Berenschot



RAPPORT

Ex ante uitvoeringstoets Nederlandse autoriteit politieke partijen

4 maart 2026

Harmen Binnema, Sophie den Ouden, Laurens Vellekoop en Lydia Broekhuis

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 4

Hoofdstuk 1 6

Inleiding 6

1.1 De wet en de autoriteit 6
1.2 Onderzoeksopzet 8
1.3 Leeswijzer 8

Hoofdstuk 2 9

Huidige en toekomstige situatie 9

2.1 Huidige situatie: BZK en Ctfpp 9
2.2 Nieuwe situatie: de Wet op de politieke partijen 11
2.3 Taken en positionering van de Napp 14
2.4 Kortom 17

Hoofdstuk 3 18

Kaders en uitgangspunten voor toezicht en regulering 18

3.1 Regulering van politieke partijen 18
3.2 Ontwikkeling van het rijksbrede toezichtbeleid 22
3.3 Vertrouwen en gezag 23
3.4 Vertaling naar de uitgangspunten voor dit onderzoek 24

Hoofdstuk 4 26

Ervaringen, verwachtingen en behoeften voor de Napp 26

4.1 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid 26
4.2 Professionaliteit en communicatie 29
4.3 Doelmatigheid en slagkracht 31
4.4 Transparantie en publieke verantwoording 32
4.5 Decentrale partijen 35
4.6 Kortom 36

Hoofdstuk 5 38

Wat de Napp gaat doen en hoe 38

5.1 Organiserende principes voor de Napp 38
5.2 Formuleren van een missie van de Napp 40
5.3 Uitwerking voor de Napp: oplossingsrichtingen 40
5.4 Betrouwbaarheid, betrokkenheid en bekwaamheid versterken 43

Hoofdstuk 6 45

Inrichting en transitie 45

6.1 Inrichting van de Napp en strategie 45
6.2 Juridische inrichting 46
6.3 Bestuurlijke en organisatorische inrichting 47
6.4 De overgang naar de nieuwe organisatie 49

Bijlage 1. Risicoanalyse 52

Bijlage 2. Voorbereiding start Napp per 1-1-2027 54
Bijlage 3. Gesprekspartners 55

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Managementsamenvatting

De invoering van de Wet op de politieke partijen (Wpp) brengt een grote verandering in het toezicht op politieke partijen in Nederland, met de oprichting van de Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp) als onafhankelijke toezichthouder. Met de oprichting van de Napp verschuiven de taken op het gebied van subsidieverlening, toezicht en handhaving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) naar een zelfstandig bestuursorgaan. Daarmee ontstaat een nieuwe verhouding tussen overheid en politieke partijen.

Dit vraagt om een zorgvuldige, gefaseerde implementatie. Het toezicht is wezenlijk voor het borgen van publieke waarden als transparantie, integriteit en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat, maar kent tegelijkertijd een hoge politieke gevoeligheid. Om gezag op te bouwen moet de Napp werken vanuit duidelijke werkprocessen en een voorspelbare, risicogerichte en ondersteunende benadering. Vier kernprincipes staan daarbij centraal: onafhankelijkheid, professionaliteit, doelmatigheid en transparantie. Hierbij is bijzondere aandacht nodig voor decentrale partijen, voor wie de Wpp nieuw is en extra ondersteuning en een lerende aanpak essentieel zijn.

Onderzoek naar uitvoerbaarheid en effectiviteit

Berenschot heeft in opdracht van het ministerie van BZK een ex ante uitvoeringstoets uitgevoerd inzake de oprichting en inrichting van de Napp en de overgang van het toezicht van het ministerie van BZK naar de Napp. Het onderzoek richt zich op de uitvoerbaarheid van de wettelijke taken, de uitvoeringslasten voor politieke partijen en de randvoorwaarden voor effectief en gezagvol toezicht. Daarbij is uitgegaan van het wetsvoorstel Wpp zoals dit ten tijde van het onderzoek bij de Tweede Kamer aanhangig was.

Spanningsveld tussen publieke waarden en politieke gevoeligheid

De uitvoeringstoets laat zien dat de oprichting van de Napp past in een bredere nationale en internationale ontwikkeling waarin toezicht steeds nadrukkelijker wordt ingezet om publieke belangen te borgen, zoals transparantie, integriteit en weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd is toezicht op politieke partijen bijzonder gevoelig. Politieke partijen erkennen het belang van transparantie en integriteit, maar uiten zorgen over de uitvoerbaarheid van de verplichtingen, de administratieve lasten en het risico op politisering van toezicht.

Vier leidende principes voor inrichting en werkwijze

Uit de gesprekken met politieke partijen, andere toezichthouders en experts blijkt dat het gezag van de Napp niet vanzelfsprekend is, maar in de praktijk moet worden opgebouwd. De wijze waarop de Napp haar taken inricht en uitvoert is daarbij bepalend. Op basis van wetgeving, literatuur over toezicht en praktijkervaringen zijn vier leidende principes geformuleerd voor de inrichting en werkwijze van de Napp: onafhankelijkheid en onpartijdigheid, professionaliteit en communicatie, doelmatigheid en slagkracht, en transparantie en publieke verantwoording.

Vertrouwen vraagt om duidelijke werkprocessen en risicogericht toezicht

Een zichtbaar onafhankelijke positie, een duidelijke taakafbakening en een functionele scheiding tussen ondersteuning en toezicht zijn essentieel om vertrouwen te wekken. Politieke partijen hebben behoefte aan voorspelbare werkprocessen, heldere uitleg en concrete formats. Het toezicht

moet risicogericht zijn en zich richten op materiële risico's, zoals grote of ongebruikelijke geldstromen, met ruimte voor herstel bij administratieve fouten. Publieke verantwoording vraagt om heldere communicatie over werkwijze en besluiten, met een nadruk op trends – zonder individuele partijen herkenbaar in beeld te brengen.

Specifieke aandacht voor decentrale partijen

Voor decentrale politieke partijen brengt de Wpp voor het eerst een wettelijk kader voor partijfinanciering en toezicht. Gezien hun beperkte capaciteit en het veelal vrijwillige karakter van de organisatie is in de beginfase een ondersteunende en lerende aanpak noodzakelijk.

Zorgvuldige transitie van BZK naar de Napp

De transitie van het toezicht van BZK naar de Napp vraagt om zorgvuldige overdracht van kennis, heldere werkprocessen en een gefaseerde opstart. De Napp moet vanaf dag één functioneren binnen de wettelijke kaders, maar met nadruk op uitleg en ondersteuning in plaats van sanctionering. Alleen met een proportionele, professionele en transparante aanpak kan de Napp het gezag opbouwen dat nodig is voor effectief toezicht en bijdragen aan sterke en integere politieke partijen.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de regelgeving voor politieke partijen geschetst en wordt toegelicht wat de Wet op de politieke partijen (Wpp) beoogt. Ook gaat het hoofdstuk in op de ambitie van het kabinet om het partijstelsel te versterken en op de reden waarom er een nieuwe onafhankelijke toezichthouder wordt opgericht: de Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp). Tot slot wordt uitgelegd hoe het onderzoek is opgezet en hoe dit rapport is opgebouwd.

1.1 De wet en de autoriteit

De regulering van politieke partijen en het toezicht op hun financiering is in Nederland stapsgewijs tot stand gekomen. Lange tijd gold voor politieke partijen geen specifieke wettelijke regeling: zij functioneerden als verenigingen onder het algemene verenigingsrecht. Transparantie over de financiering en de interne organisatie was grotendeels een zaak van zelfregulering.

Een eerste wettelijke regeling voor subsidiëring kwam in 1999 met de Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp).[1] Met deze wet kwamen politieke partijen voor het eerst in aanmerking voor subsidie. Om hiervoor in aanmerking te komen moest een politieke partij minimaal één zetel in de Tweede of Eerste Kamer hebben en over minstens 1.000 betalende leden beschikken. Bij een wijziging van deze wet in 2005 werd, naast het aantal Kamerzetels, ook het aantal leden dat een partij had als grondslag voor de (hoogte van de) subsidietoekenning geïntroduceerd. Daarbij werd verduidelijkt dat het moest gaan om volwaardige leden met vergader- en stemrechten. Met deze aanpassing beoogde het kabinet politieke partijen te stimuleren tot ledenwerving en -behoud, om zo hun maatschappelijke draagvlak te verbreden.

In 2013 werd de Wspp vervangen door de Wet financiering politieke partijen (Wfpp),[2] waarmee een meer samenhangend stelsel van subsidie en financiële transparantie werd geïntroduceerd. Het stelsel van de regulering van politieke partijen en het toezicht op hun financiering is sindsdien in meerdere stappen uitgebreid en aangescherpt. In de jaren na 2013 zijn er aanvullende verplichtingen ingevoerd rond openbaarmaking van giften en schulden, beperkingen op anonieme en buitenlandse giften en eisen aan financiële verantwoording en accountantscontrole. De Evaluatiewet Wfpp uit 2022[3] bracht op basis van het advies van de commissie-Veling opnieuw aanscherpingen aan, waaronder een verbod op buitenlandse giften en een lagere drempel voor de verplichting tot openbaarmaking van giften.

De nu voorgestelde Wet op de politieke partijen (Wpp) markeert een volgende stap. Zij bundelt alle regels over de oprichting, financiering, transparantie en interne organisatie van politieke partijen in één wettelijk kader en bevat specifieke regels voor zowel landelijke als decentrale partijen. Deze

[1] Wet van 22 december 1999, *Wet subsidiëring politieke partijen.*
[2] Wet van 4 juli 2013, *Wet financiering politieke partijen.*
[3] Wet van 19 oktober 2022, *Evaluatiewet financiering politieke partijen.*

wetgeving komt mede voort uit de adviezen van de staatscommissie parlementair stelsel.[4] Het kabinet heeft de ambitie uitgesproken om het Nederlandse partijstelsel robuuster te maken en daarmee de democratie verder te verstevigen. Eén van de initiatieven is de oprichting van een nieuwe, onafhankelijke toezichthouder: de Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp). De Napp wordt op grond van de Wpp belast met de subsidieverlening en het toezicht op de naleving van de regels voor politieke partijen.

Het huidige toezicht door BZK komt met de oprichting van de Napp te vervallen. Berenschot heeft in opdracht van de directie Democratie en Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzoek gedaan naar de uitvoeringsvraagstukken die komen kijken bij de oprichting en inrichting van de Napp en de bijbehorende transitie. In dit onderzoek is uitgegaan van het wetsvoorstel Wpp zoals dit ten tijde van het onderzoek bij de Tweede Kamer aanhangig was.[5]

Amendement Sneller en Tseggai over het stellen van democratische vereisten aan de interne organisatie van politieke partijen

In de afrondingsperiode van deze uitvoeringstoets is bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer een amendement ingediend dat minimale democratische vereisten stelt aan de interne organisatie van politieke verenigingen die deelnemen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Met dit amendement wordt het toezicht van de Napp aanzienlijk verbreed: de autoriteit krijgt aanvullende toets- en toezichttaken die direct raken aan de interne partijdemocratie en aan de mogelijkheid om met een aanduiding aan verkiezingen deel te nemen. Daarmee verschuift het karakter van het toezicht van primair financieel en transparantiegericht naar ook inhoudelijk-organisatorisch toezicht, met verstrekkende verkiezingsrechtelijke consequenties.

Dit amendement is niet meegenomen in de analyses en conclusies van dit rapport; het onderzoek gaat uit van het wetsvoorstel zoals dit in de Tweede Kamer is ingediend. Indien dit amendement wordt aangenomen, vraagt dit om een andere invulling van het toezicht, wat hoge(re) eisen stelt aan de zorgvuldigheid, proportionaliteit en uitvoerbaarheid van de taken van de Napp. Dit heeft mogelijk ook gevolgen voor de benodigde personele en financiële middelen van de Napp.

De komst van de Napp laat de ontwikkeling zien van zelfregulering via toezicht door het ministerie naar onafhankelijk toezicht. Daarmee ontstaat een nieuwe situatie: zowel in de verhouding tussen de toezichthouder en de politieke partijen op wie het toezicht wordt gehouden, als in de omvang en reikwijdte van het takenpakket.

Tegen deze achtergrond is de uitvoeringstoets meer dan een technische exercitie. De toets gaat verder dan de vraag hoe budgetten en personele capaciteit efficiënt kunnen worden ingezet en hoe de overgang van het toezicht door het ministerie van BZK naar de Napp soepel kan verlopen. De nieuwe autoriteit beschikt immers niet vanaf dag één over gezag, maar zal dit in de praktijk moeten opbouwen. Daarbij zal de Napp rekening moeten houden met twijfels bij sommige politieke partijen over de noodzaak van een autoriteit of over de omvang en invulling van haar takenpakket.

---

[4] Staatscommissie parlementair stelsel (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans.*
[5] Tweede Kamer der Staten-Generaal (2025, 10 december). *Amendement van de leden Sneller en Tseggai* (Kamerstuk 36 742, nr. 12). Te raadplegen via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2025Z21659&did=2025D51228.

De keuzes die worden gemaakt voor de inrichting, organisatie en werkprocessen van de Napp zijn daarom van grote invloed op de kwaliteit van het toezicht en het gezag dat de autoriteit kan verwerven.

1.2 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek richt zich op de oprichting van de Napp, de uitvoering en uitvoeringslasten, en de kwaliteit van het toezicht. De leidende vragen in dit onderzoek zijn:

1. Hoe kan de uitvoering van de taken van de Napp zo worden ingericht dat het toezicht functioneert zoals de wetgever heeft beoogd?
2. Waarmee moet rekening worden gehouden om te kunnen anticiperen op knelpunten die door stakeholders en/of de huidige uitvoerder en toezichthouder worden gesignaleerd?

Hiervoor hebben we allereerst een documentenstudie uitgevoerd, met als basis het wetsvoorstel Wpp en de bijbehorende memorie van toelichting. Daarnaast hebben we rapporten, onderzoeken en adviezen bestudeerd die gaan over de rol van politieke partijen binnen de democratie, de verschillende vormen van toezicht, financiering van politieke partijen en de inrichting van zelfstandige bestuursorganen.

Het grootste deel van de uitvoeringstoets betrof interviews en groepsgesprekken met 1) politieke partijen (de doelgroep van de wet), 2) andere autoriteiten, koepels, en beroeps- en belangenverenigingen, 3) experts op het terrein van onder meer toezicht, partijfinanciering en de democratische rechtsstaat.

Voor dit onderzoek is tevens een onafhankelijke klankbordgroep ingericht, bestaande uit experts op het gebied van politiek-bestuurlijke verhoudingen, toezicht, democratische instituties en uitvoeringsvraagstukken. De klankbordgroep vervulde een adviserende rol en kwam in totaal drie keer bijeen.

In deze bijeenkomsten is meegedacht over het plan van aanpak, zijn de tussentijdse bevindingen besproken en zijn inhoudelijke knelpunten en dilemma's uit de gesprekken verkend. De klankbordgroep hielp daarnaast bij het aanscherpen van de onderzoeksvragen en bij het duiden van patronen die zichtbaar werden in de interviews. Tot slot heeft de klankbordgroep het concept-rapport voorzien van inhoudelijke feedback.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In de hoofdstukken 2 tot en met 4 beschrijven we onze **analyse** op basis van de wetgeving, de theorie over regulering, toezicht en gezag, en de beelden en ideeën die we in de interviews hebben verzameld. In hoofdstuk 2 schetsen we de huidige situatie en de veranderingen die de Wpp en de oprichting van de Napp met zich meebrengen. In hoofdstuk 3 werken we de belangrijkste principes van toezicht, gezag en regulering uit als basis voor de verdere analyse. In hoofdstuk 4 benoemen we de uitdagingen en knelpunten die door politieke partijen, andere autoriteiten en experts zijn benoemd.

In Hoofdstuk 5 en 6 geven we ons **advies** over de missie en de inrichting van de Napp en de stappen die nodig zijn om te zorgen voor een goede positionering van de Napp. Hoofdstuk 5 koppelt de mogelijke knelpunten en dilemma's aan mogelijke oplossingsrichtingen en kijkt daarbij vanuit de principes van toezicht en gezag naar de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van die oplossingen. Tot slot bespreken we in hoofdstuk 6 de aandachtspunten voor de inrichting van de nieuwe autoriteit en de transitie van het toezicht vanuit het ministerie van BZK naar de Napp.

HOOFDSTUK 2

Huidige en toekomstige situatie

Het toezicht op de financiën van de politieke partijen ligt nu bij de minister van BZK, die wordt geadviseerd door de Commissie toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp). De taken omvatten het verstrekken van subsidies, het bewaken van de besteding hiervan aan toegestane activiteiten en het controleren van naleving van transparantie- en financieringsregels, inclusief giften en schulden. Met de Wpp verschuift dit takenpakket naar de nieuwe Napp. De Napp zal toezicht houden op zowel de landelijke als de decentrale partijen, met uitgebreidere verplichtingen rond interne organisatie, verslaglegging en giften. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de huidige rol en werkwijze van het ministerie van BZK en de Ctfpp. Daarna schetsen we de wettelijke taken, de juridische positionering, de uitvoeringspraktijk en de gevolgen van de Wpp voor de inrichting van het toezicht en de verplichtingen van landelijke en decentrale politieke partijen.

2.1 Huidige situatie: BZK en Ctfpp

Met de Wfpp werd het toezicht op naleving van de regels over de toekenning van subsidie aan politieke partijen en gelieerde instellingen, openbaarmaking van giften en schulden, beperkingen op anonieme en buitenlandse giften en verplichtingen voor financiële verantwoording en accountantscontrole belegd bij de minister van BZK. Daarbij ondersteunden de Ctfpp en de Auditdienst Rijk (ADR) de minister met advies en controles.

De Ctfpp adviseert de minister gevraagd en ongevraagd over toepassing van de wet, beoordeelt signalen en kan knelpunten agenderen. De minister is eindverantwoordelijk en beslist zelf over handhaving en subsidieverlening. De ADR verricht in dit kader accountantscontroles op de financiële verantwoordingen van politieke partijen en gelieerde instellingen.

2.1.1 Subsidieverlening en -vaststelling

De minister verstrekt jaarlijks subsidie aan politieke partijen die voldoen aan de wettelijke eisen (art. 7 en 8 Wfpp). Die eisen zijn onder meer:

- registratie op grond van de Kieswet (art. G 1 of Q 6)
- ten minste één zetel in de Tweede of Eerste Kamer (art. 1, onder b)
- minimaal 1.000 leden die vergader- en stemrecht hebben en contributie betalen (art. 7, eerste lid).

Op grond van artikel 11 Wfpp verleent de minister subsidie op basis van de aanvraag met activiteitenplan, begroting en raming van de ledentallen. De vaststelling gebeurt na afloop van het subsidiejaar op basis van financiële en activiteitenverslagen, inclusief accountantsverklaring (art. 12, 25 en 26). De minister kan het subsidiebedrag lager vaststellen of intrekken bij niet-naleving (art. 4:46 Awb).

De minister ziet toe dat subsidiegelden uitsluitend worden besteed aan de in artikel 7, tweede lid genoemde activiteiten, zoals politieke vorming, verkiezingscampagnes, ledenwerving en jongerenparticipatie. Uitgaven buiten deze categorieën kunnen leiden tot terugvordering.

2.1.2 Toezicht op giften en schulden

De minister houdt toezicht op naleving van de meld- en registratieplichten:

- Giften ≥ € 250 per jaar: registratieplicht (art. 21 Wfpp).
- Giften ≥ € 1.000 per jaar: openbaarmaking (art. 25, eerste lid, onder b Wfpp).
- Giften ≥ € 10.000 per jaar: directe melding aan de minister binnen drie dagen (art. 25a, tweede lid Wfpp).
- Verbod op giften van niet-Nederlanders (art. 23a Wfpp).
- Een limiet van € 100.000 per gever per jaar (art. 29b Wfpp).
- Schulden ≥ € 25.000: meld- en publicatieplicht (art. 25, eerste lid, onder c Wfpp).

