

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

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

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR2734/2023-U057
Uw referentie

Datum 6 juli 2023
Betreft Wet op de politieke partijen

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Geachte mevrouw Bruins Slot,

Op 1 juni 2023 is de voorgenomen Wet op de politieke partijen (Wpp) voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het wetsvoorstel heeft tot doel om de onafhankelijke positie van politieke partijen te versterken en de wettelijke regels voor politieke partijen te bundelen. Het tweede doel van de Wpp is het versterken van de parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen. Daarbij staat transparantie centraal. Het wetsvoorstel regelt dat de bepalingen uit de huidige Wet financiering politieke partijen opgaan in de Wpp. Daarnaast regelt het voorstel de volgende onderwerpen en wijzigingen:

- regels over de transparantie van de interne organisatie van politieke partijen;
- regels over de financiering van decentrale politieke partijen, inclusief een grondslag voor een subsidieregeling voor decentrale politieke partijen;
- regels over politieke campagnes, "advertenties" en microtargeting;
- de instelling van een nieuwe onafhankelijke autoriteit;
- een regeling voor de bevoegdheid van de rechter om politieke partijen te verbieden.

De twee laatstgenoemde onderwerpen hebben, behoudens kennisnamekosten voor betrokken partijen, geen structurele regeldrukeffecten. De eerste drie onderwerpen resulteren in een regeldruktoename voor de betrokken partijen. Om deze reden gaat het college in onderstaand advies hoofdzakelijk in op deze drie onderwerpen.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Procesverloop en ontbrekend zicht op de regeldrukeffecten

Alvorens in te gaan op de uitkomsten van de ATR-toetsing vraagt het college aandacht voor twee punten over de consultatie bij het wetsvoorstel en de adviesaanvraag bij ATR. Het wetsvoorstel is eind 2022 opengesteld voor internetconsultatie en aangeboden aan

ATR voor toetsing.¹ De betreffende versie van het wetsvoorstel bevatte geen analyse van de regeldrukgevolgen.^{2,3} Hierdoor is bijvoorbeeld niet duidelijk hoeveel tijd politieke partijen kwijt zullen zijn om aan de nieuwe transparantie verplichtingen te voldoen. De inschatting van het college is dat het daarbij om een substantiële regeldruklast gaat. Door het ontbreken van de regeldrukanalyse zijn de wetgever en de belanghebbenden niet (goed) in staat een integraal beeld te vormen van de impact van het voorstel. Ook een beoordeling van de proportionaliteit van de maatregelen is daardoor niet mogelijk. Uw ministerie gaf aan er naar te streven de regeldrukanalyse gedurende de internetconsultatie alsnog te realiseren. Dit is echter niet meer gebeurd.

Recent is een nieuwe versie van het wetsvoorstel in consultatie gebracht.⁴ Het college constateert dat ook deze versie geen adequate analyse van de regeldrukgevolgen bevat. De tekortkoming betreft vooral het feit dat een kwantitatief beeld van die gevolgen ontbreekt (zie toetsvraag 4 hieronder). Het ontbreken van dit beeld is opmerkelijk, omdat het onderwerp administratieve lasten een belangrijke aandachtspunt was (en is) bij het debat over nieuwe verplichtingen voor politieke partijen. Het college betreurt het procesverloop en het ontbreken van een correcte regeldrukberkening.

1. Nut en noodzaak

Politieke partijen spelen een cruciale rol in de Nederlandse democratie. Het college onderkent het belang om hun onafhankelijke positie te waarborgen, vooral tegen de achtergrond van dreigende ondermijning of oneigenlijke beïnvloeding. De voorgenomen maatregelen zijn er op gericht om deze ontwikkelingen en de negatieve gevolgen daarvan tegen te gaan. De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat die problemen zich zonder goed juridisch kader kunnen voordoen in Nederland. Daarmee is de noodzaak van het voorstel onderbouwd.

Het voorstel brengt wettelijke verplichtingen voor politieke partijen met zich mee. Het college verwacht dat de (administratieve) lasten van deze verplichtingen substantieel zijn. Deze lasten vloeien vooral voort uit de transparantieplichtingen bij politieke “advertenties”. Tegelijkertijd constateert het college dat de proportionaliteit van de lasten niet kan worden bepaald. Dit komt allereerst door de mogelijkheden om de verplichtingen te ontwijken. Bovendien is niet duidelijk of en in hoeverre de voorgestelde maatregelen in de praktijk werkbaar zijn. Zowel ontwijking als onwerkbaarheid beperken de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Verder ontbreekt inzicht in de omvang van de regeldrukgevolgen, waardoor niet kan worden bepaald of de beoogde effecten van het voorstel de regeldruk waard zijn. Gelet op de verwachte omvang van de regeldruk bestaat het risico dat de lasten niet proportioneel zijn.

