

Vergaderjaar 2001–2002

27 422

Financiering politieke partijen

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2002

Hierbij zend ik u de Notitie herijking Wet subsidiëring politieke partijen. De notitie vloeit voort uit een toezegging aan Uw Kamer. Zoals ook in de inleiding van de notitie is verwoord, heeft het huidige kabinet deze toezegging gestand willen doen en het met inachtneming van de demissionaire positie wenselijk geoordeeld de notitie uit te brengen. De notitie beoogt de basis te bieden voor de noodzakelijke gedachtevorming over de diverse onderwerpen inzake de partijfinanciering en aanknopingspunten te bieden voor komende beraadslagingen.

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

Notitie

Herijking Wet subsidiëring politieke partijen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	De financiële positie van politieke partijen	5
3.	De subsidieverlening	8
4.	De functies van politieke partijen	11
5.	Uitbreiding subsidiabele doelen	12
6.	Transparantie giften en sponsoring	16
7.	Beperking giften en sponsoring	24
8.	Lokale en regionale partijen	27
9.	Het toezicht op de naleving van de regels	29
10.	Overzicht keuzes en opties	30
Bijlage 1	Inkomsten politieke partijen 2000 ¹	
Bijlage 2	Wetenschappelijk Advies ¹	
Bijlage 3	Financiering van politieke partijen in buitenland ¹	

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Inleiding

Politieke partijen vervullen een essentiële functie binnen het stelsel van de representatieve democratie. Ze vormen een onmisbare schakel tussen de overheid en de samenleving. Ook in de toekomst zullen politieke partijen noodzakelijk blijven als instituties die verschillende maatschappelijke belangen tegen elkaar afwegen, zorgen voor participatie in het besluitvormingsproces, vorm geven aan verkiezingen en die de functie van rekrutering en selectie van politieke functionarissen vervullen. In het belang van het democratisch bestel dienen politieke partijen hun functies naar behoren te kunnen vervullen. Een gezonde financiële positie is hiervoor een basisvoorwaarde. De overheidssubsidie beoogt daar een bijdrage aan te leveren. Uit de voorwaardenscheppende taak van het Rijk voor het democratisch bestel vloeit de zorg voort voor een adequaat niveau alsmede een transparant systeem van inkomsten van politieke partijen.

Verschuillende ontwikkelingen geven aanleiding tot een bezinning op het beleid en een heroverweging van een aantal aspecten van het wettelijk regime. In de notitie Financiering politieke partijen die in het najaar van 2000 aan de Kamer is gezonden worden meerdere aspecten van het vraagstuk van de partijfinanciering behandeld en worden voorstellen gedaan voor wijzigingen en verbeteringen¹. Naar aanleiding van deze notitie en ook bij andere gelegenheden heeft over het onderwerp van de partijfinanciering meermaals overleg plaatsgevonden. Het kabinet heeft daarbij toegezegd te komen met een notitie inzake de herijking van de Wet subsidiëring politieke partijen. De Kamer heeft aangegeven deze notitie aanstonds te willen ontvangen. Daarop is door mij toegezegd dat de Kamer de notitie nog voor de komende verkiezingen kon verwachten.² Met de toezending van de onderhavige notitie heeft het kabinet de gedane toezegging gestand willen doen, uiteraard met inachtneming van de bij een demissionaire situatie passende verantwoordelijkheid. De notitie beoogt de basis te bieden voor de gedachtevorming over de noodzakelijke wetswijzigingen. Er wordt uitvoerig ingegaan op de probleemstellingen en de keuzes die daarbij voorliggen. Wijziging en verbetering van de Wet subsidiëring politieke partijen is in meerdere opzichten noodzakelijk. In deze notitie wordt beschreven welke opties daarbij aan de orde zijn. Ik meen dat op deze wijze voldoende bouwstenen worden aangedragen voor een gedegen meningsvorming over de verschillende onderwerpen.

Waar het de subsidie betreft, is in de eerdergenoemde notitie Financiering politieke partijen reeds ingegaan op de overwegingen die aan de huidige overheidssubsidie ten grondslag liggen alsmede op de trend van dalende ledentallen en de daarmee verbonden inkomstendaling. Om politieke partijen beter te kunnen faciliteren is medio 1999 de Wet subsidiëring politieke partijen tot stand gebracht. Het voornaamste doel van deze wet is gelegen in de instandhouding en zo mogelijk versterking van de intermediaire positie van landelijke politieke partijen in ons democratisch bestel. De wet voorziet in een directe subsidiëring van de politieke partijen. Met de wet is de voorwaardenscheppende rol van de rijksoverheid ten aanzien van het functioneren van de politieke partijen ook verruimd. De invoering ervan betekende een verhoging van het subsidiebudget met 20% tot ruim € 4 500 000. De bestedingsmogelijkheden van de subsidie door de politieke partijen werden bovendien uitgebreid.

Ook na de totstandkoming van de Wet subsidiëring politieke partijen is de financiële positie van politieke partijen blijvend onderwerp van aandacht geweest. Enerzijds blijven politieke partijen geconfronteerd met een verlies aan inkomsten uit ledencontributies. Anderzijds moeten politieke

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 422, nr. 1.

² Handelingen II, nr. 42, blz. 3102 en 3110.

partijen steeds meer investeren om op een moderne en interactieve wijze te kunnen communiceren met hun achterban en het electoraat.

Overheidssubsidie is van wezenlijk belang om de positie van politieke partijen binnen ons staatsbestel te ondersteunen. Niet valt in te zien waarom een zeer beperkt deel van de kiesgerechtigden, namelijk de leden van politieke partijen, een groot deel van de kosten van de voeding en instandhouding van de Nederlandse democratie moet opbrengen. Daarbij dient onder ogen te worden gezien dat politieke partijen over een beperkt aantal alternatieve financieringsbronnen beschikken en dat deze vanuit het gezichtspunt van het algemeen belang enkel onder strenge voorwaarden kunnen worden benut.

In de notitie Financiering van politieke partijen zijn de volgende inkomstenbronnen van politieke partijen onderscheiden. Er zijn allereerst de contributies en overige door partijleden gegenereerde bijdragen die van oorsprong de financiële basis van politieke partijen vormen. Als tweede categorie is er de overheidssubsidie. Giften en sponsoring door bedrijven en maatschappelijke organisaties vormen de derde categorie. De discussie over de overheidssubsidie en die over sponsoring van politieke partijen door bedrijven en organisaties kunnen niet los van elkaar worden gezien. In de eerder genoemde notitie partijfinanciering werden voorstellen gedaan tot aanscherping van de wettelijke regels inzake giften en sponsoring. Deze notitie bevat nu een nadere beschrijving en uitwerking van deze voorstellen. In dit verband wordt tevens gewezen op de motie Rehwinkel c.s. waarmee de regering wordt verzocht na te gaan hoe zou kunnen worden besloten tot het beperken van de mogelijkheden van sponsoring.¹

De discussie over het niveau van overheidssubsidiëring moet worden gezien in het licht van een mogelijke toename van het aantal sponsoractiviteiten van politieke partijen. Wanneer de trend van een verder dalend ledental van politieke partijen zich voortzet, zou bij een gelijk blijvend niveau van de overheidssubsidie – en een te verwachten stijging van de uitgaven – de behoefte kunnen ontstaan om inkomsten te verwerven bij het bedrijfsleven en andere particuliere organisaties. Zowel aan overheidssubsidie als aan partijsponsoring kleven nadelen. Als het gaat om overheidssubsidiëring moet voorkomen worden dat er een te grote financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid ontstaat. Politieke partijen zijn immers onafhankelijk van de overheid opererende organisaties die geen onderdeel van de staat dienen te worden. Een grote afhankelijkheid van giften uit het bedrijfsleven of van maatschappelijke organisaties brengt echter andere risico's met zich mee. Wanneer dergelijke giften immers gericht zijn op beïnvloeding van partijen, komt het vertrouwen van burgers in de politiek in het geding. Reeds de schijn dat politieke partijen niet meer in volstrekte onafhankelijkheid hun posities kunnen bepalen, is schadelijk voor het democratisch bestel.

Bij de Eerste Kamer is in behandeling het wetsvoorstel dat voorziet in een verhoging van de in de Wet subsidiëring politieke partijen vastgelegde subsidiebedragen.² Daarmee wordt voorgesteld om deze bedragen zodanig te verhogen dat het totale subsidiebudget voor politieke partijen wordt verdubbeld tot ruim € 9 000 000. Met de subsidieverhoging wordt uitvoering gegeven aan de motie Rehwinkel c.s.³ In deze motie wordt het kabinet opgeroepen om de overheidssubsidie aan politieke partijen tot dit niveau te verhogen.

In deze notitie zal tevens de positie van politieke partijen in de lokale democratie worden besproken. Zogenoemde lokale partijen maken een substantieel deel uit van de lokale volksvertegenwoordiging. Ingevolge de

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 422, nr. 3.

² Kamerstukken I, 2001/2002, 27 894, nr. 225.

³ Kamerstukken II, 2000/2001, 27 422, nr. 2.

Wet subsidiëring politieke partijen komen alleen partijen voor subsidie in aanmerking die in de Staten-Generaal zijn vertegenwoordigd. De vraag is of niet ter versterking van de kwaliteit van de lokale politiek een gerichte vorm van ondersteuning geboden zou moeten worden.

Ten behoeve van de voorbereiding van deze notitie zijn adviezen ingewonnen. Met betrekking tot het vraagstuk van de politieke partijen op lokaal en regionaal niveau zijn het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om een visie gevraagd. In verband met de openbaarmaking van giften van natuurlijke personen is advies gevraagd aan het College bescherming persoonsgegevens (CBP). Vanuit een wetenschappelijke invalshoek is een tweetal hoogleraren verzocht in meer algemene zin over de diverse aspecten te adviseren. Het betreft prof. dr. R. B. Andeweg van de Universiteit Leiden en prof. mr. H. R. B. M. Kummeling van de Universiteit Utrecht. Deze hoogleraren zijn betrokken bij de voorbereiding van de notitie in die zin dat hen verzocht is commentaar te leveren op ontwerp teksten en suggesties te doen. Tevens hebben zij desgevraagd vanuit een wetenschappelijke invalshoek naar aanleiding van een ontwerp tekst een aanvullend advies opgesteld. Dit advies is als bijlage (wetenschappelijk advies) bij deze notitie opgenomen.

Voorts is op basis van bevraging een inventarisatie verricht van de inkomsten van politieke partijen en is een vergelijkend overzicht gemaakt van stelsels partijfinanciering in enkele andere landen. Ook deze overzichten zijn als bijlage opgenomen.

2. De financiële positie van politieke partijen

Politieke partijen zijn voor de financiering van hun activiteiten afhankelijk van verschillende soorten inkomstenbronnen. Contributiebijdragen van de partijleden maken daar van oudsher een belangrijk deel vanuit. Sinds het proces van ontzuiling dat in de jaren zestig in gang werd gezet, kunnen politieke partijen echter minder vanzelfsprekend rekenen op financiële steun van verwante maatschappelijke organisaties en eigen partijleden. Om die reden ontvingen partijen eind jaren zestig voor het eerst financiële steun van de overheid. Overheidssubsidie maakt dus al zeer lang deel uit van de inkomsten van partijen. Het subsidiëren van politieke partijen is in ons land echter altijd gepaard gegaan met een discussie over de relatie tussen overheid en politieke partijen. Te veel overheidssubsidie zou volgens sommigen een conserverende werking hebben op het partijensysteem en bovendien kunnen leiden tot een te grote afhankelijkheid van overheidsmiddelen. Anderzijds wordt overheidssteun veelal geprefereerd boven financiering door het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

De financiële positie en de inkomsten van politieke partijen zijn onderwerp van debat. Dessalniettemin zijn eenduidige gegevens over de inkomsten van politieke partijen zeer beperkt beschikbaar. Uiteraard kan men kennis nemen van de afzonderlijke jaarrekeningen van politieke partijen. De discussie over de partijfinanciering is gebaat bij een systematisch overzicht van de financiële gegevens. Om deze reden is de politieke partijen gevraagd om aan de hand van een vragenlijst voor het boekjaar 2000 inzicht te verschaffen over de inkomsten van de partij en de instellingen die de financiële positie van de partij beïnvloeden.

In bijlage 1 zijn de door de partijen aangeleverde gegevens weergegeven. Er is uitgegaan van negen inkomstencategorieën.¹ Opgemerkt zij dat enige terughoudendheid is geboden bij het beoordelen van de gepresenteerde cijfers. Politieke partijen administreren hun inkomsten niet allemaal op strikt dezelfde wijze. Niet elke post op de staat van baten en lasten is

¹ In de bijlage zijn deze categorieën nader toegelicht.

zonder meer vergelijkbaar met een dergelijke post bij andere partijen. Een voorbeeld vormen de contributiebijdragen. De ene partij rapporteert onder «contributie-inkomsten» alleen het gedeelte bestemd voor de nationale partijorganisatie, terwijl de andere partij bij de «baten» alle contributie-inkomsten opneemt om vervolgens onder de «lasten» de doorgifte aan lokale partijorganen te registreren.