De minister controleert deze gegevens en publiceert de overzichten. Politieke partijen leveren daarvoor zelf de benodigde stukken aan. De accountant stelt een verklaring op voor de partij, en de partij levert die vervolgens samen met de overige documenten in bij de toezichthouder.

2.1.3 Toezicht op neveninstellingen

De minister houdt bij welke neveninstellingen door politieke partijen op basis van art. 2-4 Wfpp zijn aangewezen (politiek-wetenschappelijk instituut, jongerenorganisatie, buitenlandse activiteiteninstelling). Indien een partij nalaat een instelling aan te wijzen, kan de minister dat zelf doen (art. 5 Wfpp).

2.1.4 Toezicht tijdens verkiezingen

In de verkiezingsperioden gelden aanvullende verplichtingen. Politieke partijen moeten dan extra overzichten van giften en schulden aanleveren. Ook worden de giften en uitgaven van individuele kandidaten gecontroleerd (art. 28-29b Wfpp). De kandidaat levert informatie aan bij de partij, die de gegevens vervolgens doorstuurt naar de toezichthouder.

Als een partij of kandidaat de verkiezingsinformatie niet tijdig of niet juist aanlevert, kan de minister de partij verplichten de ontbrekende of onjuiste gegevens te herstellen, een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van de meld- en publicatieplicht of in ernstige of herhaalde gevallen de subsidie verlagen of terugvorderen.

2.1.5 Uitvoering van aanvullende onderzoeken

Op grond van artikel 27 Wfpp kan de minister onderzoek laten uitvoeren naar de naleving van de wet. Doorgaans wordt de Auditdienst Rijk hiervoor ingeschakeld. Partijen, hun neveninstellingen en accountants zijn verplicht volledige medewerking te verlenen (art. 27, vierde lid Wfpp).

2.1.6 Handhaving en sancties

Bij overtreding kan de minister het volgende:

- Subsidies lager vaststellen of intrekken. Een bevoegdheid die wordt toegepast als blijkt dat niet aan subsidievoorwaarden is voldaan of als subsidiabele activiteiten niet zijn uitgevoerd.
- Onrechtmatig ontvangen bedragen invorderen. Mogelijk bij onjuiste of onvolledige gegevens, schending van verplichtingen of gewijzigde omstandigheden.
- Een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van bepaalde verplichtingen (onder andere meldplichten voor giften).
- Overtredingen openbaar maken: dit is geen apart sanctieartikel, maar een bevoegdheid die volgt uit de plichten voor transparantie en publicatie.

2.1.7 Rol van de Ctfpp

De Ctfpp heeft een adviserende rol binnen het huidige toezichtstelsel. De commissie adviseert de minister van BZK over de toepassing van de Wfpp, beoordeelt signalen over mogelijke overtredingen en kan knelpunten in de uitvoering of in de wet agenderen. De minister blijft eindverantwoordelijk voor besluiten over handhaving en subsidieverlening.

De Ctfpp brengt jaarlijks advies uit over de naleving van de Wfpp in het voorafgaande verantwoordingsjaar. Op basis van die beoordeling geeft de commissie richting aan waar het ministerie bij het toezicht bijzondere aandacht aan zou moeten besteden. Zo adviseerde de Ctfpp in 2022 bijvoorbeeld specifiek te letten op de verantwoording van neveninstellingen.

In de praktijk beoordeelt BZK eerst of partijen voldoen aan de formele vereisten van de wet. Wanneer daarbij aanwijzingen zijn dat regels mogelijk niet correct zijn gevolgd, vraagt het ministerie de Ctfpp om een inhoudelijk advies. De commissie weegt vervolgens of er sprake is van een overtreding en adviseert welke vervolgstappen passend zijn voor de minister. Naast deze advisering over casuïstiek heeft de Ctfpp ook een bredere signaalfunctie. De commissie identificeert structurele knelpunten of onduidelijkheden in de wet en formuleert haar adviezen zo dat zij haar onafhankelijke, neutrale rol recht doet.

2.2 Nieuwe situatie: de Wet op de politieke partijen

De Wet op de politieke partijen (Wpp) beoogt de positie van politieke partijen als ‘hoeksteen van de parlementaire democratie’ te versterken. Daarnaast is de Wpp gericht op het beschermen van de democratische rechtsstaat en het vergroten van de weerbaarheid van politieke partijen tegen ongewenste beïnvloeding, gebrek aan transparantie en integriteitsrisico’s.[6] Daarbij kiest de wetgever er nadrukkelijk voor deze doelen primair te bevorderen door het vergroten van de transparantie over de financiering van politieke partijen.

Politieke partijen zijn private organisaties, maar hun functioneren raakt direct aan het publieke belang van een goed werkende democratie. Om die reden bevat de Wpp een samenhangend kader dat vooral ziet op transparantie over financiering, verantwoording en toezicht. Ten aanzien van de

[6] Memorie van toelichting bij de Wet op de politieke partijen, p. 2.

interne organisatie van politieke partijen is de wet terughoudend en laat zij in beginsel ruimte voor eigen inrichting door partijen.

De Wpp is van toepassing op zowel landelijke als decentrale politieke partijen. Voor decentrale partijen biedt de wet voor het eerst de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor subsidie. Daarmee worden ook deze partijen onderdeel van het wettelijke kader van financiering, transparantie en toezicht dat de Wpp introduceert.



Figuur 1. Rijksoverheid (2025). Voorstel Wet op de politieke partijen naar de Tweede Kamer, 13 mei 2025.

2.2.1 Financiering, giften en transparantie

De Wpp bevat een uitgebreid stelsel van regels voor de financiering van politieke partijen, hun neveninstellingen en hun kandidaten. De kern van dit stelsel is het vergroten van transparantie over geldstromen en het beperken van risico's op ongewenste beïnvloeding.

De wet stelt transparantieverplichtingen ten aanzien van inkomsten, uitgaven, schulden en vermogenspositie. Daarnaast gelden er maxima voor giften: voor landelijke politieke partijen bedraagt het maximum € 100.000 per donateur per jaar, voor decentrale politieke partijen € 20.000 per donateur per jaar. De Wpp bevat tevens een giftenverbod, dat ziet op giften van niet-ingezetenen van Nederland,[7] giften van in het buitenland gevestigde rechtspersonen, anonieme giften en giften waarbij de herkomst bewust wordt verhuld.

Voor substantiële giften gelden specifieke meldverplichtingen, met verkorte meldtermijnen in de verkiezingsperiode. De wet introduceert daarnaast een identificatieplicht: bij giften boven € 250 moet de identiteit van de donateur worden vastgesteld, waaronder diens nationaliteit of ingezetenschap. Bij giften van rechtspersonen geldt bovendien de verplichting om de uiteindelijk belanghebbende (UBO) vast te stellen.

Deze regels zijn niet alleen van toepassing op politieke partijen zelf, maar ook op kandidaten. Landelijke politieke partijen moeten giften aan kandidaten boven € 250 melden en substantiële giften binnen de wettelijke termijnen doorgeven. Op deze giften zijn dezelfde maxima en verboden van toepassing als voor giften aan partijen.

[7] Tenzij de donateur de Nederlandse nationaliteit heeft (Wpp, art. 20 en 82).

2.2.2 Interne organisatie en verantwoordingsplicht

Een belangrijke vernieuwing ten opzichte van de Wfpp is dat de Wpp expliciete eisen stelt aan de transparantie van de interne organisatie van politieke partijen. Landelijke politieke partijen zijn verplicht openbaar inzicht te geven in hun organisatiestructuur, onder meer door het publiceren van statuten en reglementen. Daarmee wordt inzichtelijk welke organen de partij kent, hoe de besluitvorming is ingericht, op welke wijze leden invloed kunnen uitoefenen en hoe de kandidaatstelling en lijstvorming plaatsvinden. De Wpp schrijft deze inrichting niet inhoudelijk voor, maar verlangt dat deze voor derden kenbaar en controleerbaar is.

Daarnaast zijn alle politieke partijen, zowel landelijke als decentrale, verplicht jaarlijks een financieel verslag en een activiteitenverslag op te stellen. Voor landelijke partijen blijft daarbij een accountantsverklaring verplicht. Met deze verantwoordingsverplichtingen beoogt de wetgever niet alleen financiële transparantie te vergroten, maar ook inzicht te bieden in de wijze waarop politieke partijen functioneren en verantwoording afleggen over hun activiteiten.

2.2.3 Neveninstellingen

De Wpp besteedt expliciete aandacht aan neveninstellingen van politieke partijen. Deze instellingen moeten worden geregistreerd in een openbaar register. Hun financiële administratie valt volledig onder het wettelijke transparantieregime, inclusief de verplichting om inkomsten, uitgaven en ontvangen giften inzichtelijk te maken.

Op grond van artikel 17, derde lid, onder a, Wpp hoeven politieke partijen giften die zij ontvangen van een eigen neveninstelling niet afzonderlijk te registreren. De wetgever heeft dit bewust zo vormgegeven, omdat de financiële stromen van neveninstellingen reeds worden gereguleerd via de administratieve verplichtingen van artikel 35 Wpp. De transparantie wordt daarmee via de neveninstelling zelf geborgd en niet via een dubbele registratie door de politieke partij.

Voor een aantal neveninstellingen kunnen partijen subsidie aanvragen. Het gaat hier om de politiek-wetenschappelijke instituten, de politieke jongerenorganisaties en de instellingen voor buitenlandse activiteiten. Daarnaast kan de Napp stichtingen en verenigingen die activiteiten en werkzaamheden uitvoeren voor een partij (bijvoorbeeld fondsenwerving) aanwijzen als neveninstelling. Zij komen niet in aanmerking voor subsidie, maar vallen door de aanwijzing als neveninstelling wel onder de werking van de Wpp. Organisaties met andere rechtsvormen, zoals een bv, kan de Napp niet als neveninstelling aanwijzen.

2.2.4 Wat verandert er door de Wpp voor verschillende typen partijen?

De invoering van de Wpp heeft uiteenlopende gevolgen voor landelijke politieke partijen, decentrale politieke partijen en lokale afdelingen van landelijke partijen.

Landelijke politieke partijen

Voor landelijke partijen worden de verplichtingen duidelijker en systematischer geordend dan onder de Wfpp. Nieuw is met name de verplichting om openbaar te maken hoe de interne organisatie is ingericht. Deze informatie moet voor iedereen toegankelijk zijn, niet alleen voor leden.

De financiële verplichtingen blijven inhoudelijk grotendeels vergelijkbaar met de Wfpp, maar zijn explicieter en consistenter geformuleerd. Zo hoeven partijen niet langer bij elke gift vast te stellen of de donateur Nederlander of ingezetene is; deze controle is onder de Wpp alleen verplicht bij giften boven € 250. In verkiezingstijd gelden kortere meldtermijnen, zoals ook onder de Wfpp het geval was.

De memorie van toelichting bij de Wpp (p. 110) benadrukt dat de administratieve lastendruk mede wordt bepaald door keuzes van partijen zelf, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze van fondsenwerving en de omgang met bijdragen van leden of derden.

Decentrale politieke partijen

Decentrale politieke partijen vallen voor het eerst onder een specifiek wettelijk regime voor partijfinanciering. Hoewel het toezicht lichter is dan voor landelijke partijen, brengt de Wpp nieuwe verplichtingen met zich mee. De verplichting om een financiële administratie te voeren volgt al uit artikel 2:10 BW, maar de Wpp introduceert aanvullende transparantie- en verantwoordingsverplichtingen die specifiek gelden voor politieke partijen.

Decentrale partijen moeten onder meer giften boven € 250 en schulden boven € 5.000 openbaar maken. Voor substantiële giften gelden meldverplichtingen, met verkorte termijnen in de verkiezingsperiode. Daarnaast introduceert de Wpp uniforme definities en procedures die voorheen ontbraken, waardoor voor decentrale partijen voor het eerst een eenduidig normenkader ontstaat voor het ontvangen en verantwoorden van geldstromen.

De eilandraden en de politieke partijen op de BES-eilanden vallen ook onder de categorie decentrale politieke partijen en deze partijen komen dus in aanmerking voor subsidie. Op de subsidieverlening aan decentrale politieke partijen op de BES-eilanden is de Wet administratieve rechtspraak BES van toepassing. Andere normen uit de Awb zijn in de wet zelf expliciet van toepassing verklaard op de BES-eilanden.[8]

Lokale afdelingen van landelijke partijen

Lokale afdelingen van landelijke partijen vallen eveneens onder het regime voor decentrale politieke partijen. De wijze waarop zij hun administratieve verplichtingen invullen, hangt samen met de interne organisatie van de landelijke partij. Sommige partijen werken met een centrale administratie, terwijl andere de verantwoordelijkheden bij de afdelingen beleggen. De Wpp schrijft niet voor hoe dit moet worden ingericht, maar vereist wel dat de gegevens volledig, tijdig en openbaar worden aangeleverd. Dit vraagt om duidelijke interne afspraken over rollen, verantwoordelijkheden en interne controle.

2.3 Taken en positionering van de Napp

De uitvoering van de Wpp en de handhaving van het daarin vervatte normenkader worden belegd bij de Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp). De Napp fungeert als onafhankelijke autoriteit die verantwoordelijk is voor subsidieverlening, toezicht en handhaving, en voor het bevorderen van transparantie binnen het partijstelsel.

De Wpp biedt de Napp in belangrijke mate een duidelijke en stevige uitgangspositie. Veel essentiële keuzes over reikwijdte, verplichtingen en bevoegdheden zijn expliciet wettelijk vastgelegd, waardoor de Napp bij de start kan terugvallen op een duidelijke wettelijke basis. Tegelijkertijd positioneert de Wpp de Napp nadrukkelijk als een onafhankelijke schakel in het bredere stelsel van democratische *checks and balances*. Door toezicht te houden op de financiering van politieke partijen, de naleving van transparantieregels en, in beperkte mate, de kenbaarheid van de interne organisatie, draagt de Napp bij aan het publieke vertrouwen in het functioneren van

[8] In overleg met het ministerie van BZK is besloten dat de beoordeling van de uitvoeringspraktijk van de Wpp op de BES-eilanden in deze uitvoeringstoets buiten beschouwing wordt gelaten. Het ministerie en de kwartiermaker voor de Napp zullen zelf een bezoek brengen aan de BES-eilanden om eventuele knelpunten in de uitvoering te identificeren en te adresseren. Daarmee wordt een vervolg gegeven aan eerdere besprekingen van het ministerie met de eilandraden en de politieke partijen op de BES-eilanden, die al hebben geleid tot specifieke aanpassingen van de Wpp voor de BES-eilanden.

de representatieve democratie. De betekenis van het toezicht reikt daarmee verder dan de relatie tussen toezichthouder en politieke partijen alleen.

De breedte en de complexiteit van het wettelijke kader brengen echter ook aandachtspunten met zich mee voor de uitvoering. De veelheid aan verplichtingen, de verschillen tussen landelijke en decentrale partijen en de samenloop van financieel, administratief en – potentieel – organisatorisch toezicht maken het voor de Napp noodzakelijk om scherpe keuzes te maken in prioritering, proportionaliteit en werkwijze. Juist in die keuzes schuilen de belangrijkste risico's en knelpunten voor het gezag, de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van het toezicht. Deze komen in de volgende hoofdstukken nader aan de orde.

2.3.1 Wettelijke taken

De Wpp kent de Napp drie wettelijke taken toe (artikel 112 Wpp):

- Het inrichten van een openbaar register waarin de neveninstellingen van politieke verenigingen worden geregistreerd.
- Het verstrekken van subsidie aan politieke partijen (landelijk en decentraal).
- Het toezien op de naleving van de bepalingen uit de Wpp. Zo nodig kan de autoriteit daarbij overgaan tot bestuursrechtelijke handhaving.

De wettelijke verankering waarborgt dat de minister van BZK geen inhoudelijke sturing geeft aan individuele toezicht- of handhavingsbesluiten van de Napp. De minister blijft wel verantwoordelijk voor het wettelijke kader en de begroting. Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) moet de Napp een bestuursreglement opstellen dat aan de minister wordt voorgelegd ter goedkeuring. Het bestuursreglement bevat de interne besluitvormingsprocedures en moet na goedkeuring openbaar worden gemaakt. De minister kan goedkeuring alleen onthouden wanneer het reglement in strijd is met het recht of wanneer het een belemmering vormt voor een goede taakuitoefening van de Napp.

2.3.2 Uitvoering, toezicht en handhaving

De Napp voert een breed takenpakket uit dat in belangrijke mate aansluit bij de huidige werkzaamheden van BZK onder de Wfpp. De uitbreiding zit met name in het toezicht op de transparantie van de interne organisatie van politieke partijen en in het toezicht op decentrale politieke partijen. De Napp houdt toezicht op alle regels rond de financiering van politieke partijen, hun neveninstellingen en hun kandidaten.

Dit omvat onder andere de naleving van:

- de transparantieverplichtingen over inkomsten, uitgaven, schulden en vermogenspositie
- het cumulatieve giftenmaximum (voor landelijke partijen € 100.000 per donateur per jaar; voor decentrale partijen per donateur in totaal per jaar € 20.000)
- het giftenverbod; dit betreft giften van niet-ingezetenen van Nederland, giften van in het buitenland gevestigde rechtspersonen, anonieme giften en giften waarbij de herkomst bewust wordt verhuld
- de verplichtingen voor substantiële giften voor zowel landelijke als decentrale partijen, inclusief de daarvoor geldende meldtermijnen
- de identificatieplicht (donateurs van > € 250 moeten worden geverifieerd op nationaliteit/ingezetenschap) en de verplichting tot UBO-vaststelling bij giften van rechtspersonen.

Wanneer politieke partijen of neveninstellingen verplichtingen uit de Wpp niet naleven, beschikt de Napp over bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten. Zij kan onder meer een aanwijzing

geven, een last onder dwangsom opleggen of een bestuurlijke boete opleggen. Deze instrumenten zijn bedoeld om naleving van de wettelijke transparantie- en verantwoordingsverplichtingen af te dwingen.

2.3.3 Partijverbod

De bevoegdheid om een politieke partij te verbieden en te ontbinden ligt uitdrukkelijk buiten het domein van de Napp. Deze bevoegdheid, geregeld in artikel 139 Wpp, is belegd bij de Hoge Raad. Na een verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad kan het Openbaar Ministerie een onderzoek instellen naar een politieke partij. Indien de procureur-generaal op basis van dat onderzoek van oordeel is dat aan de wettelijke voorwaarden is voldaan, kan die de Hoge Raad verzoeken over te gaan tot een verbod en ontbinding van de partij.

Op grond van artikel 140 Wpp heeft de Napp in dit verband slechts een ondersteunende en signalerende rol. Wanneer de procureur-generaal daarom verzoekt, verstrekt de Napp alle inlichtingen en stukken die deze nodig acht voor zijn taak. Daarnaast kan de Napp ernstige of structurele signalen die uit haar toezicht naar voren komen doorgeven aan het ministerie of de procureur-generaal, voor zover deze mogelijk relevant zijn voor de toepassing van artikel 139 Wpp.

2.3.4 Juridische positionering

De Napp wordt ingericht als een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) zonder rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat de Napp zelfstandig besluiten kan nemen binnen haar wettelijke taak, maar geen eigen civielrechtelijke positie heeft. De keuze voor een zbo-constructie beoogt waarborgen te bieden voor een onafhankelijke oordeelsvorming ten opzichte van zowel de minister als politieke partijen. Het oprichtingsmotief valt onder artikel 3, lid 1a. van de Kaderwet zbo's: '[…] onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid'.