Ontwijking van de transparantieplichtingen

De toelichting bij het wetsvoorstel besteedt enige aandacht aan het risico op ontwijking van de maatregelen. Zo stelt het wetsvoorstel bij de registratiegrens van giften dat “de relatief lage grens van 50 euro” ervoor zal zorgen dat het moeilijk is om de transparantieregels te ontwijken. Onmogelijk is het volgens de toelichting niet, omdat een bijdrage ook gesplitst kan worden in veel kleine giften. Andere mogelijkheden voor ontwijking

¹ Internetconsultatie over Wet op de politieke partijen: <https://www.internetconsultatie.nl/wpp/b1>

² Het instellingsbesluit van ATR bepaalt dat voorgenomen wetgeving aan ATR wordt voorgelegd met een zo volledig mogelijke analyse van de regeldrukeffecten.

³ Het ontbreken van een analyse van de regeldrukgevolgen is ook in strijd met aanwijzing 7.5a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁴ Internetconsultatie over de geactualiseerde versie van de Wet op de politieke partijen: <https://www.internetconsultatie.nl/wpp2/b1>

noemt het voorstel niet. Ontwijking kan echter ook plaatsvinden als personen of organisaties hun donaties tot één gift bundelen, waardoor niet transparant is wie aan die gift hebben bijgedragen. Door dit soort ontwijkingsmogelijkheden neemt de mate van doelbereik van de maatregel af. Het voorstel besteedt geen gerichte aandacht aan maatregelen om ontwijking te voorkomen.

Bij de transparantieplichting over politieke “advertenties” onderkent het voorstel dat ontwijking mogelijk is door de communicatie via anderen (dan de politieke partij of aanverwanten) te laten verlopen. Vanwege dit risico moet de problematiek volgens de regering breder worden gezien en aangepakt. Daarom verwijst het voorstel naar aanstaande Europese regelgeving over microtargeting. De aanstaande EU-regels zullen naar verwachting deze wijze van adverteren aan banden leggen. De toelichting gaat niet in op andere ontwijkingsmogelijkheden.

1.1 Het college adviseert 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.

2. *Minder belastende alternatieven*

Het voorstel maakt duidelijk dat bepaalde verplichtingen niet van toepassing worden voor decentrale politieke partijen omdat de kosten niet opwegen tegen de baten. Zo stelt de toelichting dat de regels over transparantie van politieke “advertenties” nu nog niet van toepassing worden op decentrale partijen “omdat de regering het risico van oneigenlijke beïnvloeding via campagnes niet vindt opwegen tegen de extra administratieve lasten voor politieke partijen op het decentrale niveau”. Het is in beginsel positief dat een afweging wordt gemaakt op grond van de proportionaliteit van de kosten van een verplichting. Tegelijkertijd constateert het college dat bij nagenoeg alle maatregelen in het voorstel een kwantitatieve duiding van de omvang van het probleem en van de kosten van de maatregelen ontbreekt. Dit bemoeilijkt de beoordeling van de proportionaliteit. Deze beoordeling wordt verder bemoeilijkt doordat een transparante afweging van (minder belastende) alternatieven ontbreekt.

Alternatieve maatregelen

Een van de hoofddoelen van de nieuwe Wet op de politieke partijen is om de parlementaire democratie en de weerbaarheid van politieke partijen te versterken. Het wetvoorstel doet dat in het bijzonder door transparantieplichtingen op te leggen aan politieke partijen. Op deelonderwerpen en deelrisico’s motiveert de toelichting dat risico’s ook via andere instrumenten kunnen en zullen worden aangepakt. Zo geeft het voorstel bijvoorbeeld aan dat wordt ingezet op toezicht en handhaving bij privacy schending door het gebruik van microtargeting. In het bijzonder de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is verantwoordelijk voor deze handhaving. De AP heeft aangegeven aandacht te zullen besteden aan dit onderwerp.

