

Vergaderjaar 2000–2001

27 422

Financiering van politieke partijen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2000

Bijgaand zend ik u een notitie over de financiering van politieke partijen. Deze notitie was u toegezegd bij brief van 24 februari jl. van mijn ambtsvoorganger, naar aanleiding van een overleg dat hij had gevoerd met de voorzitters van landelijke politieke partijen. Graag wil ik bij gelegenheid nader met u van gedachten wisselen over de inhoud van de notitie.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Notitie financiering van politieke partijen

1. Inleiding

In het overleg van mijn ambtsvoorganger met de voorzitters van de landelijke politieke partijen is – behalve over een aantal andere onderwerpen die de functie van politieke partijen betreffen – vooral ook gesproken over de positie van politieke partijen in relatie tot de financiële positie van de partijen. Verschillende voorzitters gaven aan de financiële basis van de partijorganisaties zorgelijk te vinden, mede als gevolg van teruglopende ledentallen en contributies. In dat verband is gesproken over het niveau van de overheidssubsidie, alsmede over de wenselijkheid c.q. de mogelijkheid om door sponsoring van politieke partijen door bedrijven en maatschappelijke organisaties nieuwe inkomsten te genereren.

Voor het vraagstuk van de partijfinanciering en de vraag of de financiële positie van politieke partijen kan worden versterkt, zou ik bij de mogelijke inkomstenbronnen van politieke partijen een onderscheid willen maken tussen de volgende drie categorieën. Contributies en overige door partijleden gegenereerde bijdragen vormen als eerste categorie van oorsprong de financiële basis van politieke partijen. Als tweede categorie zou ik willen aanduiden de overheidssubsidie. Giften en sponsoring door bedrijven en maatschappelijke organisaties vormen de derde categorie. In deze notitie wordt eerst ingegaan op de overheidssubsidie en wordt een uiteenzetting gegeven van de overwegingen die hebben geleid tot de subsidiëring van politieke partijen zoals geregeld in de Wet subsidiëring politieke partijen. Vervolgens komt aan de orde de vraag of de trend van dalende ledentallen en de daarmee verbonden inkomstendaling kan worden tegengegaan. Voorts wordt beschreven de wenselijkheid c.q. de mogelijkheid om door sponsoring van politieke partijen door bedrijven en maatschappelijke organisaties nieuwe inkomsten te genereren. Daarna wordt een beschrijving gegeven van het wettelijke regime omtrent de openbaarmaking van giften en worden vervolgens voorstellen gedaan om de wettelijke regels omtrent giften en sponsoring aan te scherpen. Als bijlage bij deze notitie is een overzicht opgenomen een overzicht van de financiering van politieke partijen en de regelgeving terzake in een aantal andere landen.

2. De Wet subsidiëring politieke partijen

Op grond van de Wet Subsidiëring politieke partijen hebben landelijke politieke partijen aanspraak op subsidie. Doel van de wet, die per 1 juli 1999 in werking is getreden, is om een bijdrage te leveren aan de instandhouding en zo mogelijk versterking van de intermediaire positie van politieke partijen in het democratisch staatsbestel. Daartoe is een subsidiebudget beschikbaar van ongeveer tien miljoen gulden. De wet behelst onder meer de voorwaarden voor de aanspraak op de subsidie, de hoogte van de aanspraak en de activiteiten waaraan de subsidie kan worden besteed.

In de wet is voorzien in een systematiek waarbij het subsidiebedrag door de politieke partij naar eigen inzicht voor activiteiten kan worden aangewend onder voorwaarde dat deze activiteiten deel uitmaken van de limitatieve opsomming van subsidiabele activiteiten. Er wordt een bepaald bedrag als brede doeluitkering beschikbaar gesteld en de politieke partijen bepalen zelf voor welke subsidiabele activiteiten de subsidie wordt aangewend. Deze beleidsvrijheid is begrensd waar het betreft de subsidie voor politiek-wetenschappelijke instituten en voor politieke jongerenorganisaties. Indien een politieke partij beschikt over een politieke jongerenorganisatie of een politiek-wetenschappelijk instituut, geldt de

verplichting dat een bepaald gedeelte van de subsidie als geormerkt bedrag aan de achterliggende instelling wordt doorbetaald. Voor welke doeleinden de politieke partij het overige gedeelte van de subsidie aanwendt, is een verantwoordelijkheid van de partij zelf. De wet voorziet dus binnen het kader van subsidiabele uitgaven niet in verdere verplichte bestedingspatronen.

De subsidie wordt verstrekt voor uitgaven die direct met de activiteiten samenhangen. De opsomming in de wet bevat de volgende activiteiten:

- a. politieke vormings- en scholingsactiviteiten;
- b. informatievoorziening aan leden;
- c. het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland;
- d. het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van zusterpartijen buiten Nederland;
- e. politiek-wetenschappelijke activiteiten;
- f. activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren.

Het voeren van verkiezingscampagnes en het werven van leden zijn geen activiteiten waarvoor de subsidie kan worden aangewend. De wet bevat voorts regels over de openbaarmaking van giften, waarop in paragraaf 5 van deze notitie nader zal worden ingegaan.

3. De omvang van de overheidssubsidie

Met de inwerkingtreding van de Wet subsidiëring politieke partijen werd het voor de subsidie beschikbare budget met ongeveer 20% verhoogd. Bij de behandeling van het wetsvoorstel is deze verhoging van de subsidie overigens onderwerp van debat geweest¹. Bij de bepaling van de omvang van de overheidssubsidie aan de politieke partijen moet een afweging worden gemaakt. Door teruglopende ledentallen en de daarmee verband houdende daling van reguliere inkomsten in de vorm van ledenbijdragen en contributies, is de financiële positie van de partijen onder druk komen te staan. Uit de voorwaardenscheppende taak van het Rijk voor het functioneren van de in de Staten-Generaal gerepresenteerde politieke partijen vloeit de zorg voor een adequaat niveau van inkomsten voort. Maar anderzijds dient voorkomen te worden dat een al te grote financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid ontstaat. Hierbij werd meegewogen dat de mogelijkheden voor de politieke partijen om zelf op een aanvaardbare wijze door middel van alternatieve financieringsbronnen te voorzien in de financiële behoeften, beperkt zijn.

Besloten werd om te komen tot een verhoging van het niveau van de subsidie ten behoeve van de politieke partijen. De verhoging bedroeg zoals gezegd ongeveer 20% ten opzichte van de reeds bestaande subsidie krachtens de ministeriële subsidieregelingen. Dat betekende dus een wezenlijke verhoging. In de discussies bij de wetsbehandeling over de hoogte van de overheidssubsidie, kwam aan de orde de vraag in welke situatie precies sprake zou zijn van een al te grote financiële afhankelijkheid. Uitgangpunt was dat in ieder geval dient te worden voorkomen dat politieke partijen voor hun primaire en essentiële functioneren van de overheid afhankelijk worden. Ik wijs in dit verband ook op de door de Raad van State uitgesproken zorg dat een welhaast automatische tendens tot subsidieverhoging zou kunnen gaan ontstaan. De subsidiëring van politieke partijen zou zeker niet mogen leiden tot verdergaande inhoudelijke bemoeienis met de politieke partijen.

Waar het gaat om de vraag naar een passend niveau van overheidssubsidie, vind ik ook het in de Eerste Kamer gevoerde overleg over dit aspect vermeldenswaard. Bij de wetsbehandeling werd besproken de mogelijkheid om een aanvaardbaar subsidieniveau uit te drukken in een bepaald

¹ Kamerstukken 25 704.

percentage, afgezet tegen het totaal van de overige inkomsten van de politieke partijen. De commissie-Van den Berg heeft gesteld dat het aandeel van de overheidssubsidie in de totale inkomsten van alle partijen en verwante instellingen gezamenlijk niet groter dient te zijn dan eenderde¹. Bij de plenaire wetsbehandeling in de Eerste Kamer² werd gesproken over een verhouding 50/50. Mijn ambtsvoorganger heeft daarbij aangegeven te willen nagaan welk percentage de subsidie uitmaakt van de totale omzet van politieke partijen. Bij brief van 24 februari 2000 heeft de minister de politieke partijen verzocht om informatie over de financiële positie van de partijorganisaties. Gevraagd is naar de aard van de inkomsten en uitgaven van de partij alsmede naar de verhouding van de overheidssubsidie ten opzichte van de overige inkomsten. Daarbij is tevens gevraagd inlichtingen te verschaffen omtrent de financiële positie van de aan de partij gelieerde rechtspersonen, c.q. rechtspersonen die direct of indirect de financiële positie beïnvloeden. Op dit moment is deze bevraging van de politieke partijen nog gaande. Ik zal uw Kamer informeren zodra ik over de gegevens beschik.

De informatie over de huidige financiële positie van politieke partijen is relevant voor een oordeel over de vraag of de huidige subsidie op een juist niveau is vastgesteld. Daarbij wil ik erop wijzen dat de regering nu niet het voornemen heeft de subsidie te verhogen, zoals overigens reeds is aangegeven bij de behandeling van de Wet subsidiëring politieke partijen naar aanleiding van de opmerkingen terzake van de Raad van State. Dat laat onverlet dat een discussie over de overheidssubsidie zinvol kan zijn, zeker in het licht van het debat over sponsoring. Als een bezwaar tegen overheidssubsidie is steeds gewezen op het ontstaan van een afhankelijkheid en het risico van overheidsbemoeienis. Ik meen dat deze vragen zich eveneens – en mogelijk in versterkte mate – voordoen bij sponsoring door bedrijven en andere organisaties.

4. Ledentallen politieke partijen

De financiële positie van politieke partijen wordt vooral bepaald door de ledentallen en de daarmee verbonden contributies en ledenbijdragen. In totaal zijn er op dit moment ongeveer 300 000 personen lid van een politieke partij. Afgezet tegen het aantal kiesgerechtigden van 11,8 miljoen³ betekent dit dat slechts 2,5% procent van de kiezers lid is van een politieke partij. Er is sprake van een dalende trend zij het dat dit niet voor alle partijen geldt of in gelijke mate geldt. In onderstaand overzicht⁴ zijn de ledentallen van de politieke partijen in de jaren 1990, 1995 en 1999 weergegeven.

	Ledental 1990	Ledental 1995	Ledental 1999
CDA	123 530	100 442	86 000
PvdA	91 784	69 000	61 600
VVD	69 074	55 000	51 265
D66	9 829	15 000	13 391
GPV	12 917	14 269	14 121
SGP	23 062	23 728	23 800
RPF	8 463	11 035	12 650
GL	15 900	12 500	13 821
SP	15 410	16 609	25 052
Totaal	369 969	317 583	301 700

¹ Waarborg van Kwaliteit, rapport van de Commissie subsidiëring politieke partijen, 1991, blz. 39.

² Handelingen I, 1998/99, p. 1312.

³ CBS, Statistiek van de verkiezingen 1998.

⁴ Volgens publicatie Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP).

⁵ Raad voor het openbaar bestuur, Tussen staat en electoraat (advies), Den Haag 1998.

Voor de algemene vraagstukken die verband houden met de daling van de ledentallen, verwijs ik naar het advies van de Raad voor het openbaar bestuur en het daarop geformuleerde kabinetsstandpunt⁵. In dit verband is uiteraard relevant dat een dalend ledental ook een daling impliceert van contributies en bijdragen van leden. Daarmee rijst de vraag of ledenwerving gestimuleerd zou moeten worden en of daar een taak voor de over-

heid is weggelegd. Dat laatste is naar mijn oordeel niet het geval. Draagvlak van politieke partijen is weliswaar een aangelegenheid die van algemeen belang is, maar ledenwerving is bij uitstek een activiteit die de partijen zelf moeten verrichten. Bovendien mag men twifelen aan de effectiviteit van een overheidshandelen op dit terrein. Het ligt voor de hand dat iemand lid wordt van een bepaalde politieke partij, omdat men zich tot die partij en haar politieke standpunten voelt aangetrokken. Een algemene oproep of campagne van de overheid – bijvoorbeeld via Postbus 51 – zal daar toch beperkt aan kunnen bijdragen. Ledenwerving moet een activiteit zijn en blijven van politieke partijen. De overheid kan daar slecht in faciliterende zin aan bijdragen, zoals met name door het ter beschikking stellen van zendtijd voor politieke partijen.

In dat kader is aan de orde geweest de vraag of er een relatie zou moeten zijn tussen het toe te kennen subsidiebedrag en het ledental van een politieke partij. Dat is nu niet het geval. Uitsluitend het ledental van een politieke jongerenorganisatie is van invloed op het desbetreffende subsidiegedeelte. Voor het overige geschiedt de toedeling van de subsidie aan de hand van basisbedragen en kamerzetels. Bij de totstandkoming van de Wet subsidiëring politieke partijen is deze vraagstelling bediscussieerd waarbij de vraag was of politieke partijen niet reeds voldoende gemotiveerd zijn tot ledenwerving. Ook ik ga er vanuit dat de partijen zich meer dan bewust zijn van het belang van ledenwerving en zich daar ook voor inzetten. Het lijkt desalniettemin goed om bij de voor het jaar 2001 toegezegde evaluatie van de Wet subsidiëring politieke partijen zowel het niveau van de overheidssubsidie als de wijze waarop de verdeling van de subsidie geschiedt in de evaluatie te betrekken. Naast subsidiëring mede op basis van ledental verdient dan de variant van subsidiëring (mede) op basis van kiezers nadere bestudering.

5. Kiezers als grondslag voor subsidiëring

Leidende gedachte bij pleidooien voor subsidiëring op basis van ledentallen is dat dit politieke partijen zou stimuleren leden te werven en hun leden te behouden. Dergelijke pleidooien worden gevoerd tegen de achtergrond van het gedaalde ledental van partijen.

In een andere benadering wordt min of meer het gedaalde ledental van politieke partijen als maatschappelijk gegeven aanvaard, maar vormt de lage opkomst bij verkiezingen het kernprobleem. In deze visie ligt het voor de hand om politieke partijen te subsidiëren op basis van het aantal uitgebrachte stemmen (kiezers). Kiezers worden op die wijze geprikkeld een stem uit te brengen, omdat het uitbrengen van een stem tevens een financiële steun betekent voor de partij waarop men stemt. Omgekeerd worden politieke partijen daarmee nadrukkelijker gestimuleerd een appél te doen op de kiezers om een stem uit te brengen. In Duitsland, Italië en Spanje heeft men voor deze grondslag gekozen.