De mate waarin deze onafhankelijkheid zich ook vertaalt naar de uitvoeringspraktijk, hangt mede samen met de inrichting van het personeelsbeleid. Omdat de Napp geen rechtspersoonlijkheid heeft, vindt het formele werkgeverschap plaats binnen het domein van het ministerie van BZK. Om de Napp in staat te stellen een eigen personeelsbeleid te voeren dat aansluit bij haar specifieke toezichttaken en deskundigheidsvereisten, is mandaatverlening door de minister noodzakelijk. Duidelijke afspraken over dit mandaat zijn van belang om te voorkomen dat de personele inrichting van de Napp de facto afhankelijk wordt van het ministerie, en daarmee afbreuk doet aan de beoogde onafhankelijke oordeelsvorming.

De Wpp wijkt op enkele punten af van de Kaderwet om die onafhankelijkheid verder te versterken. Zo is het voor de minister niet mogelijk om besluiten van de Napp te vernietigen en kan de minister geen beleidsregels vaststellen voor de Napp. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat de minister via beleidsmatige sturing invloed uitoefent op de interpretatie van de wet of de wijze waarop het toezicht wordt ingericht en uitgevoerd. Tegelijkertijd blijft de minister verantwoordelijk voor het wettelijke kader en de begroting, waarmee sprake is van een stelsel van *checks and balances* in plaats van volledige zelfstandigheid.

Besluiten van de Napp vallen onder de rechtsbescherming van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Politieke partijen kunnen bezwaar maken en beroep instellen tegen handhavingsbesluiten. Daarmee is het externe toezicht op de Napp ingebed binnen het reguliere bestuursrechtelijke stelsel.

Het bestuur van de Napp bestaat uit maximaal zeven leden, waaronder een voorzitter. De leden worden bij koninklijk besluit benoemd voor een periode van maximaal vier jaar en kunnen eenmaal worden herbenoemd. Personen die in de vier jaren voorafgaand aan de benoeming een politieke

functie hebben vervuld óf tijdens hun bestuursperiode een politieke functie willen aanvaarden, komen niet in aanmerking. De benoemingscriteria zijn gericht op onafhankelijkheid, integriteit, kennis van toezicht en partijfinanciering, en bestuurlijke ervaring. Het bestuur wordt ondersteund door een secretariaat onder leiding van een secretaris-directeur die mandaat krijgt voor de dagelijkse leiding.

2.4 Kortom

Onder de huidige Wfpp voert de minister van BZK het toezicht uit op subsidies, giften, schulden en financiële verantwoording van politieke partijen. Daarbij adviseert de Ctfpp en voert de ADR zo nodig controles uit. Het toezicht richt zich op naleving van transparantie- en financieringsregels, de besteding van subsidiegeld aan wettelijke activiteiten, en het hanteren van meld- en publicatieplichten rond giften en schulden. De minister is verantwoordelijk voor subsidieverlening en handhaving.

De Wpp zorgt dat het toezicht en de subsidieverlening worden overgeheveld naar de nieuwe Napp, een zelfstandig bestuursorgaan dat onafhankelijk besluiten neemt binnen haar wettelijke taak. De Napp krijgt naast de bestaande financiële toezichttaken een uitbreiding van het takenpakket ten opzichte van het ministerie van BZK in de huidige situatie, ter versterking van de transparantie van de interne organisatie en ter uniformering van de verantwoordingsstukken. Ook houdt de Napp toezicht op de decentrale partijen. Zij beheert een openbaar register van neveninstellingen, publiceert financiële informatie van partijen en kandidaten en kan handhavend optreden met maatregelen variërend van aanwijzingen tot bestuurlijke boetes.

Voor de politieke partijen betekent dit dat zij uitgebreidere verplichtingen hebben. De landelijke partijen moeten hun interne structuur openbaar maken en voldoen aan aangescherpte regels voor giften en financiële verslaglegging. De decentrale partijen, voor het eerst onder een wettelijk regime, moeten hun administratie zo opzetten dat zij kunnen voldoen aan meld- en publicatieplichten en aan eisen ten aanzien van transparantie. Lokale afdelingen van landelijke partijen krijgen vergelijkbare verplichtingen, waarbij de praktische uitvoering afhankelijk is van afspraken binnen de partijorganisatie.

HOOFDSTUK 3

Kaders en uitgangspunten voor toezicht en regulering

De oprichting van de Napp past in een bredere ontwikkeling waarin het Rijk toezicht en regulering steeds nadrukkelijker inzet voor het borgen van publieke belangen. Inzicht in de wijze waarop regulering van politieke partijen in Nederland is vormgegeven en in de geldende normen en kaders voor toezicht biedt richting aan de keuzes die gemaakt kunnen worden over de inrichting en positionering van de Napp. Dit hoofdstuk verkent op hoofdlijnen de relevante inzichten uit de literatuur.

3.1 Regulering van politieke partijen

3.1.1 Ontwikkeling van de Nederlandse regelgeving

De regulering van politieke partijen in Nederland is in de afgelopen decennia aanzienlijk toegenomen. Waar partijen aanvankelijk uitsluitend functioneerden als particuliere verenigingen, is de afgelopen decennia een stelsel ontstaan waarin de overheid voorwaarden stelt aan transparantie over giften en donaties, financiering en interne organisatie. Deze ontwikkeling weerspiegelt een bredere beweging waarin de bijzondere positie van politieke partijen, private verenigingen met een publieke taak, juridisch en bestuurlijk steeds nadrukkelijker wordt erkend. Tegelijkertijd is deze ontwikkeling nooit onomstreden geweest.

De vrijheid van vereniging vormde de basis voor het ontstaan van politieke partijen in Nederland. Deze vrijheid bleef lange tijd de enige juridische grondslag: partijen hadden geen wettelijke status, ontvingen geen subsidie en stonden niet onder specifiek toezicht. De Nederlandse wetgever was traditioneel terughoudend, mede ingegeven door het uitgangspunt dat politieke partijen zelf moesten waken over hun democratische functioneren.[9]

Pas in de tweede helft van de twintigste eeuw ontstond een meer structurele behoefte aan regulering. Staatscommissies en juridische denkers bespraken herhaaldelijk de vraag of de bijzondere positie van partijen grondwettelijk moest worden verankerd. Zo bepleitte de Staatscommissie-Van Schaik (1954)[10] een bepaling ter bescherming van de zuivere politieke wilsvorming, terwijl latere commissies, zoals Donner/Teulings (1958)[11] en Cals/Donner (1971),[12]

[9] Voerman, G., Karapetian, G., & Maasbommel, S. (2023). *Wie regelt, beperkt. De ontwerp-Wet op de politieke partijen en de traditie van het non-interventionisme.* Montesquieu 22, Den Haag.
[10] Staatscommissie-Van Schaik, *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, Den Haag, 1954.
[11] Staatscommissie-Donner/Teulings (1958). *Rapport betreffende herziening van de Grondwet*, Den Haag.
[12] Staatscommissie-Cals/Donner (1971). *Rapport inzake de herziening van de Grondwet*, Den Haag.

juist waarschuwden dat wettelijke regulering de vrijheid van vereniging kon ondermijnen. De consensus bleef dat de staat slechts bij uitzondering mocht ingrijpen in het interne functioneren van partijen.

De Nederlandse benadering kenmerkt zich van oudsher door terughoudendheid. De Wfpp en de Wpp markeren echter een verschuiving van zelfregulering naar publieke borging. Dit heeft te maken met enerzijds het grotere deel aan inkomsten dat partijen krijgen via andere routes dan de contributie van leden en anderzijds de verschillen in de mate waarin *checks and balances* binnen de politieke partijen zijn gewaarborgd. De wetgever erkent dat politieke partijen publieke belangen dienen zoals representatie, legitimatie en participatie, en dat regulering nodig is om deze belangen te beschermen. Tegelijk blijft de autonomie van partijen het uitgangspunt: de overheid regelt *hoe* partijen hun verantwoordelijkheden moeten waarmaken, niet *wat* hun inhoudelijke keuzes zijn.

Deze spanning tussen enerzijds de wens om de democratische rechtsstaat te beschermen en anderzijds de traditionele terughoudendheid van de wetgever komt ook nadrukkelijk naar voren in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Wpp.[13] De Raad onderschrijft het versterken van de onafhankelijke positie van politieke partijen en het vergroten van transparantie, maar plaatst tegelijkertijd kanttekeningen bij de vraag of transparantieverplichtingen alléén voldoende zijn om de beoogde weerbaarheid van de democratie te waarborgen. Daarbij wijst zij erop dat de wet slechts beperkte inhoudelijke eisen stelt aan de interne organisatie van partijen en adviseert zij om de gemaakte keuzes beter te motiveren en de voor- en nadelen van verdergaande regulering explicieter af te wegen.

Een belangrijke achtergrond voor deze verschuiving naar publieke borging is de veranderende politieke dynamiek, waaronder de toenemende fragmentatie van het partijstelsel. Het Nederlandse partijlandschap is de afgelopen decennia pluriformer en minder stabiel geworden, met een groter aantal partijen, kortere levenscycli en wisselende electorale verhoudingen. Deze fragmentatie vergroot het aantal politieke actoren dat een rol speelt in het democratisch proces en daarmee ook het aantal geldstromen, organisatorische structuren en verantwoordingsrelaties. In een dergelijk gefragmenteerd stelsel neemt het risico toe dat verschillen in professionaliteit, transparantie en interne checks and balances tussen partijen groter worden. Tegen deze achtergrond is toezicht niet alleen een instrument om misstanden te corrigeren, maar ook een manier om minimale waarborgen te creëren voor gelijkheid, transparantie en vertrouwen in het functioneren van het partijstelsel als geheel.

3.1.2 Doelen en functies van partijregulering

In de staatsrechtelijke en politicologische literatuur wordt partijregulering gezien als een instrument om de rol van politieke partijen in de democratische rechtsstaat te ondersteunen en te begrenzen. Politieke partijen spelen een cruciale rol in de democratische rechtsstaat door de brug te vormen tussen burgers en politieke besluitvorming.[14] Ze helpen kiezers standpunten in te nemen en rekruteren mensen voor politieke functies. Ondanks deze belangrijke rollen is er, anders dan in verschillende Europese landen, tot nu toe geen uitgebreide wetgeving die politieke partijen wettelijk verankert en reguleert. Het begrip 'politieke partij' komt niet voor in de Grondwet en ook niet in bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Provinciewet.[15] Een belangrijke reden hiervoor is dat de wetgever politieke partijen primair ziet als verenigingen, waarop het civielrecht van toepassing is.

---

[13] Afdeling advisering van de Raad van State. (2024). *Advies over het wetsvoorstel Wet op de politieke partijen*. Den Haag.
[14] Zie voor een uitgebreide analyse van nut en noodzaak van politieke partijen onder andere De Lange, S., Leyenaar, M. & De Jong, P. (red.) (2014). *Politieke partijen: overbodig of nodig*? Raad voor het openbaar bestuur.
[15] K. Veling., de Jong, A.H.M., Voerman, G. (2018). *Het publieke belang van politieke partijen*. Eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen.

De overheid zou zich hier zo weinig mogelijk mee moeten bemoeien: niet met de manier waarop partijen worden gefinancierd, noch met de interne organisatie van de partij. We zien hierin een combinatie van een liberale traditie van weinig overheidsinterventie en een christendemocratische traditie van het belang van de gemeenschap en het maatschappelijk middenveld.[16] Maar politieke partijen onderscheiden zich van andere verenigingen en maatschappelijke organisaties. Zij vervullen een unieke rol in het democratisch bestel doordat zij kandidaten voordragen voor vertegenwoordigende en bestuurlijke functies en daarmee rechtstreeks invloed uitoefenen op de samenstelling en het functioneren van volksvertegenwoordigingen en besturen. In die zin zijn politieke partijen medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van de democratische besluitvorming en het openbaar bestuur. Anders dan belangenorganisaties of maatschappelijke verbanden, die invloed uitoefenen via lobby, maatschappelijke druk of belangenbehartiging, vormen politieke partijen de primaire toegangspoort tot het politieke ambt.

Er lijkt nog steeds een brede consensus te bestaan dat politieke partijen van groot belang zijn voor het goed functioneren van de democratie. De memorie van toelichting bij de Wpp benoemt, onder verwijzing naar de *Staatscommissie parlementair stelsel* de 'belangrijke en onmisbare rol van politieke partijen'. Maar daar mag dan wel tegenover staan dat partijen zelf ook aan vereisten van transparantie en integriteit voldoen. Bovendien gaat het bij de inkomsten van partijen, zowel via de route van de afdrachten als via de subsidie om besteding van belastinggeld. Mede om die reden hanteert de overheid al sinds de Wspp het uitgangspunt dat inzicht in en toezicht op wat partijen doen met dat geld, gerechtvaardigd is.

De achterliggende gedachte van de Wpp is dat de veranderende politieke en maatschappelijke context vraagt om meer transparantie en integriteit van de politieke partijen, om het vertrouwen van burgers te behouden. Volgens Nehmelman (2013) draagt regulering bij aan de realisatie van drie hoofddoelen: het beschermen van de democratische orde, het waarborgen van transparantie en integriteit, en het versterken van de representatieve en participatieve functie van partijen.[17] Deze doelen vertalen zich in verschillende functies die wet- en regelgeving rond de politieke partijen vervullen:

- Allereerst vervult partijregulering een **beschermende functie**: zij creëert waarborgen tegen aantasting van de democratische basisbeginselen. Dit omvat bijvoorbeeld regels die discriminatie tegengaan of die verhinderen dat partijen de rechtsstaat ondermijnen. De regulering is daarmee niet alleen reactief, maar draagt ook bij aan het voorkomen van situaties waarin politieke macht zonder tegenwicht kan worden geconcentreerd.
- Daarnaast heeft partijregulering een **ondersteunende of faciliterende functie**. De overheid erkent hiermee dat politieke partijen een onmisbare rol spelen in representatie en beleidsvorming en dat zij daarvoor organisatorische en financiële middelen nodig hebben.
- Subsidiëring en verslagleggingsverplichtingen zijn bedoeld om die publieke functie mogelijk te maken en tegelijk te waarborgen dat publieke middelen rechtmatig worden besteed.
- Een derde functie is de **waarborgfunctie**, die gericht is op het bevorderen van transparantie en publieke verantwoording. Door inzicht te geven in inkomsten, uitgaven en besluitvorming wordt de controleerbaarheid van de partijen vergroot, wat bijdraagt aan vertrouwen in het democratische proces.

[16] Broeksteeg, H., & Tinnevelt, R. (red.) (2015). *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*. Wolters Kluwer.
[17] Nehmelman, R. (2013). *De regulering van politieke partijen in Nederland*, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*.

Politicologen als Van Biezen[18], Koole en Van Holsteyn[19] wijzen erop dat deze functies in samenhang moeten worden gezien: regulering beperkt niet primair de vrijheid van partijen, maar schept voorwaarden waaronder zij als publieke instituties effectief kunnen functioneren. Römmele en Katz & Mair benadrukken daarbij dat regulering ook een institutionele functie heeft: regulering legitimeert de bijzondere positie van partijen door hun relatie tot de staat juridisch te ordenen.[20]

In de Nederlandse context heeft deze theoretische benadering geleid tot een model van beperkte, functionele regulering. Zoals Nehmelman samenvat, is het doel niet om het partijleven te sturen, maar om 'de voorwaarden te scheppen waaronder politieke partijen hun publieke taak kunnen vervullen, met waarborgen voor integriteit en openbaarheid'.

3.1.3 Internationale vergelijking

Een vergelijkend onderzoek van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP)[21] richt zich op een selectie van West-Europese landen die beschikken over een wettelijk kader voor partijfinanciering en verantwoording. Binnen deze groep landen varieert de institutionele inrichting van het toezicht echter sterk. In landen als Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is het toezicht belegd bij onafhankelijke autoriteiten, zoals de *Bundestagsverwaltung*, de *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)* en de *Electoral Commission*. Zij controleren financiële rapportages, kunnen subsidies intrekken en beschikken over handhavingsbevoegdheden.

In Denemarken en Ierland vindt toezicht vooral plaats via parlementaire controle en publieke verantwoording, terwijl Oostenrijk het toezicht combineert met subsidieverlening binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken. In al deze landen ligt de nadruk op financiële transparantie; inhoudelijke bemoeienis met partijprogramma's of interne organisatie komt nergens voor. Wel zien we dat ook in andere landen eisen worden gesteld aan het aantal leden om voor subsidie in aanmerking te komen.

De toepassing van sancties verschilt. In Duitsland en Frankrijk kunnen subsidies worden verlaagd of teruggevorderd, het Verenigd Koninkrijk werkt vooral met bestuurlijke boetes, en in andere landen blijft de handhaving beperkt tot waarschuwingen of herstelmaatregelen. Strafrechtelijke vervolging komt zelden voor. Europese landen convergeren naar drie kernprincipes: **transparantie van partijfinanciering, onafhankelijk toezicht** en **proportionele handhaving**.[22] Het Nederlandse voornemen om een zelfstandige autoriteit op te richten past binnen deze ontwikkeling. In vergelijkend perspectief neemt Nederland een middenpositie in: het toezicht is voornamelijk bestuursrechtelijk en gericht op correctie in plaats van bestraffing.

Het toezicht op Europese politieke partijen en stichtingen wordt uitgevoerd door een onafhankelijke autoriteit. Deze autoriteit, the *Authority for European Political Parties and European Political Foundations*, registreert partijen, controleert hun financiën en waarborgt naleving van transparantie- en integriteitsregels. Zij houdt toezicht op inkomsten en uitgaven, waarbij beperkingen gelden zoals het verbod op donaties uit niet-EU-landen en het verbod om andere

---

[18] Van Biezen, I. (2003). *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
[19] Koole, R. & Van Holsteyn, J. (2006). *Partijen en democratie*, Leiden: Leiden University Press.
[20] Römmele, A. (2003). *Political Parties, Party Communication and New Information and Communication Technologies*, Party Politics.; Katz, R. & Mair, P. (1995). 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy', Party Politics.
[21] Voerman, G., Janssen, W., De Jonge, L., & Muis, W. (2023). *Toezicht, controle en sancties met betrekking tot partijfinanciering in zeven West-Europese landen: Een vergelijkend onderzoek.* Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen.
[22] Dit is niet los te zien van de rol van internationale en Europese gremia, in het bijzonder de GRECO, die consistent een aantal aanbevelingen benadrukken over de inrichting van het toezicht en met name de onafhankelijkheid daarvan.

partijen te financieren. Daarnaast publiceert de autoriteit informatie over bijdragen, donaties en bestuursstructuren en ziet erop toe dat partijen daadwerkelijk bestaan en een politieke identiteit hebben. Hoewel de autoriteit onafhankelijk opereert, werkt zij samen met andere instanties, zoals cyberdefensie-autoriteiten, om bedreigingen zoals buitenlandse inmenging tegen te gaan.

3.2 Ontwikkeling van het rijksbrede toezichtbeleid

Toezicht vormt een kernelement van het openbaar bestuur. De rijksoverheid heeft sinds het begin van deze eeuw verschillende visies opgesteld om de functie, positionering en inrichting van toezicht te verduidelijken. De Kaderstellende visie op toezicht (2001) en de Kaderstellende visie op toezicht 2 (2005) vormden hierbij belangrijke ijkpunten. In 2013 maakte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een nadere analyse van toezicht als waarborg voor publieke belangen. We zien dat het rijkstoezicht zich, mede beïnvloed door deze publicaties, in de loop van de tijd heeft ontwikkeld van een nadruk op naleving en handhaving naar een bredere benadering waarin legitimiteit, onafhankelijkheid, professionaliteit en samenwerking centraal staan.

De Kaderstellende visie op toezicht uit 2001[23] was het kabinetsstandpunt op het advies *Vertrouwen in onafhankelijkheid* van de Ambtelijke Commissie Toezicht.[24] De directe aanleiding vormden onder meer de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, die tekortkomingen in de uitvoering van toezicht zichtbaar maakten. De visie had tot doel algemene eisen te formuleren voor de positionering en inrichting van toezicht op rijksniveau. Het kabinet definieerde toezicht als 'het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'. De visie legde de nadruk op drie kernprincipes: transparantie, onafhankelijkheid en professionaliteit.