Niet voor alle deelaspecten en risico’s maakt de toelichting duidelijk hoe de nieuwe transparantieplichtingen zich verhouden tot andere interventies en reeds bestaande maatregelen. En waarom die andere instrumenten onvoldoende toereikend zijn. Bij de transparantie-eisen bij advertenties denkt het college bij alternatieven onder andere aan de functie en eventuele versterking van onderzoeksjournalistiek en de Stichting Reclame Code (en hun College van Beroep) en de rol van het strafrecht.

Het college merkt bij de registratie- en transparantie-eisen over giften en donaties op dat politieke partijen ook nu al verplicht zijn tot transparantie, bijvoorbeeld door inzicht te

geven in de partijfinanciën via het financieel jaarverslag. Daarnaast bestaat er bij het decentraal bestuur in toenemende mate aandacht voor het beperken van integriteitsrisico's. Voorbeelden hiervan zijn de screening bij selectieprocedures voor politieke functies, de actievare rol van de burgemeester in het bewaken en bespreken van de integriteit in het lokaal bestuur, en concrete analyses om ondermijning tegen te gaan. Voor onderbouwde besluitvorming is het van belang dat het voorstel duidelijker onderbouwd waarom de huidige mogelijkheden (en eventuele aanscherping daarvan) onvoldoende zijn.

2.1 Het college adviseert om te beschrijven hoe de nieuwe transparantieverplichtingen over donaties en giften voor decentrale partijen en over politieke "advertenties" 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.

Registratieverplichting donaties onder de transparantiegrens

Uit het wetsvoorstel volgt dat decentrale politieke partijen voortaan transparant moeten zijn over donaties en giften die zij ontvangen. De ondergrens voor transparantie over giften bedraagt 200 euro. Decentrale partijen moeten donaties en giften vanaf 50 euro ook apart registreren. Dat maakt het achteraf mogelijk om vast te stellen of meerdere donaties onder de 200 euro optellen tot een donatie die openbaar/transparant gemaakt moet worden. Voor landelijke politieke partijen gelden als grensbedragen 1000 euro (verplicht transparant) en 250 euro (verplichte registratie). Het voorstel bevat geen kwantitatieve kostenanalyse van deze transparantie- en registratieverplichtingen voor politieke partijen. Ook maakt het voorstel niet duidelijk of mogelijk minder belastende opties hierbij zijn onderzocht. Daarbij valt te denken aan het volledig schrappen van de afzonderlijke registratiebepaling voor donaties tussen de 50 en 200 euro voor decentrale politieke partijen. Ook omdat de meerwaarde van die registratiebepaling gering lijkt te zijn. Indien de noodzaak van een aparte (lagere) registratiegrens alsnog blijkt, is de vraag of daarbij is overwogen om een hoger bedrag te kiezen dan nu voorgesteld, bijvoorbeeld 100 of 150 euro.⁵ Doordat niet duidelijk is of de hiervoor genoemde minder belastende alternatieven zijn overwogen, is het ook niet goed mogelijk de proportionaliteit van de verplichtingen en de daarbij behorende kosten te beoordelen.

2.2 Het college adviseert de registratieverplichting te schrappen voor bijdragen onder het bedrag waarover partijen transparant moeten rapporteren.

Grensbedrag bij transparantieverplichting

Decentrale politieke partijen moeten donaties en giften boven de 200 euro transparant verantwoorden. Voor landelijke partijen ligt deze grens sinds 1 januari 2023 op 1000 euro.⁶ Doel van de transparantieverplichting is onder andere om onwenselijke (financiële) beïnvloeding van politici en politieke partijen tegen te gaan. Hierdoor ontstaat de vraag of de genoemde grensbedragen daadwerkelijk onwenselijke beïnvloeding van politici en

⁵ Deze afweging lijkt van belang, omdat het grensbedrag kan bepalen of gegevens van leden van politieke partijen moeten worden geregistreerd als gevolg van de betaling van het partijlidmaatschap. Mogelijk dat leden van politieke partijen geen prijs stellen op deze "extra registratie", danwel mogelijke transparantie hierover in de toekomst. Onduidelijk is of dit aspect bij de bepaling van het grensbedrag is betrokken.