In geval van subsidiëring van politieke partijen mede op basis van kiezers zijn er specifieke aandachtspunten waarop nader dient te worden ingegaan. Deze aandachtspunten betreffen:

- de geormerkte positie van de thans gelieerde instituten;
- de omvang van de doelgroep;
- subsidiëring bij splitsing en fusie van politieke partijen;
- subsidiëring van politieke partijen die alleen in de Eerste Kamer zijn vertegenwoordigd.

a. de positie van de gelieerde instituten

In de huidige wet nemen de aan de politieke partijen gelieerde politiek-wetenschappelijke instituten en politieke jongerenorganisaties een bijzondere positie in. Indien zij voor de toepassing van de Wet subsidiëring

politieke partijen door de politieke partij worden aangeduid, komen zij op basis van de wet in aanmerking voor een geoormerkt deel van de subsidie. De wet waarborgt daarmee niet alleen de subsidiëring van de politieke partijen, maar ook van de aan de partijen gelieerde politieke jongerenorganisaties en politiek-wetenschappelijke instituten. Deze positie van de gelieerde instituten is onafhankelijk van de wijze waarop de subsidie wordt verdeeld. Subsidiëring op basis van aantallen kiezers doet niet af aan de bijzondere positie van deze gelieerde instituten.

b. de omvang van de doelgroep

Bij deze vraag gaat het erom welke partijen in aanmerking komen voor subsidiëring. Concreter gesteld: komen alleen die partijen in aanmerking voor subsidiëring die in het parlement zijn vertegenwoordigd of kunnen alle partijen die aan de verkiezingen deelnemen – eventueel onder voorwaarden – in aanmerking komen voor subsidie?

Het lijkt niet aantrekkelijk alle partijen te subsidiëren die aan verkiezingen deelnemen, vooral niet indien – zoals gebruikelijk is – een vast bedrag deel uitmaakt van de subsidie. In dat geval wordt immers een open einde in de subsidieregeling gecreëerd. Uit oogpunt van budgetbeheersing is het raadzaam nadere eisen te stellen aan partijen om voor subsidie in aanmerking te komen. Een eis kan inhouden dat een partij in ieder geval de kiesdrempel moet hebben behaald.

c. splitsing en fusie van politieke partijen

Bij subsidiëring van politieke partijen dient een oplossing te worden gevonden in geval van splitsing en fusie van politieke partijen. Fusie van politieke partijen die subsidie ontvangen, levert geen bijzondere problemen op; ook niet indien subsidiëring plaatsvindt mede op basis van het aantal kiezers. In dat geval worden de aantallen kiezers van de betrokken partijen bij elkaar geteld en wordt één vast bedrag toegekend aan de nieuwe partij.

Splitsing van een politieke partij levert daarentegen wel complicaties op, uitgaande van subsidiëring mede op basis van aantallen kiezers, omdat niet meer achteraf is vast te stellen wie op welke van de na de verkiezingen ontstane nieuwe partijen zou hebben gestemd. Aangezien het gebruikelijk is dat de meeste kiezers hun stem uitbrengen op de lijsttrekker van een partij, ligt het bij de vaststelling van de subsidie voor de afgesplitste partij(en), niet in de rede slechts uit te gaan van de uitgebrachte voorkeurstemmen. Een oplossing kan echter zijn dat de subsidie, in geval van splitsing van partijen, wordt toebedeeld door het totale aan de oude partij toekomende bedrag te delen door het aantal zetels van die partij en het resulterende bedrag per zetel toe te kennen naar gelang een nieuwe partij zetels bezet.

d. subsidiëring van partijen die alleen in de Eerste Kamer zijn vertegenwoordigd

De subsidie wordt nu – naast basisbedragen – verdeeld aan de hand van bedragen per kamerzetel in de Tweede Kamer. De zetels in de Eerste Kamer tellen niet mee, tenzij een partij uitsluitend zetels heeft in de Eerste Kamer. Die partij krijgt dan ook subsidie en wel berekend op basis van de zetels in de Eerste Kamer. Om voor de hand liggende redenen is het niet mogelijk partijen die alleen in de Eerste Kamer zijn vertegenwoordigd te subsidiëren op basis van het aantal kiezers. Daarvoor zou dan ook naar een specifieke oplossing moeten worden gezocht.

6. De openbaarmaking van giften

Uit de huidige Wet subsidiering politieke partijen volgt dat alternatieve financieringsbronnen, bijvoorbeeld in de vorm van giften en sponsoring, onder voorwaarden aanvaardbaar zijn. Bij de wetsbehandeling is ook uiteengezet dat aan deze financieringsbronnen bezwaren kunnen kleven, namelijk indien ze gepaard gaan met ongewenste of onzichtbare beïnvloeding. Reeds de schijn daarvan kan de politieke besluitvorming ernstige schade toebrengen. Het is om deze reden dat ten aanzien van dergelijke inkomsten in ieder geval zoveel mogelijk openheid dient te worden betracht.

Artikel 18 van de Wet subsidiering politieke partijen regelt de openbaarmaking van giften aan politieke partijen. De regeling is inhoudelijk vrijwel identiek aan het convenant dat in 1996 met de partijen werd gesloten. Giften van f 10 000,- of meer moeten openbaar worden gemaakt. Het betreft giften gedaan aan de politieke partij waaronder mede begrepen aan de regionale en lokale onderdelen van de partijorganisatie. De bepaling is gericht op giften afkomstig van het bedrijfsleven of van maatschappelijke instellingen en organisaties. De wettelijke openbaarheidsverplichting heeft geen betrekking op giften van natuurlijke personen. De openbaarmaking van de bedoelde giften van f 10 000,- of meer geschiedt tenminste door vermelding in het financieel verslag van de politieke partij.

Bij de openbaarmaking wordt de hoogte van het bedrag aangegeven en vermeld wie de gever is. Indien de schenker daartegen echter bezwaar heeft gemaakt en uitdrukkelijk anoniem wenst te blijven, kan in afwijking van de hoofdregel naamsvermelding achterwege blijven. In dat geval dient vermeld te worden van wat voor soort bedrijf of instelling de gift afkomstig is. De politieke partij geeft daartoe een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving en vermeldt dan bijvoorbeeld dat de gift verkregen is van een instelling uit het bankwezen of uit de verzekeringsbranche. Ook giften gedaan door Europese instellingen zoals bijvoorbeeld het Europees Parlement – al dan niet via de Europese fracties – vallen onder de reikwijdte van de wetsbepaling.

Voorts dient het totaal van alle giften bekend gemaakt te worden, inclusief die afkomstig van natuurlijke personen.

De wettelijke regeling heeft geen betrekking op giften gedaan aan stichtingen en andere organisaties die werkzaamheden verrichten in het belang van de politieke partijen, hoewel duidelijk zal zijn, dat ook daarover zoveel mogelijk openheid wordt betracht. Strikt genomen heeft de regeling ook geen betrekking op sponsoring. Onder sponsoring wordt dan verstaan het leveren van een financiële bijdrage waarbij ook een reële tegenprestatie wordt verricht. Er is dan geen sprake van een schenking «om niet».

De wettelijke normen zijn niet voorzien van sancties en er is bijvoorbeeld geen strafbaarstelling ingeval van niet-naleving.

7. De sponsoring van politieke partijen

Het onderwerp sponsoring politieke partijen en het daaromtrent stellen van regels, raakt aan het principiële punt in welke mate regels kunnen en moeten worden gesteld ten aanzien van het functioneren van politieke partijen. Zij dienen hun activiteiten immers in vrijheid en onafhankelijkheid te kunnen uitoefenen. Politieke partijen zijn cruciaal voor het goed functioneren van het politieke systeem. Dat brengt echter met zich mee dat er met het oog op de belangen van de rechtsstaat waarborgen dienen te zijn voor het democratisch functioneren van politieke partijen, zoals dat eveneens geldt voor volksvertegenwoordigers. Een voorbeeld biedt de Kieswet die de verkiezingsprocedures regelt opdat deze eerlijk en demo-

cratisch plaatsvinden. Ook regels en gedragsnormen ten aanzien politieke ambtsdragers die beogen de integriteit van bestuur te waarborgen, zou ik als voorbeeld willen noemen.

Waar het gaat om overheidsbemoeienis met de politieke partijen is grote terughoudendheid geboden. Dat geldt zeker waar het betreft het stellen van voorschriften over het functioneren van de partijen. Politieke partijen zijn primair zelf verantwoordelijk voor hun handelen, waarop zij door de samenleving en door de kiezer worden aangesproken. Dat laat echter onverlet dat regels gesteld kunnen en moeten worden indien deze benodigd zijn in het belang van de democratisch rechtsstaat. Het is in dit licht dat de wenselijkheid c.q. de noodzaak van regelgeving over giften en sponsoring politieke partijen moet worden beoordeeld.

De sponsoring van politieke partijen is als gezegd niet zonder risico's. De schijn van belangenverstrengeling kan reeds schadelijk zijn en het vertrouwen van de kiezers op het spel zetten. Eerder gaf ik aan dat bezwaren tegen overheidssubsidie – namelijk het ontstaan van afhankelijkheid en inhoudelijke bemoeienis – zich mogelijk in versterkte mate voordoen bij sponsoring. De overheidssubsidie wordt toegekend op basis van objectieve wettelijke criteria. Aard en standpunten van een politieke partij zijn op geen enkele wijze van invloed op de subsidieaanspraak. Van sponsoring kan dit niet eenvoudigweg worden gezegd. Verwacht mag worden dat de bereidheid van bedrijven om een politieke partij financieel te steunen mede afhankelijk zal zijn van het politieke programma van de partij. Er zal in ieder geval eerder bereidheid zijn tot financiële steun, indien de politieke opvattingen van de partij stroken met de belangen of doelstellingen van het bedrijf of de organisatie.

Het is ook de vraag wat het effect zal zijn van een toename van sponsoractiviteiten op de financiële verhoudingen bij de politieke partijen. Het is onmiskenbaar dat het financieel draagvlak van een politieke partij van invloed is op het functioneren en de positie van een politieke partij. Ik zou daarvoor kunnen verwijzen naar de debatten die gevoerd zijn in het kader van de behandeling van de Wet subsidiëring politieke partijen.

Hoewel verkiezingscampagnes – althans in vergelijking met sommige buitenlandse politieke tradities – relatief sober zijn, betreft dit voor politieke partijen een kostbare aangelegenheid. Het risico bestaat dat indien bepaalde politieke partijen substantieel sponsorgelden verwerven en daarmee hun financieel draagvlak versterken, dit de politieke verhoudingen beïnvloedt. In ieder geval zouden de financiële posities uit balans kunnen raken. In het verlengde hiervan is denkbaar dat als gevolg van de concurrentie een opwaartse spiraal ontstaat. Wanneer enkele partijen ertoe besluiten actief sponsorgelden te werven, zal dit mogelijk ook andere partijen ertoe kunnen brengen dergelijke activiteiten te ontwikkelen. Hoewel «Amerikaanse toestanden» naar mijn oordeel niet direct in het verschiep liggen, zouden dit toch ontwikkelingen zijn die nauwlettend en met zorg gevolgd moeten worden. Dit soort ontwikkelingen zijn zeker moeilijk terug te draaien. Voorkomen dient in ieder geval te worden dat een situatie ontstaat waarin naast het dingen naar de gunst van de kiezer, tevens naar de gunst van financiële sponsors moet worden gestreefd. Indien sponsorgelden een substantieel deel gaan vormen van de financiering van politieke partijen, kan dit bij de kiezers de indruk wekken dat financierende organisaties een invloed hebben op beleid en besluitvorming.

Overigens doet zich in dit verband nog spiegelbeeldige vraag voor, namelijk naar de besluitvorming over de sponsoring bij de bedrijven en organisaties en de kenbaarheid daarvan. Indien bijvoorbeeld een bedrijf besluit een bepaalde politieke partij te financieren, is het de vraag in hoeverre aandeelhouders en werknemers bij deze besluitvorming betrokken zijn of daar over geïnformeerd zijn. Dergelijke vragen doen zich met name ook

voor bij bedrijven die werkzaam zijn in de publieke of semi-publieke sfeer. In het verlengde daarvan zou ik willen wijzen op nutsbedrijven of op bedrijven die voor een bepaalde dienstverlening een monopoliepositie innemen. Burgers en andere afnemers van diensten leveren daarmee feitelijk een indirecte bijdrage aan de gesponsorde politieke partijen. Daarbij kunnen naar mijn oordeel kritische kanttekeningen worden geplaatst.

Politieke partijen moeten in onafhankelijkheid hun politieke standpunten en programma's kunnen bepalen. Gekozen volksvertegenwoordigers mogen in de uitoefening van het door de kiezer gegeven mandaat niet beïnvloed worden door eigen financiële belangen of die van hun politieke partij. Bedrijven en bedrijfstakingen kunnen, evenals andere organisaties en instellingen, onderwerp worden van politiek-maatschappelijk debat. Indien een betrokken bedrijf of organisatie bijdraagt aan de financiering van een politieke partij, leidt dit tot de vraag of dit van invloed is op de standpunten van de partij terzake. Reeds de schijn van belangenverstrengeling kan schade met zich meebrengen. Dergelijke risico's zijn niet slechts beperkt tot de desbetreffende partij, maar hebben betrekking op de democratische besluitvorming als zodanig. Het vraagstuk van de partijfinanciering is daarmee niet alleen een verantwoordelijkheid van de individuele politieke partijen. Het belang van het onderwerp vereist wettelijke regeling. Daarbij doet zich allereerst de vraag voor of een wettelijk verbod op sponsoring mogelijk en wenselijk is.

8. Verbod op sponsoring van politieke partijen en de vrijheid van vereniging

Een verbod op sponsoring van politieke partijen betekent een beperking van de vrijheid van de politieke partijen. Het uitgangspunt dat politieke partijen primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun financiële positie, impliceert ook een eigen verantwoordelijkheid voor de werving van inkomsten. Door een verbod op sponsoring zouden politieke partijen beperkt worden in de mogelijkheid om middelen te werven om hun activiteiten te financieren. Dat raakt aan het grondwettelijk recht van de vrijheid van vereniging (artikel 8 van de Grondwet). Dit recht behoort tot de politieke grondrechten essentieel voor het functioneren van de democratie. Het recht van vereniging is in het bijzonder van belang voor politieke organisaties, maar betreft overigens alle soorten verenigingen.

Aan een vereniging komen bepaalde rechten en vrijheden toe. Een vereniging heeft de vrijheid activiteiten te ontwikkelen en dat behelst mede het recht daarvoor de benodigde gelden te verwerven. De staat dient zich in beginsel te onthouden van inbreuken op activiteiten van verenigingen. De meest vergaande ingreep in de verenigingsvrijheid vormt de mogelijkheid een rechtspersoon verboden te verklaren en te ontbinden in geval diens werkzaamheden in strijd zijn met de openbare orde (artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek). Minder ingrijpend zijn de algemene voorschriften met betrekking tot de organisatie en de structuur van verenigingen, zoals onder meer vastgelegd in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Een verbod op sponsoring van politieke partijen zou een beperking zijn van de vrijheid van vereniging. De Grondwet biedt de mogelijkheid van beperkingen. Het grondwetsartikel staat namelijk onder voorwaarden toe dat de uitoefening van het recht wordt beperkt. Het tweede lid van artikel 8 Grondwet bepaalt dat het recht van vereniging bij de wet kan worden beperkt in het belang van de openbare orde. Daarbij dient tevens te worden voldaan aan de eisen van artikel 11, tweede lid, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Volgens de jurisprudentie dient daarbij aan de volgende voorwaarden te worden voldaan. De inbreuk is

bij de wet voorzien, de inbreuk is noodzakelijk in een democratische samenleving en geschiedt ter bereiking van een of meer van de in artikel 11, tweede lid, genoemde doelen. Bij het vereiste noodzakelijk in een democratische samenleving betreft het met name de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Daarbij gaat het om de vraag of er een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need») is om een inbreuk op het grondrecht te maken en om de vraag of het gebruikte middel in redelijke verhouding staat tot het te bereiken doel.

De bescherming van het verenigingsrecht zoals gewaarborgd in artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM sluit een wettelijk verbod ten aanzien van bepaalde vormen van inkomstenverwerving door politieke partijen niet uit. Verboden of beperkingen zouden gezien de positie van politieke partijen gesteld kunnen worden in het belang van de openbare orde met het oog op het waarborgen van de randvoorwaarden voor de democratische besluitvorming. Daarmee is nog niet gezegd dat een geheel verbod daadwerkelijk gewenst is, nog los van de vraag of dit zou stroken met de genoemde vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Ook hierbij dient de bijzondere positie van politieke partijen in beschouwing te worden genomen. In dat opzicht onderscheiden politieke partijen zich immers van alle andere verenigingen. Politieke partijen zijn weliswaar particuliere organisaties, maar zij functioneren – om met de Raad voor het openbaar bestuur te spreken – op «het snijvlak van overheid en samenleving». Eerder is uiteengezet dat, in verband met die belangrijke positie in het staatsbestel, waakzaamheid is geboden ten aanzien van de wijze waarop de partijorganisaties inkomsten verwerven. Anderzijds brengt de positie van politieke partijen ook met zich mee dat waar het overheidsbemoeienis betreft, uiterste terughoudendheid geboden is. Er dienen zeer zwaarwegende redenen te zijn om een inmenging in de activiteiten van politieke partijen te rechtvaardigen, zeker waar het betreft een verbod op bepaalde activiteiten. Hierboven heb ik een uiteenzetting gegeven van risico's verbonden aan een ontwikkeling waarbij sponsoring een substantieel deel zou gaan vormen van de financiering van politieke partijen. Verboden acht ik vooralsnog te vergaande maatregelen. De overwegingen rechtvaardigen echter een wettelijke regulering van deze activiteiten. Een discussie over de wenselijkheid om regels te stellen over de inkomstenverwerving van politieke partijen vind ik in ieder geval zeer wenselijk. In een aanzet daartoe wil ik voorstellen om te komen tot aanscherping en aanvulling van de huidige regelgeving.

9. Aanscherping openbaarheidsverplichting

De huidige regeling omtrent de inkomsten van politieke partijen is beperkt van opzet, zoals ook in paragraaf 5 is aangegeven. Vooropgesteld zij ook dat integriteit van politieke partijen en het voorkomen van ongewenste belangenverstrengeling niet primair bewerkstelligd kan worden door wetten en regels. Het vereist een democratische instelling alsmede de aan het democratisch proces verbonden controlemechanismen. Een democratische instelling van politieke partijen impliceert openheid ook waar het betreft de verwerving van inkomsten. Transparantie staat voorop. Uniforme, voor alle partijen geldende, regelgeving kan daaraan bijdragen. Ik meen dan ook dat een aanscherping van de huidige regelgeving gewenst is. Daartoe wil ik de elementen van de huidige regeling in ogen-schouw nemen en bezien waar een verbetering mogelijk is.

Op dit moment is voorgescreven dat een gift van meer dan f 10 000,- op jaarbasis door de politieke partij openbaar moet worden gemaakt. Dit bedrag zou verlaagd kunnen worden en bijvoorbeeld gehalveerd. Het gaat er immers om inzicht te geven in de herkomst van giften en bijdragen van enige omvang en dat zou naar mijn oordeel ook moeten gelden voor

giften van enige duizenden guldens. Op deze wijze ontstaat er ook een beter totaalbeeld van dergelijke inkomsten van een politieke partij.

De openbaarmakingsplicht geldt nu uitsluitend voor giften van rechtspersonen. Het betreft derhalve bedrijven, maatschappelijke organisaties en dergelijke. Ik stel voor de openbaarheid algemeen te laten gelden en dus ook betrekking te laten hebben op giften afkomstig van natuurlijke personen. Dat voorkomt in ieder geval dat giften aan de openbaarheid kunnen worden onttrokken door deze te laten geschieden via natuurlijke personen. Een verplichte openbaarmaking van giften van natuurlijke personen betekent dat de gever bekend wordt en dat raakt de privacy van betrokkene. Er dient in dat opzicht een afweging gemaakt te worden en dan dient naar mijn opvatting het belang van de openheid van de partij-financiering doorslaggevend te zijn. Om die reden moet de huidige mogelijkheid, om naamsvermelding van de gever achterwege te laten, geschrapt worden. In alle gevallen dient de herkomst van de giften aan politieke partijen bekend te worden gemaakt.

Openbaarmaking geschiedt nu door vermelding in het jaarverslag van de politieke partij. Informatie over de inkomsten van politieke partijen zou ook meer algemeen toegankelijk moeten zijn. Ik stel derhalve voor de politieke partijen daaromtrent jaarlijks te bevragen, opdat ik uw Kamer daarover kan informeren bij gelegenheid van de jaarlijkse rapportage over de subsidiëring politieke partijen. Tevens zou overwogen kunnen worden om informatie over de inkomsten van politieke partijen toegankelijk te maken door publicatie in de Staatscourant.

En en ander dient uiteraard de geschieden binnen de wettelijke kaders van de privacywetgeving.

De reikwijdte van de openbaarmakingsplicht zou ook verder verbreed kunnen worden. De huidige regeling voor de openbaarmaking betreft de politieke partij en de partijafdelingen en ziet dus niet op giften gedaan aan stichtingen en andere organisaties die voor of in het belang van de partij werkzaamheden verrichten. Een politieke partij zou er voor dienen te dragen dat ook giften aan dergelijke met de partij gelieerde stichtingen en organisaties openbaar worden gemaakt. Een daartoe strekkende uitputtende en bindende wettelijke regeling acht ik vooralsnog echter niet goed denkbaar.

De wettelijke regeling zou expliciet betrekking moeten hebben op sponsoring. De huidige regeling ziet strikt genomen alleen op giften dus op bijdragen «om niet». Het onderscheid tussen de begrippen is overigens niet haarscherp aan te geven. Bij sponsoring is er veelal sprake van een zekere tegenprestatie bijvoorbeeld in de vorm van naamsvermelding van het sponsorend bedrijf. De openbaarmakingsplicht zou financiële bijdragen van derden in brede zin moeten betreffen.

Tenslotte zou ik Uw Kamer nog de mogelijkheid willen voorleggen sancties te verbinden aan de niet-naleving van de wettelijke regels. Daarin is nu nog niet voorzien. Als vorm van sanctie kan gedacht worden aan een vermindering van de subsidie. In ieder geval ben ik van oordeel dat regels omtrent giften en sponsoring politieke partijen van groot belang zijn en dat impliceert dat overtreding van de regels niet zonder gevolgen zou moeten blijven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

Financiering van politieke partijen in het buitenland (Bijlage bij de notitie Financiering van politieke partijen)

1. Inleiding

Om enig inzicht te geven in de bestaande regelgeving omtrent partijfinanciering in andere landen is in deze bijlage daarvan een globaal overzicht te vinden. Voor een aantal landen is op een korte en bondige wijze beschreven welke financieringsbronnen voor politieke partijen van belang zijn. Daarnaast zijn een aantal karakteristieken beschreven van de wet- en regelgeving inzake partijfinanciering. De gegevens die zijn gebruikt voor dit beknopte overzicht zijn onttrokken aan een nog niet gepubliceerd onderzoek van Koole en Nassmacher over partijfinanciering¹.

2. Groot-Brittannië

2.1 Partijfinanciering algemeen

Subsidiëring van politieke partijen is in Groot-Brittannië bescheiden. Van grote betekenis zijn substantiële donaties vanuit het bedrijfsleven of de vakbonden. Enkele incidenten met betrekking tot deze vorm van partijfinanciering vormden aanleiding de regelgeving te herzien. Dit voorjaar is de *Political Parties, Elections en Referendum Bill* aangenomen door het Lagerhuis. Dit wetsvoorstel bevat nieuwe regels over partijfinanciering en de controle daarop.

2.2 Regelgeving met betrekking tot partijfinanciering

Limieten t.a.v. partijinkomsten en -uitgaven.

Het wetsvoorstel bevat voorschriften over de omvang van de uitgaven voor verkiezingscampagnes, afhankelijk van de soort verkiezing. Er worden geen beperkingen gesteld aan de omvang van giften.

Openbaarmaking giften

In het wetsvoorstel is voorgeschreven dat in geval van giften van meer dan 5 000 pond (of 1 000 pond zodra het gaat om een kiesdistrict) het exacte bedrag en de naam van de donateur openbaar moeten worden gemaakt. In de toekomst moeten dergelijke donaties ieder kwartaal worden gerapporteerd aan een op te richten toezichhoudende Verkiezingscommissie. Tijdens verkiezingscampagnes moeten dergelijke donaties binnen een week worden aangemeld.

Financiële verslaglegging

Tot nu toe geschiedt de verslaglegging op vrijwillige basis, maar in het wetsvoorstel is voorgeschreven dat ieder jaar de goedgekeurde jaarverslagen moeten worden ingediend bij de Verkiezingscommissie.

Handhaving

De onafhankelijke toezichhoudende Verkiezingscommissie zal belast worden met de handhaving van de wet die de partijfinanciering reguleert. Op basis van rapportages van de commissie kan de openbare aanklager besluiten om tot vervolging over te gaan.

¹ Comparative Analysis of Political Financing in Established Democracies, dat in het najaar gepubliceerd zal worden in het «Handbook on the Funding of Political Parties» (Stockholm, IDEA), R.A. Koole en K.H. Nassmacher.

3. Duitsland

3.1 Partijfinanciering algemeen

Politieke partijen in Duitsland zijn voor ruim éénderde van hun middelen afhankelijk van de contributies en kleine giften afkomstig van hun leden en aanhangers. Daarnaast zijn partijen voor ongeveer éénderde afhankelijk van overheidssubsidies. Grote donaties en giften vormen minder dan twintig procent van het budget van de politieke partijen. De omvang van de subsidie is voor 40% gerelateerd aan het aantal uitgebrachte stemmen en voor 60% aan de omvang van contributiegeden en kleine giften.

3.2 Regelgeving met betrekking tot partijfinanciering

Limieten t.a.v. partijinkomsten en -uitgaven

In Duitsland bestaan geen wettelijke beperkingen ten aanzien van partij-uitgaven, noch voor wat betreft campagne-uitgaven, noch voor wat betreft reguliere uitgaven. Ook bestaan geen limieten met betrekking tot donaties van natuurlijke personen of rechtspersonen. Feitelijke drempels bestaan wel door het op de jurisprudentie gestoelde verbod op belastingaftrek voor rechtspersonen met betrekking tot hun donaties en de openbaarmakingsverplichtingen.

Openbaarmaking giften

Bij giften van meer dan 20 000 DM moeten politieke partijen in hun jaarverslagen de namen van donateurs en de exacte bedragen vermelden. Alle verslagen en de lijsten met donateurs worden afzonderlijk gepubliceerd.

Financiële verslaglegging

De verplichting tot verslaglegging van zowel inkomsten en uitgaven, als activa en passiva geldt voor de gehele partijorganisatie op zowel lokaal niveau, deelstaatniveau als bondsniveau.

Handhaving

Financiële verslagen moeten jaarlijks worden ingediend bij de voorzitter van de Bondsdag. De Bondsdagadministratie controleert alle verslagen en publiceert ze. Sancties op illegale (niet openbare) partijfinanciering bestaan uit het weigeren van subsidie en het terugvorderen van reeds verleende voorschotten.

4. Zweden

4.1 Partijfinanciering algemeen

De financiering van politieke partijen in Zweden wordt gekenmerkt door een relatief hoog aandeel van overheidssubsidie. Door het ontbreken van regels omtrent de inkomsten en uitgaven van partijen is het moeilijk aan te geven wat exact het aandeel is van overheidssubsidie in het totaal aan inkomsten van partijen. De afhankelijkheid van overheidssubsidies in relatie tot het totaal aan inkomsten varieert van zo'n 40% (Sociaal Democratische Partij) tot ruim 80% (Liberale Partij en Groenen). Er is verder nauwelijks controle op de besteding van de publieke middelen. Naast de landelijke subsidies zijn er ook regionale en lokale subsidiestromen.

4.2 Regelgeving met betrekking tot partijfinanciering

Regelgeving met betrekking tot politieke partijen is schaars in Zweden. Er zijn geen regels over giften, campagne-uitgaven en controle-mechanismen. Partijen hebben in 1980 een convenant gesloten om tot de publicatie van jaarverslagen te komen. Formeel is publicatie van de jaarverslagen niet afdwingbaar.

Subsidiëring vindt vooral plaats op basis van kamerzetels.

5. Frankrijk

5.1 Partijfinanciering algemeen

In 1995 is de wetgeving omtrent partijfinanciering aangescherpt. Tegelijkertijd met een verbod op giften van bedrijven en organisaties aan politieke partijen is het subsidiebudget verdubbeld.

De subsidie aan partijen is voor de helft gerelateerd aan het aantal parlementszetels en voor de helft aan het aantal uitgebrachte stemmen in de eerste verkiezingsronde.

5.2 Regelgeving met betrekking tot partijfinanciering

Limieten t.a.v. partij-inkomsten en -uitgaven

Giften van individuen mogen niet meer bedragen dan 50 000 franc per jaar. Donaties van meer dan 1 000 franc moeten per cheque plaatsvinden. Giften van bedrijven en organisaties aan politieke partijen zijn niet toegestaan.

Openbaarmaking giften

In 1993 is de openbaarmaking ingevoerd van alle giften afkomstig van bedrijven. Met het verbod op dergelijke giften in 1995 is deze openbaarmakingsverplichting afgeschaft.

Financiële verslaglegging

Financiële jaarverslagen moeten worden ingediend bij de *Commission nationale des comptes de Campagne et des Financements Politiques (CCFP)*. Rapportages bieden weinig inzicht in de partijfinanciering omdat o.a. lokale activiteiten van partijen niet zijn inbegrepen en de relaties tussen partijen en aanverwante instellingen onduidelijk zijn.

Handhaving

De CCFP is het toezichthoudende orgaan, maar beschikt slechts over beperkte bevoegdheden. In geval van onregelmatigheden kan de CCFP de openbaar aanklager verwittigen, maar zelfs dan zijn de sancties uiteindelijk bescheiden. Overigens is voor presidentsverkiezingen de *Conseil constitutionnel* de aangewezen toezichthoudende instantie. Ook dit orgaan kan geen electorale sancties opleggen.

6. Australië

6.1 Partijfinanciering algemeen

Politieke partijen in Australië zijn in vergelijking met partijen in Europa beter te typeren als kiesverenigingen c.q. campagneorganisaties. Het aandeel van ledencontributies in de partijfinanciering is daarmee beperkt. Politieke partijen worden sinds 1984 gesubsidieerd. Sinds 1996 is het

subsidiebudget fors verhoogd. Naast de subsidies zijn partijen in belangrijke mate afhankelijk van donaties door bedrijven en instellingen.

6.2 Regelgeving met betrekking tot partijfinanciering

Limieten t.a.v. partij-inkomsten en -uitgaven

De Australische regelgeving kent geen limieten voor zover het gaat om de hoogte van uitgaven van politieke partijen of om de hoogte van giften aan politieke partijen.

Openbaarmaking giften

Er geldt een openbaarmakingsverplichting voor donaties aan partijen vanaf AU\$ 500. Voor giften die jaarlijks meer bedragen dan AU\$ 1 500 moeten ook de namen en adressen van de donateurs worden gepubliceerd.

Financiële verslaglegging

Voor 1996 gold een verplichting tot het opstellen van financiële verslagen met betrekking tot de verkiezingscampagnes. Sinds 1996 dienen partijen financiële jaarverslagen in te dienen bij de Australische Verkiezingscommissie (AEC). Deze controleert de verslagen. De verslagen worden overigens niet gepubliceerd.

Handhaving

De AEC is belast met de organisatie van de verkiezingen en met de handhaving van de regelgeving op het gebied van partijfinanciering. De AEC heeft daartoe enkele honderden personen in dienst. De AEC heeft recht op inzage in de financiële activiteiten van partijen en mag hoorzittingen organiseren.

7. Israël

7.1 Partijfinanciering algemeen

In 1968 is in de Israëlische politiek een *package-deal* gesloten, waarbij meer inzicht in partijfinanciering moest worden geboden in ruil voor overheidssubsidie van politieke partijen. Subsidie wordt in hoofdzaak in relatie tot de verkiezingscampagnes verstrekt. Naast subsidies worden door partijen en door groeperingen die een bepaalde partij steunen, in ruime mate private bronnen aangeboord, zowel in het binnenland als uit het buitenland.

7.2 Regelgeving met betrekking tot partijfinanciering

Limieten t.a.v. partijinkomsten en -uitgaven

Alleen als een politieke partij afziet van subsidiëring gelden geen limieten ten aanzien van donaties of uitgaven van partijen. Partijen mogen alleen giften van individuele kiesgerechtigden ontvangen. Tijdens verkiezingscampagnes geldt daarbij een maximering. Donaties van bedrijven of instellingen aan partijen zijn niet toegestaan. Ook ten aanzien van uitgaven van partijen gelden limieten. De regelgeving terzake wordt in de praktijk echter omzeild door de oprichting van steunbewegingen ten behoeve van bepaalde partijen, inzamelingen voorafgaand aan de verkiezingscampagnes en het benutten van buitenlandse geldbronnen.

Openbaarmaking giften

Openbaarmaking van donateurs en de donaties is niet wettelijk verplicht, maar er is sinds het einde van de jaren '80 een praktijk ontstaan, waarbij grote giften worden gepubliceerd.

Financiële verslaglegging

Partijen zijn verplicht hun campagneverslagen in te dienen. Daarin moet niet alleen het financieel verslag van de partij zelf worden opgenomen, maar ook dat van de gelieerde organisaties.

Handhaving

Overtredingen van de regelgeving met betrekking tot limieten kunnen resulteren in vervolging door de openbaar aanklager. In de praktijk leiden overtredingen voornamelijk tot het (gedeeltelijk) inhouden van subsidie, hoewel volgens de wet ook gevangenisstraffen mogelijk zijn. Daarnaast is het niet ongebruikelijk dat bij overschrijding van de limieten deze met terugwerkende kracht worden verhoogd.

8. Japan

8.1 Partijfinanciering algemeen

Sinds 1976 bestaat er wetgeving met betrekking tot partijfinanciering. Na problemen rond partijfinanciering is in 1994 nieuwe wetgeving ingevoerd. Tot 1994 was meer dan de helft van de inkomsten van politieke partijen en politici afkomstig van donaties van bedrijven. Contributies van leden spelen een ondergeschikte rol mede vanwege de lage organisatiegraad van partijen en het kiesstelsel (single non-transferable vote). Sinds 1994 kunnen politieke partijen ook jaarlijks een aanvraag voor subsidie indienen. Het totale subsidiebudget bedraagt ruim 250 mln US\$.

8.2 Regelgeving met betrekking tot partijfinanciering

Limieten t.a.v. partij-inkomsten en -uitgaven

Regelgeving met betrekking tot beperking van partijuitgaven is in 1994 afgeschaft. Wel bestaan nog limieten ten aanzien van bijdragen afkomstig van individuen en bedrijven aan partijen en gelieerde organisaties.

Openbaarmaking giften

Tot 1994 golden verschillende openbaarmakingsverplichtingen met betrekking tot donaties aan partijen en aan gelieerde organisaties. Voor donaties aan partijen werd voor een lager bedrag reeds openbaarmaking geëist, hetgeen anonieme donaties aan gelieerde organisaties stimuleerde. Iedere politicus mocht een onbeperkt aantal steungroeperingen oprichten. Sinds 1994 moeten giften aan partijen of ondersteuningsorganisaties van meer dan 50 000 yen (ca. 410 US\$) openbaar worden gemaakt.

Financiële verslaglegging

Sinds 1994 zijn politieke partijen verplicht jaarverslagen van inkomsten en uitgaven in te dienen bij de nationale of lokale autoriteiten die zijn belast met de verkiezingsadministratie. Ook dient verantwoording te worden afgelegd over de besteding van de subsidies. Op landelijk niveau publi-

ceert het ministerie van Binnenlandse Zaken de jaarverslagen van de partijen.

Handhaving

De betrokken administratieve organen ontberen controlerende bevoegdheden. Ook ontbreken sanctiemechanismen.

9. Italië

9.1 Partijfinanciering algemeen

Subsidiëring van reguliere activiteiten van politieke partijen is afgeschaft. Voor de partijfinanciering zijn, naast ledenafdrachten en -contributies, donaties van bedrijven en organisaties van betekenis. Subsidie wordt langs twee wegen aan partijen verstrekt: via staatssubsidie op basis van het aantal stemmen dat bij de verkiezingen is uitgebracht en – quasi-publiek – via een vrijwillige belastingafdracht. Belastingbetalers kunnen daarbij toestemming geven voor het afdragen van 22% van hun inkomstenbelasting ten behoeve van het politieke systeem. Het geld komt ten goede aan partijen die met minimaal één parlamentszetel. Naast financiële staatssteun profiteren partijen ook van steun in natura (huisvesting, verzending partijpost etc.).

9.2 Regelgeving met betrekking tot partijfinanciering

Limieten t.a.v. partij-inkomsten en -uitgaven

Privé-ondernemingen zijn vrij in het financieel steunen van politieke partijen. Wel moeten de donaties in de financiële verslagen worden vermeld. Bedrijven met een overheidsbelang van meer dan 20% mogen geen donaties verrichten aan politieke partijen. Er bestaan geen beperkingen voor individuele donaties.

Per verkiezingskandidaat gelden verder beperkingen ten aanzien van de verkiezingsuitgaven. Deze mogen ook slechts een maximumbedrag aan donaties aanwenden ter bekostiging van de campagne.

Openbaarmaking en verslaglegging

Partijen dienen jaarlijks verslag te doen van hun financiële situatie. Een en ander wordt gepubliceerd in de *Gazzetta Ufficiale*, de Italiaanse Staatscourant. De rapportages zijn echter weinig gedetailleerd. Donaties dienen te worden aangemeld bij de Voorzitter van het parlement.

Handhaving

Overtreding van de regelgeving met betrekking tot partijfinanciering kan leiden tot het inhouden van subsidies, boetes en ook celstraf (in geval van overtreding van het verbod op donaties door bedrijven met een overheidsaandeel van meer dan 20%).

10. Spanje

10.1 Partijfinanciering algemeen

Ledenbijdragen spelen nauwelijks een rol in de financiering van politieke partijen in Spanje. Van grote betekenis zijn subsidies en grote donaties. De Spaanse regelgeving is geïnspireerd door de Duitse regelgeving, d.w.z. inclusief een ruim subsidiebudget. Uitgebreide regelgeving gaat echter gepaard met een gebrek aan openbaarmaking.

10.2 Regelgeving met betrekking tot partijfinanciering

Limieten t.a.v. partij-inkomsten en -uitgaven

Donaties door overheidsbedrijven en buitenlandse instituten zijn verboden. Voor campagnegiften geldt voor iedere donateur een maximum. Voor reguliere giften door individuen of organisaties geldt de regel dat het totaal daarvan niet een bepaald bedrag te boven mag gaan.

Openbaarmaking

Openbaarmaking is summier geregeld en de regelgeving terzake wordt nauwelijks nageleefd door het toezichhoudend orgaan.

Financiële verslaglegging

Verslaglegging vindt plaats na iedere verkiezing en jaarlijks aan de *Tribunal de Cuentas*, een vergelijkbaar instituut als de Algemene Rekenkamer.

Handhaving

In geval van onregelmatigheden bij campagnefinanciering kan de openbaar aanklager kan op verzoek van de *Juntas Electorales* tot vervolging overgaan. Voor de reguliere partijfinanciering kan het toezichhoudend orgaan van de overheid slechts het parlement aanbevelen de subsidie aan een partij te korten.

11. De Verenigde Staten van Amerika

11.1 Partijfinanciering algemeen

Financiering van politieke partijen en individuele kandidaten wordt in de VS sterk gereguleerd. Ten aanzien van de niet-federale verkiezingen kent elke staat zijn eigen wetgeving. Politieke partijen in de VS kennen niet zoals in Europa een partijlidmaatschap met daaraan gekoppeld een contributieplicht. Wel zijn partijen voor een belangrijk deel afhankelijk van bijdragen van individuele particulieren (tweederde v.d. campagnegeld en voor de Senaatsverkiezingen en de helft v.d. campagnegeld voor de verkiezingen van het Huis van Afgevaardigden waren afkomstig van particuliere donaties). Kandidaten worden ook vaak gesponsord door zogenaamde *Political Action Committees* (PACs). Bij de verkiezingen van het Huis van Afgevaardigden van 1998 waren de kandidaten voor 35 procent van hun inkomsten afhankelijk van de *Political Action Committees*. Sinds 1971 kent men in de VS voor presidentskandidaten overheidssubsidie. Voor kandidaten voor het congres bestaat geen enkele overheidssubsidie

11.2 Regelgeving met betrekking tot partijfinanciering

Limieten t.a.v. partij-inkomsten en -uitgaven

Voor de uitgaven van zowel presidentskandidaten als kandidaten voor de Senaat of het Huis van Afgevaardigden worden geen limieten gesteld voor de uitgaven. Alleen presidentskandidaten die gebruik maken van overheidssubsidie hebben te maken met limieten. In 1996 bedroeg de limiet t.a.v. van campagne-uitgaven voor kandidaten ruime dertig miljoen dollar. Twintig procent daarvan mag worden gebruikt voor fondswervingsactiviteiten. Er worden ook limieten gesteld aan donaties van individuele particulieren alsmede PAC's. Het is aan bedrijven, vakbonden en buiten-

landers expliciet verboden enige schenking of uitgave te doen die de federale verkiezingen kunnen beïnvloeden.

Openbaarmaking giften

Kandidaten moeten openbaar maken wie hen financieel steunen. Van een ieder die meer dan 200 dollar per jaar bijdraagt moet naam, adres en betrekking worden vermeld.

Financiële verslaglegging

Individuele kandidaten, politieke comités en PACs dienen ter controle hun jaarrekeningen aan de *Federal Election Committee* ter beschikking te stellen.

Handhaving

Actieve handhaving is in handen van de onafhankelijke *Federal Election Committee*. *Hun belangrijkste taak bestaat uit het garanderen van de openbaarheid van de partijfinanciën.*

12. Canada

12.1 Partijfinanciering algemeen

Canada kent evenals de Verenigde Staten een sterk wettelijk regime op het terrein van de partijfinanciering. De Canadese regelgeving op dit gebied is er op gericht om de invloed van grote financiële injecties vanuit het bedrijfsleven of andersoortige instanties te reduceren. Ook zijn er belastingvoordelen voor kleinere donaties. Alhoewel de meeste aanhangers van partijen c.q. kandidaten geen vaste contributie afdragen, ondersteunen veel burgers de partijen financieel. Minder dan 3% van het bedrijfsleven doet aan partijfinanciering. Sinds het midden van de jaren '70 kunnen partijen ook aanspraak maken op overheidssubsidie.

12.2 Controle op partijfinanciering

Limieten t.a.v. partij-inkomsten en -uitgaven

Er bestaan in Canada geen limieten voor de bedragen die particulieren of bedrijven aan partijen doneren. Wel bestaan er redelijk ingewikkelde limieten ten aanzien van de campagne-uitgaven voor kandidaten en partijen. Een geregistreerde politieke partij mag ongeveer een kwart van haar campagne-uitgaven financieren met overheidssubsidie. Voor districtskandidaten geldt een maximum tot 50 procent van uitgavenlimiet.

Openbaarmaking giften

Donaties van meer dan 200 dollar moeten openbaar worden gemaakt. Van de gedschieters wordt de naam en het bedrag dat is gestort vermeld.

Financiële verslaglegging

Alle partijen moeten periodiek zeer nauwkeurig rapporteren over hun financiële huishouding. Hetzelfde geldt voor individuele kandidaten met betrekking tot de gedane verkiezingsuitgaven.

Handhaving

Met de intrede van de Canadese Kieswet in 1974 werd een onafhankelijk

orgaan geschapen dat belast werd met de handhaving van het complexe wettelijke regime. Dit orgaan publiceert tevens alle financiële rapportages, zodat feitelijke informatie over partij-inkomsten en uitgaven voor een ieder toegankelijk zijn.