De tweede visie uit 2005 bouwde voort op de uitgangspunten van 2001 en voegde daar nieuwe accenten aan toe.[25] De nadruk verschoof naar de doelmatigheid en samenhang van toezicht. De visie formuleerde drie uitgangspunten, de zogeheten *3S*:

- **Samenwerkend:** toezichthouders dienen hun werkzaamheden beter op elkaar af te stemmen om overlap te voorkomen en lasten te beperken.
- **Selectief:** toezicht moet risicogericht worden uitgevoerd, met prioriteit voor terreinen waar de grootste maatschappelijke risico's bestaan.
- **Slagvaardig:** toezichthouders moeten beschikken over adequate bevoegdheden om effectief te kunnen optreden.

De WRR plaatste toezicht in 2013 in een breder perspectief. In het rapport *Toezien op publieke belangen* stelde de WRR dat overheidstoezicht een basisinstitutie van de democratische rechtsstaat vormt.[26] Toezicht dient niet primair als nalevingsinstrument, maar als mechanisme om publieke belangen te borgen in een complexe samenleving. De WRR onderscheidde drie kernwaarden voor toezicht:

[23] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). *Kaderstellende visie op toezicht*, Den Haag.
[24] Ambtelijke Commissie Toezicht (2000). *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
[25] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Kaderstellende visie op toezicht 2 – 3S*, Den Haag.
[26] WRR (2013). *Toezien op publieke belangen*.

- **Onpartijdigheid** als garantie dat het oordeel niet wordt beïnvloed door politieke of sectorale belangen.
- **Onafhankelijkheid** als institutionele randvoorwaarde om die onpartijdigheid te kunnen waarmaken.
- **Publieke verantwoording** als mechanisme om vertrouwen te behouden in politiek en samenleving.

De Raad benadrukte de noodzaak van opbrengstgericht toezicht: niet alleen controleren of regels worden nageleefd, maar ook inzicht geven in de maatschappelijke effecten van beleid en uitvoering. Daarnaast pleitte de WRR voor meer kennisdeling en reflectie tussen toezichthouders, en voor een herijking van het rijksbrede toezichtkader, met meer aandacht voor maatschappelijke opbrengsten, professionaliteit en transparantie.

Toezichthouders kunnen op verschillende manieren hun toezichttaak invullen. Daarbij spelen twee belangrijke keuzes een rol, die direct samenhangen met de manier waarop vertrouwen en gezag worden opgebouwd. Ten eerste is er de keuze tussen een legalistische of pragmatische opstelling.[27] De legalistische opstelling betekent dat een toezichthouder de wettelijke kaders zo precies mogelijk toepast, uitgaande van de letter van de wet. De pragmatische opstelling houdt in dat de toezichthouder vanuit de context of de situatie vertrekt en in dat licht de wet toepast. Ten tweede is er de keuze om een preventief of repressief instrumentarium in te zetten. Het preventief instrumentarium richt zich op voorlichting en het voorkomen van normovertreding; het repressief instrumentarium focust op constateren en sanctioneren van normovertreding. De combinatie van deze keuzes levert vier mogelijke posities op:

	legalistisch	**pragmatisch**
preventief	juridische helpdesk	compliance-consultant
repressief	rechter	zaakschikker

Deze typologie maakt zichtbaar dat geen enkele toezichtstijl op zichzelf ‘neutraal’ is. Elke positie kent voordelen en risico’s voor legitimiteit, uitvoerbaarheid en gezag. Juist bij het toezicht op politieke partijen, waar de gevoeligheid groot is en het vertrouwen kwetsbaar, is de gekozen toezichtstijl bepalend voor de acceptatie van de toezichthouder. Ook kan de invulling van de toezichttaak door de tijd heen veranderen, wanneer de relatie met de partijen waarop toezicht wordt gehouden, zich verder ontwikkeld. Deze aspecten komen terug in de ervaringen en verwachtingen die politieke partijen en experts uitspreken over de rol van de Napp in Hoofdstuk 4.

3.3 Vertrouwen en gezag

Vertrouwenswaardigheid vormt een belangrijk element van het gezag van toezichthouders. Volgens Tummers (2025) is vertrouwen of vertrouwenswaardigheid te begrijpen als een coherente verwachting over de competentie en intentie van een persoon of organisatie. Die verwachting is altijd met onzekerheid omgeven: ze kan mee- of tegenvallen. Toezichtorganisaties ontlenen hun legitimiteit mede aan de mate waarin zij zulke verwachtingen waarmaken.[28]

Waar vertrouwen de basis vormt voor de bereidheid om een oordeel of ingreep te accepteren, vormt gezag de volgende stap: de duurzame erkenning van die positie. Wanneer vertrouwen zich structureel vestigt in de relatie tussen toezichthouder en toezichtobject, ontstaat gezag. Anders gezegd: *vertrouwen vormt de basis voor gezag; gezag veronderstelt vertrouwen.* De Raad voor het

[27] Bakker, W.E., Wieger & van Waarden, F. (red.) (1999). *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Boom.
[28] Tummers, M. (2025). *Zichtlijnen in de bouw van de TloKB,* Den Haag.

Openbaar Bestuur (ROB) onderscheidt in zijn advies *Gezagwaardig bestuur* (2022)[29] drie kernkwaliteiten die gezamenlijk richting geven aan gezagwaardigheid:

- **Bekwaamheid:** het beschikken over de juiste competenties, gedefinieerd door kennis, kunde en ervaringsdeskundigheid.
- **Betrouwbaarheid:** de moraliteit, authenticiteit en integriteit van gezagsdragers in woord en daad.
- **Betrokkenheid:** de representativiteit van gezagsdragers en de mate waarin zij aansluiting hebben bij degenen namens wie zij handelen.

Een recente analyse van het Instituut voor Publieke Economie (IPE)[30] naar kwetsbaarheden van democratische waakhonden laat zien dat de borging van onafhankelijkheid in de praktijk verder reikt dan de juridische verankering alleen. In het rapport wordt voor negentien waakhonden in Nederland in kaart gebracht in hoeverre hun autonomie is geborgd. Het IPE beoordeelt dit langs drie dimensies: juridisch, organisatorisch en financieel.

De analyse laat zien dat de juridische basis van veel waakhonden relatief stevig is, maar dat juist de organisatorische en financiële waarborgen vaker kwetsbaar zijn. Met name benoemingsprocedures en budgettaire afhankelijkheden bieden aanknopingspunten voor politieke invloed. Dit is relevant, omdat juist bij toezicht op democratische instituties de perceptie en de feitelijke waarborg van onafhankelijkheid bepalend zijn voor het gezag van de toezichthouder. Het IPE concludeert dat dergelijke kwetsbaarheden de feitelijke onafhankelijkheid en daarmee het gezag van waakhonden onder druk kunnen zetten, ook wanneer hun wettelijke positie op zichzelf helder is. Het gaat dus niet alleen om het wettelijke kader, maar vooral ook om de institutionele randvoorwaarden waarbinnen dat toezicht functioneert.

3.4 Vertaling naar de uitgangspunten voor dit onderzoek

De regulering van de politieke partijen dient meerdere doelen: bescherming van de democratische orde, waarborging van transparantie en integriteit, en de versterking van de representatieve en participatieve functie van partijen. Met de komst van de Wspp, daarna de Wfpp en nu de Wpp is de nadruk verschoven naar de publieke borging, vooral vanwege het groeiende publieke belang bij de activiteiten en financiering van politieke partijen. Regulering moet de voorwaarden scheppen waaronder partijen hun rol in de democratie kunnen spelen, maar wel met vrijheid voor de partijen om hun eigen inhoudelijke koers te bepalen.

Ook internationaal zien we een ontwikkeling om het toezicht op partijfinanciering en verantwoording onder te brengen bij een onafhankelijke autoriteit. Het oprichten van de Napp past in deze lijn.

De oprichting van de Napp sluit aan bij de bredere trend om het toezicht en de regulering sterker in te zetten voor het borgen van de publieke belangen, zoals de versterking van democratie en rechtsstaat. Dit toezicht wordt breder gezien dan naleving en handhaving, waardoor legitimiteit, onafhankelijkheid, professionaliteit en samenwerking centraal zijn komen te staan. Vertrouwen vormt de basis voor gezag en is afhankelijk van bekwaamheid, betrouwbaarheid en betrokkenheid. Deze waarden, gecombineerd met het lerende karakter van het toezicht, zijn relevant bij de inrichting en positionering van de Napp.

---

[29] Raad voor het Openbaar Bestuur (2022). *Gezagwaardig bestuur*.
[30] Van Rijn, J., Ziesemer, V., & Schoenmakers, J. (2024). *Kwetsbaarheden van democratische waakhonden in beeld*. Instituut voor Publieke Economie.

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de Kaderstellende visie op toezicht van het Rijk, de rapporten van de WRR en de ROB over kenmerken van toezicht en gezagwaardigheid. Op basis daarvan destilleren we vier aspecten die van belang zijn voor het toezicht door de Napp:

- **Onpartijdigheid en onafhankelijkheid:** toezicht veronderstelt een zorgvuldige en onbevooroordeelde oordeelsvorming. De WRR benadrukt onpartijdigheid als kernwaarde van toezicht, terwijl onafhankelijkheid een noodzakelijke institutionele randvoorwaarde vormt om tot een gezaghebbend oordeel te komen.
- **Professionaliteit en communicatie:** effectief toezicht vereist niet alleen juridische deskundigheid, maar ook kennis van de praktijk, beoordelingsvermogen en een passende houding in de interactie met toezichtobjecten. De wijze waarop de Napp communiceert over normen, verwachtingen en besluiten is onlosmakelijk verbonden met de professionaliteit van het toezicht.
- **Doelmatigheid en slagkracht:** het belang van samenhangend, selectief en slagvaardig toezicht, zoals ook onderstreept in de Kaderstellende visie op toezicht 2. Dit vraagt om heldere prioritering, risicogerichte keuzes en het vermogen om, waar nodig, effectief op te treden.
- **Transparantie en publieke verantwoording:** toezicht krijgt gezag doordat het inzichtelijk en uitlegbaar is. Transparantie over werkwijze, afwegingen en uitkomsten, en het afleggen van publieke verantwoording over het eigen handelen, zijn essentieel om vertrouwen te behouden bij zowel politieke partijen als de samenleving.

We zullen aan de hand van deze vier aspecten de knelpunten en dilemma's in kaart brengen die politieke partijen, andere autoriteiten en experts benoemen (Hoofdstuk 4) en ze gebruiken als organiserende principes voor de missie en strategie van de Napp (Hoofdstuk 5), en de inrichting van en transitie naar de Napp (Hoofdstuk 6).

HOOFDSTUK 4

Ervaringen, verwachtingen en behoeften voor de Napp

De Wpp kent de Napp drie wettelijke taken toe: het beheren van het openbare register van neveninstellingen, het verstrekken van subsidie aan de politieke partijen (landelijk en decentraal) en het houden van toezicht op de naleving van de wet, inclusief de bestuursrechtelijke handhaving. Deze drie taken vormden het vertrekpunt voor de gesprekken die wij hebben gevoerd met de politieke partijen en andere betrokkenen.

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste beelden die uit de gesprekken naar voren kwamen. We ordenen deze bevindingen aan de hand van de vier in het vorige hoofdstuk benoemde centrale aspecten van toezicht: onafhankelijkheid en onpartijdigheid, professionaliteit en communicatie, doelmatigheid en slagkracht, en transparantie en publieke verantwoording. Daarnaast beschrijven we per onderdeel de relevante lessen van andere toezichthouders en gaan we in op de specifieke positie van de decentrale partijen. De concrete oplossingsrichtingen werken we uit in het volgende hoofdstuk.

De zorgen die partijen in dit hoofdstuk uiten, verschillen in aard en achtergrond. In de gesprekken wordt duidelijk dat het daarbij niet gaat om onwil om aan regels te voldoen: die bereidheid is er bij de partijen. Een deel van de zorgen is principieel van aard en raakt aan vragen over onafhankelijkheid, politisering en gelijkwaardige behandeling. Andere zorgen zijn vooral praktisch en hangen samen met beperkte capaciteit, vrijwilligerswerk en de uitvoerbaarheid van administratieve verplichtingen. Daarnaast is er een categorie zorgen die voortkomt uit onduidelijkheid over nieuwe begrippen, processen en verantwoordelijkheden. Het onderscheid tussen deze typen zorgen is relevant, omdat zij om verschillende antwoorden vragen wat betreft de inrichting en de werkwijze van de Napp.

4.1 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

4.1.1 Een zichtbaar onafhankelijke positie

De politieke partijen benadrukken dat de Napp vanaf de eerste dag zichtbaar onafhankelijk moet opereren. De inrichting als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) draagt daaraan bij: de Napp neemt besluiten binnen een eigen wettelijk mandaat en beschikt over een eigen organisatie en besluitvormingsstructuur. Hoewel de minister van BZK verantwoordelijk blijft voor het wettelijke kader en de begroting, kan die geen inhoudelijke sturing geven aan individuele toezicht- en handhavingsbesluiten. Voor veel partijen is dat een basisvoorwaarde om vertrouwen in de Napp te kunnen hebben.

Het houden van toezicht op politieke partijen ligt gevoelig. Wanneer ook maar de schijn ontstaat dat de toezichthouder politiek wordt beïnvloed, raakt dat volgens de partijen direct aan de legitimiteit van de Napp.

4.1.2 Behoefte aan een duidelijke taakafbakening

De politieke partijen maken zich zorgen over het risico dat voortvloeit uit een onduidelijke invulling van de activiteiten van de Napp. Met een 'duidelijke taakafbakening' bedoelen zij niet alleen een algemene beschrijving in de wet, maar ook concrete uitleg in de praktijk. Zij noemen bijvoorbeeld:

- overzichtelijke documenten of webpagina's waarin stap voor stap staat beschreven wanneer de Napp een onderzoek kan starten, welke gegevens daarbij worden opgevraagd en welke uitkomsten er mogelijk zijn (geen vervolg, een gesprek, een waarschuwing, een sanctie)
- voorbeelden van situaties waarin de Napp wel optreedt (bijvoorbeeld bij herhaalde foutieve giftenoverzichten), en situaties waarin dat niet gebeurt (bij incidentele administratieve fouten die direct worden hersteld)
- een duidelijke uitleg van de centrale begrippen, zoals het verschil tussen giften en sponsoring, de reikwijdte van de meldplicht, de rol van de neveninstellingen en de verhouding tussen een landelijke partij en lokale afdelingen.

Zolang deze begrippen niet scherp gedefinieerd zijn, voelen partijen zich onzeker over de aspecten waarop zij worden beoordeeld. Dat speelt sterk bij partijen waar de financiële verantwoordelijkheden verspreid zijn over een landelijke vereniging en lokale afdelingen. Zij vragen bijvoorbeeld heel concreet: 'Als een lokale afdeling een fout maakt in het giftenregister, is dan de landelijke partij aan zet of de lokale afdeling?'

4.1.3 Ruimte voor eigen normering en het risico op politisering

In meerdere gesprekken is ook aandacht gevraagd voor de ruimte die de Napp op grond van de Wpp krijgt om zélf toezicht vorm te geven. De wet biedt de Napp verschillende keuzes: zij kan prioriteiten stellen in het toezicht, zelf bepalen waar de grootste risico's liggen en beleidsregels of een normenkader vaststellen waarin zij uitlegt hoe zij wettelijke begrippen toepast. Partijen zien deze ruimte als noodzakelijk om het toezicht uitvoerbaar en professioneel te organiseren en juist als waarborg dat BZK niet op de stoel van de toezichthouder gaat zitten.

Tegelijkertijd uiten partijen de zorg dat deze discretionaire ruimte ook kan worden ervaren als een bron van politisering. Wanneer de Napp bijvoorbeeld kiest om bepaalde risico's zwaarder te wegen, of in beleidsregels een interpretatie vastlegt die voor sommige partijen nadeliger uitpakt, kan dat worden gezien als een politieke keuze.

Juist in dit spanningsveld wordt het belang zichtbaar van een expliciet en transparant toezichtkader. Door vooraf inzichtelijk te maken hoe prioriteiten worden gesteld, welke risico's als zwaarwegend worden beschouwd en op welke wijze wettelijke normen worden geïnterpreteerd, kan de Napp haar discretionaire ruimte verantwoorden en voorspelbaar toepassen. Een dergelijk kader kan bijdragen aan rechtsgelijkheid en uitlegbaarheid van toezichtbesluiten, en daarmee het risico verkleinen dat keuzes van de toezichthouder worden geduid als politiek gemotiveerd. Tegelijkertijd blijft er ruimte bestaan voor maatwerk en risicogericht toezicht, mits het duidelijk is op welke manier en om welke reden er van algemene uitgangspunten wordt afgeweken.

4.1.4 De scheiding tussen ondersteuning en toezicht

In bijna alle gesprekken komt naar voren dat ondersteuning en toezicht herkenbaar uit elkaar moeten worden gehouden. Partijen willen graag een loket dat zij kunnen bellen of mailen met vragen als: 'Valt deze bijdrage onder de meldplicht?' of 'Hoe moeten we deze neveninstelling precies aanmerken?'. Dat willen zij kunnen doen zonder het gevoel te hebben dat elk telefoongesprek later onderdeel van een handhavingsdossier kan worden.

Met een 'scheiding' bedoelen partijen concreet dat:

- er een duidelijk herkenbaar loket is voor praktische vragen, met eigen contactgegevens
- het voor partijen zichtbaar is welke medewerkers vooral ondersteuning bieden en welke medewerkers zich bezighouden met onderzoek en sancties
- er intern bij de Napp afspraken zijn over de manier waarop informatie uit een ondersteunend gesprek wordt vastgelegd en wanneer die informatie wel of niet wordt gebruikt bij toezicht.

Een volledige organisatorische scheiding vinden de meeste partijen niet noodzakelijk en zeker in een kleine organisatie is dat ook niet eenvoudig te organiseren. Wel vragen zij om een functionele scheiding en een 'veilige' plek voor vragen: zij willen kunnen sparren over twijfelgevallen zonder bang te hoeven zijn voor een sanctie.

4.1.5 Voorwaarden voor gelijkwaardige behandeling

De politieke partijen willen erop kunnen vertrouwen dat vergelijkbare gevallen op dezelfde manier worden behandeld. Verschillen in toon, snelheid of aandacht worden al snel geïnterpreteerd als politieke voorkeur. Partijen geven aan dat dit risico nog groter is in de beginfase, wanneer de Napp nog geen trackrecord heeft.

De vraag wie er bij de Napp gaat werken en wie er in het bestuur plaatsneemt hangt daarmee samen. De partijen verwachten transparantie als het gaat om de overstap van medewerkers vanuit het ministerie van BZK of de politieke partijen, nevenfuncties van bestuurders, en de verhouding tussen het bestuur en het secretariaat. Zij wijzen op voorbeelden uit andere toezichtdomeinen waar de perceptie van belangenverstrengeling het gezag van een autoriteit heeft aangetast.

4.1.6 Streng maar rechtvaardig handhaven

De partijen erkennen dat de Napp uiteindelijk ook moet kunnen optreden. Zeker bij bewuste of herhaalde overtredingen vinden zij het vanzelfsprekend dat daar consequenties aan worden verbonden. Tegelijkertijd leeft de zorg dat er in de opstartfase te snel naar sancties zal worden gegrepen, terwijl de politieke partijen nog bezig zijn hun processen aan te passen aan de nieuwe regels.

Met een 'strenge maar rechtvaardige' aanpak bedoelen de partijen onder meer dat:

- er in de eerste jaren merkbaar ruimte moet zijn voor uitleg en herstel, vooral bij nieuwe of onduidelijke verplichtingen
- de Napp in haar communicatie expliciet aangeeft of iets als 'eerste constatering', 'waarschuwing' of 'laatste kans' wordt gezien
- er bij zware sancties helder wordt gemotiveerd waarom herstel niet (meer) volstaat en waarom de stap noodzakelijk is.