Door herschikking is de onderlinge vergelijkbaarheid van de inkomstengegevens waar mogelijk verbeterd. Aangezien beoogd is om een beeld te geven van de daadwerkelijke inkomsten van de politieke partijorganisatie in brede zin – inclusief gelieerde instellingen – zijn onderling doorgesluisde bedragen zoals dotaties van en aan gelieerde instellingen en fondsen, zoveel mogelijk weggelaten. De eigen inkomsten van de regionale en lokale partijafdelingen zijn eveneens buiten beschouwing gelaten.

Tabel 1. Totale inkomsten per politieke partij (2000)

PvdA	€ 7 183 109
VVD	€ 4 900 203
CDA	€ 6 234 776
D66	€ 1 641 525
GroenLinks	€ 2 371 921
SP	€ 3 629 833
RPF	€ 799 903
GPV	€ 737 799
SGP	€ 969 381
OSF	€ 198 905
Totaal	€28 667 357

De door de politieke partijen aangeleverde cijfers laten zien dat door de partijen gezamenlijk een bedrag van € 28 667 357 aan inkomsten wordt gegenereerd. In bovenstaande tabel 1 zijn de totale inkomsten per politieke partij weergegeven. In het jaar 2000 werden de meeste inkomsten gegenereerd door de PvdA; ruim 7 miljoen euro. De OSF genereerde een bedrag van € 198 905 hetgeen neerkomt op het kleinste bedrag aan inkomsten van alle partijen.¹

Tabel 2. Totaal inkomsten politieke partijen per inkomstencategorie (2000)

Contributies	€ 13 300 893	46,4%
Subsidie	€ 7 459 076	26,0%
Afdr. pol. func.	€ 3 589 424	12,5%
Giften	€ 1 369 422	4,8%
Kapitaal	€ 953 327	3,3%
Activiteiten	€ 841 764	2,9%
Onroerend goed	€ 802 594	2,8%
Doorbel.derden	€ 158 410	0,6%
Overig	€ 192 446	0,7%
Totaal	€28 667 357	100%

Tabel 2 geeft het totaal aan inkomsten weer, uitgesplitst per inkomstencategorie. Uit de tabel blijkt dat de inkomsten van politieke partijen in 2000 nog steeds voor het grootste deel bestonden uit contributie-inkomsten (ruim 46%). Voorts waren partijen gemiddeld voor een kwart van hun inkomsten afhankelijk van overheidssubsidie. De derde grote inkomstenbron voor partijen werd gevormd door de afdrachten van politieke functionarissen. Veel partijen kennen een regeling waarbij volksvertegenwoordigers en politieke ambtsdaggers een bepaald deel van hun vergoeding of bezoldiging afstaan aan de partij. Gemiddeld vormen deze bijdragen 12,5% van de totale inkomsten. Giften, anders dan de reguliere contributies en bijdragen, vormden in totaal 4,8% van het totaal aan inkomsten. Het grootste deel daarvan namelijk 4,1% was afkomstig van natuurlijke personen (leden en niet-leden), terwijl 0,4% afkomstig was van rechtspersonen. Het inkomen onder overige (10,3%) betreft diverse

¹ Hierbij zij opgemerkt dat deze politieke partij bestaat uit een koepelorganisatie waarvan lokale en provinciale partijen lid zijn.

inkomstenbronnen zoals inkomsten uit partijactiviteiten, kapitaal en doorbelaste kosten aan derden.

Tabel 3. Overheidssubsidie (2000)

PvdA	€ 1 582 544	22,0%
VVD	€ 1 290 710	26,3%
CDA	€ 991 464	15,9%
D66	€ 564 995	34,4%
GroenLinks	€ 580 720	24,5%
SP	€ 1 326 763	36,6%
RPF	€ 332 443	41,6%
GPV	€ 287 124	38,9%
SGP	€ 331 103	34,2%
OSF	€ 171 211	86,1%
Totaal	€7 459 076	26%

In tabel 3 is te zien hoeveel overheidssubsidie elke partij in 2000 ontving en welk percentage dat ten opzichte van de totale inkomsten vormde. Uit de tabel blijkt dat bij de kleinere partijen (RPF, GPV, SGP, SP en OSF) tezamen met D66 de overheidssubsidie een relatief belangrijk deel van het totale inkomen vormde. Ook bij deze partijen bleef het percentage overheidssubsidie ten opzichte van de totale eigen inkomsten onder de 50%. Alleen de OSF vormde daarop met 86,1% een uitzondering.

De meeste subsidie (ruim 58% van de totale subsidie) wordt uitgekeerd op basis van de Wet subsidiëring politieke partijen. Voorts ontvingen partijen subsidie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland (15% van de totale subsidie). Om en nabij de 6% van de totaal ontvangen subsidie is afkomstig vanuit het Mediabudget en wordt uitgekeerd voor het maken van uitzendingen in het kader van de zendtijd voor politieke partijen. Ongeveer 3% van de subsidie is afkomstig vanuit de Europese Unie ten behoeve van informatievoorziening over de EU.

Het bedrag dat de SP aan overheidssubsidie ontvangt, is in vergelijking met de overige partijen relatief hoog. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat deze partij bij de opgave ook de secretariaatsvergoedingen vanuit de EU, alsmede de fractievergoedingen voor provinciale en lokale fracties aanmerkt als subsidie aan de politieke partij.

In de inleiding van deze notitie is reeds opgemerkt dat het subsidiebudget zal worden verhoogd (per 2001). Dit betekent dat in vergelijking met 2000 de inkomsten van politieke partijen voor een groter deel uit de overheidssubsidie zullen bestaan. In de discussie rond het subsidiëren van politieke partijen heeft het mogelijk ontstaan van een financiële afhankelijkheid van de overheid altijd een belangrijke rol gespeeld. De wetenschappelijke adviseurs hebben eveneens gewezen op de risico's van een dergelijke ontwikkeling. Zij doen de suggestie om, naar Duits voorbeeld, in de wet vast te leggen dat de overheidssubsidie aan een partij de som van de door die partij zelf ontvangen inkomsten niet mag overschrijden. Ook zouden mogelijk procedurele waarborgen ingebouwd kunnen worden om lichtvaardige subsidieverhogingen tegen te gaan. Dergelijke instrumenten lijken mij niet op voorhand ondenkbaar. In ieder geval is gewenst dat – ook meer stelselmatig – gegevens beschikbaar zijn over de ontwikkeling van de eigen inkomsten van politieke partijen en hoe die zich verhouden tot de overheidssubsidies. Alsdan zou bezien kunnen worden of de ontwikkelingen nopen tot nadere voorzieningen.

Tabel 4. Afdrachten politieke functionarissen (2000)

PvdA	€ 886 261	12,3%
VVD	€ 0	0,0%
CDA	€ 282 785	4,5%
D66	€ 35 380	2,2%
GroenLinks	€ 632 997	26,7%
SP	€ 1 729 311	47,6%
RPF	€ 22 689	2,8%
GPV	€ 0	0,0%
SGP	€ 0	0,0%
OSF	€ 0	0,0%
Totaal	€3 589 424	12,5%

Naast contributiebijdragen en overheidssubsidie ontvangen de meeste partijen ook afdrachten van bestuurders en volksvertegenwoordigers. Het gaat hier meestal om een deel van de bezoldigingen en vergoedingen die bijvoorbeeld wethouders en raadsleden voor hun werkzaamheden ontvangen.

Tabel 5. Giften (2000)

PvdA	€ 240 790	3,4%
VVD	€ 104 453	2,1%
CDA	€ 522 046	8,4%
D66	€ 84 567	5,2%
GroenLinks	€ 51 568	2,2%
SP	€ 57 721	1,6%
RPF	€ 84 639	10,6%
GPV	€ 94 972	12,9%
SGP	€ 114 090	11,8%
OSF	€ 14 578	7,3%
Totaal	€1 369 422	4,8%

Tabel 5 bevat een weergave van de door de partijen ontvangen giften in het jaar 2000. Het percentage giften maakte over het geheel genomen een beperkt deel uit van de totale inkomsten. De tabel laat zien dat bij de kleinere partijen het percentage iets hoger was dan bij de grotere partijen. Bij de RPF, GPV, SGP maakten deze giften meer dan 10% van de totale inkomsten uit. In de overzichtstabel (in de bijlage) zijn de giften nog eens opgesplitst in een viertal subcategorieën: giften van natuurlijke personen, giften van rechtspersonen, legaten en giften door middel van declaraties. Het overgrote deel van de giften was afkomstig van natuurlijke personen. Giften van rechtspersonen komen voor, maar zijn over het geheel genomen beperkt van omvang. In absolute zin ontvangen PvdA en VVD de meeste giften van rechtspersonen. In relatieve zin gaat het om respectievelijk 0,5% en 1,5% van de totale inkomsten van deze partijen.

3. De subsidieverlening

In deze paragraaf wordt ingegaan op de meer praktische en administratieve aspecten van de subsidieverlening, alsmede op de bedragen die feitelijk aan subsidie zijn toegekend. Daarmee wordt tevens voorzien in de informatievoorziening, bedoeld in artikel 17 van de Wet subsidiëring politieke partijen.

De wet is per 1 juli 1999 in werking getreden. De wet betekende in meerdere opzichten een wijziging van de bestaande subsidiepraktijk. Naast de nieuwe – op de Awb toegesneden – subsidievoorschriften, was een wezenlijke wijziging dat de politieke partijen zelf direct aanspraak op de subsidie verkregen. Voorheen hadden de gelieerde instellingen recht op subsidie op basis van verschillende ministeriële regelingen. Met de invoer-

ring van de wet dienden de politieke partijen zorg te dragen voor het indienen van de aanvragen en daarbij benodigde schriftelijke stukken. Na de invoering van de wet is er sprake geweest van een zekere gewenningsperiode. De meeste partijen waren nog niet in staat tijdig aanvragen in te dienen, dat wil zeggen binnen de in de wet voorziene termijnen. In veel gevallen waren de bij de aanvraag benodigde schriftelijke stukken onvolledig of ontoereikend. Inzet van het ministerie hierbij is steeds geweest enerzijds het correct toepassen van de wettelijke voorschriften, maar daarbij anderzijds de politieke partijen, gelet op de invoeringssituatie, zoveel mogelijk te begeleiden en te informeren. In dit verband is onder meer een brochure uitgebracht over de inhoud en de toepassing van de wet.¹

Onverlet de bijzondere positie van politieke partijen, geldt dat de rechtmatigheid van de besteding van de subsidie gewaarborgd moet zijn. Doel van de vereisten omtrent het aanvragen van de subsidie is, zoals ook in zijn algemeenheid geldt, de situatie te voorkomen dat bij de vaststelling van de subsidie moet worden geconstateerd, dat subsidievoorschotten onterecht zijn verleend en teruggevorderd dienen te worden. Deze situatie heeft zich in het verleden helaas enkele malen heeft voorgedaan. Overigens mag aangenomen worden dat bij de voorgestane verruiming van de subsidiabele doelen, het met subsidiabele activiteiten onderbouwen van een aanvraag voor de politieke partijen eenvoudiger zal worden.

Er heeft zich een discussie voorgedaan over het in de wet voorziene systeem van het kasstelsel en de toerekening van indirecte uitgaven aan activiteiten. Ook het wetenschappelijk advies besteedt aandacht aan het vereiste van het kasstelsel en acht de argumentatie voor dit vereiste niet overtuigend.

Het kasstelsel impliceert dat voor een bepaald jaar geen subsidie kan worden verstrekt met betrekking tot bepaalde posten die in een stelsel van baten en lasten kunnen worden opgevoerd, zoals met name afschrijvingen, reserveringen, voorzieningen en transitoria. Dergelijke posten bieden in het algemeen minder zekerheid over de daadwerkelijke besteding voor subsidiabele activiteiten. Bij het hanteren van een kasstelsel kan worden volstaan met een *review-benadering* dat wil zeggen een beoordeling op afstand van de financiële administratie van de politieke partij. Alles overwegend kom ik echter tot de conclusie dat mits onder randvoorwaarden ook bij een baten- en lastenstelsel een toereikende verantwoording mogelijk moet zijn. Daarbij heb ik tevens in ogenschouw genomen het voornemen om de subsidiabele activiteiten te verruimen, waardoor de mogelijkheden voor politieke partijen om subsidie binnen de wettelijke kaders te besteden aanzienlijk worden verbreed.

De vraagpunten omtrent de wijze van toerekenen van kosten naar activiteiten blijken van tijdelijke aard te zijn geweest. Aangezien de wet uitgaat van het subsidiëren van activiteiten, komen uitgaven met betrekking tot personeel, huisvesting en het partijbureau op zichzelf bezien niet in aanmerking voor subsidie. Door het toerekenen van dergelijke uitgaven aan subsidiabele activiteiten kunnen echter ook deze indirecte uitgaven in aanmerking komen voor subsidiëring. Daarbij behoeft men niet de techniek van het tijdschrijven te hanteren, maar kan volstaan worden met een eenvoudiger techniek van toerekening, bijvoorbeeld het op basis van percentages schatten hoeveel indirecte uitgaven kunnen worden toegerekend aan een activiteit.

Een aanpassing van de wet lijkt aangewezen waar het betreft de wijze waarop ten behoeve van de subsidie voor de politieke jongerenorganisaties het bedrag per lid van de jongerenorganisatie wordt berekend. Ingevolge artikel 6 van de wet, wordt dit bedrag berekend door een bepaalde beschikbaar budget te delen door het totaal aantal leden van alle leden van de jongerenorganisaties. Op deze wijze is de regeling budget-

¹ Ter inzage gelegd bij het centraal informatiepunt Tweede Kamer, kamerstukken II, 2001–2002, 27 894, nr. 6.

tair neutraal. Het betekent echter dat het bedrag per jongerenlid pas kan worden vastgesteld, indien het totaal aantal jongerenleden is bepaald. Dit betekent dat indien een of meer partijen de gegevens niet tijdig ter beschikking stellen, het bedrag niet (definitief) kan worden vastgesteld. Een andere benadering die uitgaat van een vast bedrag per jongerenlid of in ieder geval van een vervroegde peildatum zou de voorkeur hebben.

Overigens is in de notitie partijfinanciering reeds aangegeven dat er het voornemen is de subsidiegrondslag te herzien. De subsidietoedeling wordt daarbij niet meer op kamerzetels gebaseerd, maar op het aantal op de politieke partij uitgebrachte stemmen. Kiezers geven op die wijze niet alleen een stem aan de partij van hun voorkeur, maar zorgen er ook voor dat deze partij in staat is zijn werk naar behoren te vervullen. Tegelijkertijd worden politieke partijen daarmee nadrukkelijker gestimuleerd een appèl te doen op de kiezers om een stem uit te brengen. Onder andere in Duitsland heeft men voor deze grondslag gekozen (zie bijlage 3). De suggestie van de wetenschappelijke adviseurs om het ledental mee te wegen bij de bepaling van de subsidie zou naar mijn opvatting niet overgenomen moeten worden. Leden – zoals ik in deze notitie nog zal onderstrepen – zijn van groot belang voor het goed functioneren van een politieke partij. Het is mede om die rede dat wordt voorgesteld ledenwerving als subsidieabele activiteit aan te merken. Ik meen echter dat het belang van een politieke partij voor het democratisch bestel en het draagvlak in de samenleving afgeleid moet worden uit het aantal kiezers dat zich achter een partij heeft geschaard en niet met het aantal leden dat een partij heeft. Een partij met – relatief – veel leden, maar weinig kiezers, dient als andere partijen slechts op het laatste criterium subsidie te verkrijgen. De verkiezingsuitslag is dan ook de meest voor de hand liggende grondslag voor subsidietoedeling.

In ondertaande tabellen is weergegeven welke subsidiebedragen op grond van de Wet subsidiëring in de periode van 1999 tot met 2001 zijn toegekend.¹ Naast het bedrag van de totale subsidie is aangegeven welke bedragen daarvan zijn geoormerkt ten behoeve van het politieke wetenschappelijk instituut en de politieke jongerenorganisatie.

Tabel 6. Subsidie 1999 (half jaar)

	Totale subsidie 1999	Politieke wetenschappe- lijk instituut	Politieke jongeren- organisatie
VVD	€ 435 403	€ 143 181	€ 62 926
CDA	€ 359 157	€ 118 067	€ 61 979
PvdA	€ 502 078	€ 162 715	€ 71 036
D66	€ 191 942	€ 76 209	€ 20 261
GroenLinks	€ 167 314	€ 67 838	€ 20 732
SGP	€ 131 304	€ 45 514	€ 51 655
RPF	€ 108 280	€ 45 514	€ 28 630
SP	€ 96 383	€ 51 095	€ 0
OSF	€ 62 917	€ 39 933	€ 0
GPV	€ 90 655	€ 42 723	€ 19 372
Totaal	€ 2 145 433	€ 792 786	€ 336 591

¹ Het betreft de subsidie-aanspraken. Deze kunnen in verband met de voorschotsverlening, afwijken van de feitelijke betalingen in een jaar. De per 2001 voorgenomen subsidieverhoging is niet meegerekend.

Tabel 7. Subsidie 2000

	Totale subsidie 1999	Politiek wetenschappe- lijk instituut	Politieke jongeren- organisatie
VVD	€ 895 365	€ 295 798	€ 125 883
CDA	€ 712 621	€ 243 913	€ 98 695
PvdA	€ 1 024 339	€ 336 153	€ 133 869
D66	€ 397 242	€ 157 438	€ 42 576
GroenLinks	€ 349 518	€ 140 143	€ 46 704
SGP	€ 304 927	€ 94 023	€ 140 385
RPF	€ 227 220	€ 94 023	€ 62 678
SP	€ 199 110	€ 105 553	€ 0
OSF	€ 268 369	€ 82 493	€ 0
GPV	€ 191 801	€ 88 258	€ 44 543
Totaal	€ 4 432 116	€ 1 637 795	€ 695 332

Tabel 8. Subsidie 2001 (definitieve vaststelling moet nog plaatsvinden)

	Totale subsidie 2001	Politiek wetenschappe- lijk instituut	Politieke jongeren- organisatie
VVD	€ 898 233	€ 295 798	€ 128 751
CDA	€ 720 466	€ 243 913	€ 106 540
PvdA	€ 1 032 814	€ 336 153	€ 142 344
D66	€ 397 926	€ 157 438	€ 43 260
GroenLinks	€ 347 674	€ 140 143	€ 44 860
SGP	€ 303 590	€ 94 023	€ 139 048
RPF	€ 255 071	€ 94 023	€ 90 529
SP	€ 199 110	€ 105 553	€ 0
OSF	€ 129 974	€ 82 493	€ 0
GPV*	€ 147 258	€ 88 258	€ 0
Totaal	€ 4 432 116	€ 1 637 795	€ 695 332

* De jongerenorganisatie van het GPV is opgegaan in de jongerenorganisatie van de RPF.

4. De functies van politieke partijen

De subsidiëring van politieke partijen geschiedt vanuit de overweging dat de partijen essentiële functies vervullen binnen het democratisch bestel. De intermediaire positie van politieke partijen is nog steeds cruciaal voor de werking van de Nederlandse democratie. De functies die de partijen vervullen kan men als volgt onderscheiden.

Vertolking van meningen

De eerste en belangrijkste functie betreft de vertolking van bij de bevolking bestaande wensen en opvattingen. De uitoefening van deze functie maakt dat partijen kunnen worden getypeerd als «preferentiemakelaars». Zij brengen in concurrentie met elkaar de vraag naar en het aanbod van overheidsbeleid bij elkaar.

Aggregatie of integratie

De weging van wensen en belangen, de zogenaamde aggregatie- of integratiefunctie, vormt een tweede kenmerk van politieke partijen. Op dit punt onderscheiden zij zich van belangengroepen. Politieke partijen vertegenwoordigen in tegenstelling tot one-issue-bewegingen een heel scala aan belangen en streven ernaar bij hun positiebepaling een gewogen keuze te maken. Daartoe worden discussies gevoerd op bijvoorbeeld ledenvergaderingen en partijcongressen. Doordat zij deel uitmaken van

het democratisch besluitvormingsproces, kunnen politieke partijen daadwerkelijk keuzes maken tussen verschillende wensen en eisen.

Rekrutering en selectie

Politieke partijen hebben de belangrijke taak hebben om te zorgen voor voldoende geschikte kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen zoals parlement, gemeenteraden en provinciale staten alsmede voor de verschillende politiek-bestuurlijke ambten. De rekruterings- en selectie-functie behoort tot de essentiële en tevens unieke kerntaken van politieke partijen.

Mobilisatie

Als vierde functie is er de mobilisering van het electoraat. Politieke partijen moeten burgers mogelijkheden geven om te kiezen. Burgers moeten worden gemotiveerd om de gang naar de stembus te maken en tussen relevante alternatieven te kiezen.

Socialisatie

Ten slotte wordt ook vaak de politieke socialisatie van leden als taak van partijen genoemd. Door vorming en scholing, die plaatsvindt op basis van een bepaalde maatschappijopvatting of levensbeschouwing, worden de leden van de partij met de eisen van het functioneren van de vertegenwoordigende democratie bekend gemaakt.

Een aantal activiteiten die voortvloeien uit de hierboven beschreven functies van politieke partijen komen thans voor subsidie in aanmerking. In artikel 5 van de Wet subsidiëring politieke partijen wordt de opsomming gegeven van activiteiten waartoe de subsidie kan worden aangewend. Voor subsidie komen in aanmerking: politieke vormings- en scholingsactiviteiten, informatievoorziening aan leden, het onderhouden van contacten met zusterpartijen in het buitenland, het onderhouden van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van zusterpartijen in het buitenland, politiek-wetenschappelijke activiteiten en activiteiten in verband met politiek jongerenwerk. Uitgaven zoals bijvoorbeeld personeels- en kantoorkosten, reis- en verblijfsuitgaven komen voor subsidie in aanmerking voor zover zij direct samenhangen met subsidiabele doelen. Ten aanzien van de politieke jongerenorganisaties en de politiek-wetenschappelijke instituten gelden geoordeelde bedragen.

5. Uitbreiding subsidiabele doelen

Anders dan vaak wordt aangenomen kunnen politieke partijen geen subsidie kunnen krijgen voor eerder genoemde hoofdfuncties en essentiële politieke activiteiten. Volgens de huidige wet zijn activiteiten die verband houden met het «wervend optreden» van politieke partijen van subsidie uitgesloten. Ledenwerving of het rekruteren voor politieke functies komen bijvoorbeeld niet voor subsidie in aanmerking. Het informeren van burgers of het uitdragen van politieke standpunten komen evenmin voor overheidssubsidie in aanmerking. De wet behoeft naar mijn oordeel op deze punten heroverweging. In het onderstaande zal worden uiteengezet dat ook de volgende activiteiten van een overheidssubsidie voorzien zouden moeten worden:

- ledenwerving,
- werving en selectie van politieke ambtsdragers,
- informatievoorziening en verkiezingscampagnes.

Ledenwerving

In het kader van de totstandkoming van de Wet subsidiëring politieke partijen is meermaals gesproken over het belang van ledenwerving. Zoals eerder in deze notitie aangegeven, ben ik er geen voorstander van om het ledental bepalend te doen zijn voor de hoogte van de subsidie. Desalniettemin is vanzelfsprekend dat leden van politieke partijen van groot belang zijn. Reeds vanuit de notie dat politieke partijen verenigingen zijn en verenigingen slechts optimaal kunnen functioneren door de activiteiten van leden, moet grote waarde worden gehecht aan de inzet van die partijleden en de activiteiten die zij vervullen. Dat geldt zeker gezien het belang en de complexiteit van de activiteiten die van politieke partijen worden verwacht. Op dit moment komt uitsluitend de informatievoorziening aan leden voor subsidie in aanmerking. De partijen zouden de overheidssubsidie echter ook moeten kunnen aanwenden voor het werven van nieuwe leden of het betrekken van niet-leden bij hun activiteiten.

Werving en selectie van politieke ambtsdragers

Kosten die verband houden met het werven van kandidaten voor politieke functies komen nu niet voor subsidie in aanmerking. Met uitzondering van scholing en vorming zijn activiteiten van politieke partijen die te maken hebben met het «personeelsbeleid» voor politieke ambtsdragers nu niet subsidiabel. Ik meen dat dit een tekortkoming is van de huidige regelgeving. De activiteiten gericht op rekrutering en selectie van politieke ambtsdragers behoren tot de belangrijke taken van politieke partijen. Het is in het belang van het democratisch bestel en het functioneren van het openbaar bestuur dat voldoende geschikte kandidaten beschikbaar zijn voor vertegenwoordigende lichamen en voor het vervullen van andere politieke bestuursfuncties. Voor het vraagstuk omtrent de knelpunten die zich bij de rekrutering van kandidaten voordoen, wil ik verwijzen naar de nota positie en functioneren politieke partijen alsmede naar de diverse schriftelijke stukken inzake de financiële rechtspositie van gemeente- en provinciebestuurders.¹

Het uitbreiden van de subsidiabele doelen met werving en selectie acht ik tevens van belang voor de activiteiten van politieke partijen gericht op werving en scholing van groepen en minderheden die nu nog onvoldoende gerepresenteerd worden en die daarvoor nog ontoereikend zijn toegerust. Daarmee kan ook een bijdrage geleverd worden aan het realiseren van bijvoorbeeld de streefcijfers op het terrein van vrouwen in politiek en openbaar bestuur.²

Naast het werven voor politieke functies, zou ook de begeleiding tijdens en na het vervullen van deze functies onder de subsidiabele doelen gebracht moeten worden. Wat dit laatste betreft, wijs ik op de discussie aangaande de wenselijkheid van outplacement-faciliteiten.³ In aanvulling op de op outplacement gerichte rechtspositionele voorzieningen⁴, zouden activiteiten die politieke partijen op dit terrein vervullen voor subsidie in aanmerking moeten komen.

Informatievoorziening en verkiezingscampagnes

Bij de totstandkoming van de huidige Wet subsidiëring politieke partijen is er expliciet voor gekozen om het voeren van verkiezingscampagnes niet subsidiabel te maken. Meer in het algemeen komt informatievoorziening van politieke partijen aan kiezers nu niet voor subsidie in aanmerking. Daar is destijds vanaf gezien vanuit de zorg dat dit zou kunnen leiden tot een mogelijk te grote afhankelijkheid van politieke partijen van de rijksoverheid op een zeer essentieel onderdeel van hun functioneren.

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 27 424, nr. 1 en 27 263.

² Zie de jaarlijkse voortgangsrapportage vrouwen in politiek en openbaar bestuur.

