



De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500EA Den Haag

Datum
25 juli 2023

Ons kenmerk
z2023-02836

Uw brief van
6 juni 2023

Contactpersoon

070 8888 500

Uw kenmerk
2023-0000260851

Onderwerp
Aanvullende adviesaanvraag Wet op de politieke partijen

Geachte mevrouw Bruins Slot,

Bij brief van 6 juni 2023 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geraadpleegd over het concept voor de Wet van PM, houdende regels betreffende de financiering van politieke partijen en transparantieregels met betrekking tot hun interne organisatie, financiën en politieke advertenties, evenals regels met betrekking tot het toezicht en het verbod op politieke partijen (Wet op de politieke partijen) (hierna: het concept).

De AP heeft gezien of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (EU), de algemene rechtsbeginselen van de EU, de AVG en het overige relevante recht, waarbij voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat onder meer voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (geschiktheid);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (subsidiariteit);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (proportionaliteit);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (rechtszekerheid);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgen stelt ter bescherming van persoonsgegevens (inhoudelijke en procedurele waarborgen); en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht.



Datum
dag maand jaar

Ons kenmerk
z2023-02836

De AP constateert dat het onduidelijk is op welke uitzondering decentrale politieke partijen de openbaarmaking van bijzondere persoonsgegevens zouden moeten baseren. De AP heeft op dit punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

Strekking van het concept

Het concept beoogt te voorzien in één wet over politieke partijen. In aanvulling op de reeds bestaande regelgeving over de financiering van politieke partijen – die wordt ondergebracht en wordt aangescherpt in het concept – stelt het concept regels over transparantieplichtingen van politieke partijen, in het bijzonder ten aanzien van politieke advertenties en microtargeting.¹ Het concept bepaalt dat een landelijke politieke partij politieke advertenties moet verstrekken aan de autoriteit, voor deponering in een centraal register.² De advertentie dient vergezeld te gaan van een transparantieverklaring. Daarin moet onder andere de politieke partij die opdracht heeft gegeven tot publicatie of verspreiding van de advertentie worden vermeld, en de hoogte van het bedrag dat aan de uitgever is betaald voor het opslaan en publiceren of verspreiden van de politieke advertentie.

Tevens stelt het concept zwaardere eisen aan politieke partijen ten tijde van verkiezingen, wordt een autoriteit op de politieke partijen (hierna: de autoriteit) ingesteld en worden er regels gesteld inzake het verbieden van politieke partijen indien een partij door haar doelstelling of werkzaamheden een daadwerkelijke ernstige bedreiging vormt voor een of meer grondbeginselen van de democratische rechtsstaat.

Het advies van de AP beperkt zich tot de onderdelen die de verwerking van persoonsgegevens betreffen. Het gaat dan om de transparantieregels inzake donaties (hoofdstuk 5, 6 en 8 van het concept) en de transparantieregels over politieke advertenties en microtargeting (hoofdstuk 7 van het concept).

Advies

Bijzondere persoonsgegevens

Landelijke politieke partijen dienen volgens het concept jaarlijks een overzicht van bijdragen van (in totaal) meer dan € 1.000³ te verstrekken aan de autoriteit, met daarbij de gegevens van de donateurs.⁴ De autoriteit maakt deze gegevens vervolgens openbaar.⁵ Decentrale politieke partijen dienen jaarlijks zelf de

¹ De AP verstaat onder microtargeting het verzamelen en analyseren van (persoons)gegevens om een gerichte boodschap over te brengen aan een specifieke groep of een individu. Het concept definieert microtargetingstechnieken in artikel 1 als "technieken die gebruikt worden om een op bepaalde kenmerken afgestemde politieke advertentie alleen op een specifieke persoon of groep personen te richten".

² Artikel 59 van het concept.

³ Per kalenderjaar.

⁴ Artikel 34 van het concept.

⁵ Artikel 34, vierde lid, van het concept.



Datum
dag maand jaar

Ons kenmerk
z2023-02836

gegevens van donateurs openbaar te maken bij giften van (in totaal) meer dan € 200.⁶⁷ De ontvangst van *substantiële* giften dient zo snel mogelijk door een landelijke politieke partij te worden gemeld aan de autoriteit.⁸ Decentrale politieke partijen dienen substantiële giften binnen drie weken na ontvangst (op hun website) openbaar te maken.⁹ Voorafgaand aan verkiezingen gelden aanvullende openbaarmakingsplichten.¹⁰

Artikel 9, eerste lid, van de AVG bepaalt dat verwerking van persoonsgegevens waaruit politieke opvattingen blijken verboden zijn. Wanneer een natuurlijk persoon een bijdrage aan een politieke partij doet, doet diegene dat doorgaans omdat diens politieke opvattingen corresponderen met die van de betreffende politieke partij. De AP is daarom van oordeel dat uit de verwerking van de gegevens over deze bijdrage in principe de politieke opvattingen van de donateur blijken. Deze gegevens zijn daardoor aan te merken als bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG.¹¹ Uit de toelichting bij het concept blijkt dat dit standpunt wordt onderschreven.¹² Het verwerkingsverbod geldt niet als is voldaan aan een uitzondering zoals genoemd in artikel 9, tweede lid, van de AVG.

In het kader van de openbaarmaking van giften worden gegevens waaruit politieke opvattingen blijken verwerkt door de (landelijke of decentrale) politieke partij en door de autoriteit. Voor de verwerking van persoonsgegevens door de autoriteit is een uitzondering op het verwerkingsverbod vanwege een zwaarwegend algemeen belang uitgewerkt in het concept en in de toelichting.¹³ Het is echter onduidelijk of de verplichte verstrekking van gegevens van donateurs door landelijke politieke partijen aan de autoriteit ook onder die uitzondering valt. Voor de (elektronische) openbaarmaking van gegevens door decentrale politieke partijen is in het geheel niet toegelicht of die verwerking kan worden gebaseerd op een uitzondering.

De AP adviseert om toe te lichten op welke uitzondering van artikel 9 van de AVG de verstrekking van gegevens door landelijke politieke partijen aan de autoriteit en de (elektronische) openbaarmaking door decentrale politieke partijen, wordt gebaseerd.

De AP maakt verder nog de volgende opmerkingen.

Effectiviteit en subsidiariteit centraal register politieke advertenties

Het concept bepaalt dat een landelijke *politieke partij* politieke advertenties moet verstrekken aan de autoriteit, voor deponering in een centraal register.¹⁴ De politieke advertentie dient vergezeld te gaan van een transparantieverklaring. Indien microtargetingtechnieken zijn gebruikt, dienen daarover gegevens te

⁶ Per kalenderjaar.

⁷ Artikel 49 van het concept.

⁸ Artikel 35 van het concept. Een substantiële gift aan een landelijke politieke partij bedraagt € 10.000 of meer.

⁹ Artikel 50 van het concept. Een substantiële gift aan een decentrale politieke partij bedraagt € 2.000 of meer.

¹⁰ Artikel 64 en 70 van het concept.

¹¹ Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens van 3 december 2019, z2019-24700.

¹² Toelichting, p. 48.

¹³ Artikel 80 van het concept, toelichting p. 48.

¹⁴ Artikel 59 van het concept.



Datum
dag maand jaar

Ons kenmerk
z2023-02836

worden opgenomen in de transparantieverklaring.¹⁵ De Europese Unie (EU) heeft ook regelgeving over transparantieplichtingen ten aanzien van politieke advertenties in voorbereiding. Het voorstel voor een verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame¹⁶ (hierna: de conceptverordening) beoogt te regelen dat *aanbieders van politieke reclamediensten* informatie moeten verzamelen en vastleggen over onder meer de politieke reclameboodschap, de bedragen die zij in rekening hebben gebracht en de identiteit van de opdrachtgever. De conceptverordening verplicht aanbieders van politieke reclamediensten *niet* tot het deponeren van een politieke advertentie in een centraal register.

Het concept geschikt moet geschikt zijn om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken en het doel van het concept moet niet redelijkerwijs even doeltreffend kunnen worden bereikt op een andere wijze die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (subsidiariteit).

De AP betwijfelt of het register van politieke advertenties voldoet aan de eisen van effectiviteit en subsidiariteit. De AP acht het opleggen van verplichtingen aan aanbieders van politieke reclamediensten – zoals beoogd door de EU-wetgever – effectiever en minder ingrijpend. Dit omdat niet de politieke partijen, maar aanbieders van politiek reclamediensten doorgaans verantwoordelijk zijn voor het gehele proces van microtargeting.¹⁷ Bovendien is het risico op (onbedoelde) inmenging in het democratische proces kleiner als de verplichtingen worden opgelegd aan aanbieders van politieke reclamediensten.

De AP adviseert om in de toelichting uiteen te zetten of is overwogen om de verplichting tot het verstrekken van transparantieverklaringen op te leggen aan aanbieders van politieke reclamediensten en waarom hier niet voor is gekozen.

Verhouding toezicht autoriteit op de politieke partijen en AP

De autoriteit houdt toezicht op het centrale register van politieke advertenties. De toelichting vermeldt dat het toezicht van de autoriteit vooral gericht zal zijn op het controleren of de advertentiesets compleet en in het juiste format zijn aangeleverd.¹⁸

Als er microtargetingtechnieken zijn gebruikt, moet dit worden opgenomen in de transparantieverklaring bij de politieke advertentie(set). Microtargeting kent drie elementen: 1) het verwerken van (grote hoeveelheden) persoonsgegevens om een groot en heteroog publiek op te delen in kleinere homogenere doelgroepen 2) het afstemmen van gerichte advertenties op de ontvanger en 3) de ondoorzichtigheid van

¹⁵ Te weten: 1. de specifieke groepen van ontvangers van de politieke advertentie, met daarbij de kenmerken die zijn gebruikt om de ontvangers te bepalen onder wie de advertentie is verspreid; 2. de categorieën persoonsgegevens die zijn gebruikt voor de targeting en de bron van die persoonsgegevens; 3. de doeleinden van de targeting, met inbegrip van de kenmerken op grond waarvan personen in de doelgroep zijn opgenomen, en de redenen voor de keuze van deze kenmerken. Zie artikel 59, eerste lid, onderdeel b, onder iv van het concept.

¹⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (COM (2021) 731 final).

¹⁷ Microtargeting kent namelijk (minstens) twee soorten verwerkingen: 1) het verwerken van (grote hoeveelheden) persoonsgegevens om een groot en heteroog publiek op te delen in kleinere homogenere doelgroepen 2) het afstemmen en richten van advertenties op de ontvanger. Politieke partijen zullen deze verwerkingen doorgaans niet zelf uitvoeren, maar gebruikmaken van de diensten van de aanbieder van de politieke reclamedienst.

¹⁸ Toelichting, p. 24.



Datum
dag maand jaar

Ons kenmerk
z2023-02836

de gerichte reclame (een krantenadvertentie is voor iedereen zichtbaar, een gerichte advertentie is in principe alleen zichtbaar voor het beoogde publiek (de 'target').

De AP houdt toezicht op de naleving van de AVG en op de verwerking persoonsgegevens.¹⁹ Daaronder valt het toezicht op de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens²⁰ (de elementen 1 en 2 hierboven) en de informatieverplichtingen die op een verwerkingsverantwoordelijke rusten²¹ (element 3 hierboven). De AP houdt aldus ook toezicht op partijen die gebruikmaken van politieke microtargetingstechnieken.

Het is onduidelijk waar de scheidslijn ligt tussen het toezicht van de autoriteit en het toezicht van de AP, en of is voorzien dat de autoriteit en de AP samenwerken. Bijvoorbeeld als de autoriteit signalen ontvangt over onrechtmatige microtargeting of als de autoriteit signaleert dat een transparantieverklaring ten onrechte niet is verstrekt aan de autoriteit.

Daarnaast merkt de AP op dat uit de toelichting volgt dat de autoriteit geen toezicht zal houden op de inhoudelijke juistheid van de transparantieverklaringen. Zonder mogelijkheden tot inhoudelijke handhaving van de transparantieverplichtingen, acht de AP het onaannemelijk dat de risico's van microtargeting daadwerkelijk kunnen worden beperkt. Een politieke partij zou dan immers zonder consequenties foutieve informatie op kunnen nemen, zolang de verklaring maar compleet en in het juiste format wordt aangeleverd.

De AP adviseert toe te lichten:

- hoe het toezicht van de autoriteit en de AP zich tot elkaar verhouden, en
- of en door wie toezicht zal worden gehouden op de juistheid van de transparantieverklaringen.

Definitie politieke advertentie

Een politieke advertentie wordt in het concept gedefinieerd als *“een boodschap, [die] kennelijk bedoeld is om de opkomst of de stemvoorkeur van kiezers bij een verkiezing te beïnvloeden die een uitgever in opdracht van een politieke partij opslaat en publiceert of verspreidt”*.²²

Onder deze definitie vallen enkel “electorale” advertenties, dat wil zeggen advertenties die expliciet verwijzen naar een verkiezing of een verkiezingskandidaat.²³ Zogenoemde “issue” advertenties, dat wil zeggen advertenties over een bepaald onderwerp dat van politiek belang is of kan zijn²⁴, vallen niet onder deze definitie. Politieke partijen zouden zich daardoor kunnen onttrekken aan de verplichting om advertenties en transparantieverklaringen te verstrekken aan de autoriteit door niet te verwijzen naar een verkiezing of een verkiezingskandidaat.

De AP is van oordeel dat de verplichting om politieke advertenties te verstrekken aan de autoriteit geschikter/effectiever is als ook “issue” advertenties onder de definitie vallen (punt 1 van het

¹⁹ Artikel 15 van de UAVG.

²⁰ Artikel 6 van de AVG.

²¹ Hoofdstuk III, afdeling 2 van de AVG.

²² Artikel 1 van het concept.

²³ Zie P. Leersen, J. Ausloos, N. Helberger en C.H. De Vreese. Platform ad archives: promises and pitfalls. *IPR* 8(4), p. 8.

²⁴ Idem.



Datum
dag maand jaar

Ons kenmerk
z2023-02836

toetsingskader). De AP adviseert om het concept zo aan te passen dat alle advertenties die door, voor of namens een politieke partij worden gepubliceerd onder de definitie van een politieke advertentie vallen, ongeacht of deze advertenties verwijzen naar een verkiezing of verkiezingskandidaat²⁵, dan wel te onderbouwen waarom dat niet wenselijk is.

Werklast

Gelet op de bestaande taken van de AP is aannemelijk dat het concept zal nopen tot extra inzet door de AP, doordat de AP door het centrale register van politieke advertenties meer vragen en klachten zal ontvangen over politieke advertenties en microtargeting. Deze extra inzet is nog niet verdisconteerd in de financiering van de AP. Dit zal voorafgaand aan inwerkingtreding op passende wijze door de staatssecretaris van J&V moeten worden geadresseerd, in overeenstemming met de Minister voor Rechtsbescherming als verantwoordelijke bewindspersoon voor de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd. Dit ten behoeve van de begroting ten laste waarvan de AP wordt gefinancierd.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies niet eerder dan na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter

²⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 2 van de conceptverordening.