Partijen verwachten dat de Napp daarin zichtbaar onderscheid maakt tussen administratieve onhandigheid en bewust misbruik. Dat onderscheid zien zij als essentieel voor het gezag van de autoriteit.

Wat we van andere toezichthouders leren

- **Leg vast wanneer iets een onderzoek waard is.** Toezichthouders die werken met 'open normen' geven aan dat discussies over willekeur of inconsistentie algauw op de loer liggen. Een vooraf uitgewerkt kader voorkomt dat.
- **Documenteer keuzes binnen de toezichtlijn.** Bij interpretatieverschillen of twijfelgevallen helpt het om intern expliciet vast te leggen waarom iets wel of geen onderzoek wordt. Dat maakt een optreden later beter te onderbouwen.
- **Waak ervoor dat toezicht in detailcontrole verandert.** Zonder bewuste keuzes over de focus van het toezicht, kan toezicht uitlopen op het controleren van kleine dingen. Regelmatige zelftoetsing en reflectie helpt om dit te voorkomen.

4.2 Professionaliteit en communicatie

4.2.1 Duidelijke en voorspelbare werkprocessen

De partijen hechten sterk aan voorspelbaarheid en consistentie bij een toezichthouder. Zij willen dat de Napp werkt met vaste, begrijpelijke stappen voor ondersteuning, toezicht, handhaving en signalering. Concreet betekent dit voor hen bijvoorbeeld:

- dat de procedures voor de subsidieaanvraag, de verantwoording en de meldingen van giften in toegankelijke schema's of stappenplannen zijn uitgewerkt
- dat bij elk proces vooraf helder is welke documenten er nodig zijn, welke termijn er geldt en wat er gebeurt als iets niet op tijd of onvolledig wordt aangeleverd
- dat partijen bij herhaling dezelfde uitleg krijgen op dezelfde vraag, ook als zij een andere medewerker spreken
- dat de Napp ook duidelijk uitlegt waarover zij géén informatie kan delen en waarom, zodat transparantie niet wordt verward met onwil of willekeur.

In de huidige situatie bij het ministerie van BZK ervaren sommige partijen dat de interpretaties per persoon kunnen verschillen. Van de Napp verwachten zij meer interne afstemming, zodat de uitleg minder afhankelijk is van wie je aan de lijn hebt.

4.2.2 Een toegankelijk aanspreekpunt en behoud van kennis

Over de huidige situatie bij het ministerie van BZK zijn veel partijen positief. Ze kunnen een medewerker bellen, krijgen relatief snel antwoord en ervaren dat de persoon aan de andere kant van de lijn de context van politieke partijen kent. De zorg is dat deze kennis verloren gaat als de taken naar de Napp verschuiven. Partijen spreken de wens uit dat:

- de Napp een duidelijk aanspreekpunt inricht (telefoon, e-mail, eventueel een digitaal loket) waar ze met praktische vragen terechtkunnen
- daar mensen zitten die de praktijk van politieke partijen begrijpen, dus ook weten hoe het is om met vrijwilligers te werken in een beperkt tijdsbestek
- de kennis en ervaring van de huidige BZK-medewerkers niet verloren gaan, maar een plek krijgen in de nieuwe organisatie.

Het gaat hen daarbij niet alleen om juridische kennis, maar juist ook om kennis over de gebruikelijke werkwijzen bij de partijen, veelvoorkomende fouten en werkbare oplossingen.

4.2.3 Behoefte aan concrete voorbeelden en formats

In vrijwel alle gesprekken komt naar voren dat de partijen concrete handvatten nodig hebben om aan de wet te voldoen. Met 'duidelijke uitleg' bedoelen zij onder meer:

- toelichtingen in normale taal, met eenvoudige voorbeelden ('dit is een gift', 'dit is sponsoring', 'dit moet u melden')
- voorbeeldformulieren of ingevulde formats voor jaarverslagen, giftenoverzichten en activiteitenverslagen, zodat duidelijk is wat er minimaal in moet staan
- Q&A's over veelvoorkomende casussen, zoals contributies van raadsleden, of giften via neveninstellingen.

4.2.4 Zorg over uitvoeringslast en uitlegbaarheid

De partijen benoemen dat de verplichtingen rond het giftenregister, het UBO-onderzoek, publicatie en termijnen veel tijd kosten, vooral als een kleine groep mensen verantwoordelijk is voor alle taken. In de gesprekken worden voorbeelden genoemd van de penningmeesters die 'er een halve baan bij hebben' aan het op orde houden van alle registers en overzichten.

Daarbij signaleren de partijen dat de donateurs soms bewust onder de drempelbedragen van donaties blijven om niet openbaar te hoeven worden genoemd. De partijen ervaren dat als een effect waar zij slechts beperkt invloed op hebben, maar dat wel invloed heeft op hun financiering. Zij weten niet altijd hoe zij donateurs hierover goed moeten informeren.

4.2.5 Werkprocessen testen en omgaan met piekmomenten

De partijen vragen nadrukkelijk aandacht voor de praktische kant van de nieuwe systemen en werkprocessen. Zij stellen bijvoorbeeld voor dat nieuwe digitale formulieren of portalen eerst met een beperkte groep partijen worden uitgeprobeerd, zodat in de praktijk blijkt of:

- alle stappen logisch zijn
- het voor de vrijwilligers ook te doen is
- de systemen niet onbedoeld fouten uitlokken (bijvoorbeeld omdat de velden onduidelijk zijn).

Daarnaast wijzen de partijen op de bekende piekmomenten:

Voor de landelijke partijen zijn dit:

- november/december: subsidieverlening
- juli/september: aanlevering en publicatie van de jaarlijkse verantwoording.

Voor de decentrale partijen zijn dit:

- april/mei: subsidieverlening
- juli/september: verantwoording van inkomsten en uitgaven (te publiceren op de eigen website).

Zij verwachten dat de Napp daar rekening mee houdt, zowel in de eigen personeelsplanning als in de keuze van termijnen en de toon van de communicatie.

Wat we van andere toezichthouders leren

1. **Uitleg aan de 'voorkant' voorkomt problemen aan de 'achterkant'.** Bij nieuwe wetten kost het tijd om normen te laten landen bij organisaties waarop toezicht wordt gehouden. Goede voorbeelden en praktische toelichting blijken noodzakelijk voordat naleving goed kan functioneren.
2. **Een vaste vraagbaak voorkomt escalatie.** Veel fouten ontstaan doordat kleine vragen nergens gesteld kunnen worden. Een duidelijk aanspreekpunt voorkomt dat zulke onduidelijkheden onnodig uitgroeien tot handhavingskwesties.
3. **Toezichthoudende afstand sluit menselijk contact niet uit.** Het helpt als organisaties weten dat ze kunnen bellen met praktische vragen, zolang helder is dat het antwoord geen inhoudelijk advies is.

4.3 Doelmatigheid en slagkracht

4.3.1 Focus op materiële risico's

De partijen vinden controle en toezicht in principe begrijpelijk en acceptabel, zolang die zich richten op de echte risico's. Zij noemen dan vooral grote giften of concentraties van giften door één donateur, ongebruikelijke geldstromen (bijvoorbeeld via neveninstellingen), en signalen van mogelijke beïnvloeding van buitenaf. Zij ervaren het toezicht als minder legitiem wanneer de nadruk ligt op de kleine administratieve fouten, zoals het incidenteel ontbreken van een adres of een tikfout in een bedrag. Wanneer het gevoel ontstaat dat een toezichthouder 'op zoek is naar kleine fouten', worden partijen terughoudender in het stellen van vragen en in het delen van informatie.

4.3.2 Uitvoerbaarheid voor partijen met weinig capaciteit

Een belangrijk thema is de uitvoerbaarheid van controle voor partijen die grotendeels draaien op vrijwilligers. In gesprekken worden concrete voorbeelden genoemd van penningmeesters die naast hun baan veel tijd kwijt zijn aan het bijwerken van registers en het invullen van formulieren en lokale besturen die moeite hebben om bestuursfuncties gevuld te krijgen, juist omdat de administratieve kant mensen afschrikt.

4.3.3 Stapeling van verplichtingen en verantwoordingsdruk

Veel partijen wijzen op de stapeling van verantwoording. Zij leggen al verantwoording af aan hun leden, laten jaarstukken controleren door een accountant en moeten voldoen aan verschillende (landelijke en decentrale) regels. Extra rapportages of controles door de Napp kunnen de druk verhogen wanneer er geen aansluiting wordt gezocht bij wat er al gebeurt.

In de gesprekken wordt bijvoorbeeld genoemd dat de gegevens die de accountant controleert ook door de Napp worden opgevraagd en dat de partijen bang zijn 'alles dubbel te moeten doen': één keer voor de accountant en één keer voor de Napp. De partijen hopen dat de Napp, waar mogelijk, gebruik maakt van informatie die al beschikbaar is, zodat zij niet voor elke instantie apart alles moeten aanleveren.

4.3.4 Herstel vóór sanctie

In de gesprekken met zowel de partijen als de experts komt naar voren dat het doelmatig toezicht houden ook gaat over het omgaan met fouten. Partijen geven aan dat wisseling van bestuurders, het verlies van lokale kennis en onbekendheid met de nieuwe verplichtingen wel eens leiden tot fouten. Zij vinden dat er in die situaties eerst ruimte moet zijn voor herstel, zeker in de eerste jaren dat de Napp operationeel is. Pas wanneer herstel uitblijft of als er sprake is van duidelijke en bewuste overtredingen, vinden zij zwaardere maatregelen passend.

Deze volgorde, eerst uitleg en herstel, daarna pas sancties, wordt gezien als zowel rechtvaardig als efficiënt: tijd en capaciteit aan beide kanten kunnen dan vooral worden ingezet op verbetering in plaats van op juridische procedures.

4.3.5 Gevolgen van veel of vroege handhaving

Andere toezichthouders wijzen erop dat een hoge frequentie van boetes of andere zware maatregelen al snel kan leiden tot veel bezwaar- en beroepsprocedures. Dat kost tijd en middelen, zowel bij de politieke partijen als bij de Napp zelf. De partijen zijn bezorgd dat de relatie met de Napp al in een vroeg stadium ‘juridiseert’, waardoor de drempel om vragen te stellen of problemen te melden stijgt.

Voor een jonge autoriteit kan een opeenstapeling van juridische conflicten het gezag onder druk zetten, zeker als in de media vooral de incidenten zichtbaar zijn. De partijen verwachten daarom dat de Napp zich bij de keuze voor handhaving bewust is van de effecten op het bredere stelsel en de onderlinge verhoudingen.

Wat we van andere toezichthouders leren

- **Pas sanctioneren wanneer herstel niet werkt.** Een terugkerende les is dat handhaving pas zinvol wordt wanneer het traject van uitleg-aanvulling-herstel is doorlopen en de overtreding blijft bestaan.
- **Zware middelen spaarzaam inzetten.** Te vaak naar juridische stappen grijpen ondermijnt het gezag van een toezichthouder. Een zorgvuldig opgebouwde lijn voorkomt procedures.

4.4 Transparantie en publieke verantwoording

4.4.1 Politieke gevoeligheid van toezicht en beeldvorming

Het toezicht op de politieke partijen staat in de belangstelling van de media, de politiek en de samenleving. De partijen zijn zich ervan bewust dat de besluiten van de Napp al snel worden betrokken bij politieke discussies. Een jonge autoriteit zonder gevestigde reputatie is in die context extra gevoelig voor beeldvorming.

De partijen noemen als risico dat een strenge maatregel tegen één partij wordt uitgelegd als ‘politieke actie’, ook als het in feite gaat om een juridische beoordeling of dat de verschillen in zichtbaarheid (de ene casus wel in het jaarverslag, de andere niet) worden gezien als ongelijke behandeling.

Zij benadrukken dat de Napp daarom helder en consistent moet zijn in de manier waarop zij besluiten motiveert en communiceert, en dat zij zorgvuldig moet omgaan met het noemen van partijnamen in publieke rapportages.

4.4.2 Onzekerheid over rechtsbescherming en controle op de Napp

In de gesprekken komen veel vragen over bezwaar en beroep naar voren. Partijen willen onder meer weten bij wie zij bezwaar moeten maken als zij het niet eens zijn met een besluit van de Napp, welke rechter uiteindelijk oordeelt en welke termijnen gelden en wat er tijdens zo'n procedure precies gebeurt.

Zolang dit niet duidelijk is, vrezen partijen dat zij 'vastlopen' als zij het oneens zijn met een besluit. Dat kan er ook toe leiden dat zij in een vroeg stadium al juridisch advies gaan inwinnen, wat de relatie onnodig verhardt.

4.4.3 Toezicht op de toezichthouder

Daarnaast stellen gesprekspartners vragen over hoe de Napp zélf wordt gecontroleerd. Zij denken dan bijvoorbeeld aan periodieke evaluaties, rapportages aan de Kamer (dit is tevens een zbo-verplichting) of toetsing door de Algemene Rekenkamer. De partijen geven aan dat zicht op deze controle voor hen belangrijk is om vertrouwen te hebben in de Napp als nieuwe, krachtige autoriteit. Het hangt ook samen met de onafhankelijkheid en onpartijdigheid die van de Napp wordt verwacht.

4.4.4 Signalering: hoe actief en hoe concreet?

In de gesprekken blijkt dat partijen onder 'signalering' verschillende activiteiten verstaan. Het gaat daarbij om signalen die voortkomen uit het reguliere toezicht door de Napp, zoals patronen in giften of terugkerende fouten in verantwoordingen, maar ook om signalen die extern worden aangedragen, bijvoorbeeld door burgers, media of andere partijen. Daarnaast noemen partijen onderlinge signalering, waarbij partijen zelf twijfels of vermoedens delen met de toezichthouder. Voor alle vormen geldt dat partijen behoefte hebben aan duidelijkheid over de manier waarop signalen worden gewogen, op welk moment zij aanleiding geven tot nadere analyse en wanneer zij worden benut voor bredere, systeemgerichte duiding in plaats van individuele opvolging.

In het kader van signalering hebben de politieke partijen bijvoorbeeld het volgende in gedachten:

- Het opnemen van een hoofdstuk in het jaarverslag met trends in giften, neveninstellingen of organisatievormen.
- Het benoemen van nieuwe risico's die de Napp vaker ziet terugkeren, zoals een toename van giften uit bepaalde sectoren.
- Het samenvatten van anonieme casussen als waarschuwing of leerpunt.

De mate waarin de Napp actief zelf gegevens analyseert (bijvoorbeeld door patronen in giftenstromen te onderzoeken), roept verschillende reacties op. Sommige partijen vinden dat vanzelfsprekend bij modern toezicht; anderen vrezen dat dit 'op zoek gaan naar problemen' uitstraalt. Zij vragen daarom om helderheid over de keuzes die de Napp hierin maakt.

4.4.5 Mate van concreetheid in publieke uitingen

Een terugkerend thema is hoe concreet de Napp mag en moet zijn in publieke rapportages. Te algemene signalering ('er zijn risico's rond giften') biedt volgens partijen weinig houvast, terwijl te concrete voorbeelden ('in een middelgrote gemeente zagen we dit bij partij X en Y') al snel worden ervaren als kritiek, zelfs wanneer geen namen worden genoemd.

Daarbij speelt dat publieke signalering geen onderdeel is van een formeel toezicht- of handhavingstraject. Anders dan bij een voorgenomen besluit is er bij signalering geen ruimte voor een individuele zienswijze of wederhoor. Dat vraagt om terughoudendheid in de mate van concreetheid, om te voorkomen dat via publieke rapportages feitelijk een oordeel wordt geveld over afzonderlijke partijen, zonder dat de daarbij horende procedurele waarborgen van toepassing zijn.

Tegelijkertijd erkennen partijen dat in sommige situaties het expliciet benoemen van tekortkomingen of overtredingen, inclusief het zichtbaar maken welke partij het betreft, bijdragen aan normhandhaving, lerend vermogen en publiek vertrouwen. *Naming and shaming* kan daarmee, hoe kwetsbaar ook, een reële functie hebben binnen toezicht, zeker wanneer er sprake is van vastgestelde overtredingen of structurele problemen.

Juist deze spanning maakt de keuze voor de mate van concreetheid in publieke uitingen wezenlijk. Te verhullende rapportages kunnen leiden tot wantrouwen, speculatie of een toename van Woo-verzoeken, terwijl te snelle of te vergaande concretisering het risico meebrengt van reputatieschade zonder volledige procedurele borging. Partijen verwachten daarom dat de Napp expliciet en consistent uitlegt wanneer zij kiest voor abstracte signalering op systeemniveau en wanneer zij, op basis van vastgestelde feiten en binnen het toepasselijke juridische kader, concreter rapporteert over individuele gevallen.

4.4.6 Organisatie van signalering

De partijen noemen verschillende mogelijke vormen: een meldpunt, vaste rubrieken in het jaarverslag, themarapportages of periodieke analyses van financiële gegevens. Elk van deze opties roept vragen op over verwachtingen, werklast en capaciteit. Een meldpunt wordt daarbij vooral gezien als een laagdrempelige manier voor de Napp om signalen te ontvangen, bijvoorbeeld van politieke partijen zelf, burgers of onderzoeksjournalisten. Verslagen en rapportages zijn vervolgens het middel waarmee de Napp, op basis van die signalen en eigen analyses, op hoofdlijnen naar buiten treedt over trends en risico’s.

Partijen wijzen er bijvoorbeeld op dat een meldpunt veel ruwe informatie kan opleveren. Die informatie is soms anoniem en lastig te verifiëren. Systematische data-analyse vraagt bovendien om specifieke kennis en passende IT-voorzieningen. Tegelijk wekt de keuze voor een meldpunt verwachtingen: als er een meldpunt is, moet er ook iets met meldingen gebeuren.

In alle gevallen benadrukken partijen dat signalering feitelijk en neutraal moet blijven, en duidelijk moet maken dat het gaat om het functioneren van het systeem als geheel, niet om het beoordelen van individuele partijen als goed of fout. Individuele signalen of casussen die herleidbaar zijn tot specifieke partijen dienen, waar nodig, afzonderlijk en vertrouwelijk te worden opgepakt binnen het reguliere toezicht- en handhavingstraject, en niet via publieke signalering.

Wat we van andere toezichthouders leren

- **Korte en feitelijke motivering voorkomt bezwaarprocedures.** Toezichthouders geven aan dat sancties het best standhouden wanneer de onderbouwing heel concreet is: welke norm werd overtreden, welke feiten liggen daaraan ten grondslag?
- **Feiten en duiding strikt gescheiden houden.** Toezichthouders benadrukken dat bij signalering nooit vermenging mag plaatsvinden van feiten en interpretatie. Dat voorkomt dat signalering als normstelling wordt gelezen.
- **Publieke signalering alleen gebruiken bij breed herkenbare ontwikkelingen.** Individuele casussen noemen werkt snel stigmatiserend. Trends worden pas gedeeld wanneer voldoende duidelijk is dat het geen incidenten zijn, maar een structurele ontwikkeling bij meerdere partijen. Juist omdat hier geen individuele wederhoor of mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze aan voorafgaat, ligt een focus op systeemniveau voor de hand.

4.5 Decentrale partijen

Voor decentrale partijen is de komst van de Napp en het toezicht op grond van de Wpp niet alleen een uitbreiding van bestaande verplichtingen, maar een hele nieuwe situatie. Waar landelijke partijen al langer gewend zijn aan het ontvangen van subsidie, het krijgen van een accountantscontrole en rijksbreed toezicht, krijgen decentrale partijen voor het eerst te maken met subsidie, een toezichthouder en een wettelijk kader. De zorgen van decentrale partijen moeten daarom niet alleen worden gelezen als een variant van de zorgen van landelijke partijen, maar ook als uitdrukking van een leercurve waarin kennis, routines en ondersteuningsstructuren nog moeten worden opgebouwd.