⁶ Voor 1 januari 2023 lag de transparantiegrens voor landelijke partijen op 4.500 euro. De verlaging van dit bedrag naar 1.000 euro is in de Wet financiering politieke partijen terecht gekomen via aangenomen amendementen bij de Evaluatiewet Wfpp die per 1 januari 2023 van kracht is. De proportionaliteit van deze verhoging kan niet worden bepaald, omdat de amendementen geen inzicht gaven in de regeldrukgevolgen en in de mate van doelbereik.

politieke partijen kunnen realiseren. Kan een donatie van net boven de 200 euro een decentrale partij op onwenselijke wijze beïnvloeden? Het college constateert dat de toelichting niet duidelijk maakt of alternatieve (hogere) bedragen, bijvoorbeeld 500 euro bij decentrale politieke partijen, zijn afgewogen. En zo ja, waarom daar tegen de achtergrond van doelbereik en regeldrukeffecten niet voor is gekozen.

2.3 Het college adviseert om 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.

Indien geen alternatieve grensbedragen zijn onderzocht, geeft het college in overweging dit alsnog te doen, zodat onderbouwde besluitvorming kan plaatsvinden over de grensbedragen en daarbij de proportionaliteit kan worden betrokken.

3. Werkbaarheid

De werkbaarheid van nieuwe wettelijke verplichtingen is gebaat bij vroegtijdige betrokkenheid en consultatie van partijen die deze verplichtingen moeten naleven. Mede omdat de voorgestelde maatregelen forse inspanningen vergen van politieke partijen, is gerichte consultatie volgens het college van belang. De toelichting maakt niet duidelijk of, en zo ja op welke wijze politieke partijen in de voorbereiding van het voorstel zijn betrokken. Ook maakt de toelichting niet duidelijk in hoeverre de nieuwe verplichtingen werkbaar en uitvoerbaar zijn voor politieke partijen. In het bijzonder gaat het daarbij om de registratie door decentrale partijen van donaties en giften (in natura) en om de transparantie-verplichtingen voor landelijke politieke partijen bij politieke "advertenties".

Decentrale politieke partijen moeten met dit wetsvoorstel giften en donaties registreren. Voor de systematiek en bepalingen over dit onderwerp wordt aangesloten bij de regels zoals deze gelden voor landelijke politieke partijen. Dit betekent dat decentrale politieke partijen ook de bijdrage in natura moet registreren.⁷ In 2013 is in opdracht van uw ministerie onderzoek verricht naar de *Wet financiering politieke partijen* (Wfpp) en naar de consequenties van uitbreiding van de Wfpp naar decentraal niveau. Uit het onderzoek volgt dat "het vaststellen van de economische waarde van bijdragen in natura, complex is" en dat het administreren van bijdragen in natura veel administratieve lasten vergt. Decentrale politieke partijen moeten donaties en bijdragen vanaf 50 euro gaan registreren. Dat geldt ook voor bijdragen in natura. Naast de vraag over proportionaliteit van deze vereiste (zoals benoemd bij 2) rijst de vraag of deze bepaling werkbaar is voor decentrale partijen. Onduidelijk is of dit aspect in de uitwerking is meegewogen en zo ja, hoe de werkbaarheid ervan voor decentrale partijen wordt gewaarborgd.

3.1 Het college adviseert duidelijk te maken of politieke partijen in de voorbereiding van het voorstel zijn geconsulteerd. Het adviseert daarbij duidelijk te maken of de eisen werkbaar zijn voor politieke partijen, in het bijzonder bij de punten waar eerder zorgen zijn geuit over de werkbaarheid.

⁷ Uit artikel 47 volgt dat decentrale politieke partijen ook de bijdrages in natura moeten registreren. Lid 1 stelt dat "als waarde van een bijdrage in natura het verschil geldt tussen de gebruikelijke waarde van het geleverde in het economisch verkeer en de waarde van de tegenprestatie."

Onduidelijkheid over politieke “advertenties”

Landelijke politieke partijen worden verplicht om de publicatie van een politieke “advertentie” te registreren bij de Autoriteit. Het voorstel maakt niet duidelijk wat onder een politieke “advertentie” moet worden verstaan. Het bevat wel een ruwe indicatie, namelijk “een uiting door een politieke partij die tegen betaling, of redelijkerwijs tegen betaling (gift in natura), verspreid wordt.” Maar onduidelijk is of bijvoorbeeld politieke merchandise, politieke ‘journaals’, politieke uitingen op reclameborden op eigen grond en andere fysieke uitingen onder de transparantieplichting vallen.

De politieke partij dient de melding bij de Autoriteit te voorzien van een transparantieverklaring, inclusief informatie over het gebruik van microtargeting. Onduidelijk is hoeveel handelingen en tijd deze verplichting per “advertentie” vergt.

Ook over andere aspecten bestaat onduidelijkheid. Zo stelt artikel 59 dat de advertentie binnen vijf werkdagen na de eerste publicatie of verspreiding aan de autoriteit moet worden verstrekt. De toelichting geeft echter aan dat de gegevens “na afloop van de advertentieperiode” door de politieke partijen gepubliceerd worden in een vrij doorzoekbare databank. Hierdoor is niet duidelijk op welk moment partijen de “advertenties” moeten verstrekken of publiceren.⁸

3.2 Het college adviseert de reikwijdte en inhoud van de nieuwe transparantieplichtingen voor landelijke politieke partijen te verduidelijken, opdat de werkbaarheid van deze bepalingen kan worden beoordeeld.

4. Gevolgen regeldruk

Het wetsvoorstel bevat een kwalitatieve beschrijving van de regeldrukgevolgen. Een kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten ontbreekt. Hierdoor is voor externe partijen (en voor politieke partijen die aan de verplichtingen moeten voldoen) niet duidelijk wat de impact is van de maatregelen. Inzicht in de regeldrukgevolgen is noodzakelijk om de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen en vereisten te kunnen bepalen. Het ontbreken van een berekening staat onderbouwde besluitvorming over het voorstel in de weg. De berekening moet met name inzicht bieden in de volgende regeldrukkosten:

- De kosten voor alle politieke partijen om te voldoen aan de transparantieplichtingen over de interne organisatiestructuur en procedures.
- De kosten voor landelijke politieke partijen om te voldoen aan de transparantieplichtingen over politieke “advertenties”. Bij de verplichting om deze te melden bij de Autoriteit, dient de advertentie ook te worden voorzien van een transparantieverklaring en van informatie over het gebruik van microtargeting. Onduidelijk is hoeveel tijd een partij gemiddeld genomen kwijt zal zijn aan deze (transparantie)verplichting.
- De kosten voor decentrale politieke partijen om te voldoen aan de transparantieplichtingen over onder andere giften en donaties (financieel en in natura).
- De kosten die het gevolg zijn van de uitbreiding van de bepalingen uit de Wfpp die nu in de Wpp worden opgenomen. Het gaat hierbij 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 vertegenwoordigd orgaan. De meldplicht gaat voortaan ook gelden voor alle politieke

⁸ Als de politieke “advertenties” pas na de verkiezingen worden gepubliceerd in de openbare databank, is de vraag of dit nog kan bijdragen – zoals het voorstel beoogt – “aan het publieke debat, doordat deze ook voor iedere kiezer zijn in te zien”.

partijen die zich hebben geregistreerd voor deelname aan de Tweede Kamerverkiezingen.

Een correcte regeldrukanalyse bij het wetsvoorstel maakt inzichtelijk (1) hoeveel (politieke) partijen in Nederland (bij benadering) worden geconfronteerd met de wijzigingen in het voorstel; (2) wat de omvang is van de tijdsbesteding of investeringen per wijziging (per partij) om te voldoen aan de nieuwe bepalingen in het wetsvoorstel; en (3) wat de totale lasteneffecten zijn als gevolg van het wetsvoorstel.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van de voorgestelde wijzigingen te kwantificeren in de toelichting, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Niet indienen, tenzij met de adviespunten is rekening gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van het wetsvoorstel. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van het voorstel niet voldoende is voor adequate en onderbouwde besluitvorming over het voorstel. Het college heeft grote twijfels over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Dit heeft te maken met de ontwijkmogelijkheden bij de transparantieverplichtingen, de onduidelijkheid over wat onder politieke “advertenties” moet worden verstaan en de forse (administratieve) lasten die volgen uit de nieuwe verplichtingen. Hierdoor bestaat het risico dat de regeldrukgevolgen van het wetsvoorstel niet proportioneel zijn. De proportionaliteit van de regeldruk kan bovendien niet worden beoordeeld door het ontbreken van een kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten.

Het college oordeelt dat het wetsvoorstel alleen zou moeten worden ingediend als de effectiviteit van het voorstel nader is uitgewerkt en onderbouwd, de regeldruklasten adequaat in beeld zijn gebracht en het voorstel duidelijk maakt dat de lasten proportioneel zijn.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verzoekt u om toezending van de aangepaste conceptwet, zodat het kan bepalen of een aanvullende zienswijze aan de orde is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris