

Vergaderjaar 2003–2004

**27 422**

## **Financiering politieke partijen**

**Nr. 7**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2003

#### **1. Inleiding**

Op 23 april 2002 heeft mijn ambtsvoorganger de Notitie herijking subsidiëring politieke partijen aan de Kamer gezonden (27 422, nr. 6). In die notitie wordt ingegaan op verschillende aspecten van de partijfinanciering zoals de aanwending en de verdeling van overheidssubsidie, de transparantie en de mogelijke beperking van giften en sponsoring en de ondersteuning van lokale en regionale partijen. Ook aan de orde komt het toezicht op en de uitvoering van de regels inzake de partijfinanciering. Over deze onderwerpen worden in de notitie tevens voorstellen geformuleerd. Over de notitie en de voorstellen heb ik overleg gevoerd met vertegenwoordigers van de politieke partijen. Daarbij is ook gesproken over scholing en vorming van politieke ambtsdragers. In deze brief wil ik u informeren over mijn opvattingen over de verschillende onderwerpen. Door de demissionaire kabinetsperiode heeft het debat over deze onderwerpen helaas enige vertraging opgelopen. Ik streef ernaar de verdere besluitvorming voortvarend ter hand te nemen.

De Notitie herijking subsidiëring politieke partijen is gestoeld op de gedachte dat politieke partijen een essentiële functie vervullen binnen het stelsel van de representatieve democratie en een onmisbare schakel vormen tussen overheid en samenleving. Ontegengesteld vervullen politieke partijen traditiegetrouw een belangrijke rol in het democratisch staatsbestel en deze vervullen zij ook nu nog. In de notitie wordt uitvoerig ingegaan op de diverse functies en activiteiten van politieke partijen zoals het vertolken van in de samenleving bestaande opvattingen, het maken van een integrale afweging van belangen, het recruteren voor politieke functies en het informeren en mobiliseren van de achterban. Voor het vervullen van deze functies beschikken partijen over partijorganisaties met instellingen voor bijvoorbeeld wetenschappelijk onderzoek en organisaties voor vorming en scholing en politiek jongerenwerk. Er worden ledenvergaderingen en partijcongressen gehouden over kandidaatstellingen en het bepalen van de partijpolitieke standpunten. Opgemerkt zij

daarbij echter dat de functies van politieke partijen de laatste jaren wel gewijzigd zijn. Zo heeft hun functie van communicatiekanaal met de samenleving aan betekenis ingeboet. Met een zekere regelmaat wordt gediscussieerd over de toekomstperspectieven van het Nederlandse partijstelsel.<sup>1</sup> Gewezen wordt daarbij op de – althans tot voor kort – afnemende belangstelling voor politieke partijen en het partijlidmaatschap. Politieke partijen en de betrokkenheid bij partijen zijn niet meer vanzelfsprekend. Zogenaemde one-issue bewegingen en andere vormen van burgerparticipatie nemen in belang toe. Ook de betekenis van het gebruik van (nieuwe) media bij verkiezingen en het politieke debat kan men moeilijk onderschatten. Andere organisatievormen en partijstructuren dan behorend bij het «klassieke» partijstelsel zijn daarbij zeker niet uit te sluiten. In de Notitie Positie en subsidiëring van politieke partijen zijn de ontwikkelingen van het partijpolitieke systeem in een historische context geplaatst.<sup>2</sup> De partijen hebben hun rol steeds moeten aanpassen aan maatschappelijke veranderingen en verwacht mag worden dat dit ook in de toekomst weer het geval zal zijn.

Mogelijke relativeringen van het huidige stelsel laten echter onverlet dat politieke partijen ook thans nog een wezenlijke rol vervullen. Het is dan ook vanuit deze overweging dat het hoofdlijnenakkoord versteviging van de politieke partijen en hun wetenschappelijke- en scholingsinstituten aanmerkt als onderdeel van de noodzakelijke versterking van het huidige stelsel van representatieve democratie. De positie en de invloed op het publieke bestel en de overheidsbesluitvorming vereisen een samenhangend stelsel van voorzieningen omtrent de financiering van de politieke partijen. De eerdergenoemde notitie behelst daaromtrent een gedegen uiteenzetting en bevat mogelijke voorstellen waarover ik gaarne met uw Kamer zou willen beraadslagen.

## **2. Verhoging overheidssubsidie**

De in het hoofdlijnenakkoord beoogde versteviging van de politieke partijen en hun wetenschappelijke- en scholingsinstituten is voor het kabinet aanleiding een verhoging voor te stellen van het voor politieke partijen beschikbare subsidiebudget. Daartoe is in de begroting een intensivering opgenomen ten behoeve van de politieke partijen ter grootte van 5 miljoen euro structureel ingaande per 2004. Om dit begrotingsbudget aan de partijen beschikbaar te stellen, dient de Wet subsidiëring politieke partijen te worden aangepast. Deze wet regelt immers op wetsniveau de hoogte van de aanspraken en subsidiebedragen van de politieke partijen. Ik stel voor het nieuw beschikbare bedrag voor een deel toe te kennen aan het geormerkte bedrag voor politiek-wetenschappelijke instituten en voor het overige aan het algemene deel voor de politieke partijen. Deze verdeling over beide subsidiegedeelten zou moeten geschieden naar rato van de huidige verdeling tussen deze subsidiegedeelten (politiek-wetenschappelijk en algemeen deel). De wetwijziging zou met terugwerkende kracht moeten ingaan per 1 januari 2004. Voorts zou deze subsidieverhoging gepaard moeten gaan met de verbreding van de bestedingsmogelijkheden van de subsidie alsmede van een aanpassing van de verdeelmaatstaven (zie daaromtrent de bespreking van de voorstellen in paragraaf 4).

## **3. Overleg met partijvoorzitters**

Zoals aangegeven, heb ik eind 2002 met vertegenwoordigers van de landelijke politieke partijen overleg gevoerd over de Notitie Herijking wet subsidiëring politieke partijen alsmede over het advies Een politiek leven lang leren. Bij dit overleg waren vertegenwoordigers van CDA, VVD, PvdA, SP, D66, LN en OSF aanwezig. De belangrijkste aandachtspunten

<sup>1</sup> Zie ook: Tussen staat en electoraat, advies Raad voor het openbaar bestuur, 1998.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1995/96, 24 688, nr. 1.

die bij dit overleg naar voren kwamen zijn samenvattend weergegeven in de bijlage die bij deze brief is gevoegd.

#### **4. Voorstellen partijfinanciering**

In de Notitie herijking subsidiëring politieke partijen worden suggesties en aanbevelingen geformuleerd die aan het slot van de notitie worden opgesomd. Ik zou deze voorstellen hier puntsgewijs willen bespreken.

*1. Besloten zou kunnen worden de subsidietoedeling niet meer op kamerzetels te baseren, maar op het aantal op de politieke partij uitgebrachte stemmen.*

Over de grondslag van de subsidieverdeling is meermaals – ook in uw Kamer – gedebatteerd. In een overgang naar uitgebrachte stemmen als grondslag zie ik weinig voordeel. Ervan uitgaande dat het beschikbare subsidiebudget ongewijzigd blijft, zou een subsidieverdeling op basis van stemmen ten opzichte van de huidige systematiek voor de partijen niet tot andere subsidie-uitkomsten leiden. De zetelverdeling wordt immers bepaald door de stemmen die op de kandidatenlijsten zijn uitgebracht. Het argument voor de wijziging zou zijn dat de steun van de kiezer voor een partij explicieter en voor de kiezer bewuster in de subsidieaanspraak tot uitdrukking zou komen. Het zou politieke partijen ook uitdrukkelijker stimuleren een appèl te doen op de kiezers om een stem uit te brengen. Ik wil echter vraagtekens plaatsen bij de veronderstelling dat voor de kiezer de gang naar de stembus beïnvloed zou worden door de gedachte dat de uitgebrachte stem ook van betekenis is voor de overheidssubsidie. Ook valt niet goed in te zien hoe aldus politieke partijen meer gestimuleerd zouden worden tot het werven van stemmen, aangezien de verkiezingsuitslag nu reeds via de kamerzetels bepalend is voor de subsidietoekenning. Overigens is er geen reden om te veronderstellen dat politieke partijen zich nu niet voldoende zouden inzetten om kiezers te werven.

Een andere gedachte is om te beproeven of het ledental van politieke partijen niet op enigerlei wijze in de subsidieverdeling tot uitdrukking zou kunnen komen. Naast een mogelijke extra prikkel tot ledenwerving, zijn daarvoor ook andere argumenten denkbaar. De vraag of het de voorkeur heeft ledental danwel de verkiezingsuitslag voor de subsidie te wegen, is een steeds terugkerend onderwerp in discussies over partijfinanciering. Beide benaderingen zijn een uitdrukking van een visie op het functioneren van politieke partijen. Vanuit de visie dat politieke partijen een zo breed mogelijk maatschappelijke verankering moeten hebben, zou in de subsidie waardering tot uitdrukking moeten komen, voor de mate waarin een partij er in slaagt om mensen aan zich te binden en bij activiteiten van de partij te betrekken.

Een basisgedachte die ook aan de Wet subsidiëring politieke partijen ten grondslag ligt, is dat juist activiteiten zoals aangeduid in de aanvang van deze brief, van belang zijn voor het functioneren van het democratisch bestel. In deze opvatting zijn politieke partijen meer dan kiesverenigingen gericht op het opstellen van kandidatenlijsten. Voor het verrichten van de diverse politiek-maatschappelijke activiteiten in bredere zin is een gedegen partijorganisatie benodigd en een groot ledenbestand. In dat kader dienen activiteiten te worden verricht zoals informatievoorziening en politieke vorming en scholing en bijeenkomsten en congressen te worden georganiseerd. Met deze op leden en partijorganisatie gerichte activiteiten zijn uitgaven gemoeid die overheidssteun verdienen. Vanuit deze benadering lijkt het redelijk dat de omvang van de partijorganisatie en het ledenbestand ook mede van belang zijn voor de hoogte van de overheidssubsidie.

Anderzijds kan men op goede gronden stellen dat de verkiezingsuitslag bij uitstek de graadmeter is voor het maatschappelijk draagvlak van een politieke partij. Partijen met een (relatief) minder groot ledenbestand kunnen wel degelijk de gunst van de kiezers verkrijgen. Hedendaagse organisatievormen en het gebruik van moderne media en communicatiemiddelen maken het mogelijk kiezers voor partijpolitieke standpunten te winnen zonder dat daarvoor noodzakelijkerwijs een brede partijorganisatie met een groot ledental is benodigd. Daarbij is een gegeven dat de grotere middenpartijen er juist meer moeite mee zullen hebben om grote ledentallen te werven, terwijl de kleinere partijen aan de randen van het politiek-ideologisch spectrum gekenmerkt worden door een sterke ledenbinding. De vraag is of dit verschijnsel in de subsidieverdeling tot uitdrukking zou moeten komen.

Naar mijn opvatting zou de subsidieregeling beide benaderingen in zich moeten verenigen. Ik zou daartoe voorstellen willen uitwerken om te komen tot een gemengde verdeelsleutel voor de subsidie waarbij de verkiezingsuitslag de primaire grondslag zou moeten zijn. Dat wil zeggen dat, naast de maatstaf kamerzetels, voor een deel van de subsidie ook het ledental wordt meegewogen. Daarbij dient in ieder geval nader te worden bezien of duidelijke en controleerbare criteria kunnen worden bepaald om het ledental van een politieke partij vast te stellen.

Opgemerkt dient te worden dat daarbij uitgegaan moet worden van een volwaardig lidmaatschap. Daarmee is bedoeld dat bij een politieke partij die vrouwen van een lidmaatschap uitsluit, een voor vrouwen geldend «pseudo» of onvolwaardig lidmaatschap niet gerekend kan worden als een daadwerkelijk lidmaatschap van een politieke partij. Ook in dit kader wil het kabinet benadrukken dat het buitengewoon betreuenswaardig is dat er in het Nederlandse bestel nog een politieke partij is die voor vrouwen uitsluitend een zogenoemd «buitengewoon lidmaatschap» opent. Dit kan echter niet worden aangemerkt als een partijlidmaatschap volgens de begrippen en in de betekenis van de Wet subsidiëring politieke partijen.

*2. Politieke partijen zouden voor de subsidie het baten- en lastenstelsel moeten kunnen hanteren.*

Dit voorstel zou ik zeker willen overnemen en bij de komende wetswijziging betrekken.

*3. 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.*

De gedachte om de bestedingsmogelijkheden van de subsidie te verruimen wil ik zeker onderschrijven. De bezwaren die samenhangen met de overweging dat door het subsidiëren van verkiezingscampagne er zeer directe politieke activiteiten uit overheidssubsidie worden bekostigd, dienen zeker onder ogen te worden gezien. Deze bezwaren, zoals de schijn van een inhoudelijke overheidsverantwoordelijkheid voor de inhoud van partijactiviteiten en een mogelijk toenemende overheidsafhankelijkheid van de partijen, worden in de notitie uitvoerig beschreven. Daarbij zou ik echter ook een zekere relativering willen aanbrengen. Het feit dat nu reeds diverse activiteiten van politieke partijen gesubsidieerd worden, betekent dat de partijen eigen middelen kunnen herschikken en reserveren voor campagne- en verkiezingsuitgaven. Ik acht het van belang dat politieke

partijen in staat zijn om hun partijpolitieke standpunten en partijprogramma's op adequate wijze te presenteren. Overigens acht ik het daarbij ook de maatschappelijke verantwoordelijkheid van omroepen om politieke partijen naar evenredigheid toegang te verschaffen tot de media.

Het gegeven dat nagenoeg alle partijactiviteiten subsidiabel zullen zijn, betekent dat daarmee de facto een zogenoemde «lumpsumfinanciering» wordt benaderd. Daarmee is bedoeld dat partijen – behoudens de oormerking voor de jongerenorganisaties en de wetenschappelijke instituten – uitermate vrij zijn in de besteding van de subsidie. Ik ben voorstander van een zo groot mogelijke beleidsvrijheid voor de politieke partijen. Ik zou daarbij echter de hand willen houden aan een opsomming van subsidiabele activiteiten in de wet. De subsidie betreft een besteding van overheidsmiddelen. Dat vereist een deugdelijke verantwoording. Toetsbaar en controleerbaar dient te zijn dat de overheidssubsidie daadwerkelijk is besteed aan omschreven partijactiviteiten. De rechtmatige besteding aan deze activiteiten dient voorzien te zijn van een accountantsverklaring. Aangezien de opsomming van activiteiten zo breed mogelijk zal zijn, is deze benadering waar het betreft de beleidsvrijheid van de partijen als gezegd in materieel opzicht nagenoeg gelijk aan een lumpsumfinanciering.

Indien politieke partijen de overheidssubsidie kunnen aanwenden voor informatievoorziening en verkiezingscampagnes, waaronder mede begrepen de kosten van radio en televisie-uitzendingen, kan de Tijdelijke regeling subsidiëring zendtijd politieke partijen komen te vervallen.<sup>1</sup> Op grond van deze regeling ontvangt men middelen ter dekking van de productiekosten van de uitzendingen. Wanneer zoals voorgesteld de subsidiabele doelen in de Wet subsidiëring politieke partijen met de communicatiefunctie worden verruimd, betekent dit dat de subsidie ook voor de politieke uitzendingen kan worden aangewend. De tijdelijke zendtijdregeling kan daarmee komen te vervallen. De ingevolge de Wet subsidiëring politieke partijen voor partijen beschikbare subsidiebedragen (algemeen deel) zullen verhoogd worden ter hoogte van het budget dat totaal beschikbaar was voor de Tijdelijke regeling subsidiëring zendtijd politieke partijen. Dit betreft een budget van € 0,6 structureel per jaar. De partijen zullen deze bedragen kunnen benutten voor de bekostiging van de programmakosten van de zendtijd politieke partijen bij de publieke omroep, maar – gelet op de systematiek van de wet – overigens ook voor andere subsidiabele doelen. Men zou de bedragen kunnen aanwenden voor de bekostiging van andere uitzendingen of voor andere subsidiabele doelen.

*4. Beoordeeld moet worden of er een subsidiemogelijkheid dient te komen voor nieuw aan verkiezingen deelnemende politieke partijen die nog geen zetels hebben verworven.*

Het voorstel voor de financiering van nieuwkomende partijen vereist naar mijn opvatting nadere overweging. Als politieke partijen voor hun verkiezingscampagnes overheidsmiddelen ontvangen, dient daarbij de positie van nieuw aan de verkiezingen deelnemende partijen zeker onder ogen te worden gezien. Ik zou nieuwe partijen niet op voorhand van subsidie willen uitsluiten. Terecht wordt in de notitie echter ook gewezen op het risico dat politieke partijen zonder serieuze intenties al te eenvoudig en zonder financiële risico's aan verkiezingen zouden kunnen deelnemen, omdat de kosten door overheidssubsidies worden bestreken. Het is daarom niet onwenselijk dat er een drempel is, die voorkomt dat een veelheid van niet serieuze of kansarme politieke partijen aan verkiezingen deelneemt. Mijn voorstel is om een nieuwe partij in aanmerking te doen komen voor een vast subsidiebedrag voor verkiezingsuitgaven, indien de partij bij de verkiezing ten minste één zetel behaalt. Politieke partijen die

---

<sup>1</sup> Stcrt. 2001, nr. 216. Deze regeling vervalt met ingang van 1 januari 2004.

de kiesdrempel halen, zouden dan als tegemoetkoming in de gemaakte verkiezingsuitgaven als het ware «achteraf» aanspraak op een subsidiebedrag verkrijgen. Voor nieuwe partijen die bij de verkiezingen de kiesdrempel *niet* halen, blijven de verkiezingsuitgaven voor eigen risico. Met deze benadering wordt enerzijds de mogelijkheid geboden dat ook een nieuwe partij een overheidssubsidie voor verkiezingsuitgaven kan krijgen, maar wordt anderzijds recht gedaan aan het uitgangspunt dat een politieke partij voor overheidssubsidie een voldoende draagvlak moet hebben bij de kiezers.

De regel dat politieke partijen die bij de verkiezing geen zetels verkrijgen, geen subsidie zullen ontvangen, betekent dat zij ook zelf de kosten zullen moeten dragen voor de programmakosten van de zendtijd politieke partijen. Deze zendtijd als zodanig zal nog volgens de voorschriften van de Mediawet ter beschikking worden gesteld, maar de subsidie op grond van de Tijdelijke regeling subsidiëring zendtijd politieke partijen komt per 1 januari 2004 te vervallen.

*5. 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.*

*6. Ook giften van natuurlijke personen (particulieren) zouden onder de openbaarmakingsvoorschriften kunnen komen te vallen.*

*7. 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.*

Transparantie dient voorop te staan. Ik ben er dan ook voorstander van om de voorschriften over de kenbaarheid van de inkomsten van politieke partijen te verbeteren. De regels zouden giften van zowel rechtspersonen als natuurlijke personen moeten betreffen. De voorschriften zouden stringenter kunnen worden geformuleerd en de toegankelijkheid van de financiële gegevens dient bevorderd te worden. Het internet lijkt daarvoor een zeer aangewezen medium.

In dit licht acht ik het juist om voor het openbaarheidsvereiste het huidige drempelbedrag te verlagen. Dit bedrag zou zoals voorgesteld op € 2 000 of mogelijk nog lager kunnen worden gesteld. Bij de bepaling van het bedrag dient een zekere balans te worden gevonden tussen enerzijds het belang van transparantie en anderzijds het voorkomen van al te belemmerende administratieve lasten voor politieke partijen. Ook kan ik mij een systeem voorstellen van een combinatie van wettelijke vereisten en een vorm van zelfregulering. Denkbaar is dat bepaald zou worden dat voor bedragen boven de € 2 000 het wettelijk openbaarheidsvereiste geldt en dat voor lagere bedragen registratie en bekendmaking geschiedt volgens door te partij zelf te stellen regels, mogelijk voorzien van een interne accountantscontrole. Het lijkt overigens juist om voor donaties gedaan op provinciaal of gemeentelijk niveau het openbaarheidsvereiste op lagere bedragen te stellen dan op landelijk niveau.

Overigens dient in de uitwerking van deze voorstellen nog bijzondere aandacht te worden besteed aan de zogenoemde afdrachtenregelingen die nu door sommige politieke partijen worden toegepast. Ook deze financiële bijdragen, die in sommige gevallen substantieel kunnen zijn, dienen als gift aan de partij te worden aangemerkt. In ieder geval ben ik van opvatting dat het vraagstuk van giften aan politieke partijen door politieke ambtsdragers alsmede van kandidaten voor politieke ambten moet worden betrokken bij het vraagstuk van de partijfinanciering.

*8. Met het oog op de inzichtelijkheid van de financiële positie van de politieke partijen zou de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-*

*relaties periodiek gegevens kunnen verzamelen over de inkomsten van de partijen.*

Verwacht mag worden dat zich de komende jaren nog ontwikkelingen zullen voordoen waar het de financiering van politieke partijen betreft. Het lijkt mij goed deze ontwikkelingen te volgen. Ik stel voor het onderzoek naar de financiële positie van politieke partijen zoals gedaan in het kader van de notitie periodiek – bijvoorbeeld vijfjaarlijks – te herhalen.

*9. 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.*

*10. 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.*

Ik onderschrijf het streven om te komen tot een sluitende systematiek. Dat betekent dat de vereisten ook betrekking zou moeten hebben op giften die niet direct in geldbedragen zijn gedaan, maar waarbij een politieke partij als zodanig op andere wijze voordeel geniet. Ook gezien dient te worden of voorkomen kan worden dat via financiële constructies en daartoe ingerichte stichtingen of fondsen financiële bijdragen buiten de werking van de wet kunnen worden gehouden. Niet uit te sluiten valt echter dat daar waar er regels worden gesteld, beproefd zal worden of deze regels kunnen worden omzeild. Inzet dient te zijn om een toereikend systeem van partijfinanciering te ontwerpen. Daarbij dient onder ogen te worden gezien dat ontduiking van de regels nimmer valt uit te sluiten. Van politieke partijen mag echter verwacht worden dat zij zich aan de doelstellingen van de wet houden. Politieke partijen die zich daar aan onttrekken, zullen er door de publieke opinie zeker op worden aangesproken.

*11. Aan de niet-naleving van de openbaarmakingsvoorschriften zouden sancties kunnen worden verbonden in de vorm van vermindering of stopzetting van de subsidie.*

Ook gelet op de belangen die in het geding zijn, acht ik het juist dat indien gestelde normen over de partijfinanciering worden overtreden, dit niet zonder gevolgen kan blijven. In dat opzicht kunnen de huidige voorschriften inzake de openbaarmaking van giften in zekere zin als symbolisch worden aangemerkt. Maar indien sanctionerende bevoegdheden ten aanzien van politieke partijen in het leven worden geroepen, komt het vraagstuk van een onafhankelijk toezichtsorgaan zeer pregnant in beeld (zie onder 13).

*12. 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.*

Opgemerkt zij dat het stellen van beperkingen aan de mogelijke inkomstenverwerving een redelijk ingrijpende inmenging betekent in de handelingsvrijheid van politieke partijen. De gronden daarvoor dienen goed beargumenteerd te worden en de belangen zorgvuldig gewogen. Bij de beoordeling van het vraagstuk van de beperking van giften en sponsoring zijn vanuit meerdere invalshoeken belangen aan de orde. Vooropge-

steld zij dat politieke partijen niet eenvoudigweg gelijkgesteld kunnen worden met iedere andere particuliere vereniging. Zoals indertijd passend verwoord door de raad voor het openbaar bestuur fungeren de politieke partijen op het snijvlak van de samenleving en het politiek-bestuurlijke systeem van de overheid.<sup>1</sup>

Waar het betreft giften en sponsoring dient transparantie voorop te staan. Kenbaarheid is een basisvereiste. Ook een beperking dient echter overwogen te worden. Er vormen zich risico's indien een politieke partij substantiële financiële ondersteuning ontvangt van een bepaald bedrijf of een bepaalde maatschappelijke organisatie. Daarmee zou de vereiste volstrekte onafhankelijkheid in het geding komen. Reeds de mogelijkheid van discussie over afhankelijkheidsrelaties en (de schijn van) belangenverstrengeling van politieke partijen is schadelijk voor het democratisch bestel. Deze risico's rechtvaardigen naar mijn opvatting een beperking van de mogelijkheid om donaties te verkrijgen door het stellen van een maximumbedrag dat men van een donateur kan ontvangen. In die zin onderschrijf ik de lijn zoals verwoord in de notitie. Bij het stellen van een bedrag dat van een individuele natuurlijke of rechtspersoon op jaarbasis door een politieke partij kan worden ontvangen, zou ik echter op een hoger bedrag willen uitkomen, ook gelet op de transparantievereisten zoals hiervoor aangegeven. Gedacht kan worden aan een bedrag van € 20 000.

Bij het stellen van een «plafond» in de vorm dat het bedrag dat een politieke partij totaal aan giften en sponsoring kan ontvangen bijvoorbeeld niet meer mag bedragen dan het bedrag aan overheidssubsidie waar de partij aanspraak op heeft, heb ik echter bedenkingen. Ik zie daarvoor geen doorslaggevende argumenten. Het valt niet in te zien dat de samenleving niet meer mag bijdragen aan een politieke partij dan de overheidssubsidie doet. Het voorkomen van het risico van (de schijn van) belangenverstrengeling wordt – naast transparantie – voldoende ondervangen door het stellen van een maximumbedrag dat een donateur kan ontvangen.

*13. 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 financieringssystematiek 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.*

De gedachte om het democratisch bestel op alle bestuurlijke niveaus als volwaardig aan te merken lijkt mij een juiste benadering. In dat opzicht dienen ook lokale politieke partijen als volwaardig te worden aangemerkt. Daarmee is echter nog niet gegeven dat er in financiële zin een rijksverantwoordelijkheid zou voor het politieke bestel op lokaal niveau. Dit lijkt toch eerst en vooral een zaak die door lokale overheden moet worden opgepakt. Het heeft mijn voorkeur te beproeven of de voornemens om de mogelijkheden van scholing en vorming voor raads- en statenleden te verbeteren gerealiseerd kunnen worden. Ook hier spelen lokale overheden de hoofdrol. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op het onderwerp scholing en vorming.

*14. 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.*

<sup>1</sup> Tussen staat en electoraat, politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving, Raad voor het openbaar bestuur, oktober 1998.



Gelet op de ontwikkelingen rond de partijfinanciering en ook gezien de discussies naar aanleiding van actuele gebeurtenissen, lijkt een herbezinning op het Nederlandse stelsel van partijfinanciering aangewezen. Ook het voornemen om tot komen tot een Wet op de partijfinanciering acht ik juist. In een dergelijk stelsel past een systeem van uitvoering en toezicht door een deskundige en onafhankelijke instantie. Bezien zou moeten worden of deze taken bij een bestaande instelling kunnen worden ondergebracht.

## **5. Scholing en vorming politieke ambtsdragers**

Het advies Een politiek leven lang leren is uitgebracht door de werkgroep Scholing en vorming politieke ambtsdragers. Het advies bevat een inventarisatie van het bestaande aanbod en geeft een aantal aanbevelingen. Het advies hanteert het volgende begrippenkader:

1. Inhoudelijke kennisverwerving.  
*bv. kennis van beleidsterrein, procedures en wetgeving*
2. Scholing.  
*bv. vaardigheden als debat- en gesprekstechnieken, mediatraining.*
3. Vorming  
*bv. het beginsel- en partijprogramma en de geschiedenis van de partij.*
4. Coaching  
*feedback over eigen functioneren.*

De eerste twee categorieën hebben een zeker politiek «waardevrij» karakter.

Uit het onderzoek blijkt dat er een breed palet is aan reguliere opleidingsmogelijkheden (mediatraining, presentatietechnieken, computer-cursussen). Er is buiten het aanbod van de politieke scholingsinstututen echter nauwelijks aanbod specifiek gericht op politieke functies. Voor lokale en nieuwe politieke partijen, die geen scholingsinstituut hebben, betekent dit, dat zij voor het aanbod voor scholing en vorming voornamelijk afhankelijk zijn van de reguliere opleidingsmogelijkheden. In de praktijk zou het volgen van opleidingen en cursussen beperkt zijn met name wegens tijdsdruk en in mindere mate door de kosten. Gekozen politici zouden ook geen «cultuur» van scholing kennen. In het advies worden aanbevelingen gedaan om de scholingsmogelijkheden te verbeteren. De minister zou onder meer een initiërende en stimulerende rol moeten vervullen.

De politieke vorming behoort tot het domein van de politieke partijen, die daarvoor rijkssubsidie ontvangen. Voorzover er vanuit de overheid voor dit onderwerp aandacht zou moeten zijn, zou deze naar mijn opvatting gericht moeten zijn op de scholing van raads- en statenleden en het verwerven van voor deze functies wenselijke basisvaardigheden. Gelet op de eerder besproken positie van raads- en statenleden van de zogenoemde lokale partijen acht ik aandacht voor dit onderwerp op zijn plaats. Voor een mogelijke uitwerking zou ik willen wijzen op de ervaringen met de mogelijkheden voor opleiding en training in het kader van de Vernieuwingsimpuls. In overleg en in samenwerking met VNG en IPO zou gezien moeten worden of een dergelijke benadering een meer structureel karakter zou kunnen krijgen. Daarbij zou in ieder geval gezien moeten worden of de informatievoorziening over beschikbare opleidingsmogelijkheden voor raads- en statenleden voor verbetering vatbaar is.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

*Het advies «Een politiek leven lang leren»*

Gesproken is over de inventarisatie van het aanbod van scholing en vorming en de gedane aanbevelingen. Bij scholing en vorming kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds politiek-ideologische vorming en anderzijds scholing gericht op meer algemene kennis en vaardigheden voor de uitoefening van de functie (bijvoorbeeld debat-techniek of mediatraining).

Een aantal partijen was van opvatting dat er zich bij de opleiding en training voor politieke functies knelpunten voordoen. Men onderkende het ontbreken van de «cultuur» tot het volgens van opleidingen en men wees op het financiële beslag. Er werd een relatie gelegd met het recruitersvraagstuk en met de kwaliteit van het functioneren van raads- en staten-leden. Daarbij deed zich de vraag voor of dergelijke functies als een «vak» moeten worden gezien met gerichte opleidingen. Een enkele partij wees er op dat slecht functionerende volksvertegenwoordigers een probleem zijn voor de partij.

De vorming die betrekking heeft op het politieke gedachtegoed en de ideologie van de partij wordt beschouwd als een kerntaak van de politieke partijen. De meeste politieke partijen beschikken binnen de partijorganisatie over opleidingsvoorzieningen en ontvangen overheidssubsidie voor de vormingsactiviteiten. Inhoudelijke bemoeienis van de overheid is hier niet gewenst.

Aandacht werd gevraagd voor zogenoemde lokale partijen alsmede voor nieuwe partijen. Een substantieel deel van de leden in de gemeenteraden is afkomstig van lokale partijen. Deze leden kunnen geen gebruik maken van de faciliteiten die landelijke partijorganisaties kunnen bieden. Bij de vele nieuwkomende partijen doet zich de vraag voor of de leden voldoende zijn toegerust om politieke functies te vervullen. Voor nieuwe politieke partijen geldt, dat deze bij de oprichting dikwijls een beperkte partijorganisatie hebben. Er zou mogelijk behoefte zijn aan opleidingen bijvoorbeeld op het gebied van wetkennis of van bepaalde beleids-terreinen en aan het aanleren van zekere basisvaardigheden. Dergelijke scholingsactiviteiten zouden echter door gemeenten en provincies moeten worden gerealiseerd. In ieder geval zou het scholingsaanbod inzichtelijker kunnen worden gemaakt. De minister zou met VNG en IPO in overleg kunnen treden over de mogelijkheden.

*Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen*

De in de notitie geformuleerde voorstellen zijn puntsgewijs met de partijvoorzitters besproken.

*De overheidssubsidie*

Opgemerkt werd dat het toedelen van de subsidie op basis van op de partijen uitgebrachte stemmen betrekkelijk weinig verschil maakt voor de subsidieverdeling. Gesproken is over de mogelijkheid om bij de subsidieverdeling het aantal leden van de partij mee te wegen. Van het meewegen van ledentallen zou een stimulerende werking tot ledenwerving kunnen uitgaan. Een aantal partijen vond echter de verkiezingsuitslag het meest aangewezen voor de verdeling van de subsidie. Ook is erop gewezen dat het ledental als maatstaf nadelig zou voor nieuwe partijen, omdat het voor deze moeilijk zou zijn direct leden aan zich te binden. In dit kader werd voorts gewezen op het meewegen van verkiezingsuitslagen bij lokale verkiezingen. Gesproken is over de mogelijkheid van een gemengd verdeelsysteem waarbij naast het aantal kamerzetels tevens het aantal leden van de partij wordt meegewogen. Daarbij zouden in ieder geval

duidelijke criteria gesteld moeten worden over wie als lid van een politieke partij wordt aangemerkt.

#### *Baten- en lastenstelsel*

Het kasstelsel wordt over het algemeen als een belastende wijze van boekhouding gezien. Een boekhouding op grond van het baten- en lastenstelsel zou voor minder administratieve lasten zorgen dan de huidige manier van verantwoorden.

#### *Subsidiabele doelen*

Een verbreding van de subsidiabele doelen werd als wenselijk aangemerkt. Er werden wel enige kanttekeningen geplaatst bij het subsidiëren van verkiezingscampagnes. Dit zou kunnen leiden tot een verdergaande stijging van de verkiezingsuitgaven en tot een herhaalde roep om verhoging van de subsidiebudgetten. Lagere verkiezingsopkomsten zouden dan leiden tot stelselmatige subsidieverhoging.

Veel partijen betoonden zich voorstander van een lumpsumfinanciering en een vergroting van de eigen bestedingsverantwoordelijkheid van politieke partijen. In dit kader werd erop gewezen dat er in ieder geval een voorziening moet komen voor de bekostiging zendtijd politieke partijen, gelet op de tijdelijkheid van de geldende regeling.

#### *Nieuwe politieke partijen*

Over de vraag naar de wenselijkheid van een subsidiemogelijkheid voor nieuw aan verkiezingen deelnemende partijen liepen de meningen uiteen. Er werd op gewezen dat nieuwe partijen die zich daarvoor inzetten wel degelijk mogelijkheden hebben om kiezers te trekken. Zo kunnen partijen die aan de verkiezingen deelnemen gebruik maken van de zendtijd voor politieke partijen. Anderen wezen er echter op dat vernieuwing gestimuleerd zou moeten worden. Ook is gesproken over enkele praktische aspecten. Denkbaar zou volgens sommigen zijn een systeem waarbij nieuwe partijen die de kiesdrempel niet halen, de ontvangen overheids-subsidie moeten terugbetalen.

#### *Giften en sponsoring*

Alle politieke partijen gaven aan voorstander te zijn van transparantie van de partijfinanciering. Veel politieke partijen zouden nu al zorgdragen voor brede openbaarmaking van de inkomsten. De Wet subsidiëring politieke partijen regelt op dit moment de openbaarheid van giften van rechtspersonen boven een bedrag van € 4 500,-. De politieke partijen zijn voorstander van een verlaging van het normbedrag. Volgens enkele partijen zou tot een veel lager drempelbedrag gekomen kunnen worden en bijvoorbeeld tot een bedrag van € 500,-. Andere wezen er echter op dat een te laag bedrag tot onnodige administratieve lasten zou kunnen leiden. Voor giften gedaan op lokaal niveau zouden andere normen moeten gelden. Eenzelfde bedrag heeft op landelijk niveau een andere betekenis dan bij bijvoorbeeld bij een gemeente.

De openbaarheid zou zowel giften van rechtspersonen als van natuurlijke personen moeten betreffen en tevens ondersteuning «in natura» moeten omvatten. Voorts is gesproken over het vraagstuk hoe te bepalen welke gelieerde instellingen voor het openbaarheidsvereiste als behorend tot de partijorganisatie moeten worden aangemerkt. Financiering via «omleiding» lijkt echter moeilijk te voorkomen.

De gedachte om informatie over de inkomsten van politieke partijen toegankelijker te maken werd breed gedragen. In dat kader zou ook periodiek de inkomenspositie van politieke partijen bevraagd kunnen worden.

Wat betreft het stellen van plafonds aan het kunnen ontvangen van giften is gesproken over de belangen die daarbij in het geding zijn. Voorkomen dient te worden dat politieke partijen te afhankelijk zouden worden van bepaalde donateurs. Ook is gewezen op de ongelijkheid van kans en het verschil in mogelijkheden tussen politieke partijen om sponsors te werven. Een aantal partijen was geen voorstander van plafonds. Tevens is aan de orde geweest de moeilijkheid om de naleving van dit soort beperkingen te waarborgen.

#### *Naleving en toezicht*

Alle partijen toonden zich voorstander van het belasten van een onafhankelijk orgaan met de uitvoering van en het toezicht op de naleving van de te stellen regels inzake partijfinanciering. Met name indien de niet-naleving van de regels van sancties wordt voorzien, werd betwijfeld of deze taak bij de minister dient blijven te berusten. Mogelijk zouden deze taken bij een bestaande onafhankelijke instelling kunnen worden ondergebracht.