³ Zie ook motie Luchtensveld terzake, Kamerstukken II, 1999–2000-, 22 043, nr. 24.

⁴ Kamerstukken II, 1999–2000, 27 263, nr. 1, blz. 12.

Het is onmiskenbaar een kerntaak zoal niet een *raison d'être* van politieke partijen de kiezers te informeren over partijpolitieke standpunten en over alternatieve beleidskeuzes op tal van maatschappelijke terreinen. Het bewegen en motiveren van burgers tot participatie in het politieke besluitvormingsproces vormt eveneens een belangrijke taak van politieke partijen. Politieke partijen ondervinden hierbij vandaag de dag veel concurrentie van andere maatschappelijke organisaties die dikwijls met inzet van veel financiële middelen moderne en interactieve communicatiemogelijkheden benutten om burgers te bereiken. Politieke partijen zouden de media en de nieuwe vormen van communicatietechnologie beter moeten kunnen gebruiken bij de uitoefening van hun intermediaire functie.

Naar mijn opvatting is een heroverweging aangewezen en is overheidssteun voor de communicatiefunctie en een daartoe strekkende verruiming van de subsidiabele doelen verantwoord. Dit betekent ook dat de regeling ter bekostiging van de productie van uitzendingen in het kader van de zendtijd politieke partijen definitief zou kunnen komen te vervallen.¹ Voor deze programma's maar ook voor andere zendtijd en het gebruik van andere media kunnen de politieke partijen de algemene subsidie aanwenden. In dat opzicht komt er dus meer bestedingsvrijheid. De politieke partijen moeten hun boodschap op een moderne manier en naar eigen inzicht voor het voetlicht kunnen brengen. Daarbij past het in brede zin subsidiëren van informatievoorzienende activiteiten. Met deze opvatting wordt tegemoet gekomen aan de motie Rehwinkel c.s.² waarin indirect wordt gepleit voor een verbreding van de subsidiabele doelen, zodat ook de investeringen in informatie en communicatietechnologie (ICT) kunnen worden gefinancierd met overheidssubsidie. Hiervoor dient echter afweging te worden gemaakt. Bij de bedoelde uitbreiding van de subsidie dienen alle aspecten onder ogen dienen te worden gezien. In het onderstaande wil ik op deze overwegingen wat uitvoeriger ingaan.

Inhoudelijke bemoeienis

Een belangrijk aspect betreft het reeds genoemde punt dat er een financiële overheidsafhankelijkheid gaat ontstaan voor wat betreft politieke kernactiviteiten van politieke partijen. Het feit dat een activiteit van een politieke partij met overheidsgeld wordt gefinancierd, mag niet tot de conclusie leiden dat die concrete activiteit ook wat de inhoud betreft door de overheid wordt ondersteund. Aan de subsidies van politieke partijen ligt uiteraard de algemene gedachte ten grondslag dat de activiteiten van politieke partijen belangrijk zijn en voor overheidssubsidie in aanmerking komen. Reeds eerder is echter aangegeven dat van een inhoudelijke bemoeienis geen sprake kan zijn en derhalve ook niet van enigerlei verantwoordelijkheid voor de activiteiten van politieke partijen als zodanig. Desalniettemin zouden zich hier knelpunten kunnen voordoen in die situatie waar opvattingen of activiteiten van een politieke partij als discutabel zijn aan te merken. Het meest pregnant doet dit dilemma zich voor daar waar het betreft uitlatingen of gedragingen met een discriminatoir karakter.

Dit vraagstuk kan zich ook nu reeds voordoen. Indien activiteiten van een meer uitgesproken partijpolitieke aard ook voor overheidssubsidie in aanmerking komen, zoals het formuleren en verspreiden van politieke standpunten, zal een discussie over de wenselijkheid en de toelaatbaarheid van overheidsfinanciering in het concrete geval echter eerder en explicieter aan de orde kunnen komen. Als voorbeeld zou genoemd kunnen worden de maatschappelijke discussie over een onvolwaardige positie van vrouwen in de organisatie van een politieke partij. Vraagstukken van deze aard zijn ook aan de orde geweest bij de beraad-

¹ Tijdelijke regeling subsidiëring zendtijd politieke partijen, 7 november 2001, Stcrt. 2001, nr. 216. Deze regeling vervalt met ingang van 1 januari 2004.

² Kamerstukken II, 2000–2001, 27 422, nr. 2.

slagingen die zijn gevoerd bij de totstandkoming van de Wet subsidiëring politieke partijen. Deze hebben geleid tot de in artikel 15 opgenomen regeling. Op grond van deze regeling wordt de subsidie gestaakt bij onherroepelijke veroordeling van de partij wegens discriminatie. Het betreft alle strafbaar gestelde vormen van discriminatie. Aan de bepaling ligt de gedachte ten grondslag dat het in beginsel niet aan de (subsiërende) overheid is om te oordelen over het optreden en de politieke standpunten van politieke partijen. Om deze reden is de maatregel tot stopzetting van de subsidie gekoppeld aan een onafhankelijk rechterlijk oordeel.¹

Besloten zou kunnen worden de subsidiabele doelen te verruimen tot activiteiten gericht op het informeren over politieke opvattingen. Deze verruiming dient dan echter te geschieden met handhaving en de erkenning van het uitgangspunt dat de overheidssubsidie geschiedt zonder inhoudelijke bemoeienis en zonder overheidsverantwoordelijkheid voor de gesubsidieerde activiteiten. Dat uitgangspunt zou dus ook moeten gelden voor uitlatingen gedaan in het kader van gesubsidieerde politieke informatievoorziening. De controle van de subsidie zal slechts de rechtmatigheid van de besteding van de gelden betreffen.

Verkiezingsuitgaven

Een beslissing om ook activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes voor subsidie in aanmerking komen, is van een principiële aard en dient weloverwogen te geschieden. Aandachtspunt dient te zijn dat de situatie kan ontstaan dat de beschikbaarheid van extra financiële ruimte leidt tot een toename van het gebruik van moderne media en met name van radio- en televisieuitzendingen.

In een internationaal perspectief zijn in Nederland de uitgaven voor verkiezingscampagnes nog weinig omvangrijk. Het blijkt dat politieke partijen in toenemende mate middelen aanwenden voor bijvoorbeeld reclamezendtijd. De mogelijkheid om goede verkiezingscampagnes te kunnen voeren acht ik in het belang van de democratie en als zodanig zeker niet onwenselijk, met name indien deze zijn gericht op inhoud. Voor een gemotiveerde keuze moet de kiezer goed geïnformeerd zijn.

In een verkiezingscampagne worden kiezers op de hoogte gesteld van politieke thema's en alternatieven. Ontwikkelingen zouden echter niet mogen leiden tot bovenmatige verkiezingsuitgaven. Vermeldenswaard in dit verband is dat er landen zijn waar ter voorkoming van buitensporige verkiezingsuitgaven beperkingen zijn gesteld aan de middelen die door politieke partijen voor verkiezingscampagnes kunnen worden aangewend. Zoals in deze notitie nog zal worden uiteengezet, is het huidige kabinet er vooralsnog geen voorstander van om dergelijke beperkingen te stellen. Bezien moet echter worden wat de effecten zijn van het beschikbaar stellen van extra middelen voor verkiezingscampagnes en dergelijke activiteiten. Het zou geen goede ontwikkeling zijn indien extra middelen leiden tot steeds hogere uitgaven voor publiciteit waarbij deze – als gevolg van onderlinge competitie – weer leiden tot de behoefte aan nieuwe extra middelen. Waar het deze zorg betreft, vertrouw ik in eerste instantie op de eigen verantwoordelijkheid van de politieke partijen. Ik zou er voorstander van zijn om periodiek gegevens te blijven verzamelen over de financiële positie van de politieke partijen en daaromtrent de Kamer te informeren. Mede op basis van deze gegevens zou bezien kunnen worden of nadere maatregelen noodzakelijk zijn.

Nieuwe politieke partijen

Het subsidiëren van campagne-activiteiten brengt de principiële vraag met zich mee hoe om te gaan met politieke partijen die nog geen vertegenwoordigers hebben in Tweede of Eerste Kamer. Van een systeem

¹ Kamerstukken II, 1997–1998, 25 704, nr. 5, blz. 21.

waarin subsidie voor de presentatie aan de kiezers alleen door zittende partijen kan worden ontvangen, zou volgens sommigen een conserverende werking kunnen uitgaan. Voorkomen moet worden dat de overheidssubsidie de concurrentiepositie van gevestigde politieke partijen te zeer versterkt ten koste van nieuwe partijen. Gewezen kan in dat verband worden op de zendtijd politieke partijen, waarbij ingevolge de Mediawet in een verkiezingsperiode ook zendtijd wordt toegewezen aan partijen die deelnemen aan verkiezingen, maar nog geen zetels hebben verworven. Daarbij geldt dan het vereiste dat zij in alle kieskringen aan de verkiezingen moeten deelnemen. Ook de eerder genoemde tijdelijke ministeriële regeling met betrekking tot de zendtijd politieke partijen voorziet in een subsidiemogelijkheid voor politieke partijen zonder kamerzetels maar die in alle kieskringen aan de verkiezingen deelnemen.

Een mogelijkheid zou zijn om ook een overheidssubsidie ingevolge de Wet subsidiëring politieke partijen mogelijk te maken voor nieuw aan verkiezingen deelnemende politieke partijen. De partij zou dan wel aan alle overige vereisten van deze wet moeten voldoen. Het zou niet moeten gaan om een structurele subsidie, maar om een eenmalig subsidiebedrag om met name verkiezingskosten te financieren zoals ook nu reeds geldt voor de toegewezen zendtijd politieke partijen.

Bij deze overweging dient ook de keerzijde te worden gezien. Tegengegaan moet worden dat politieke partijen zonder serieuze intenties al te eenvoudig en zonder financieel risico aan verkiezingen kunnen deelnemen, omdat de kosten door de subsidie worden bestreken. Bij het streven naar een eerlijk verkiezingsproces dient in dit opzicht een balans te worden gezocht tussen enerzijds het beginsel van gelijke kansen en anderzijds het voorkomen van lichtvaardige kandidaatsstelling. Men vergelijkte de in de Kieswet opgenomen waarborgsom van € 11 250 die politieke partijen ter beschikking moeten stellen, willen zij kunnen meedoen aan de Tweede-Kamerverkiezingen.¹ Deze waarborgsom is ingevoerd om er voor te zorgen dat het aantal in te dienen kandidatenlijsten enigszins wordt beperkt om daardoor de keuze voor de kiezers overzichtelijk te houden. Ik acht een dergelijke drempel in het belang van het verkiezingsproces. Verwezen kan in dit kader ook worden naar de recente wijziging van de Kieswet, waarbij het vereiste van inlevering van ondersteuningsverklaringen is afgeschaft voor die politieke partijen die reeds zitting hebben in het orgaan waarvoor de verkiezing wordt gehouden.² De Kieswet kent derhalve reeds enige voordelen voor gevestigde politieke partijen.

Het lijkt alles afwegende juist dat er een subsidiemogelijkheid moet komen voor nieuwe politieke partijen. De randvoorwaarden dienen in de wet te worden uitgewerkt. Een mogelijkheid is dat de subsidie pas daadwerkelijk – en achteraf – wordt toegekend als de partij bij de verkiezing zetels verwerft. Een andere variant is dat er voor de subsidie voor een nieuwe partij sprake moet zijn van een zekere bestendigheid van de partij. Daartoe zou bepaald kunnen worden dat voor de aanspraak op het subsidiebedrag de politieke partij in alle kieskringen moet deelnemen en bijvoorbeeld reeds aan eerdere verkiezingen moet hebben deelgenomen en daar een bepaald percentage van de uitgebrachte stemmen moeten hebben behaald.

6. Transparantie giften en sponsoring

Politieke partijen beschikken slechts over beperkte alternatieve financieringsbronnen. Eén van de alternatieve financieringsbronnen wordt gevormd door giften van particuliere organisaties en vormen van partij-sponsoring. Evenals een meerderheid in de Tweede Kamer³ ben ik van mening dat een ontwikkeling in deze richting niet zonder risico's is, zoals ook in de eerdere notitie partijfinanciering is uiteengezet.

¹ Artikel H 12 Kieswet.

² Zie Kamerstukken II, 2000–2001, 27 673, nr. 3, par. 5.

³ Motie Rehwinkel c.s., kamerstukken II, 2000/2001, 27 422, nr. 3 en de motie Rehwinkel c.s. kamerstukken II, 2001/2002, 27 894, nr. 11.

Het onderwerp sponsoring en het daaromtrent stellen van regels, raakt aan het principiële punt in welke mate regels kunnen worden gesteld ten aanzien van het functioneren van politieke partijen. Regels inzake de financiering van politieke partijen zijn gericht op het waarborgen van de integriteit en de onafhankelijkheid van de politieke partijen. Politieke partijen zijn de dragers van het politieke systeem. De bijzondere positie van politieke partijen in ons bestel komt met name tot uitdrukking in het feit dat zij als zodanig geen deel uitmaken van het publieke bestel, maar daarin wel een vitale randvoorwaarde vervullen. De partijen hebben een grote invloed op zowel de samenstelling van bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organen als de inhoud van de publieke besluitvorming. De invloed op deze besluitvorming vindt met name plaats via een proces van verkiezingen, waarbij de stem van iedere kiesgerechtigde burger even zwaar telt (*one man, one vote*). Oneigenlijke beïnvloeding van dit democratische proces is ongewenst.

Volksvertegenwoordigers moeten bij hun oordeelsvorming niet beïnvloed worden door eigen financiële belangen of die van hun politieke partij.¹ Dat geldt uiteraard als voor geldbedragen aan politieke functionarissen en partijen als tegenprestatie gunstige overheidsbeslissingen worden geleverd. Corruptie en omkoping dienen met strafrechtelijke middelen te worden bestreden. Dergelijke praktijken dienen helder te worden onderscheiden van particuliere giften en bijdragen zonder onheuse bedoelingen. Veelal geschieden bijdragen vanuit een sympathie voor een politieke groepering die zich vertaalt in de bereidheid de activiteiten van de politieke partij ook in financiële zin te ondersteunen. Dergelijke financiële bijdragen, waarvan de omvang zoals in paragraaf 2 beschreven voornog beperkt lijkt, zijn binnen de Nederlandse wetgeving toegestaan, mits voldaan wordt aan daaromtrent gestelde regels inzake de openbaarheid van de bijdragen. De huidige regels zijn echter uitermate beperkt en ontoereikend om de vereiste transparantie te waarborgen.

Zeker bezien in een internationaal perspectief zijn de Nederlandse regels omtrent transparante partijfinanciering zeer beperkt. Een zekere normering van de financiering van politieke partijen dient onderdeel te zijn van een hedendaagse democratische rechtsstaat. Overigens worden er in dit verband ook op internationaal niveau initiatieven ontwikkeld. Door de Europese Unie wordt een statuut voorbereid inzake de financiering van de Europese politieke partijen. Door de Raad van Europa wordt met betrekking tot de financiering van politieke partijen gewerkt aan aanbevelingen terzake.

Ons land kent geen traditie waarin de overheid zich bemoeit met het intern functioneren van politieke partijen. Regelgeving voor politieke partijen wordt in verband gebracht met inmenging in het particuliere domein van de politieke verenigingsvrijheid. Zowel in ons land als in andere democratische staten is vanuit de zorg voor het democratisch bestel in de afgelopen decennia een zekere overheidsbemoeienis met het functioneren van politieke partijen gegroeid. Voor een groot deel bestaat deze uit het scheppen van randvoorwaarden met name in de vorm van eerder beschreven overheidssubsidie. Anderzijds bestaan er ook in Nederland reeds enige regels inzake de financiering van politieke partijen gericht op de transparantie en de integriteit van het democratisch proces. Deze regels zijn echter zeer beperkt en bijvoorbeeld niet voorzien van sancties.

Het uitgangspunt is dat politieke partijen primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun handelen, waarop zij door de samenleving en door de kiezers kunnen worden aangesproken. Het staat politieke partijen dan in beginsel ook vrij om zelf te bepalen op welke wijze zij aan financiële middelen komen en hoe zij deze besteden. In de notitie partijfinanciering is echter uiteengezet dat er nadelen kleven aan een ontwikkeling waar bedrijfs-

¹ In de Handreiking integriteit bestuurders in gemeenten en provincies wordt onder meer ingegaan op het voorkomen van belangenverstrengeling.

sponsoring een wezenlijk onderdeel zou worden van de financiering van de Nederlandse politieke partijen.¹ Genoemd is onder meer het risico dat een toename van sponsoractiviteiten de financiële verhoudingen tussen partijen zal beïnvloeden. Aangenomen moet worden dat de bereidheid van bedrijven en organisaties om politieke partijen te ondersteunen met name afhankelijk zal zijn van de vraag of het hetgeen de partij zal voorstaan strookt met de belangen van het sponsorende bedrijf of de sponsorende organisatie. Niet alle partijen zullen in gelijke mate in staat zijn fondsen te werven. De beschikbaarheid van campagnegelden heeft ontegenzeggelijk invloed op het succes van campagnes en daarmee op verkiezingsuitslagen. Voorkomen dient 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. Bij de kiezers kan de indruk ontstaan dat financierende organisaties een invloed hebben op beleid en besluitvorming. Dat zal met name het geval zijn, indien het bedrijf of de bedrijfstak onderwerp wordt van politiek-maatschappelijk debat of besluitvorming.

Aanscherping van de voorschriften

De huidige regeling omtrent de inkomsten van politieke partijen is te beperkt van opzet. In de notitie partijfinanciering is een aanzet gegeven voor een verbetering van de regels die, gelet op het overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de steun van de Kamer heeft. Onderstaand worden de mogelijkheden nader uitgewerkt. Daarbij doen zich nog de nodige vraagpunten voor die bestudering behoeven.

De huidige Wet subsidiëring politieke partijen bevat in artikel 18 enkele vereisten van openbaarmaking van giften. Politieke partijen dienen conform dit artikel giften van € 4 537 of meer openbaar te maken. De bepaling is alleen gericht op giften afkomstig van het bedrijfsleven of van maatschappelijke instellingen en heeft dus geen betrekking op giften van natuurlijke (privé)personen. De openbaarmaking van de bedoelde giften geschiedt tenminste door vermelding in het financieel verslag van de politieke partij. Bij de openbaarmaking dient de hoogte van het bedrag te worden aangegeven alsmede de identiteit van de geveer. Dat laatste hoeft echter niet te gebeuren als de schenker daartegen bezwaar maakt. In dat geval behoeft slechts vermeld te worden van wat voor soort bedrijf of instelling de gift afkomstig is. Tevens dienen partijen het totaal van alle giften, inclusief giften van natuurlijke personen, bekend te maken.

Drempelbedrag

Op dit moment is voorgeschreven dat een gift van meer dan € 4 537 op jaarbasis door de politieke partij openbaar moet worden gemaakt. In de notitie Financiering politieke partijen is reeds gesteld dat het jaarbedrag verlaagd zou moeten worden. Het zou bepaald kunnen worden op een bedrag van bijvoorbeeld € 2 000. Ook dan betreft het immers reeds bedragen van betekenis. Bezien kan worden of voor partijafdelingen op lokaal niveau een lager bedrag dient te gelden.

Natuurlijke personen

In de notitie Financiering politieke partijen is aangegeven dat de openbaarmakingsplicht tevens zou moeten gelden voor giften van natuurlijke personen (particulieren). Het vereiste geldt nu uitsluitend voor giften van rechtspersonen. Van mogelijke belangenverstrengeling zal zeker eerder sprake zijn bij giften afkomstig van bedrijven en organisaties. De regeling voor rechtspersonen dient verbeterd te worden door de mogelijkheid, om naamsvermelding achterwege te kunnen laten, te schrappen.

¹ Kamerstukken II, 2000–2002, 27 422, nr. 1, blz. 8 e.v.

Naast rechtspersonen kunnen echter ook natuurlijke of private personen een direct individueel belang hebben bij de inhoud van publieke besluiten. Het is dus gewenst dat eventuele financiële relaties tussen betrokkene en politieke partij kenbaar zijn. Dat is zeker goed denkbaar waar het bijvoorbeeld politieke besluitvorming op gemeentelijk niveau betreft, waar veel beslissingen worden genomen die individuele burgers direct raken, zoals bijvoorbeeld in de vorm van vergunningverlening. Een andere reden om ook bijdragen van natuurlijke personen transparant te maken is gelegen in de denkbare situatie dat een natuurlijk persoon tevens bestuurder of anderszins vertegenwoordiger is van een belanghebbend bedrijf. Door bijdragen en giften te doen geschieden als natuurlijk persoon, zou ontkomen kunnen worden aan de wettelijke openbaarmakingsplicht die voor rechtspersonen geldt.

Aan een wettelijke openbaarmakingsplicht voor natuurlijke personen kleven ook bezwaren die overigens ook vanuit enkele politieke partijen kenbaar zijn gemaakt. Allereerst is er het bezwaar dat bij een openbaarmakingsplicht de bereidheid om giften te doen zal afnemen. De reeds beperkte mogelijkheid om inkomsten te verwerven zou verder verminderd worden. Dit bezwaar is niet onbegrijpelijk, maar kan als zodanig geen doorslaggevend argument zijn om van openbaarmaking af te zien. De regeling zou overigens uitsluitend grotere giften betreffen, namelijk van € 2 000 of meer. In de regel gaat het bij particuliere giften om kleinere bedragen, zoals in paragraaf 2 ook is aangegeven. Een ander bezwaar tegen de openbaarmakingsplicht voor particuliere giften, betreft de administratieve lasten die dit voor de partijorganisatie met zich mee zou brengen. Het zou immers feitelijk impliceren dat een administratie moet worden gevoerd om bij te houden welke giften door de partij en haar partijonderdelen van een bepaalde particulier zijn ontvangen en of deze giften tezamen het drempelbedrag overschrijden. Een belangrijk en zwaarwegend aandachtspunt betreft echter de inbreuk op de privacy die openbaarmaking met zich mee zou brengen. Enkele politieke partijen hebben daarbij bijzondere aandacht gevraagd voor de bij een aantal politieke partijen bestaande praktijk dat van politieke ambtsdragers bijdragen aan de partij (afdrachten¹) worden gevraagd met name waar deze bijdragen gerelateerd zijn aan het inkomen. Ook dit zijn giften aan de partij. Bij het publiekelijk bekend maken van giften van natuurlijke personen doet het vraagstuk van de bescherming van de persoonlijke levensfeer zich echter in bredere zin voor.

Een verplichte openbaarmaking van giften van natuurlijke personen betekent dat de gever bekend wordt en dat raakt direct de privacy van betrokkene. Gegevens over giften door natuurlijke personen aan politieke partijen kunnen informatie bevatten over de politieke gezindheid van betrokkenen en zijn in dat geval aan te merken als bijzondere gegevens in de zin van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Ten aanzien van eventuele verwerking van dergelijke persoonsgegevens geldt een regime dat is omkleed met vele wettelijke waarborgen ten aanzien van de privacy van betrokkenen. Artikel 23, onderdeel e, van de Wet bescherming persoonsgegevens maakt verwerking van bijzondere persoonsgegevens echter mogelijk, mits dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Daarbij dienen wel passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Bovendien dient dit bij wet te worden bepaald, dan wel dient het College bescherming persoonsgegevens (CBP) ontheffing te verlenen.

Advies College bescherming persoonsgegevens (CBP)

Aan het CBP is advies gevraagd over de mogelijkheid om in een wettelijke regeling in de Wet subsidiëring politieke partijen – eventueel onder speci-

¹ Zie paragraaf 2.

fieke voorwaarden – te bepalen dat giften aan politieke partijen van natuurlijke personen openbaar moeten worden gemaakt.¹ Het CBP neemt in zijn advies als vertrekpunt dat de beoogde wettelijke regeling zal leiden tot het ontstaan van een wettelijke verplichting voor politieke partijen, om bepaalde gegevens uit de door hen gevoerde administratie van ontvangen giften, op een nader te bepalen wijze openbaar te maken. Het gaat dan om gegevens van individuele personen. Hierbij is sprake van het verwerken van persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Als verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de WBP zijn politieke partijen aan de inhoud van die wet gebonden. Het CBP beziet het voor-nemen dan ook in het licht van de WBP en de daaraan ten grondslag liggende Richtlijn 95/46/EG.

Gegevens over politieke gezindheid

Het CBP plaatst allereerst kanttekeningen bij de veronderstelling dat gegevens over giften door natuurlijke personen aan politieke partijen informatie bevatten over de politieke gezindheid van betrokkenen en derhalve zijn aan te merken als bijzondere gegevens in de zin van artikel 16 WBP. Blijkens de wetsgeschiedenis is dit alleen het geval, als uit het gegeven rechtstreeks de politieke gezindheid kan worden afgeleid. Bij gegevens omtrent het lidmaatschap van een politieke partij is dit steeds het geval, maar bij giften van derden is dit mede afhankelijk van bijkomende omstandigheden. Zeker bij grotere giften kan zich de in het licht van de beoogde regeling hoogst relevante situatie voordoen dat de gever andere oogmerken heeft dan blijkt te geven van zijn politieke gezindheid, aldus het college.

Het CBP wijst er verder op dat op grond van artikel 7 WBP persoonsgegevens slechts voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden mogen worden verzameld. Bij de verwerking van gegevens over giften zal voor een politieke partij in beginsel steeds sprake zijn van de behartiging van een gerechtvaardigd belang als bedoeld in artikel 8, onder f, WBP. Deze persoonsgegevens mogen op grond van artikel 9 WBP niet worden verwerkt voor doeleinden die onverenigbaar zijn met de doeleinden waarvoor zij zijn verkregen. Bij de invoering van een verplichting tot openbaarmaking van giften, afkomstig van natuurlijke personen, zal de gegevensverwerking in zoverre gaan berusten op de nakoming van een wettelijke verplichting als bedoeld in artikel 8, onder c, WBP. Dat neemt volgens het CBP niet weg dat niet zonder meer van mag worden aangenomen, dat deze verplichting in alle gevallen verbindend is.

Privacybescherming

Een verplichting als hier bedoeld moet in beginsel worden beschouwd als een inbreuk op de privacy van de betrokken personen, zodat moet worden voldaan aan artikel 8 EVRM en artikel 10, eerste lid, van de Grondwet. Dat betekent dat niet alleen moet worden voorzien in een wettelijke basis, maar ook in een toereikende motivering waaruit de noodzaak van de beoogde maatregel blijkt, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Het CBP is daarnaast van oordeel dat de beoogde maatregel tot gevolg zal hebben dat politieke partijen worden verplicht om persoonsgegevens te verwerken op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor zij zijn verkregen. Op grond van artikel 43 WBP en artikel 13 van Richtlijn 95/46/EG is dat slechts mogelijk, als dat noodzakelijk is om zwaarwegende belangen als daar bedoeld te waarborgen. Dit betekent dat een wettelijke verplichting ook uit dien hoofde is gebonden aan een strikte afweging van belangen en een toereikende motivering in de toelichting.

¹ Het advies is bijgevoegd.

Voor zover gegevens over ontvangen giften moeten worden aangemerkt als bijzondere gegevens in de zin van artikel 16 WBP, maakt artikel 23, eerste lid, onder e, WBP onder bepaalde voorwaarden verwerking mogelijk. Op grond van deze bepaling is het verbod op verwerking van bijzondere gegevens niet van toepassing, indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit voorts bij wet is bepaald dan wel door het CBP een ontheffing is verleend. Deze bepaling is een nadere uitwerking van artikel 8, vierde lid, van Richtlijn 95/46/EG. Op grond van artikel 23, derde lid, WBP en artikel 8, zevende lid, van de richtlijn geldt terzake een meldingsplicht aan de Europese Commissie.

Belangenafweging

Het CBP stelt voorop dat het waarborgen van de integriteit van politieke partijen, het tegengaan van ongewenste belangenverstrengeling en het bevorderen van de zuiverheid van het politiek proces in het algemeen, op zichzelf wel kunnen worden beschouwd als zwaarwegende algemene belangen in de zin van artikel 23, eerste lid, onder e, WBP, die ook relevant zijn in het kader van artikel 8 EVRM en artikel 43 WBP. Volgens het CBP komt het echter vooral aan op de vraag in hoeverre de openbaarmaking van giften van natuurlijke personen kan worden gezien als een noodzakelijke maatregel om deze belangen te waarborgen. In de toelichting bij de beoogde regeling zal die afweging zo concreet mogelijk moeten worden gemaakt, met toevoeging van minder ingrijpende alternatieven en een deugdelijke motivering waarom die niet in aanmerking komen. Het CBP is van mening dat niet alleen de omvang van giften hierbij een relevante factor kan zijn, maar ook de mogelijkheid om – al dan niet mede afhankelijk daarvan – te volstaan met gegevens op categorie-niveau. Het vermelden van de categorie «giften van natuurlijke personen» naast de andere inkomstenbronnen, zoals subsidie, contributie van leden en giften van bedrijven, zou mogelijk al zoveel bijdragen aan de doelstelling van een wettelijke maatregel, dat hiermee kan worden volstaan. In samenhang daarmee zou gedacht kunnen worden aan de mogelijkheid van onafhankelijke controle door derden.

Voor wat betreft het vereiste van passende waarborgen, benadrukt het CBP het belang van het – anders dan via de wet – informeren van potentiële gevers over de gevolgen van de verplichte openbaarmaking, al dan niet met de mogelijkheid van controle door derden.

Het CBP geeft in overweging om de noodzaak van openbaarmaking van giften aan politieke partijen, afkomstig van natuurlijke personen, in het licht van het voorgaande nader te bezien en zo nodig uit te werken in een wetsvoorstel met toelichting.

Conclusie

Het kabinet onderschrijft de opvatting dat het waarborgen van de integriteit van politieke partijen, het tegengaan van ongewenste belangenverstrengeling en het bevorderen van de zuiverheid van het politiek proces, kunnen worden beschouwd als zwaarwegende algemene belangen in de zin van artikel 23, eerste lid, onder e, WBP. Gestreefd moet worden naar een deugdelijk en sluitend systeem van transparante partijfinanciering. Het moet kenbaar zijn of standpunten en opvattingen van politieke partijen en hun vertegenwoordigers mogelijk (mede) zijn beïnvloed door achterliggende financiële belangen. Dat zou de doelstelling van de te stellen wettelijke maatregelen moet zijn. De mogelijkheid om anonieme giften te kunnen doen, zou daarbij moeten wijken voor het

zwaarwegend belang van een helder democratisch besluitvormingsproces. Zuivere vertegenwoordiging is de basis van de democratische rechtsstaat. Van de beoogde transparantie van partijfinanciering is de essentie dat de identiteit van financiers kenbaar is. Minder ingrijpende alternatieven zijn niet aanwezig. De suggestie van het CBP om eventueel te volstaan met een «categorie giften van natuurlijke personen» levert maar mijn idee dan ook geen bijdrage aan het te behartigen belang. Er is dan immers nog steeds sprake van anonimiteit. Overigens voorziet de huidige Wet subsidiëring politieke partijen reeds in een dergelijk voorschrift.¹

Door het CBP wordt terecht opgemerkt dat indien het onmogelijk wordt om anoniem te doneren (potentiële) gevers daarvan op de hoogte moeten zijn. Het ligt voor de hand in een wettelijke regeling over de openbaarheid van particuliere giften tevens te regelen dat op politieke partijen deze informatieplicht rust. Juist met het oog op de openbaarmaking, dienen de politieke partijen een deugdelijke administratie te voeren. Anders dan in de benadering van het CBP, is de openbaarmaking van de gegevens juist het doel waarvoor de gegevens worden geregistreerd. De vraag of hier sprake is van een gerechtvaardigd doel, kan bevestigend beantwoord worden en zou in de Wet subsidiëring politieke partijen verankerd kunnen worden. Daarmee zouden de politieke partijen uitvoering geven aan een wettelijke verplichting als bedoeld in artikel 8, onder c, van de WBP. In de bedoelde wettelijke regeling zou opgenomen moeten worden dat de betrokkenen over deze registratie en de bekendmaking van de gegevens geïnformeerd worden, opdat men kan besluiten van donatie af te zien dan wel te volstaan met een bedrag onder de drempel. Men heeft altijd de keuzevrijheid om al dan niet schenkingen te doen. Dit laatste kan leiden tot een zekere vermindering van de donaties. Gelet op het voor openbaarmaking gesuggereerde drempelbedrag van € 2 000 lijkt deze vermindering van inkomsten naar verwachting echter betrekkelijk. Afgezien van de afdrachten van politieke ambtsdragers aan de partij, zijn de giften aan politieke partijen in de regel beperkt van omvang en blijven daarom buiten de reikwijdte van de openbaarmakingplicht.

Wijze van openbaarmaking

Openbaarmaking van giften aan politieke partijen geschiedt nu door vermelding in het jaarverslag van de politieke partij. Informatie over de inkomsten van politieke partijen zou echter ook meer algemeen toegankelijk moeten zijn. Iedere burger die dat wenst, zou op een niet te omslachtige wijze kennis moet krijgen van de giften die aan politieke partijen zijn gedaan. De overweging bij transparante partijfinanciering is immers dat vermoedens van financiële belangenverstremgeling en beïnvloeding van politieke standpunten te onderzoeken en te duiden moeten zijn. Het kabinet acht het wenselijk om informatie over deze inkomsten van politieke partijen toegankelijk te maken door publicatie in de Staatscourant. De informatie zou tevens via het internet beschikbaar moeten zijn. Te overwegen valt voorts om extra verplichtingen omtrent openbaarmaking te doen gelden in de periode direct voorafgaand aan verkiezingen. Overigens zou in meer brede zin inzicht verkregen moeten kunnen worden over de aard en wijze van financiering van politieke partijen. In paragraaf 2 en in de bijlage is een inventarisatie opgenomen omtrent de inkomsten van politieke partijen. Gelet op de positie die politieke partijen innemen in het publieke bestel acht ik het als gezegd belangrijk dat inzicht in de partijfinanciering bestaat, met name waar het de inkomstenbronnen betreft. Het lijkt mij goed deze bevraging periodiek te herhalen en de Kamer daaromtrent te informeren. Dit acht ik ook nuttig om eventuele ontwikkelingen in de aard en herkomst van de partij-inkomsten te kunnen

¹ Politieke partijen dienen op grond van artikel 18, derde lid, het totaal aan giften in het jaarverslag bekend te maken.

waarnemen, opdat deze waar nodig betrokken kunnen worden in de beleidsontwikkeling ten aanzien van de politieke partijen.

Gelieerde stichtingen en instellingen

De vereisten omtrent de openbaarmaking van giften dienen ook betrekking te hebben op de aan de politieke partijen gelieerde instellingen. De Kamer heeft bij motie uitgesproken dat ook voor giften aan stichtingen en andere aan politieke partijen verbonden organisaties openheid en transparantie moeten worden betracht.¹ De huidige regeling voor de openbaarmaking betreft uitsluitend de politieke partij waaronder mede begrepen de partijafdelingen. Met de term «politieke partij» wordt in deze de rechtspersoon zijnde de vereniging bedoeld.² In de praktijk is de organisatiestructuur van politieke partijen echter complexer. De meeste partijorganisaties beschikken over een wetenschappelijk instituut, een jongerenorganisatie, een scholing- en vormingsinstituut en vele andere gelieerde stichtingen en instellingen. Soms zijn er stichtingen opgericht die bepaalde deelactiviteiten verrichten, zoals het organiseren van congressen of die een fonds of legaat dan wel het onroerend goed beheren. Het is ook om die reden dat bij de bevraging van de inkomsten aan de partijen is gevraagd om informatie van de politieke partij en de gelieerde instellingen die haar financiële positie beïnvloeden.

Het ligt in de rede om bij de beoogde aanscherping van de bestaande regels ook de reikwijdte van de openbaarmakingvoorschriften te verbreden, opdat de normen tevens betrekking hebben op giften gedaan aan stichtingen en andere organisaties die voor of in het belang van de partij werkzaamheden verrichten. De huidige beperkte regeling maakt het op eenvoudige wijze mogelijk om aan de openbaarmakingsvereisten te ontkomen door de schenking niet aan de partij zelf, maar aan een gelieerde instelling te doen toekomen. Een politieke partij zou er echter zorg voor dienen te dragen dat ook giften en bijdragen aan gelieerde stichtingen en organisaties openbaar worden gemaakt. Een daartoe strekkende uitputtende en bindende wettelijke regeling is niet eenvoudig vorm te geven. Het is immers niet eenduidig aan de hand van een materiële beschrijving te definiëren wat onder gelieerde instelling dient te worden verstaan.³ Zeker indien aan de niet-naleving van de voorschriften consequenties worden verbonden, is vereist dat aan de hand van objectieve en toetsbare criteria kan worden vastgesteld op welke rechtspersonen de voorschriften betrekking hebben. Veelal zijn de gelieerde rechtspersonen in juridisch opzicht autonoom. De voorgestane regeling betekent dat de politieke partij wordt aangesproken op het door een gelieerde stichting niet naleven van openbaarmakingsvoorschriften.

Ik acht hier een zekere vorm van zelfregulering aangewezen gecombineerd met wettelijke voorschriften. De Wet Subsidiëring politieke partijen benoemt immers reeds de politieke jongerenorganisaties en de wetenschappelijke instituten. De politieke partijen zouden voorts zelf de rechtspersonen dienen aan te wijzen die onder het openbaarmakingsregime ressorteren. De wet geeft daarbij criteria aan de hand waarvan bepaald wordt welke stichtingen en andere rechtspersonen voor aanwijzing in aanmerking komen. Bij deze criteria zou gedacht kunnen worden aan de inhoud van de oprichtingsakte en de statutaire doelstelling van de stichting, de wijze waarop jaarrekeningen worden vastgesteld, maar ook aan meer feitelijke omstandigheden waaruit de band met de politieke partij blijkt. Mogelijk zou er een aanvullende voorziening moeten worden getroffen op grond waarvan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stichtingen of andere rechtspersonen als gelieerde stichting kan aanwijzen ingeval een politieke partij daarbij in gebreke blijkt te blijven.

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 894, nr. 11.

² Ingevolge artikel 1 van de Wet financiering politieke partijen wordt onder politieke partij verstaan een vereniging waarvan de aanduiding op grond van artikel G 1 van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer.

³ Vergelijk het niet aangenomen amendement Kant, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 894, nr. 10.

Sponsoring

De wettelijke regeling inzake de openbaarmaking zou expliciet betrekking moeten hebben op sponsoring. De huidige regeling ziet strikt genomen alleen op giften dus op bijdragen «om niet». Bij sponsoring is er sprake van een zekere tegenprestatie bijvoorbeeld in de vorm van naamsvermelding van het sponsorend bedrijf. Het onderscheid tussen de begrippen giften en sponsoring is echter niet haarscherp aan te geven. De openbaarmakingsplicht zou financiële bijdragen van derden in brede zin moeten betreffen. Politieke partijen verrichten echter net als andere verenigingen allerlei reguliere financiële handelingen en transacties. Er worden zalen gehuurd en kantoorbenodigdheden zoals computer en communicatie-apparatuur gehuurd en aangeschaft, drukwerk wordt verzorgd, om slechts enkele voorbeelden te noemen. Het is niet ondenkbaar dat bij deze transacties door de leverancier tevens een soort voordeel wordt gegund aan de politieke partij, dat gezien moet worden als een vorm van sponsoring. Dergelijke vormen van sponsoring «in natura» acht ik zeker niet ondenkbaar. Onderzocht zou moeten worden of het mogelijk is deze voordelen te onderscheiden van wat gebruikelijk is in het maatschappelijk verkeer. Wanneer er sprake is van een sterk afwijkende tarieven waarvoor politieke partijen bepaalde goederen of diensten kunnen afnemen, dient het verschil tussen de marktwaarde daarvan en het betaalde bedrag als financiële bijdrage te worden gerekend.

Sancties

Uitgangspunt is dat bij het stellen van voorschriften tevens wordt toegezien op de naleving. De huidige beperkte regels over de openbaarmaking van giften zijn niet voorzien van sancties of mechanismen gericht op de naleving van de wettelijke normen. Als vorm van sanctie ligt een vermindering of mogelijk zelfs stopzetting van de subsidie in de rede. Men zou het naleven van de openbaarmakingsvoorschriften ook kunnen vormgeven als subsidievoorwaarden.

In ieder geval ben ik van oordeel dat regels omtrent giften en sponsoring van politieke partijen van een zodanig belang zijn, dat overtreding van de regels niet zonder gevolgen kan blijven. Uiteraard dient het opleggen van sancties niet lichtvaardig te kunnen geschieden. Daarbij is in ieder geval vereist dat normen welomlijnd kunnen worden gesteld. Duidelijk moet zijn in welke gevallen er sprake is van normovertreding. In het bovenstaande is reeds uiteengezet dat er zich op dit terrein vragen voordoen over de mogelijkheid om sluitende definities te geven en de reikwijdte van de voorschriften te bepalen.

Overigens dient hier ook een meer principiële vraag onder ogen te worden gezien die de staatsrechtelijke positie van de minister ten opzichte van de politieke partijen betreft. Een wettelijk regime waarin de minister tot taak heeft om sanctionerend op te treden tegen politieke partijen bij overtreding van de regels dient met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te worden omkleed (zie paragraaf 9).

7. Beperking giften en sponsoring

De motie Rehwinkel c.s. over sponsoring en verkiezingsuitgaven roept de regering op na te gaan hoe zou kunnen worden besloten om zowel de uitgaven aan verkiezingscampagnes te beperken als de inkomsten verkregen uit sponsoring.¹ De motie verwijst in dit opzicht naar wet- en regelgeving in ons omringende landen waar dergelijke beperkingen gelden. Een beperking van giften en sponsoring gaat verder dan maatregelen, die gericht zijn op de openbaarmaking van inkomsten van politieke partijen. Het betreft ook een beperking van de vrijheid van politieke

¹ Kamerstukken II, 2000–2001, 27 422, nr. 3.

partijen om activiteiten te verrichten en het betekent in die zin ook een beperking van de grondwettelijke verenigingsvrijheid.

In deze paragraaf zullen aan de hand van buitenlandse voorbeelden enkele mogelijkheden worden geschetst om giften aan en sponsoring van politieke partijen te beperken. Tevens wordt ingegaan op de beperkingen van de uitgaven voor verkiezingscampagnes. In bijlage 3 is als illustratie een weergave opgenomen van enkele buitenlandse stelsels. Het betreft overzichten van de financiering van politieke partijen in België, Duitsland, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten.

Beperking giften en sponsoring

Het beperken van giften en sponsoring betreft verdergaande maatregelen dan het vereiste deze inkomsten openbaar te maken. In veel Europese landen, maar ook in de Verenigde Staten, kent men regels inzake de openbaarmaking van inkomsten, maar ook bevatten veel wettelijke regelingen beperkende maatregelen. De wijze waarop deze beperkingen zijn vormgegeven verschillen per land.

De beperking van giften en sponsoring kan op twee aspecten betrekking hebben. Er zijn maatregelen gericht op giften en sponsoring afkomstig van een bepaalde natuurlijke persoon of rechtspersoon. Van bepaalde bedrijven of instellingen mogen dan geen bijdragen worden aangenomen. Anderzijds kunnen maatregelen gericht zijn op de limitering van de omvang van de financiële bijdragen. De omvang van de totale waarde van giften en sponsoring kan in dat geval door een limiet of plafond beperkt worden. Die limiet kan ook betrekking hebben op de individuele donateur.

De beperking van giften en sponsoring is mogelijk door te omschrijven welke natuurlijke of rechtspersonen aan giften en sponsoring mogen doen of anderzijds door juist te omschrijven welke natuurlijke of rechtspersonen niet aan giften of sponsoring mogen doen. Voorbeelden zijn giften van politieke stichtingen en parlamentsfracties en parlementaire groeperingen.

In sommige stelsels zijn rechtspersonen geheel uitgesloten en kunnen alleen natuurlijke personen financiële bijdragen leveren. Het komt ook voor dat bepaalde rechtspersonen van het doen van bijdragen worden uitgesloten. Voorbeelden zijn bedrijven of bepaalde bedrijven zoals overheidsbedrijven, maar ook charitatieve of kerkelijke instellingen worden soms uitgesloten.

In enkele stelsels zijn buitenlandse ondernemingen uitgesloten. Men wil dan niet toestaan dat buitenlandse organisaties invloed verkrijgen in het nationale politieke bestel. Buitenlandse bedrijven of organisaties kunnen belang hebben bij een gunstig vestigingsklimaat en andere voor het bedrijf gunstige regelingen en voorzieningen.

Een andere mogelijkheid is om giften uit te sluiten die gedaan zijn met het oog op het verkrijgen van een specifiek economisch of politiek voordeel.

Voorwaarden kunnen beperkend worden omschreven. Een omgekeerde benadering is ook mogelijk. In de Britse wetgeving worden de gevers van wie giften of sponsoring mag worden ontvangen «*permissible donors*» genoemd. «*Permissible donors*» zijn onder meer kiesgerechtigde individuen, bedrijven niet zijnde bedrijven buiten Europa, vakbonden en andere instellingen. Uit de wetgeving van de Verenigde Staten blijkt dat er grote verscheidenheid kan bestaan over de vraag wie «*permissible donors*» zijn. Het is in de Verenigde Staten aan bedrijven, vakbonden en buitenlanders expliciet verboden enige schenking of uitgave te doen die de federale verkiezingen kunnen beïnvloeden. Wel wordt toegestaan, dat er materiële ondersteuning («*administrative support*») wordt geboden. Deze activiteiten mogen niet samengaan met de officiële activiteiten, die door de campagneorganisatie opgezet worden.

Ook kan de omvang van giften en sponsoring beperkt worden. Het stellen van een limiet aan de giften van natuurlijke personen en rechtspersonen, die bedoeld zijn voor politieke partijen, is een mogelijkheid. Een dergelijk maximum kan gelden voor het totaal te ontvangen giften. Het is echter ook denkbaar om per natuurlijke persoon of rechtspersoon een maximum te stellen. In het laatste geval dient door de politieke partij een gespecificeerd register te worden bijgehouden, waaruit kan worden afgeleid wanneer het maximum is bereikt.

Er zijn diverse voorbeelden van het hanteren van limieten voor giften en sponsoring in het buitenland te vinden. In de Verenigde Staten bijvoorbeeld mag een individu niet meer dan 25 000 dollar per jaar uitgeven aan alle kandidaten. Aan een politieke partij mag maximaal 20 000 dollar gegeven worden. Achteraf wordt gecontroleerd aan de hand van de boeken van de politieke partij of dergelijke limieten overschreden zijn. Er is echter een mogelijkheid om aan de limieten te ontkomen door het organiseren van «*fundraising events*». Een overzicht van de overige limieten die gelden voor de uitgaven van individuen en diverse comités is te vinden in bijlage 3.

Beperking verkiezingsuitgaven

Er zijn meerdere voorbeelden van landen, die ter voorkoming van bovenmatige verkiezingsuitgaven verschillende soorten beperkingen hebben gesteld. Eén van de maatregelen is het aanscherpen van de openbaarmakingsverplichting in de aanloop naar de verkiezingen toe. Politieke partijen in Groot-Brittannië moeten elk kwartaal een overzicht van de ontvangen inkomsten zenden aan de instantie, die toeziet op inkomsten en uitgaven van politieke partijen, the Electoral Commission. Tijdens de verkiezingen hebben partijen echter de verplichting om elke zeven dagen een overzicht in te dienen.

Een tweede soort beperking betreft de verhouding tussen de verkregen overheidssubsidie en de door de partij zelf ontvangen inkomsten. In Duitsland geldt, dat de gelden, die de partij zelf heeft ontvangen, nooit de subsidie vanuit de overheid mogen overschrijden. Dit heeft ook gevolgen voor middelen die tijdens verkiezingen uitgegeven kan worden. Voor het jaar van de verkiezingen geldt dan dat het bedrag beperkt is tot twee maal het bedrag van de overheidssubsidie. Daarbij kan er ook een limiet gesteld worden aan de totale uitgaven, die ten behoeve van de verkiezingen besteed mogen worden.

Ook is het mogelijk, dat bepaalde natuurlijke of rechtspersonen, geen schenking of uitgave mogen doen, die de verkiezingen kunnen beïnvloeden. Dit houdt in dat er niet zozeer een beperking wordt gesteld aan de hoogte van de verkiezingsuitgaven, maar wel dat de verkiezingsuitgaven op voorhand beperkt worden. In de Verenigde Staten is dit het geval. Het is aan bedrijven, vakbonden en buitenlanders expliciet verboden enige schenking of uitgave te doen die de federale verkiezingen kunnen beïnvloeden. Dergelijke bedrijven mogen ook geen materiële ondersteuning bieden aan de campagne-organisatie. Dit zou bijvoorbeeld gratis advertentieruimte kunnen zijn voor de organisatie van de politieke partij in het blad van de vakbond.

Een andere mogelijkheid ligt in het beperken van specifieke uitgaven. Een voorbeeld is het verbieden van het inkopen van reclamezendtijd op radio en televisie door of ten gunste van politieke partijen. De toegenomen vraag van politieke partijen naar reclamezendtijd tijdens de verkiezingsperiode werkt een stijging van de prijzen in de hand. In Groot-Brittannië bestaat een dergelijk verbod. Tevens is het mogelijk, dat politieke partijen die deelnemen aan de verkiezingen, tot een beperkt bedrag uitgaven mogen doen voor de verkiezingen.

Meerdere landen kennen vormen van beperkingen van de mogelijkheden om giften en sponsorinkomsten te werven. Deze beperkingen beogen risico's voor de onafhankelijkheid van politieke partijen tegen te gaan. Een zekere begrenzing acht ik ook in de Nederlandse situatie niet onwenselijk. Daarbij kan worden gedacht aan een maximum of plafond dat een politieke partij als totaal aan giften en sponsoring kan worden ontvangen. Ik ben er voorstander van om te bepalen dat het bedrag dat een politieke partij totaal kan ontvangen aan giften en sponsoring, niet meer kan bedragen dan het bedrag aan overheidssubsidie waar de partij aanspraak op heeft. Ook het wetenschappelijk advies acht een dergelijke beperking denkbaar. Optie zou zijn om voorts een maximumbedrag te bepalen voor het bedrag dat door een individuele gever aan een politieke partij kan worden gedoneerd. Daartoe wil ik suggereren dat een natuurlijke of rechtspersoon op jaarbasis niet meer dan € 10 000 aan een politieke partij kan doneren. Dit zou dan moeten betreffen de partijorganisatie met inbegrip van de gelieerde instellingen.

8. Lokale en regionale partijen

Het huidige rijksbeleid ten aanzien van lokale politieke partijen houdt in dat de rijksoverheid in beginsel geen subsidie verstrekt aan lokale partijen. De Wet subsidiëring politieke partijen voorziet uitsluitend in subsidiëring van politieke partijen met zetels in de Tweede of Eerste Kamer der Staten-Generaal. Eventuele subsidiëring van lokale en regionale politieke partijen behoort daarmee tot op heden tot de verantwoordelijkheid van de decentrale overheden. De indruk is overigens dat dit in de praktijk slechts op beperkte schaal geschiedt.

De afgelopen jaren zijn lokaal – en regionaal – georganiseerde politieke partijen in toenemende mate in de lokale en provinciale politiek vertegenwoordigd. Ze vervullen daarin een wezenlijke functie. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat in 1990 17,5 procent van het aantal uitgebrachte stemmen op lokale groeperingen werden uitgebracht, 21,2 procent in 1994 en in 1998 24,4 procent. Een dergelijke stijging is ook te zien bij de uitslagen van de provinciale-statenverkiezingen.¹ Bij de gemeenteraadsverkiezingen 2002 verkregen de lokale partijen ongeveer 24 procent van de raadszetels.

Een en ander leidt tot de vraagstelling of niet een op de lokale democratie toegesneden vorm van overheidsondersteuning wenselijk is. Het is van belang dat bestuurders van lokaal vertegenwoordigde politieke partijen aan verdieping en kwaliteitsverbetering van hun werk kunnen doen. Men dient in ieder geval gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden van scholing en vorming. Overigens hebben alle politieke ambtsdragers aanspraak op rechtspositionele voorzieningen waaronder mede begrepen vergoedingen en voorzieningen voor beroepskosten. Indien men verbonden is aan een landelijke partij kan men gebruik maken van diensten en faciliteiten van de partij die door rijkssubsidie worden ondersteund. Onderzocht moet worden of het mogelijk is om op gelijkwaardige en gerichte wijze overheidssteun aan te bieden aan alle lokale politieke functionarissen op gemeentelijk en provinciaal niveau.

Aan het IPO en de VNG is om hun visie gevraagd op het algemene vraagstuk van de ondersteuning van lokale politieke partijen en op het vraagstuk van subsidiëring van lokale politieke partijen in het bijzonder. Verzocht is om een mening omtrent de mogelijkheid van een regeling tot subsidieverlening door provincies en gemeenten en de mogelijkheid om faciliteiten voor scholing en vorming aan te bieden.

¹ Statistiek Jaarboek 2001, Centraal Bureau voor de Statistiek, blz. 433–434.

Het IPO stelt in het antwoord dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat de verantwoordelijkheid voor het al dan niet subsidiëren van provinciale politieke partijen primair een zaak is van de individuele provinciebesturen. Voorts zouden volgens het IPO uitsluitend politieke partijen met een of meer zetels in provinciale staten voor een dergelijke subsidiëring door het provinciebestuur in aanmerking komen. Voor zover er in de praktijk sprake is van «provinciale» politieke partijen, zouden deze gebruik moeten kunnen maken van dezelfde voorzieningen en faciliteiten als voor andere politieke partijen met een zetel in provinciale staten geldt. Het IPO beschouwt de wijze van invulling van de ondersteuning van fracties in provinciale staten in beginsel eveneens als een primaire provinciale verantwoordelijkheid, met dien verstande dat provinciale staten daaraan vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid specifieke eisen kunnen stellen respectievelijk daarvoor zelf aanvullende faciliteiten kunnen ontwikkelen. Men is geen voorstander van de mogelijkheid van het opstellen of uitwerken van een algemene of uniforme regeling voor subsidieverlening door provinciebesturen aan of ondersteuning van fracties met een of meer zetels in provinciale staten. Van het ontwikkelen van vormen van ondersteuning of faciliteiten voor scholing en vorming van politieke partijen die nog geen zetel in provinciale staten hebben, is het IPO evenmin een voorstander.

Het IPO acht gezamenlijke initiatieven of activiteiten van rijks- en/of provinciale zijde denkbaar met betrekking tot opkomstbevordering of campagnevoering. Daarbij wordt verwezen naar onder meer de aanbevelingen uit het advies Vernieuwingsimpuls Provinciale Democratie van de IPO-commissie Bleker. Tevens wordt gewezen op de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en Lokale Democratie». In provinciale staten vertegenwoordigde fracties zullen gebruik kunnen maken van de op scholing en vorming gericht producten of voorzieningen uit de Vernieuwingsimpuls «Dualisme en Lokale Democratie».¹

De VNG is van mening dat politieke partijen van cruciaal belang zijn voor de kwaliteit van ons democratisch bestel. Zowel voor de aggregatie en articulatie van politieke belangen als voor de werving en selectie van bestuurders spelen politieke partijen een centrale rol. In dat kader neemt de VNG waar dat op gemeentelijk niveau de afdelingen van landelijke politieke partijen hun lokale identiteit versterken, terwijl daarnaast de invloed van lokale politieke partijen blijft groeien. Het feit dat de Wet subsidiering politieke partijen niet in subsidieverlening aan lokale politieke partijen voorziet, creëert volgens de VNG een ongelijke verhouding tussen landelijke en lokaal georganiseerde politieke partijen. Deze situatie wordt in de toekomst nog versterkt als uitvoering wordt gegeven aan de motie die door de Tweede Kamer is aangenomen gericht op versterking van de financiële positie van landelijke politieke partijen.² Gezien de positie die lokale politieke partijen thans innemen in de lokale democratie, kunnen deze ongelijke verhoudingen niet langer met reden worden gehandhaafd. De VNG wijst erop dat een aantal gemeenten al uit eigen begroting ondersteuning aan politieke partijen verleent. De VNG steunt derhalve de gedachte dat, in algemene zin, politieke partijen die zetels hebben verworven in de gemeenteraad recht op ondersteuning zouden moeten krijgen.

In de zienswijze van de VNG zijn er diverse mogelijkheden om dit te bewerkstelligen. Voorshands denkt men aan twee algemene oplossingsrichtingen. Ten eerste kan de Wet subsidiering politieke partijen zodanig worden gewijzigd dat politieke partijen die zetels hebben verworven in de gemeenteraad in aanmerking komen voor rijkssubsidie. Dit zou betekenen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deze subsidies toewijst. Een tweede mogelijkheid sluit aan op de beleidsvrijheid die gemeenten volgens de VNG behoren te hebben op het gebied van lokale

¹ Er is inmiddels ook een Vernieuwingsimpuls dualisme en provinciale democratie.

² Zie paragraaf 1.

democratie. Een dergelijke mogelijkheid laat ruimte voor gemeenten om zelf het initiatief te nemen om subsidies te verlenen aan politieke partijen. Hiertoe zouden gemeenteraden bijvoorbeeld een verordening kunnen vaststellen naar het model van de Wet subsidiering politieke partijen. Naar de mening van de VNG dienen politieke partijen zelf te bepalen hoe zij de subsidies besteden.

Over de mogelijkheid om in gemeenteraden vertegenwoordigde politieke partijen faciliteiten aan te bieden voor scholing en vorming, merkt de VNG op dat zij geen concreet overzicht heeft van de behoefte daaraan bij (lokale) politieke partijen. Daar moet volgens haar een haalbaarheids-onderzoek naar worden verricht.

Ik ben voornemens om met IPO en VNG nader in overleg te treden over de door hen aangedragen standpunten en oplossingsrichtingen. Daarbij is het van belang op te merken dat het kabinet van oordeel is dat de overheid in subsidierelaties een zuivere en onafhankelijke rol dient te vervullen. Dit geldt met name voor vormen van financiële ondersteuning aan politieke partijen. Het zou niet juist zijn om subsidies te verstrekken specifiek gericht op de lokale partijen of uitsluitend ten behoeve van lokale politieke partijen die zich bij bepaalde koepelorganisaties hebben aangesloten. Het eindperspectief zou moeten zijn een wettelijke regeling inzake de financiering van politieke partijen die voorziet in een deugdelijke financieringssystematiek en een evenredige toedeling van middelen ten behoeve van politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in respectievelijk gemeenteraden, provinciale staten en de Staten-Generaal. Een dergelijk financieringsstelsel is echter niet op eenvoudige wijze in het leven te roepen. De wetenschappelijke adviseurs hebben suggesties gedaan die zeker nadere bestudering verdienen. Vooruitlopend op een langere termijnoplossing zou een eerste stap zijn een gelijkwaardige toegang tot de mogelijkheden van scholing en vorming voor politieke ambtsdragers ook indien deze tot een lokale partij behoren. Het kabinet staat positief tegenover de door de VNG geleverde suggestie om een haalbaarheids-onderzoek te verrichten ten aanzien van de behoefte aan een scholings- en vormingsaanbod voor politieke partijen op het lokale niveau. Een dergelijk onderzoek is inmiddels in gang gezet.

9. Het toezicht op de naleving van de regels

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is thans belast met de verlening van de subsidie aan de politieke partijen en de controle op de rechtmatige besteding van de subsidiegelden. Er geschiedt geen toezicht op de naleving van de huidige regels omtrent de openbaarheid van giften. Er zijn ook geen sancties verbonden aan overtreding van deze regels. In paragraaf 6 is aangegeven dat het uitgangspunt is dat bij het stellen van voorschriften tevens moet worden toegezien op de naleving en dat overtreding van de regels inzake giften en sponsoring niet zonder gevolgen kan blijven. Daar waar het in de rede ligt de sanctie vorm te geven als een vermindering van de subsidie, lijkt het ook voor de hand te liggen de minister te belasten met de toepassing van de maatregel en derhalve met het toezicht op de naleving van de gestelde voorschriften. In eerste instantie lijkt dit een juiste benadering. Naarmate er meer regels worden gesteld omtrent het financieel functioneren van politieke partijen en deze regels meer ingrijpen in de autonomie van politieke partijen, zal zich echter de vraag voordoen of de uitvoering van de regels en het toezicht op de naleving niet bij een meer onafhankelijke instantie zou moeten berusten. Zoals ook in de bijlage inzake buitenlandse stelsels is aangegeven, kennen andere landen een onafhankelijke commissie die met dergelijke taken is belast. Bezien dient te worden of op termijn ook in de Nederlandse context een dergelijke toezichtorgaan aangewezen is. Denk-

baar is het toezicht en de uitvoerende taken inzake de partijfinanciering onder te brengen bij een deze taak onder te brengen bij onafhankelijk orgaan.

10. Overzicht opties en keuzes

Deze notitie beoogt de bouwstenen aan te reiken voor de gedachtevorming en de komende beraadslagingen over de verschillende aspecten van de financiering van politieke partijen. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de diverse opties en keuzes die daarbij aan de orde zijn.

- Besloten zou kunnen worden de subsidietoedeling niet meer op kamerzetels te baseren, maar op het aantal op de politieke partij uitgebrachte stemmen.
- Politieke partijen zouden voor de subsidie het batenen lastenstelsel moeten kunnen hanteren.
- De politieke partijen zouden de subsidie ook voor de volgende activiteiten moeten kunnen aanwenden:
 - Werven van nieuwe leden en het betrekken van niet-leden bij hun activiteiten.
 - Werving en selectie van politieke ambtsdragers.
 - Informatievoorziening en verkiezingscampagnes, waaronder mede begrepen de kosten van radio en televisie-uitzendingen en voor ICT.
- Beoordeeld moet worden of er een subsidiemogelijkheid dient te komen voor nieuw aan verkiezingen deelnemende politieke partijen die nog geen zetels hebben verworven.
- Het bedrag waarboven giften aan politieke partijen openbaar gemaakt moeten worden, dient verlaagd te worden en zou daartoe gesteld kunnen worden op bijvoorbeeld € 2 000 op jaarbasis. Bezien kan worden of voor partijafdelingen een lager bedrag dient te gelden.
- Ook giften van natuurlijke personen (particulieren) zouden onder de openbaarmakingsvoorschriften kunnen komen te vallen.
- Gegevens over giften aan politieke partijen kunnen toegankelijker worden gemaakt door publicatie in de Staatscourant en mogelijk op het internet. Overwogen zou kunnen worden extra verplichtingen te doen gelden in de periode direct voorafgaand aan verkiezingen.
- Met het oog op de inzichtelijkheid van de financiële positie van de politieke partijen zou de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties periodiek gegevens kunnen verzamelen over de inkomsten van de partijen.
- Aan de orde moet komen of de vereisten omtrent de openbaarmaking van giften ook betrekking zullen hebben op de aan de politieke partijen gelieerde stichtingen en instellingen, die voor of in het belang van de partij werkzaamheden verrichten. De politieke partijen zouden deze organisaties zelf dienen aan te wijzen. Mogelijk zal de minister aanvullend organisaties moeten kunnen aanwijzen, indien een politieke partij in gebreke blijft.
- Een sluitende systematiek zou betekenen dat de openbaarmakingsplicht financiële bijdragen in brede zin zal betreffen en tevens betrekking moet hebben op giften in natura en op sponsorinkomsten.
- Aan de niet-naleving van de openbaarmakingsvoorschriften zouden sancties kunnen worden verbonden in de vorm van vermindering of stopzetting van de subsidie.
- De keuze ligt voor of aan giften en sponsorinkomsten beperkingen worden gesteld. Het bedrag dat een politieke partij totaal aan giften en sponsoring kan ontvangen, zou bijvoorbeeld niet meer mogen bedragen dan het bedrag aan overheidssubsidie waar de partij aanspraak op heeft. Daarbij is een optie dat een individuele natuurlijke of rechtspersoon op jaarbasis niet meer dan € 10 000 aan een politieke partij mag doneren.

- De financiële positie van zogenoemde lokale partijen dient ook in de besluitvorming te worden betrokken. Ook deze partijen zouden overheidssteun moeten kunnen krijgen. Het eindperspectief zou kunnen zijn een alomvattende wettelijke regeling inzake de financiering van politieke partijen die voorziet in een financieringssysteem ten behoeve van politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in respectievelijk gemeenteraden, provinciale staten en de Staten-Generaal. Vooruitlopend op een langere termijnoplossing zou een eerste stap zijn een gelijkwaardige toegang tot de mogelijkheden van scholing en vorming voor alle politieke ambtsdragers.
- Bezien dient te worden of op termijn een onafhankelijk orgaan zal worden belast met de uitvoering van de wetgeving inzake partijfinanciering en met het toezicht op de naleving van de voorschriften.

Besluitvorming over de bovenstaande onderwerpen betekent dat de Wet subsidiëring politieke partijen in meerdere opzichten zal moeten worden gewijzigd en aangevuld. De wet zal daarmee meer het karakter krijgen van een wet op de partijfinanciering. Omtrent de onderwerpen en de te maken keuzes wil ook gaarne met uw Kamer overleggen. De notitie is tevens gezonden aan VNG en IPO en aan de politieke partijen. Ook met deze organisaties wil ik nog overleg voeren ter voorbereiding van verdere gedachtevorming. Dit traject zou het mogelijk moeten maken over ongeveer een half jaar het wetgevingsproces ter hand te nemen.

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