Er is bij de decentrale partijen een sterk besef dat het ontvangen van subsidie ook verplichtingen met zich meebrengt. Wel benadrukken zij dat het aanvragen en verantwoorden van subsidie haalbaar en uitvoerbaar moet zijn. Veel partijen zijn klein en hebben weinig inkomsten: donaties komen zelden voor, het gaat vooral om afdrachten van bestuurders en volksvertegenwoordigers. De decentrale partijen benadrukken dan ook dat met de eisen aan transparantie een goede balans nodig is tussen de extra administratieve inspanning die zij moeten leveren en de reële financiële risico’s.

Voor een deel speelt het lichtere regime van toezicht voor de decentrale partijen hier al op in. Toch zien de decentrale partijen nog wel een aantal knelpunten. Een aantal daarvan overlapt met de knelpunten die ook voor de landelijke partijen gelden. Maar omdat de mogelijkheid voor subsidie en het toezicht door de Napp nieuw is voor decentrale partijen, hebben we ervoor gekozen om deze knelpunten hier apart te bespreken.

De politieke partijen op de BES-eilanden vallen onder de werking van de Wpp en daarmee ook onder het toezicht van de Napp. We nemen aan dat ook deze partijen knelpunten voorzien bij dit toezicht en ook bepaalde wensen en verwachtingen hebben van de Napp. In een afzonderlijk traject worden die geïdentificeerd en, waar nodig, geadresseerd. Daarbij zullen de punten die we bij de decentrale partijen in deze uitvoeringstoets zijn tegengekomen worden betrokken en worden getoetst voor de situatie op de BES-eilanden.

4.5.1 Weinig mensen en weinig middelen

De decentrale partijen werken veelal met vrijwilligers en hebben slechts beperkte administratieve capaciteit. Verplichtingen zoals het registreren van giften en donaties, het opstellen van financiële rapportages en het voldoen aan verantwoordingseisen worden daardoor gezien als zwaar en tijdrovend. Deze administratie legt een extra belasting op de partijen die al moeite hebben om voldoende kaderleden te vinden, zeker voor functies als penningmeester of voorzitter.

4.5.2 Proportionaliteit

Er zijn verschillen tussen het houden van toezicht op de landelijke en de decentrale partijen: zo hoeven de decentrale partijen de besteding van subsidie niet te verantwoorden. Maar voor de decentrale partijen gelden wel vergelijkbare verplichtingen qua transparantie. Sommige decentrale partijen vinden dat onevenwichtig, omdat het bij hen gaat om relatief kleine bedragen in vergelijking met landelijke partijen.[31]

4.5.3 Herkenbaarheid van donateurs (privacy)

De verplichte openbaarmaking van giften, en met name de namen van donateurs, kan in kleinere gemeenschappen leiden tot spanningen of 'scheve gezichten'. Hier is in de drempelbedragen wel enigszins rekening mee gehouden. Toch maakt de sociale dynamiek in een lokale context dat die openbaarheid anders kan uitpakken dan bij donaties aan landelijke partijen.

4.5.4 Behoefte aan ondersteuning

Voor de decentrale partijen is het nieuw dat zij subsidie kunnen ontvangen. Zij zijn daarom zoekende naar wat zij moeten doen om zich aan de vereisten uit de wet te houden. De lokale afdelingen van landelijke partijen kunnen voor vragen misschien terecht bij het partijbureau of het landelijk bestuur, maar de lokale partijen hebben die mogelijkheid niet. Zij hopen daarom op een 'helpdesk' of andere laagdrempelige en toegankelijke voorziening bij de Napp om vragen te stellen en ondersteuning te krijgen.

4.6 Kortom

Uit de gesprekken ontstaat het beeld van een breed, maar voorwaardelijk draagvlak voor de oprichting van de Napp. Politieke partijen erkennen het belang van toezicht op partijfinanciering en transparantie en zien de toegevoegde waarde van een onafhankelijke autoriteit. Tegelijkertijd is dit draagvlak kwetsbaar en sterk afhankelijk van de wijze waarop de Napp haar rol invult, vooral in de eerste jaren waarin zij operationeel is. Zichtbare onafhankelijkheid, voorspelbaarheid en oog voor uitvoerbaarheid worden daarbij gezien als bepalende voorwaarden voor vertrouwen en acceptatie.

Waar het gaat om **onafhankelijkheid en onpartijdigheid** benadrukken de partijen dat de Napp vanaf de start zichtbaar onafhankelijk moet opereren en vrij moet zijn van politieke beïnvloeding. Een functionele scheiding tussen ondersteuning en toezicht is daarbij essentieel. Het is eveneens van belang dat de vergelijkbare situaties gelijk worden behandeld, om iedere schijn van politieke voorkeur te voorkomen.

[31] Zo ontvangt een partij die met één zetel is vertegenwoordigd in de gemeenteraad van een kleine gemeente (minder dan 40.000 inwoners) een jaarlijkse subsidie van € 658. Voor een partij met één zetel in het algemeen bestuur van een waterschap is dit bedrag nog lager: € 432.

Wat betreft **professionaliteit en communicatie** ligt de nadruk op een duidelijke taakafbakening en voorspelbare werkprocessen, met vaste stappen, heldere termijnen en concrete formats en voorbeelden. De politieke partijen vinden het belangrijk dat de kennis en ervaring uit de huidige BZK-praktijk behouden blijven in de nieuwe organisatie, zodat het aanspreekpunt bij de Napp de realiteit van de politieke partijen begrijpt.

Binnen het principe **doelmatigheid en slagkracht** geven de partijen aan dat het toezicht zich moet richten op de materiële risico's, zoals grote of ongebruikelijke geldstromen, en niet op kleine administratieve fouten. Zeker in de beginfase verwachten zij dat fouten eerst hersteld mogen worden. Ook zien zij het benutten van de bestaande controles, zoals accountantsverklaringen, als een manier om een stapeling van de verplichtingen te beperken. Voor de kleine en decentrale partijen is het bovendien belangrijk dat de rapportage- en meldplichten uitvoerbaar blijven binnen hun beperkte capaciteit.

Ten slotte raakt het principe **transparantie en publieke verantwoording** aan de manier waarop besluiten worden gemotiveerd en gecommuniceerd. De partijen willen dat de Napp helder en consequent uitlegt waarom maatregelen worden genomen en duidelijk onderscheid maakt tussen neutrale handhavingsacties en politieke discussie. Zij pleiten ervoor de signalering en de rapportage vooral op systeemniveau te doen, zonder partijen herkenbaar te maken, om onterechte beeldvorming te vermijden.

HOOFDSTUK 5

Wat de Napp gaat doen en hoe

In dit hoofdstuk schetsen we wat volgens ons de missie van de Napp zou moeten zijn en de daaruit voortvloeiende inrichting van de Napp. Dat doen we op basis van de Wpp en de rol van de Napp die in deze wet is voorzien en aan de hand van de vier aspecten voor toezicht die we in Hoofdstuk 3 hebben geformuleerd en de knelpunten en dilemma's die we in Hoofdstuk 4 hebben beschreven. Dat betekent dat we onpartijdigheid en onafhankelijkheid, professionaliteit en communicatie, doelmatigheid en slagkracht, en transparantie en publieke verantwoording vertalen in organiserende principes. We maken daarbij ook een selectie uit alle oplossingen die door de partijen, autoriteiten en experts zijn genoemd.

5.1 Organiserende principes voor de Napp

Met de Wet op de politieke partijen (Wpp) verschuift het toezicht op subsidies, giften, schulden en financiële verantwoording van politieke partijen van de minister van BZK naar de nieuwe Nederlandse autoriteit politieke partijen (Napp). Dit wordt een zelfstandig bestuursorgaan dat onafhankelijk besluiten neemt binnen zijn wettelijke taak. Naast de bestaande financiële toezichttaken en subsidieverlening krijgt de Napp een bredere rol: transparantie over de interne organisatie, uniformering van de verantwoordingsstukken, toezicht op de decentrale partijen, en het beheer van een openbaar register. Ze kan optreden met aanwijzingen, boetes en publicaties. Daarmee ontstaat een uniform stelsel waarmee transparantie, weerbaarheid en consistente toezichtpraktijken op alle niveaus van de politiek worden versterkt.

De oprichting van de Napp past bij de bredere beweging waarin toezicht en regulering meer gericht zijn op het beschermen van publieke belangen, en niet alleen op naleving en handhaving. De kernwaarden uit het rijksbrede toezichtbeleid en de literatuur over gezag – legitimiteit, onpartijdigheid, onafhankelijkheid, professionaliteit en samenwerking – vormen het fundament voor de aanpak. Regulering van politieke partijen is bedoeld om de democratische orde te beschermen, transparantie en integriteit te borgen en het representatieve en participatieve functioneren van partijen te versterken. De Napp geeft hier invulling aan door onafhankelijk toezicht te bieden met internationale best practices als referentie.

In de vorige hoofdstukken hebben we vier aspecten van toezicht onderscheiden en deze vervolgens als kader gebruikt om mogelijke knelpunten en dilemma's in beeld te brengen. We vertalen ze in dit hoofdstuk naar organiserende principes voor de Napp.

1. **Onafhankelijkheid en onpartijdigheid** De Napp werkt zonder beïnvloeding door de politiek, het beleid of de sector, met een duidelijke scheiding van functies. Door de institutionele en financiële onafhankelijkheid te borgen wordt de onpartijdigheid verankerd. De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan met een eigen begroting, benoemingsprocedures en mandaat vormt de kern van de onafhankelijkheid. Internationale aanbevelingen (zoals van de GRECO en de OVSE) over het scheiden van ministeriële verantwoordelijkheid en toezicht worden hiermee geïmplementeerd.

2. **Professionaliteit en communicatie** De Napp zorgt voor een deskundige en zorgvuldige uitvoering met voldoende capaciteit en kwaliteitsborging. De Napp zet sterk in op een structurele dialoog met partijen door vaste overlegkanalen, thematische bijeenkomsten en laagdrempelige communicatievormen zoals formats, toolkits en een digitale helpdesk. Deze aanpak zorgt ervoor dat het toezicht niet op afstand wordt uitgevoerd, maar wordt ontwikkeld in samenspraak met de praktijk. Dat vergroot de acceptatie en de kwaliteit van het toezicht.

3. **Doelmatigheid en slagkracht** De Napp werkt in afstemming met andere toezichthouders en risicogericht. Voor een proportionele en efficiënte inzet van middelen wordt capaciteit daar ingezet waar het maatschappelijke en financiële risico het grootst is. De selectie vindt plaats op basis van signalen, omvang van financiële stromen en mogelijke integriteitsrisico's. Door een eigen mandaat en budget kan de Napp snel en zelfstandig besluiten nemen. De Napp werkt met voorspelbare handhavingslijnen en een escalatieladder. Het handhavingskader en de werkwijze zijn openbaar.

4. **Transparantie en publieke verantwoording** De Napp maakt haar werkwijze, besluiten en resultaten actief inzichtelijk voor de partijen en het publiek via open rapportages en voorspelbare communicatie. De externe evaluaties en publieke terugkoppeling van de toezichtuitkomsten versterken deze verantwoordingstaak. Door het publieke belang van transparantie en verantwoording expliciet als richtsnoer te nemen, kan de Napp het maatschappelijk vertrouwen vergroten.

Deze principes zijn richtinggevend voor de missie en de inrichting van de Napp. De missie moet gericht zijn op het versterken van de democratische rechtsstaat door onafhankelijk en gezagwaardig toezicht te houden, waarbij het vertrouwen en de legitimiteit centraal staan. De strategie kan deze kernwaarden vertalen naar concrete werkwijzen: zorg voor een duidelijke scheiding tussen toezicht en ondersteuning (met behoud van vakkennis), focus op de risicogebieden, en zorg voor werkbare verplichtingen voor alle partijen en een open communicatie zonder politieke kleuring.

5.2 Formuleren van een missie van de Napp

De missie van de Napp komt voort uit de bedoeling van de Wpp: bijdragen aan een democratisch, integer en transparant functioneren van politieke partijen. Bij die missie past een kanttekening vooraf. De Napp formuleert die missie in een (politieke) omgeving waarin niet iedereen overtuigd is van de wenselijkheid van toezicht op partijen en de oprichting van een autoriteit. Dat maakt het voor de Napp cruciaal om draagvlak te verwerven en te behouden.

De Wpp zoekt daarom een balans tussen de vrijheid van politieke partijen om zich naar eigen inzicht te organiseren en de noodzaak van toezicht om de democratische rechtsstaat te beschermen. Te veel overheidsbemoeienis kan de onafhankelijke positie van de politieke partijen in gevaar brengen. Ook probeert de wet de administratieve lasten voor de politieke partijen te beperken door duidelijke en proportionele regels te stellen.[32] Het is duidelijk dat de Napp zal moeten opereren in een complexe omgeving en rekening zal moeten houden met spanningen en gevoeligheden. De missie van de Napp omschrijven we daarom als volgt:

De Nederlandse autoriteit politieke partijen beschermt het publieke belang van de integriteit en transparantie van politieke partijen, in het bijzonder op het gebied van partijfinanciering en organisatie. Dat doet de Napp ten dienste van de democratische rechtsstaat, waarin politieke partijen een vitale rol spelen. De Napp opereert als volledig onafhankelijke toezichthouder, vrij van politieke beïnvloeding, met eigen bevoegdheden en een zelfstandig budget. Zij ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving, maar gaat verder dan enkel controleren: de Napp stimuleert en ondersteunt partijen actief om hun verplichtingen werkbaar en correct te vervullen, onder meer door knelpunten te signaleren en praktische oplossingen te helpen ontwikkelen.

Bij het uitvoeren van deze missie streeft de Napp naar een sterke verbinding met het veld. Zij werkt laagdrempelig, is goed bereikbaar en richt haar aanpak op de diversiteit van de politieke partijen, van grote landelijke organisaties tot kleine lokale partijen. Het opbouwen van gezag staat centraal: de autoriteit wil vertrouwen winnen bij partijen, politiek en samenleving door bekwaam, betrouwbaar en betrokken op te treden. Door duidelijke communicatie, voorspelbare handhaving en respect voor de eigen dynamiek van partijen zoekt de Napp de balans tussen faciliteren en handhaven. Zo draagt zij bij aan sterke, weerbare politieke partijen die hun rol in het democratische proces met integriteit en transparantie kunnen vervullen.

5.3 Uitwerking voor de Napp: oplossingsrichtingen

We hebben de missie en de visie van de Napp in beeld gebracht: wat de Wpp beoogt en hoe de Napp aan de doelen van deze wet zou moeten bijdragen. We hebben de inzichten over regulering, gezag en toezicht vertaald in een viertal principes bij de inrichting van de Napp. We hebben ook van partijen, andere autoriteiten en experts gehoord welke knelpunten en dilemma's zij ervaren en hoe de Napp hierop kan inspelen. Deze inzichten benutten we om in dit hoofdstuk oplossingsrichtingen te schetsen voor een praktische uitwerking. We houden daarbij rekening met wat er binnen de kaders van de Wpp kan en mag, hoe haalbaar en uitvoerbaar oplossingen zijn en voor welke oplossingen draagvlak bestaat. En overkoepelend geldt dat oplossingen moeten bijdragen aan het verwerven en behouden van het gezag van de Napp.

[32] Memorie van toelichting bij de Wet politieke partijen, onder andere. p. 40, p. 49, p. 54.

5.3.1 Onpartijdigheid en onafhankelijkheid

De Napp werkt zonder beïnvloeding door politiek of beleid, met duidelijke scheiding van functies. Door institutionele en financiële onafhankelijkheid te borgen wordt onpartijdigheid verankerd. De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan met een wettelijke taak, een eigen begroting, eigen benoemingsprocedures en mandaat vormt de kern van de onafhankelijkheid van de Napp. Internationale aanbevelingen (zoals van de GRECO en de OVSE) over het scheiden van ministeriële verantwoordelijkheid en toezicht worden hiermee geïmplementeerd. Praktische adviezen zijn dan:

- Borg de scheiding tussen ondersteuning en toezicht door een apart loket voor praktische vragen.
- Gebruik consequente, neutrale en niet-politiek gekleurde taal in alle externe communicatie; leg dit vast in een communicatieprotocol.
- Bepaal en publiceer vooraf de uitgangspunten voor actieve signalering, zoals proportionaliteit, legaliteit en non-selectiviteit.
- Richt signalering op trends en systeemontwikkelingen; noem geen individuele partijen of casussen om politieke beeldvorming te voorkomen.
- Wees terughoudend met meldpunten en actieve data-analyse; hanteer vooraf toetsings- en filtercriteria, inclusief beoordeling op betrouwbaarheid en bias, voordat signalen doorwerken naar toezicht.

5.3.2 Professionaliteit en communicatie

De Napp zorgt voor deskundige en zorgvuldige uitvoering met voldoende capaciteit en kwaliteitsborging. De Napp zet sterk in op een structurele dialoog met partijen door vaste overlegkanalen, thematische bijeenkomsten en laagdrempelige communicatievormen zoals formats, toolkits en een digitale helpdesk. Deze aanpak zorgt ervoor dat het toezicht niet op afstand wordt uitgevoerd, maar in samenspraak met politieke partijen, wat de acceptatie en kwaliteit van het toezicht vergroot. We geven daarbij de volgende praktische adviezen:

- Ontwikkel een smal en helder normenkader met objectieve drempels voor informatieverzoeken en verdiepend onderzoek, zodat de partijen weten wanneer de Napp optreedt.
- Ontwikkel gestandaardiseerde formats en heldere toelichtingen voor rapportage en administratie, inclusief voorbeeldinvullingen en FAQ’s.
- Organiseer structureel overleg met het veld (inspraak bij beleidsregels, periodieke praktijktafels, raad van advies) om de uitvoerbaarheid, de interpretatie van normen en verbetervoorstellen te bespreken.
- Licht in de opstartfase normen en verwachtingen actief toe (met bijvoorbeeld webinars, handreikingen, spreekuren), om interpretatieverschillen te verkleinen en naleving te vergemakkelijken.

5.3.3 Doelmatigheid en slagkracht

De Napp werkt in afstemming met andere toezichthouders en risicogericht. Voor een proportionele en efficiënte inzet van middelen wordt de capaciteit daar ingezet waar het maatschappelijk en financieel risico het grootst is. Selectie vindt plaats op basis van signalen, omvang van financiële stromen en mogelijke integriteitsrisico’s. Door eigen mandaat en budget kan de Napp snel en zelfstandig besluiten nemen. De Napp werkt met voorspelbare handhavingslijnen en een escalatieladder. Dit leidt tot de volgende praktische adviezen:

- Hanteer een risicogericht toezicht met een focus op de grote giften, ongebruikelijke geldstromen en onduidelijke herkomst van financiering, zodat de capaciteit gericht wordt ingezet.

- Sluit zo veel mogelijk aan bij bestaande verantwoordingsprocessen (zoals accountantscontroles of interne jaarverslagen) om dubbele lasten te voorkomen.
- Richt een digitaal portaal in voor meldingen en rapportages, met validaties en automatische herinneringen voor termijnen om fouten en administratieve druk te beperken.
- Hanteer een gefaseerde opbouw van toezicht in de eerste periode: eerst normuitleg en begeleiding, daarna pas zwaardere instrumenten, om juridisering te vermijden en vertrouwen op te bouwen.
- Bied structureel ruimte voor leerperioden en herstel, met een vaste herstelprocedure: constatering → toelichting → verbetering → pas daarna handhaving.
- Sanctioneer niet bij kleine of incidentele administratieve afwijkingen; gebruik deze als leermoment en stuur op duurzame verbetering.

5.3.4 Transparantie en publieke verantwoording

De Napp maakt haar werkwijze, besluiten en resultaten actief inzichtelijk voor partijen en publiek via open rapportages en voorspelbare communicatie. Externe evaluaties en publieke terugkoppeling van toezichtuitkomsten versterken deze verantwoordingstaak. Door het publieke belang expliciet als richtsnoer te nemen, kan de Napp het maatschappelijk vertrouwen vergroten. Wij geven daarbij de volgende praktische adviezen:

- Publiceer een begrijpelijk handhavingskader met een vaste escalatieladder (informeren → aanvullen/herstellen → waarschuwen → sanctioneren) en geef voorbeelden per stap.
- Maak en hanteer een expliciet onderscheid tussen vergissingen, fouten en fraude: administratieve missers zijn herstelbaar; structurele of evident opzettelijke schendingen leiden tot sancties.
- Motiveer elke sanctie transparant en toetsbaar, expliciet verwijzend naar de geschonden norm en de gevolgde escalatiestap, waarbij de politieke partij die het betreft een zienswijze kan geven.
- Leg in jaarverslagen en thema-rapportages helder uit waarom bepaalde trends worden benoemd en hoe dit past binnen de wettelijke taak, inclusief methodiek- en dataparagraaf.
- Communiceer over de reikwijdte van signalering (systemische trends, geen onzorgvuldig onderbouwde *naming and shaming*) zodat publiek en partijen weten hoe signalen worden geïnterpreteerd en gebruikt.

5.3.5 Decentrale partijen

De Napp zal op een andere manier toezicht houden op de decentrale partijen dan op de landelijke partijen, maar tegelijk laat de wet geen ruimte om binnen de brede en gevarieerde groep decentrale partijen nog meer maatwerk per (type) partij te bieden. In het gesprek met de decentrale partijen werd bijvoorbeeld gesuggereerd om de verplichtingen gefaseerd in te voeren, zodat de partijen geleidelijk aan ervaring opdoen, maar dat is binnen de Wpp geen optie. Iets vergelijkbaars geldt voor de suggestie om de intensiteit van de controle te laten afhangen van de hoogte van de subsidie of het bedrag van de donaties. Los van de praktische complicaties die dit voor de Napp met zich meebrengt (wat zijn grote of kleine bedragen, hoe kan de Napp zicht houden op deze financiële stromen?), lijkt dit niet verenigbaar met de eisen die de wet aan het toezicht door de Napp stelt.

Hoewel er zeker in de beginfase veel begrip zal zijn bij de Napp dat de decentrale partijen ‘al doende leren’, zal ook hier een moment komen dat de Napp mag aannemen dat de partijen weten wat hun verplichtingen zijn en daar ook op zal gaan toezien en handhaven. Met die kanttekeningen in het achterhoofd, hebben we de volgende oplossingsrichtingen in beeld:

- Praktische ondersteuning: formats, vooraf ingevulde formulieren, webinars en een digitale helpdesk die snel en helder antwoord geeft op vragen. Een goed ingericht digitaal portaal waarbij KvK-gegevens en standaardformulieren direct meegestuurd worden kan veel (veronderstelde) administratieve last wegnemen.
- Coulance en een 'coach'-rol in de beginfase: in de beginfase zou de Napp de nadruk moeten leggen op begeleiding en het geven van ruimte op het gebied van herstel en correctie, in plaats van op het opleggen van sancties. De Napp moet rekening houden met het feit dat de lokale afdelingen en hun besturen vrijwel geheel draaien op vrijwilligers.
- Gebruik de bestaande structuren: zoek de samenwerking met instellingen zoals het Kennispunt voor kennisdeling en training, en maak gebruik van de formats en de Q&A's in plaats van nieuwe parallelle kanalen te bouwen.
- Regionale bijeenkomsten: fysieke ontmoetingen waar partijen vragen, zorgen en best practices kunnen delen. Ook zou de Napp een klankbordgroep kunnen instellen waarin grote partijen, kleine partijen en 'eenpitters' samenkomen, om input te krijgen die representatief is voor de breedte van het veld van de decentrale partijen.

5.4 Betrouwbaarheid, betrokkenheid en bekwaamheid versterken

Door onafhankelijk en transparant te werken, in verbinding te staan met de praktijk en deskundig en doelgericht op te treden, kan de Napp het gezag opbouwen dat nodig is voor effectief toezicht. Betrouwbaarheid, betrokkenheid en bekwaamheid zijn daarbij onlosmakelijk verbonden: samen zorgen zij ervoor dat de Napp vertrouwen wekt, draagvlak krijgt en een stevige positie inneemt als autoriteit op het terrein van politieke partijen in Nederland.

5.4.1 Betrouwbaarheid

De Napp kan haar gezag als betrouwbare autoriteit versterken dankzij een onafhankelijke positie als zbo, met eigen budget- en personeelsverantwoordelijkheid. Dit voorkomt financiële of inhoudelijke sturing door het ministerie van BZK en versterkt de onafhankelijkheid van de besluitvorming. Een transparant benoemingsproces voor bestuur en sleutelposities, gericht op maatschappelijk gezag, diversiteit en afwezigheid van actuele partijpolitieke binding, vergroot het vertrouwen in de onpartijdigheid van de Napp.

Daarnaast biedt een heldere taakafbakening en een smal normenkader bescherming tegen de indruk van politiek gestuurd toezicht. Door vooraf vastgelegde protocollen en voorspelbare processen toe te passen bij ondersteuning, controle en handhaving, wordt willekeur voorkomen. Een gefaseerde opbouw van toezicht en sancties geeft de politieke partijen de kans te wennen aan nieuwe verplichtingen. Vanaf de start moet de Napp zorgen dat het proces van subsidieverlening en -controle vlekkeloos verloopt.

5.4.2 Betrokkenheid

De Napp kan haar gezag verder versterken door betrokkenheid te tonen richting de partijen waarop toezicht wordt gehouden. Structureel overleg met de politieke partijen zorgt voor zicht op de uitvoeringspraktijk en opbouw van draagvlak. Een aparte helpdesk biedt een laagdrempelige manier om hulp te krijgen zonder dat directe handhaving aan de orde is. Door regionale bijeenkomsten en klankbordgroepen te organiseren wordt input uit een breed veld verkregen, voor zowel landelijke als decentrale partijen, zodat toezicht aansluit bij uiteenlopende praktijkcontexten. Heldere communicatie en proactief uitleggen wat er van partijen wordt verwacht, voorkomen ruis bij de overgang naar de nieuwe regels. Tot slot onderstreept de nadruk op het leren en de

mogelijkheden voor herstel in de beginfase, dat de Napp oog heeft voor de realiteit van partijen die zich instellen op de nieuwe toezichthouder en hun organisatie daarop (verder) ontwikkelen.

5.4.3 Bekwaamheid

Bekwaam opereren vraagt om het snel opbouwen van een deskundig team met juridische, financiële en organisatorische expertise, gecombineerd met ervaring in risicogestuurd toezicht. Door gebruik te maken van digitale voorzieningen zoals een digitaal portaal met automatisch ingevulde gegevens en standaardformats, worden de administratieve lasten verlaagd en fouten voorkomen. Risicogestuurde controles richten zich op materiële risico's, zoals grote giften of ongebruikelijke geldstromen, zodat de beschikbare capaciteit effectief wordt ingezet. Samenwerking en kennisuitwisseling met andere autoriteiten voorkomen dubbel werk en versnellen de beschikbaarheid van hulpmiddelen en best practices. Transparante publieke rapportages met geanonimiseerde casuïstiek en trendanalyses maken duidelijk welke signalen de Napp oppikt en versterken het beeld van een deskundige autoriteit.

Met deze praktische adviezen kan de basis worden gelegd voor de vormgeving van de organisatie en het organiseren van de overgang van het ministerie van BZK naar de Napp. Het volgende hoofdstuk beschrijft die volgende stappen. Hoe zou de autoriteit moeten worden ingericht? Dat gaat van het benoemen van het bestuur en het opbouwen van een deskundig secretariaat tot het ontwikkelen van normenkaders en werkprocessen.

HOOFDSTUK 6

Inrichting en transitie

Dit hoofdstuk gaat over hoe de Napp wordt opgebouwd en van start gaat. Het behandelt in hoofdlijnen de rol en samenstelling van het bestuur, de kernvaardigheden van het secretariaat en de samenwerking tussen beide. Daarnaast beschrijven we de overgang van de taken van het ministerie van BZK naar de Napp. De nadruk ligt op een zorgvuldige overdracht, heldere werkprocessen en een gefaseerde opstart waarbij de partijen eerst worden ondersteund.

6.1 Inrichting van de Napp en strategie

De vier principes voor de Napp vertalen we naar de inrichting en werkwijze van de Napp. Dit vormt de verbinding tussen de missie van de Napp en de manier van besturen, organiseren en werken.

6.1.1 Onafhankelijkheid en onpartijdigheid

De Napp wordt een zelfstandig bestuursorgaan met eigen begroting en personeelsbeleid. Heldere taakafbakening en duidelijke grenzen van bevoegdheden moeten voorkomen dat beslissingen politiek worden geïnterpreteerd. Bij voorkeur zijn ondersteuning en toezicht zoveel mogelijk gescheiden, met interne procedures en toewijzing van rollen en taken die rolvermenging voorkomen. Handhaving start met uitleg en herstel, maar treedt bij herhaald of bewust overtreden streng en rechtvaardig op. Onafhankelijkheid betekent tegelijk verbinding houden met partijen via overleg.

6.1.2 Professionaliteit en communicatie

De Napp gaat werken met duidelijke, voorspelbare en consistente processen voor ondersteuning, toezicht, handhaving en signalering. Formats, instructies en toegankelijke communicatie zorgen dat de regels voor zowel de grote als de kleine partijen uitvoerbaar zijn. Interne kennisdeling, kwaliteitschecks en het testen van nieuwe werkvormen voorkomen willekeur en inefficiëntie. De capaciteit moet worden afgestemd op de piekmomenten en in rustige perioden worden benut voor voorbereiding en kennisopbouw.

6.1.3 Doelmatigheid en slagkracht

De Napp werkt risicogestuurd, met de focus op materiële risico’s zoals grote giften en ongebruikelijke geldstromen. Gestandaardiseerde sjablonen, uniforme formats, een digitaal portaal en automatische herinneringen beperken de administratieve lasten en fouten. Binnen de kaders van de Wpp wordt maatwerk toegepast waar de uitvoerbaarheid dit toelaat, maar zonder de doelmatigheid te ondermijnen. Een prioriteitenlijst voor de eerste jaren moet zorgen voor focus, haalbaarheid en een snelle opbouw van gezag.

6.1.4 Transparantie en publieke verantwoording

De partijen moeten precies weten hoe processen verlopen en besluiten worden genomen. Dit vraagt om een helder handhavingskader met vaste escalatiestappen en ruimte voor herstel. Jaarlijkse rapportages beschrijven trends op systeemniveau, met neutrale en feitelijke taal, zonder individuele partijen te benoemen. Heldere bezwaar- en beroepsprocedures versterken het vertrouwen en maken besluitvorming navolgbaar.

6.2 Juridische inrichting

6.2.1 Zbo-constructie

De keuze om de Napp als zbo te vormen is cruciaal voor het waarborgen van haar gezag, vooral gezien de gevoelige aard van het toezicht en de uitvoering van de Wpp. Het zbo-model biedt duidelijke voordelen in termen van onafhankelijkheid, organisatorische zeggenschap en geloofwaardigheid, maar kent ook enkele risico's die vooraf onderkend en gemanaged moeten worden.

Het grootste voordeel van een zbo-constructie is het vermijden van (de schijn van) politieke inmenging in beslissingen over financiering en subsidiëring van politieke partijen. Door de afstand tot de minister van BZK wordt de oordeelsvorming zichtbaar gebaseerd op wet en feiten. Het specifieke en politiek gevoelige karakter van de Napp onderstreept het belang van deze onafhankelijkheid.

Hoewel een zbo zelfstandig opereert, blijft er een verantwoordingsplicht via jaarverslagen, begrotingen en formele rapportages. Dit biedt ruimte om eigen agendapunten te signaleren op basis van toezichtbevindingen, zonder directe sturing. Een heldere taakafbakening – toezicht op transparantie en financiële regels, niet op de inhoud van partijpolitiek – versterkt de legitimiteit.

Als zbo heeft de Napp zeggenschap over haar personeelsbeleid, inclusief werving, het balanceren van deskundigheid en diversiteit, en sociale veiligheid binnen het secretariaat. Het mandaat hiervoor moet goed zijn geregeld. Ook het beheer van het eigen budget biedt vrijheid om capaciteit en middelen gericht in te zetten. Dit maakt het mogelijk de bedrijfsvoering optimaal aan te passen aan piekbelasting of nieuwe prioriteiten. Volledige zeggenschap vraagt sterke interne hr- en financiële capaciteit. Voor een kleine, nieuwe uitvoeringsorganisatie kan het risico ontstaan dat de expertise tekortschiet of de bedrijfsvoering relatief duur uitvalt door het ontbreken van schaalvoordelen die bij de ministeries wel bestaan. Samenwerking met andere zbo's of met een van de ministeries ligt hierbij voor de hand.

Hoewel afstand tot het ministerie van BZK de politieke inmenging beperkt, kan een te grote afstand leiden tot een verminderde beleidsafstemming en minder toegang tot gedeelde kennis en infrastructuur. De balans tussen verantwoording en autonomie is gevoelig. Een te brede verantwoordingsplicht, voorbij de taken zoals de Napp vanuit de Wpp heeft gekregen, kan leiden tot druk vanuit de politiek of de media om gedrag te sturen, waardoor de feitelijke onafhankelijkheid wordt uitgehold. Tot slot kan zelfstandigheid door sommige partijen worden ervaren als afstandelijk of onvoldoende ingebed in de politieke realiteit. Het is daarom belangrijk om actief verbinding te zoeken via overlegstructuren, een raad van advies, consultaties, en transparante communicatie, zonder de indruk van partijdigheid te wekken.

6.3 Bestuurlijke en organisatorische inrichting

6.3.1 Bestuur: benoeming en aantal leden

De benoeming van bestuursleden moet een transparant en breed gedragen proces zijn. Leden worden bij koninklijk besluit benoemd voor een termijn van maximaal vier jaar, op voordracht van de minister van BZK en na afstemming met de Napp met het oog op draagvlak. Bij de initiële benoeming zoekt de minister deze afstemming 'met relevante organen binnen de democratische rechtsstaat'.[33] We bevelen aan dat de werving open plaatsvindt en gestuurd door een geschiktheidsprofiel. Daarbij vindt de selectie plaats op basis van persoonlijke kwaliteit en integriteit, niet enkel op het bekleden van een vergelijkbare (toezichthoudende) functie bij andere organisaties.

In de wet wordt uitgegaan van maximaal zeven leden. Gezien de omvang van de taken van het bestuur en de verhouding tot de omvang van het secretariaat, lijkt ons een bestuur van vijf leden voldoende.[34]

6.3.2 Geschiktheidsprofielen van de bestuursleden

In veel gesprekken is het gegaan over het profiel van de voorzitter. Aan de ene kant is er veel te zeggen voor een voorzitter met politieke ervaring in het verleden, zonder dat die persoon met één specifieke partij wordt vereenzelvigd. Dat kan bijdragen aan contextbegrip en het vergroten van het draagvlak voor de Napp, zeker in de beginfase. Aan de andere kant mag die politieke ervaring nooit de enige legitimatie zijn en kan het ook verstandig zijn om bij de voorzitter juist de nadruk te leggen op financiële kennis, inhoudelijke deskundigheid en/of toezichthoudende ervaring. Het toezicht moet zijn gezag ontlenen aan het instituut zelf, niet uitsluitend aan het profiel van de voorzitter. Toch denken we dat, zeker bij de eerste voorzitter van de Napp, politieke ervaring zwaar mee moet wegen.

We adviseren om het bestuur te laten bestaan uit leden met maatschappelijk gezag, diversiteit in achtergrond, en een evenwichtige mix van juridische, bestuurlijke en toezichthoudende ervaring. De bestuursleden moeten kunnen opereren in een politiek-bestuurlijk complex veld en gewend zijn met weerstand om te gaan. Vereiste deskundigheden gaan verder dan juridische en financiële kennis alleen:

- Expertise in staatsrecht, bestuursrecht en toezichtmechanismen.
- Begrip van de structuur en werking van politieke partijen, inclusief de informele dynamiek rond financiën en governance.
- Vaardigheid in communicatie en crisismanagement, voor proportionele aanspreekbaarheid bij overtredingen.
- Ervaring met conflictbemiddeling, vooral bij geschillen over toezichtinstrumenten.
- Strategisch vermogen om koers te houden onder politieke druk.

Aangezien de bestuursfuncties bij de Napp geen voltijdse aanstellingen zijn, zullen de leden ook andere functies bekleden. Deze nevenfuncties zijn mede bepalend voor de publieke uitstraling van het bestuur en moeten zorgvuldig worden geëvalueerd op hun compatibiliteit met Napp-taken. Transparantie over de andere werkzaamheden is essentieel om belangenverstrengeling te

[33] Memorie van toelichting bij de Wet op de politieke partijen, p. 71.
[34] In verschillende gesprekken kwam naar voren dat een aanstelling van ongeveer een dag in de week relatief ruim bemeten is. Zo was de veronderstelling dat het bestuur regulier eens per maand bij elkaar zal komen. Er zullen piekmomenten zijn in het jaar rondom de aanvraag en de verantwoording van de subsidies, maar ook veel relatief rustige periodes.

voorkomen. De combinatie van deeltijdbenoemingen en politieke gevoeligheid vraagt om afspraken over de beschikbaarheid en het commitment.

Het bestuur is niet alleen een formeel toezichtorgaan, maar ook een instituut dat vertrouwen, onafhankelijkheid en professioneel gewicht moet uitstralen. Daarvoor is een solide relatie met het secretariaat cruciaal. Het secretariaat levert inhoudelijke en organisatorische ondersteuning en moet beschikken over een breed palet aan deskundigheden, diversiteit en sociale veiligheid. Binnen die werkverhouding bewaart het bestuur voldoende afstand om onafhankelijk te oordelen, maar zoekt het ook verbinding om beleidsmatige en uitvoeringsgerichte prioriteiten realistisch en haalbaar te maken. Een heldere taakafbakening en wederzijds respect zijn nodig om consistentie en gezag in het optreden van de Napp te stimuleren.

6.3.3 Secretariaat

Het bestuur wordt ondersteund door een secretariaat onder leiding van een secretaris-directeur die mandaat heeft voor de dagelijkse leiding. Het bestuursreglement, dat besluitvormingsprocessen vastlegt, moet worden goedgekeurd door de minister en wordt openbaar gemaakt. Waar het bestuur en in het bijzonder de voorzitter het gezicht naar buiten zullen zijn van de Napp, wordt het grootste deel van het werk door het secretariaat gedaan. Een zorgvuldig samengesteld secretariaat, met oog voor de omgeving, gevoel voor de rol van de politieke partijen en een breed palet aan vaardigheden, deskundigheden en kwaliteiten zal cruciaal zijn voor het effectief en gezagvol opereren van de Napp.

Deskundigheden en vaardigheden secretariaat

Inhoudelijke en vaktechnische deskundigheden

De staf moet een solide kennisbasis hebben op het gebied van meerdere kernterreinen:

- Staatsrecht en bestuursrecht, inclusief specifieke regelgeving rond politieke partijen en partijfinanciering.
- Financiële en administratieve expertise om giften, sponsoring, subsidies en jaarrekeningen te controleren, inclusief risicogerichte analyses van geldstromen.
- Ervaring met toezicht en handhaving, inclusief het opstellen van sanctiebesluiten, herstelmaatregelen en het gebruik van juridische instrumenten passend bij de bestuursrechtelijke kaders.
- Dataverwerking en analysevaardigheden om complexe en uiteenlopende informatie uit registers, jaarverslagen en meldingen te beoordelen en terug te koppelen richting het bestuur en de partijen.

Communicatie- en relatievaardigheden

Een gezaghebbende maar toegankelijke toezichthouder vraagt om stafleden die:

- complexe wet- en regelgeving helder kunnen uitleggen aan niet-juridische doelgroepen, in begrijpelijke taal en zonder autoritair over te komen
- praktische hulpmiddelen en handreikingen ontwikkelen, zoals leidraden, Q&A's, toolkits en ingevulde formats om administratieve druk te verlagen
- actieve contactkanalen onderhouden, bijvoorbeeld via de helpdesk, de digitale portals, nieuwsbrieven en (regionale) bijeenkomsten, zodat de partijen laagdrempelig vragen kunnen stellen.
- kunnen optreden als sparringpartner voor partijen, waarbij de naleving wordt bevorderd en niet alleen wordt afgedwongen.

Deskundigheden en vaardigheden secretariaat

Politieke en bestuurlijke sensitiviteit

Omdat de Napp opereert in een veld waar haar interventies politiek kunnen worden gelezen, is het essentieel dat stafleden:

- bekend zijn met de Haagse context en vergelijkbare bestuurlijke contexten, zodat zij dilemma's herkennen en escalatie kunnen voorkomen
- begrip hebben van de variatie in partijen – van grote landelijke structuren tot kleine lokale 'eenpitters' – en hierop hun communicatie en ondersteuning kunnen afstemmen
- kunnen werken met vertrouwelijke gegevens en gevoelige dossiers, en zorgvuldigheid en integriteit als kernwaarden hanteren.

Organisatorische en uitvoeringskwaliteiten

De staf moet ook organisatorisch sterk zijn om de taken van de Napp effectief te ondersteunen, en moet:

- zelfstandig kunnen opereren, zonder afhankelijkheid van ministeries of externe personeelspools, om onafhankelijkheid te borgen
- initiatief tonen in de agendering van terugkerende maatschappelijke thema's rond de politieke partijen, met oog voor proportionaliteit en realisme in de uitvoering.
- efficiënt omgaan met capaciteit, prioriteiten stellen in het houden van toezicht en voorkomen dat uitzonderingssituaties onevenredig veel tijd en middelen kosten.

6.4 De overgang naar de nieuwe organisatie

Veel van de wensen voor de inrichting van de Napp benadrukken dat de overgang van BZK naar de Napp soepel moet gaan en dat de politieke partijen er weinig van moeten merken. En bij de uitvoeringstoets is het voorkómen van extra administratieve lasten terecht een belangrijk uitgangspunt. Maar het instellen van een speciale autoriteit die toezicht zal gaan houden op politieke partijen is wel een gebeurtenis met betekenis. Het is meer dan het bordje 'BZK' vervangen door 'Napp'. Niet voor niets is er een Wet op de politieke partijen en is het toezicht van de Napp uitgebreider dan dat van het ministerie van BZK.

Met andere woorden: de overgang van het toezicht naar de Napp is de start van een nieuwe, onafhankelijke autoriteit met eigen taken, processen en verantwoording. Dat zal wennen zijn. Voor zowel de Napp, die haar positie en gezag invulling gaat geven als voor partijen die met een nieuwe toezichthouder te maken krijgen. Voor de decentrale partijen is het zelfs de eerste keer dat ze met toezicht te maken krijgen.

Omdat politieke partijen het object van toezicht zijn, is de rol van de Napp extra gevoelig, net als de verantwoording die de Napp aflegt. Opties zijn het instellen van een raad van advies of een jaarlijks debat met de Kamer, zodat transparantie en onafhankelijkheid in balans blijven. Tegelijk biedt zo'n debat de Napp ook de gelegenheid trends die zij ziet te signaleren en onder de aandacht van de politieke partijen te brengen. De Napp kan ook de rol van *critical friend* innemen om de politieke partijen aan te sporen hun rol te nemen in het versterken van de democratie.

Wennen is iets anders dan een 'pilotfase' of 'experimenteren'. Vanaf dag één gaat de Napp werken zoals de wet beoogt. Er is ruimte nodig voor maatwerk, voor herstel van fouten of het alsnog aanleveren van stukken. In de beginfase van de Napp ligt de nadruk op ondersteunen in plaats van op sanctioneren. Waar mogelijk biedt de Napp maatwerk binnen de wet, zodat de partijen in praktische zin aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Dat doet de Napp met als uitgangspunt dat de partijen zich aan de wet willen houden en vooral zoekende zijn in wat dit van hen vraagt op het gebied van registratie, melding en verantwoording. Zeker van landelijke partijen die nu al werken volgens de Wfpp mag de Napp verwachten dat zij begrijpen wat er van hen wordt gevraagd.

De Napp is zowel de subsidieverlener als de toezichthouder. Die rollen kunnen – bijvoorbeeld in de uitvoering van de taken van de medewerkers – bij elkaar komen, maar moeten niet te veel in elkaar overlopen. Duidelijke taakafbakening, vaste beslisstappen en interne scheiding tussen ondersteuning en toezicht maken oordelen voorspelbaar en uitlegbaar. Dit heeft ook effect op de gevraagde faciliterende en ondersteunende rol van de Napp. Bij het verlenen van subsidies past meer een vorm van overleg en begeleiding; bij het uitoefenen van toezicht gelden vaste stappen en heldere normen. Dit past ook bij de ontwikkeling van een nieuwe toezichthouder, die beweegt op de assen van preventief-repressief en legalistisch-pragmatisch. Wanneer de relatie tussen de Napp en de politieke partijen zich in de loop van de tijd uitkristalliseert, kan ook de invulling van het toezicht daarin meegaan.

De Napp borgt onpartijdigheid met een eigen begroting en personeelsverantwoordelijkheid. Daarbij moet worden bekeken of medewerkers direct in dienst komen van de Napp, bij BZK of een ander ministerie en wat het effect van deze keuze is op de (ervaren) onpartijdigheid. Gezien de te verwachten piekmomenten kan het inzetten van een flexibele schil nodig zijn.

In essentie vraagt de transitie van de subsidieverlening en het toezicht houden van BZK naar de Napp en de inrichting daarvan om een combinatie van scherpe taakafbakening, geborgde onafhankelijkheid, en praktische ondersteuning aan partijen. Zonder deze randvoorwaarden bestaat het risico dat het nieuwe toezichtmodel vertraagd van start gaat, onvoldoende draagvlak krijgt, of uitvoeringsproblemen veroorzaakt.

Door vanaf de start helder te communiceren, partijen te betrekken, te ondersteunen en te faciliteren, en sancties proportioneel vorm te geven, kan de Napp zowel effectief als met gezag gaan functioneren. Bij de transitie kijken we naar 1) de rol van de Napp bij de aanvraag en verantwoording van de subsidie en 2) het toezicht van de Napp op financiën en organisatie van partijen.

6.4.1 Subsidieaanvraag en verantwoording

Om vanaf dag één een betrouwbare en toegankelijke subsidieverlening te realiseren, moet de Napp het proces voor partijen zo eenvoudig en voorspelbaar mogelijk maken.

- **Inventarisatie van de huidige subsidietaken bij BZK**
  Een gedetailleerde beschrijving van alle bestaande subsidieprocessen (formele én informele), inclusief de rol van neveninstellingen en subsidies voor jongeren-, wetenschappelijke en internationale activiteiten, vormt de basis voor de overdrachtsdossiers. Dit geeft inzicht in de doorlooptijden en de beoordelingscriteria, en geeft aan waar bureaucratische drempels verlaagd kunnen worden.
- **Procesharmonisatie en vereenvoudiging**
  Standaardformulieren, een centrale website met Q&A en voorlichtingsmateriaal zoals webinars en korte instructiefilms maken het aanvragen en verantwoorden laagdrempeliger. Bij bijeenkomsten in de regio kan de Napp toelichting geven, zodat interpretatieverschillen worden voorkomen.
- **IT- en gegevenssystemen**
  Het ontwikkelen van een digitaal portaal met waar mogelijk vooraf ingevulde gegevens en vooraf gedefinieerde kostenrubrieken beperkt de fouten en verkort de doorlooptijden. De privacy en de beveiliging moeten worden gewaarborgd, evenals de strikte regels voor de toegang tot de gegevenssystemen.

- **Capaciteitsopbouw en training**
  De vroegtijdige werving van medewerkers met subsidie- en financiële deskundigheid, gecombineerd met kennis van de politieke context, is cruciaal. De mogelijkheid om ervaren BZK-medewerkers over te nemen kan continuïteit en kennisbehoud bevorderen.
- **Opstartfase voor subsidieverlening**
  Een eerste subsidieronde, waarbij de nadruk ligt op het faciliteren en ondersteunen, geeft de Napp de gelegenheid de systemen en de werkprocessen te testen en kinderziektes op te lossen. Dit kan ook de vorm krijgen van 'proefdraaien' bij de aanvraag voor subsidie die eind 2026 nog bij BZK wordt gedaan.
- **Evaluatie na het eerste jaar**
  Na afloop van de eerste subsidieperiode volgt een evaluatie met input van de partijen, het kennispunt lokale politieke partijen en externe deskundigen, om de procedures verder te optimaliseren.

6.4.2 Toezien op en handhaven van bepalingen uit de Wpp

Om het toezicht efficiënt en met gezag te kunnen uitvoeren, moet het proportioneel en voorspelbaar worden opgebouwd om draagvlak te creëren.

- **Inventarisatie toezichttaken van BZK**
  Het opstellen van overdrachtsdossiers met een overzicht van de bestaande controlemethodes, informatiestromen en sanctieregimes. Hierbij wordt ook ingezet op kennis van aanpalende toezichtdomeinen, zoals transparantie bij politieke reclame, dat valt onder andere autoriteiten.

- **Procesharmonisatie in toezicht en handhaving**
  Een analyse en vereenvoudiging van de procedures om een onnodige uitvoeringslast voor de partijen te voorkomen, gecombineerd met een helder toezichtprotocol. Bij de risicogestuurde controles is het belangrijk om de focus te leggen op de materiële risico's, zoals grote giften en ongebruikelijke geldstromen, zodat de capaciteit effectief wordt ingezet.

- **Opbouw IT- en gegevenssystemen voor toezicht**
  De ontwikkeling van het register 'neveninstellingen' en de koppeling aan de financiële gegevens van partijen waarborgt de transparantie en consistentie. Een strenge beveiliging, inclusief de inrichting door een proces- en systeembeheerder en een CISO, voorkomt dat vertrouwelijke gegevens in de verkeerde handen komen.

- **Capaciteitsopbouw en training**
  De werving van toezichthouders met juridische, financiële en politieke expertise, aangevuld met interne trainingen over nieuwe Wpp-bepalingen en dilemma's zoals 'faciliteren versus handhaven'. Het aantrekken van ervaren toezichthouders kan een snelle start mogelijk maken.

- **Evaluatie en bijsturing**
  Periodieke evaluatie van het sanctieregime en toezichtprotocollen met input van partijen en andere toezichthouders om eventuele knelpunten of onbedoelde effecten tijdig te corrigeren.

Bijlage 1. Risicoanalyse

In aanvulling op onze analyse en aanbevelingen over de gewenste inrichting en de organisatie van de Napp, brengen we hier in kaart met welke risico's de Napp rekening moet houden als nieuwe autoriteit die haar gezag aan het vestigen is. We hebben deze risico's onderverdeeld in 1) operationele risico's, 2) strategische risico's en 3) reputatierisico's.

1. Operationele risico's

Onvoldoende beschikbare expertise bij de start

Door de politieke gevoeligheid en de specialistische kennis die nodig is, bestaat het risico dat het lastig is om tijdig voldoende gekwalificeerde medewerkers te werven. Dit kan leiden tot vertraging in opbouw, afhankelijkheid van externe inhuur en een kwetsbare beginfase.

Verlies van uitvoeringskennis vanuit BZK

Als er onvoldoende kennisoverdracht plaatsvindt van BZK naar de Napp, bestaat het risico dat praktische kennis van werkprocessen, informele lijnen en interpretatie van de huidige regelgeving verloren gaat.

Beperkingen door kleine schaal

Een relatief kleine organisatie maakt het moeilijk om specialistische functies structureel te bemensen. Pieken in werkdruk – vooral rond subsidieverlening en verantwoording – kunnen leiden tot overbelasting, fouten of inconsistent toezicht.

Onvoldoende of inflexibel budget voor de opbouwfase

De startfase vraagt investeringen in IT, werving, opleidingen en communicatie. Een te krap budget kan leiden tot vertraging, noodzaak tot versobering of afhankelijkheid van externe diensten die de onafhankelijkheid kunnen ondermijnen.

Kwetsbaarheid van digitale systemen

Een nieuw digitaal portaal of register brengt risico's op beveiligingsincidenten, datalekken of systeemfouten met zich mee.

2. Strategische risico's

Onduidelijke taakafbakening en normuitleg

Onvoldoende helderheid over wanneer de Napp optreedt, hoe begrippen worden geïnterpreteerd of welke prioriteiten er gelden, kan leiden tot inconsistent handelen of het verwijt dat toezicht willekeurig of politiek gekleurd is.

Onevenwichtige verhouding met politieke partijen

Wanneer verplichtingen als te zwaar worden ervaren, vooral door decentrale partijen, kan de relatie snel juridiseren, wat uitvoeringlasten vergroot en draagvlak voor de Napp vermindert. Zowel een te strikte als een te vrijblijvende start kunnen leiden tot ongelijke verwachtingen en spanning in de uitvoering.

Onvoldoende risicogericht toezicht

Zonder duidelijke prioritering bestaat het risico dat de Napp veel capaciteit inzet op kleine administratieve fouten in plaats van op materiële risico's zoals grote of ongebruikelijke geldstromen. Dit kan de effectiviteit van het toezicht aantasten en leiden tot inefficiënte inzet van middelen.

Institutionele afhankelijkheden

Hoewel de Napp een zbo is, blijft er een afhankelijkheid van BZK bestaan voor budget, bestuurlijke afstemming en mogelijk ook ICT en hr. Onvoldoende borging van deze verhoudingen kan de feitelijke onafhankelijkheid onder druk zetten.

3. Reputatierisico's

Schijn van politieke beïnvloeding

Elke beslissing van de Napp kan in de buitenwereld worden geduid als politieke keuze. Onvoldoende transparantie, gebrek aan consistente motivering of verschillen in snelheid van optreden kunnen leiden tot gezagsbeschadiging en het vertrouwen in de Napp.

Publieke controverse rond sancties

Wanneer de Napp vroeg of frequent sancties oplegt, kan dit leiden tot media-aandacht die de Napp neerzet als 'politiek instrument'. Bij te weinig optreden kan echter het beeld ontstaan dat de Napp een tandeloze toezichthouder is. Beide scenario's brengen risico's voor het publieke vertrouwen met zich mee.

Onzorgvuldige signalering of publicatie van trends

Als trends of signalen te concreet, te vaag of te eenzijdig worden gepresenteerd, kan dat leiden tot beschuldigingen van framing of selectiviteit. Bij herkenbare casussen zonder wederhoor ontstaat direct reputatieschade – niet alleen voor de betreffende partij, maar ook voor de Napp als onafhankelijke autoriteit.

Bijlage 2. Voorbereiding start Napp per 1-1-2027

Onder de aanname dat de Napp per 1 januari 2027 wordt ingesteld, hebben we in kaart gebracht welke stappen er gezet moeten worden om effectief van start te kunnen gaan. Dit is een verdere uitwerking van de organisatieprincipes en voorbereiding die in Hoofdstuk 5 en 6 zijn benoemd. We hebben dit onderverdeeld in vijf thema's, met per thema concrete producten en mijlpalen.

Thema	Nodig per 1 januari
1. Governance & onafhankelijkheid	• Statuten Napp zijn vastgesteld. • Mandaat- en delegatiebesluiten zijn vastgesteld. • Reglement van orde (bestuur/directie) is afgerond. • Integriteits- en onpartijdigheidskader zijn vastgesteld. • Besluit over de vorm van de externe verantwoording (raad van advies / jaarlijks debat) is genomen.
2. Organisatieontwerp & personeel	• Definitief organisatiemodel (incl. relatie subsidie/toezicht). • Functieprofielen en taakpakketten zijn vastgesteld. • Wervings- en selectieplan is afgerond. • Sleutelposities zijn ingevuld. • Onboardingprogramma is gereed.
3. Juridische kaders & werkafspraken	• Subsidiebeleidsregels & beoordelingscriteria zijn vastgesteld. • Toezichtkader is definitief. • Sanctie- & boeteregime zijn uitgewerkt. • Standaard juridische sjablonen (beschikkingen, sancties, herstelbrieven) zijn opgesteld. • Hardheidsclausule/maatwerkafspraken worden ingezet waar toegestaan.
4. Subsidieprocessen	• Procesontwerp is gereed (aanvraag → beoordeling → beschikking → verantwoording). • Standaardformulieren (aanvraag, begroting, verantwoording) zijn gereed. • Q&A's, handleidingen en instructiemateriaal (inclusief video's en webinars) is beschikbaar.
5. Toezicht & handhaving (Wpp)	• Overdrachtsdossiers toezicht vanuit BZK zijn gereed. • Risicogestuurd toezichtmodel is vastgesteld. • Controlekader (steekproeven, datapunten, dossieropbouw) is opgesteld. • Handhavingsketen (waarschuwing → herstel → sanctie) is vastgesteld. • Overzicht van afstemming met andere autoriteiten.

Bijlage 3. Gesprekspartners

Autoriteiten, stakeholders en experts

- Montesquieu Instituut
- Commissie toezicht financiering politieke partijen (Ctfpp)
- Kiesraad
- Hoge Raad
- Commissariaat voor de Media (CvdM)
- Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)
- Autoriteit Consument en Markt (ACM)
- Autoriteit Persoonsgegevens (AP)
- Autoriteit voor Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (APPF)
- College van onderzoek integriteit Tweede Kamer

- Wethoudersvereniging
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVvR)
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Kennispunt lokale politieke partijen

- Bastiaan Rijpkema (Universiteit Leiden)
- Sarah de Lange (Universiteit van Amsterdam, Universiteit Leiden)
- Hansko Broeksteeg (Radboud Universiteit Nijmegen)
- Stavros Zouridis (Tilburg University)
- Marcel Boogers (Universiteit Utrecht)
- Gerrit Voerman (Rijksuniversiteit Groningen, voorheen DNPP)
- Meike Bokhorst (Universiteit Utrecht/WRR)

Groepsgesprekken met politieke partijen

- **Landelijke besturen politieke partijen:** BBB, JA21, VVD, GroenLinks, CDA, OPNL, ChristenUnie.
- **Directeuren partijbureaus politieke partijen:** OPNL, VVD, NSC, PvdA, 50plus, Ja21, CDA, ChristenUnie, D66, Volt, SGP, SP, DENK.
- **Politieke jongerenorganisaties**: de Jonge Democraten, de Jonge Socialisten, DWARS, de JOVD en het CDJA.
- **Decentrale politieke partijen** uit zowel gemeenten als waterschappen.

De leden van de klankbordgroep

- Carla Hoetink (Rijksuniversiteit Groningen/DNPP), voorzitter
- Alyt Damstra (Universiteit van Amsterdam/WRR)
- Kutsal Yeşilkağit (Universiteit Leiden)
- Martijn Tummers (Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw)
- Jeroen Kerseboom (Autoriteit Persoonsgegevens)
- Erik den Hoedt (kwartiermaker Napp, vanaf november 2025)

Het projectteam vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Ardaan van Ravenzwaaij
- Nicky Boot
- Savannah Mellendijk
- Edward Brüheim
- Berend Rutten (tot oktober 2025)
- Maarten Kolpa (vanaf november 2025)

We hebben daarnaast twee oriënterende gesprekken gevoerd met Marijn Rombouts en Arne Bartelsman, vanwege hun eerdere betrokkenheid bij de Wpp.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl