

Vergaderjaar 2013–2014

32 752

Regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen)

I

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2013

Tijdens de plenaire behandeling van de Wet financiering politieke partijen in de Eerste Kamer op 26 februari jl. heb ik toegezegd om een beleidsreactie op het rapport van de *Group of States against corruption* (GRECO) te geven. Met deze brief voldoe ik aan deze toezegging.

De derde evaluatieronde van GRECO is van start gegaan op 1 januari 2007. Transparantie in de financiering van politieke partijen is één van de thema's in deze evaluatieronde. Op 13 juni 2008 is er een evaluatierapport over Nederland aangenomen. Op 11 juni 2010 is er een zogeheten «compliance report» over Nederland aangenomen, gevolgd door een tweede «compliance report» op 22 juni 2012 en een «interim-compliance report» op 21 juni 2013. Gelet op het feit dat in het rapport van 21 juni 2013 in tegenstelling tot in de eerdere rapporten wordt uitgegaan van de actuele situatie, waarin de Wet financiering politieke partijen van kracht is, reageer ik in deze brief op dit rapport. Het desbetreffende rapport¹ stuur ik u bijgaand toe.

GRECO concludeert in het rapport dat Nederland acht van de dertien aanbevelingen heeft ingevoerd. Dit betreft de volgende aanbevelingen

Aanbeveling i: alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement (politieke partijen en andere groeperingen) verplichten om een financieel jaarverslag in te dienen).

Aanbeveling ii: (i) alle instanties die vertegenwoordigd zijn in het parlement verplichten om hun financiële situatie te rapporteren met de juiste hoeveelheid details, inclusief informatie over inkomsten, uitgaven, schulden en activa, en (ii) een gestandaardiseerde opmaak instellen

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 153284.03

(vergezeld van toepasselijke richtlijnen, indien nodig) voor de financiële verslagen die door alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement moeten worden ingediend.

Aanbeveling v: maatregelen nemen om de transparantie te vergroten in geldinzamelingsacties door instanties die direct of indirect zijn verbonden met politieke partijen en andere groeperingen in het parlement.

Aanbeveling vi: maatregelen nemen ten einde te waarborgen dat de jaarverslagen van politieke partijen, evenals financiële informatie over partijen en andere groeperingen die zijn vertegenwoordigd in het parlement en momenteel nog geen verplichting hebben om te rapporteren, openbaar worden gemaakt aan het publiek.

Aanbeveling x: een duidelijke definitie geven van overtredingen van regels inzake de financiering van politieke partijen en effectieve, evenwichtige en afschrikwekkende sancties voor deze overtredingen invoeren.

Aanbeveling xi: de bepalingen inzake sancties in het wetsontwerp Financiering van politieke partijen verduidelijken, en waarborgen dat de sancties voor overtredingen van regels inzake de financiering van politieke partijen kunnen worden opgelegd aan alle instanties, waaraan het wetsontwerp verplichtingen oplegt.

Aanbeveling xii: (i) passende (flexibele) sancties invoeren voor minder ernstige overtredingen van de regels inzake de financiering van politieke partijen, in aanvulling op de strafrechtelijke sancties voorzien in het wetsontwerp Financiering van politieke partijen, en (ii) in overweging nemen de Kiesraad de bevoegdheid toe te kennen om sancties op te leggen voor de minder ernstige overtredingen van de regels inzake de financiering van politieke partijen.

Aanbeveling xiii: politieke partijen en verkiezingskandidaten advies en training bieden over de toepasselijke regelingen inzake de financiering van politieke partijen.

Nederland heeft derhalve een groot deel van de aanbevelingen van GRECO succesvol geïmplementeerd. Aangezien GRECO geconcludeerd heeft dat Nederland aan deze aanbevelingen voldoet acht ik het niet zinvol om hier nog op te reageren. Ik zal daarom in het vervolg van deze brief alleen ingaan op de aanbevelingen waar Nederland naar de opvattingen van GRECO nog niet (volledig) aan voldoet. Dit gaat om de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling iii: (i) alle groeperingen die zijn vertegenwoordigd in het parlement verplichten minstens één keer per jaar alle schenkingen en legaten die zijn ontvangen van natuurlijke personen (inclusief partijleden) en rechtspersonen openbaar te maken, inclusief informatie over de bron van deze schenkingen (in ieder geval boven een bepaalde drempel), hun aard en waarde; (ii) om de huidige drempel voor openbaarmaking in de wet subsidiëring politieke partijen van € 4.537,80 voor (bedrijfsschenkingen naar een geschikt niveau te verlagen en (iii) om schenkingen van personen van wie de identiteit niet bekend is bij de politieke partij/groepering/kandidaat te verbieden.

De Wet financiering politieke partijen verplicht politieke partijen en aan deze partijen gelieerde instellingen om jaarlijks een overzicht van donaties van boven de € 4.500 openbaar te maken. Het gaat hier om zowel financiële bijdragen als om bijdragen in natura. Het bedrag van € 4.500 is

het resultaat van een afweging tussen enerzijds het belang van zoveel mogelijk transparantie van giften en anderzijds het belang van de privacy van burgers en organisaties die een gift doen aan een politieke partij, maar ook het voorkomen van te hoge administratieve lasten voor politieke partijen. De administratieve lasten dienen, zoals besproken is tijdens de parlementaire behandeling in verhouding te staan tot het achterliggende doel van de wet, namelijk het transparant maken van giften van een zekere omvang, die mogelijk zijn gedaan met het doel om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van een politieke partij, of die indruk zouden kunnen wekken. Bij kleinere bedragen doet het risico van financiële beïnvloeding en daarmee mogelijke afhankelijkheid zich niet voor. Bij het verlagen van de grens van € 4.500 naar een lager bedrag, zoals GRECO voorstelt, zou deze zorgvuldig gekozen balans zijn evenwicht verliezen en ik acht het daarom niet wenselijk, en gelet op de relatief beperkte risico's ook niet noodzakelijk, om het bedrag van € 4.500 te verlagen.

Het aanvaarden van anonieme giften wordt beperkt tot een bedrag van € 1.000. In het geval een politieke partij een anonieme geldelijke bijdrage van meer dan € 1.000 ontvangt, dan is de partij verplicht om het gedeelte dat het bedrag van € 1.000 te boven gaat over te maken op een daartoe door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen rekening. Bij anonieme bijdragen in natura moet het gedeelte van de tegenwaarde dat het bedrag van € 1.000 te boven gaat op die rekening worden overgemaakt. De reden dat anonieme bijdragen niet verboden zijn is omdat het risico van financiële beïnvloeding zich hier, gezien de geringe omvang van deze bedragen, niet voordoet. Overigens hoeven ook niet-anonieme giften van € 1.000 of minder niet geregistreerd te worden door de politieke partij en is ook daarvan niet de naam van de gever bekend. Ik acht het daarom niet noodzakelijk om anonieme schenkingen geheel te verbieden.

Erfstellingen en legaten vallen buiten de reikwijdte van de wet. De reden daarvoor is dat openheid van giften ertoe moet leiden dat een ieder zich een oordeel kan vormen over de vraag of de politieke standpuntbepaling mogelijk wordt beïnvloed door financiële relaties die daar een persoonlijk voordeel mee zouden willen behalen. Juist dit laatste element ontbreekt bij erfstellingen en legaten. Er is daarom voor gekozen om hier geen regels voor in de wet op te nemen en ik zie geen aanleiding om de wet op dit punt te wijzigen.

Aanbeveling iv: (i) de toepasselijkheid van toekomstige voorzieningen over schenkingen (en mogelijke begrenzingen aan schenkingen) uit te breiden naar plaatselijke en regionale/provinciale afdelingen van politieke partijen en (ii) ervoor zorgen dat de rekeningen van politieke partijen worden samengevoegd, inclusief de rekeningen van de plaatselijke en regionale/provinciale afdelingen, in overeenstemming met artikel 11 van Recommendation rec (2003)4 over gemeenschappelijke regels ter bestrijding van corruptie in de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes.

Aanbeveling vii: maatregelen nemen om transparantie te vergroten in inkomsten en uitgaven van politieke partijen op plaatselijk niveau.

In de Wet financiering politieke partijen is bepaald dat verenigingen die hebben deelgenomen aan de verkiezingen voor de Eerste en Tweede Kamer, de provinciale staten, de gemeenteraad, de deelraad en het algemeen bestuur van een waterschap en ten minste één zetel hebben behaald verplicht zijn om een giftenreglement op te stellen. In dit reglement moet de vereniging bepalen hoe zij omgaat met bijdragen en

de openbaarmaking daarvan. Op dit moment is er in Nederland derhalve al regelgeving over de transparantie van donaties aan lokale politieke partijen. Bovendien heeft het kabinet in het regeerakkoord het voornemen geuit om de Wet financiering politieke partijen uit te breiden naar het decentrale bestuur. Ik werk op dit moment aan de uitvoering van dit voornemen en ben voornemens om voor het eind van dit kalenderjaar een wetsvoorstel van deze strekking openbaar te maken en in consultatie te doen. GRECO heeft inmiddels in het laatste rapport zijn steun voor dit voornemen uitgesproken en ik verwacht daarom dat GRECO dit wetsvoorstel als een betekenisvolle stap in de richting van het vergroten van de transparantie in de inkomsten en uitgaven van politieke partijen op het lokale niveau zal zien.

Aanbeveling viii: (i) onafhankelijk toezicht op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes instellen, in overeenstemming met artikel 14 van Recommendation Rec (2003)4 en (ii) voorzien in een orgaan dat wordt belast met de uitvoering van dit toezicht met voldoende bevoegdheden en financiële en personele middelen.

