegenwoordigende organen. Op rijksniveau zou dat wijziging van hoofdstuk 3 van de Grondwet betekenen.
Het is verder niet uitgesloten dat namens een partij die verboden wordt al bestuurders in functie zijn, bijvoorbeeld wethouders. Wat betekent een partijverbod zoals voorgesteld voor hun functioneren?
Anders dan het geval is bij toepassing van artikel 2:20 BW zijn de vermogensrechtelijke gevolgen van een ontbinding van een politieke vereniging in dit wetsvoorstel niet geregeld. Wat gebeurt er met het vermogen van een door de Hoge Raad ontbonden vereniging? Overeenkomstige toepassing van de regeling in boek 2 BW ligt voor de hand, maar blijkt niet uit dit wetsvoorstel.

11. Conclusie en advies

De WeCo komt tot de conclusie dat het invoeren van een specifieke verbodsmogelijkheid van politieke partijen grondiger moet worden doordacht, zeker als het gaat om de constitutionele inbedding en democratische legitimatie, maar ook wat betreft de wettelijke regeling van de gevolgen. Omdat de WeCo het wel wenselijk acht dat intussen de overige onderwerpen waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft op korte termijn worden geregeld, adviseert de WeCo om dit element uit dit wetsvoorstel te halen, temeer omdat de WeCo

twijfels heeft of een partijverbod wel in deze wet thuishoort.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,



Prof. mr. Th. Roos
voorzitter