Aanbeveling ix: nadere maatregelen nemen om het onafhankelijk en onpartijdig functioneren van de Kiesraad en zijn secretariaat te waarborgen bij zijn toekomstige controlerende taken ten aanzien van de regels inzake de financiering van politieke partijen.

Tijdens de plenaire behandeling van de Wet financiering politieke partijen in zowel de Tweede als de Eerste Kamer is uitvoerig van gedachten gewisseld over de vraag waar de uitvoering van de subsidiëring en het toezicht op de naleving van de financieringsvoorschriften door politieke partijen zou moeten worden belegd. Hierbij is onder meer gesproken over de vraag of het toezicht niet bij de Kiesraad zou moeten worden belegd, hetgeen aanvankelijk ook het uitgangspunt was (aanbeveling ix ziet nog op deze situatie). Het is echter niet wenselijk geacht om de Kiesraad bloot te stellen aan een discussie die in een enkel geval zou kunnen ontstaan met een politieke partij over een bepaalde beslissing, bijvoorbeeld over de kwalificatie van een rechtspersoon als neveninstelling. Het is van groot belang dat de uitvoering van de taken door de Kiesraad als centraal stembureau voor de verkiezing van de leden van de Eerste en de Tweede Kamer en het Europees Parlement volstrekt onomstreden is. Voor het aanzien van de Kiesraad, en daarmee voor het aanzien van het verkiezingsproces als geheel, is het van fundamenteel belang dat er niet de minste discussie over eventuele partijdigheid van de Kiesraad kan ontstaan.

Uiteindelijk is ervoor gekozen om het toezicht te beleggen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor beslissingen waar mogelijk discussie met een politieke partij over kan ontstaan, wordt de Minister geadviseerd door de Commissie toezicht financiën politieke partijen, die op korte termijn zal worden ingesteld. Dit betreft de volgende onderdelen van de Wet financiering politieke partijen:

- het aanwijzen van een rechtspersoon als neveninstelling van een politieke partij;
- het op verzoek van een politieke partij om veiligheidsredenen mogelijk achterwege laten van de gegevens van natuurlijke personen;
- het opleggen van een bestuurlijke boete.

Indien de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voornemens is om van één van deze bevoegdheden gebruik te maken zal hij de commissie om advies vragen. Wat betreft de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, kan de commissie ook advies geven indien de Minister geen voornemen heeft om een dergelijke boete op te

leggen. De Minister kan daarna een gedegen afweging maken bij zijn beslissing. Vervolgens kan daarover desgewenst een discussie met de Kamers gevoerd worden en kan de Minister verantwoording afleggen over zijn beslissingen aan de Staten-Generaal. Dit biedt naar mijn mening een voldoende garantie voor een onpartijdige uitvoering van de wet, wat in mijn ogen de achtergrond is van het advies van GRECO om een onafhankelijk toezichtorgaan in te stellen. Ik deel de conclusie van GRECO dat Nederland niet volledig aan aanbeveling viii voldoet dan ook niet.

De reden dat ik deze conclusie niet deel is dat Nederland een democratische traditie kent waarin groot belang wordt gehecht aan de vrijheid van vereniging en daaruit voortvloeiend de onafhankelijke positie van politieke partijen. Het gevolg daarvan is dat de Nederlandse overheid zich van oudsher zeer terughoudend opstelt waar het zaken betreft die politieke partijen aangaat. Dit geldt zowel voor deelname aan de verkiezingen, als voor het verkrijgen van subsidie. Hieraan zijn slechts beperkte, formele eisen gekoppeld. Dit komt ook duidelijk naar voren in de Wet financiering politieke partijen, waar zowel uitvoering als toezicht plaatsvindt op basis van objectieve wettelijke regels die geen ruimte laten voor inhoudelijke bemoeienis of vooringenomenheid. Nederland verschilt hierin van een aantal andere Europese landen, waarin veel meer eisen aan politieke partijen worden gesteld en de rol van de overheid een ander, meer interveniërend karakter heeft. Dit komt onder meer duidelijk naar voren in de discussies over het voorstel voor een verordening betreffende een statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen. Hoewel ik de redenering achter de aanbeveling van GRECO om een aparte, zelfstandige autoriteit in te stellen vanuit de brede Europese context dan ook kan begrijpen, acht ik dit niet passend in de Nederlandse democratische traditie. Bij de evaluatie van de wet, die over enkele jaren plaats zal vinden, zal ook het toezicht worden geëvalueerd. In het geval dat uit deze evaluatie naar voren zou komen dat de onafhankelijkheid van het toezicht onvoldoende is gewaarborgd zal worden bezien of het noodzakelijk is om hier consequenties aan te verbinden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk