

Vergaderjaar 2010–2011

32 752

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Politieke partijen zijn een wezenlijke en noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de democratie. Zij vormen de brug tussen de politieke besluitvorming en de burgers. De notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen¹ en de standpuntbepaling op de notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen² gaan dieper in op de functies van politieke partijen. Een goed functionerende politieke partij draagt bij aan een stabiele democratie. Een toekomst zonder politieke partijen is niet goed denkbaar. Politieke partijen verwoorden de bij de bevolking bestaande wensen en opvattingen en zij maken – ten behoeve van de politieke besluitvorming – een integrale weging van de uiteenlopende en vaak tegenstrijdige wensen en belangen. Ze informeren en stimuleren de kiezers om weloverwogen naar de stembus te gaan en zij zorgen voor de scholing en vorming van de partijleden. De rekrutering en selectie voor politieke functies is bij uitstek een verantwoordelijkheid van politieke partijen.

De activiteiten van politieke partijen geschieden in het democratisch belang. Om die redenen verstrekt de overheid subsidie aan politieke partijen. Deze subsidiëring vindt nu plaats op basis van de Wet subsidiëring politieke partijen, waarin duidelijke criteria zijn neergelegd. Partijen verwerven daarnaast ook andere inkomsten. Politieke partijen staat het momenteel geheel vrij om hun inkomsten naar eigen inzicht te genereren. De vorm van financiering en zijn invloed op het functioneren van de politieke partij is de laatste jaren met grote regelmaat onderwerp van gesprek. Algemene veronderstelling is dat de verstrekkers van financiële middelen het functioneren van politieke partijen willen ondersteunen. Eén van de oogmerken kan daarbij zijn om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen. Dergelijke handelwijzen kunnen een negatief effect hebben op de beeldvorming over partijen. Het beeld van politieke partijen is van essentiële betekenis voor het vertrouwen van de burger in de politiek. Alleen al de schijn van belangenverstrengeling kan het aanzien van de democratie schaden. Om

¹ Kamerstukken II, 2001/02, 27 422, nr. 6.

² Kamerstukken II, 2002/03, 27 422, nr. 7.

deze reden is het noodzakelijk dat politieke partijen inzicht verschaffen in de bijdragen die zij naast de overheidssubsidie ontvangen. Transparantie van inkomsten heeft tot doel zichtbaar te maken hoe partijen aan hun middelen komen. Dit inzicht helpt (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. De reeds genoemde notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen en de standpuntbepaling daarop bevatten voorstellen ten aanzien van de financiën van politieke partijen. Gedeeltelijk zijn deze inmiddels verwerkt in de Wet subsidiëring politieke partijen, door middel van de Wet tot wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen houdende de verhoging van de subsidiebedragen, verbreding van de subsidiabele doelen en aanpassing van de subsidiegrondslag.¹

In onderhavig wetsvoorstel zijn met name de volgende voorstellen opgenomen:

- De voorschriften inzake bijdragen worden ook van toepassing op de aan de politieke partij gelieerde instellingen (stichtingen e.d.) die in het directe belang van de partij werkzaamheden verrichten.
- Ook bijdragen van natuurlijke personen (particulieren) komen onder de voorschriften te vallen.
- De voorschriften betreffen ook bijdragen in natura.
- Het bedrag waarboven door politieke partijen bijdragen openbaar moeten worden gemaakt, wordt bepaald op € 4 500.
- Ook zullen de voorschriften betrekking hebben op kandidaten die aan verkiezingen deelnemen zonder als politieke partij te zijn georganiseerd.
- Aan de niet-naleving van de voorschriften worden sancties verbonden.
- Het wordt mogelijk gemaakt dat nieuw in het parlement gekozen politieke partijen hun subsidie gebruiken voor de uitgaven die zij hebben gedaan in de verkiezingsperiode.

Er is vanaf gezien om aan het mogen ontvangen giften maxima te stellen. Men kan er zeker kanttekeningen bij plaatsen als een politieke partij hoge bedragen ontvangt van een donateur. Maar van de transparantie en de kenbaarheid van giften waar dit wetsvoorstel in voorziet, zal naar verwachting een matigende werking uitgaan.

Vanwege de samenhang worden vrijwel alle bepalingen uit de Wet subsidiëring politieke partijen opgenomen in onderhavig voorstel van wet. Aldus wordt gekomen tot een veelomvattende Wet financiering politieke partijen. De Wet subsidiëring politieke partijen kan alsdan worden ingetrokken.

Over het wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Raad van State en het College bescherming persoonsgegevens (CBP). In de memorie van toelichting wordt op het advies van de Raad van State en het CBP ingegaan. Van belang is ook dat Group of States against Corruption (GRECO) een rapport heeft uitgebracht over de partijfinanciering in Nederland. In 2003 heeft de Raad van Europa aanbevelingen gedaan over de financiering van politieke partijen.² In de aanbevelingen van de Raad wordt aan GRECO opgedragen om de naleving van de aanbevelingen door de lidstaten te monitoren. Op 13 juni 2008 heeft GRECO het rapport vastgesteld van een onderzoeksc commissie die de partijfinanciering in Nederland heeft onderzocht op transparantie, toezicht en sancties (Transparency of Party Funding). Het rapport is kritisch over de situatie in Nederland. Het huidige wettelijke stelsel over de financiering van politieke partijen is niet in overeenstemming met de aanbevelingen van de raad. Deze kritiek wordt door het kabinet onderschreven. De huidige regelgeving over giften aan politieke partijen is uiterst summier en nauwelijks effectief (artikel 18 Wet subsidiëring politieke partijen). GRECO heeft bij de rapportage ook het ontwerp voor het onderhavige wetsvoorstel Finan-

¹ Kamerstukken 29 869. Wet van 30 juni 2005, Stb. 373. Inwerkingtreding Stb. 2005, 374.

² Recommendation Rec (2003)4 on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns.

ciering politieke partijen betrokken. GRECO verwelkomt het wetsvoorstel als een eerste en betekenisvolle stap in de goede richting. Met het wetsvoorstel zal in zeer hoge mate tegemoet worden gekomen aan de aanbevelingen. GRECO adviseert om het wetsvoorstel in te voeren. GRECO doet ook aanbevelingen over het aanbrengen van verbeteringen in de partijfinanciering wat betreft transparantie, toezicht en sancties. Deze aanbevelingen zijn bij het wetsvoorstel betrokken.

2. Het belang van voorschriften over partijfinanciering

Politieke partijen beschikken over een (beperkt) aantal financieringsmogelijkheden. Naast ledencontributies en overheidssubsidie zijn er financieringsbronnen bestaande uit bijdragen van particuliere organisaties en van bedrijven. In beginsel dient de bereidheid om politieke partijen te ondersteunen te worden gewaardeerd. Deze geschieden vanuit een sympathie voor een politieke groepering die zich vertaalt in de bereidheid de politieke partij ook in financiële zin te ondersteunen. Een toename van particuliere financieringsvormen is echter niet zonder risico's. Dit is ook verwoord in eerdergenoemde beleidsnotities. Genoemd is onder meer het risico dat een toename van sponsoractiviteiten de financiële verhoudingen tussen partijen beïnvloedt. Regels inzake de financiering van politieke partijen zijn gericht op het waarborgen van de zuiverheid van publieke besluitvorming en de onafhankelijkheid van de politieke partijen. Politieke partijen maken als zodanig geen deel uit van het publieke bestel, maar vervullen daarvoor wel vitale functies. De partijen hebben een grote invloed op de samenstelling van bestuurlijke en volksvertegenwoordigende organen en op de inhoud van de overheidsbesluitvorming. Oogmerk van financiële donateurs kan zijn om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen. Oneigenlijke beïnvloeding van democratische processen is ongewenst. Het is ontoelaatbaar indien voor geldbedragen bijvoorbeeld gunstige overheidsbeslissingen als tegenprestatie worden verlangd respectievelijk geleverd. Verder moeten volksvertegenwoordigers bij hun oordeelsvorming niet beïnvloed worden door financiële belangen van hun partij. Ook de mogelijke schijn daarvan dient te worden tegengegaan. Gewaarborgd moet zijn dat politieke partijen onder alle omstandigheden onbevangen politieke standpunten kunnen innemen en dat de kiezer informatie kan verkrijgen over de herkomst van giften aan een politieke partij.

Politieke partijen zijn verantwoordelijk voor hun handelen, waarop zij door de samenleving en door de kiezers kunnen worden aangesproken. Het staat politieke partijen in principe vrij om zelf te bepalen op welke wijze zij aan financiële middelen komen en hoe zij deze besteden, indien dit controleerbaar en transparant gebeurt. De kiezer moet in staat worden gesteld zich er een oordeel over te vormen. Financiële bijdragen zijn dus toelaatbaar, mits er voldaan wordt aan beginselen van transparantie. Deze normen voor transparantie van partijfinanciering dienen wettelijk te worden verankerd.

Inzet is in de eerste plaats om een systeem van partijfinanciering vast te stellen dat recht doet aan voorgaande beschouwing. Op dit moment is het stelsel van regelgeving ontoereikend. De huidige – zeer beperkte – regeling richt zich uitsluitend op de politieke partijen zelf en niet op de gelieerde instellingen. Het vereiste van transparantie geldt bovendien uitsluitend voor bijdragen afkomstig van rechtspersonen en indien de gever bezwaar heeft tegen vermelding van zijn naam, kan volstaan worden met een omschrijving van de categorie van instellingen of organisaties waartoe de gever behoort. Ook ziet de regeling uitsluitend op geldelijke bijdragen en niet op bijdragen in natura. Voorts ontbreekt het toezicht op de naleving op de voorschriften en zijn aan overtredingen geen sancties verbonden.

Dit wetsvoorstel biedt een groot aantal verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie. Zo komen er heldere regels over de registratie en openbaarmaking van bijdragen. Waar regels worden gesteld, wordt echter beproefd of deze kunnen worden omzeild. Ontduiking van de regels valt nimmer uit te sluiten. Het is dus goed om een realistisch verwachtingspatroon te hebben omtrent het bereik en effect van de wet. 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. Dat laat echter onverlet dat ook voorzien moet worden in daadwerkelijk toezicht op de naleving en in een passend sanctieregime ingeval van overtreding van de voorschriften.

In het wetsvoorstel worden de financiële aspecten geregeld. De Raad van State wierp de vraag op waarom niet ook andere aspecten worden geregeld. De Raad onderschreef de waarde van politieke partijen voor de democratische rechtsstaat. Politieke partijen zijn een wezenlijke en noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de democratie. De Raad legde de vraag voor of het niet wenselijk is een meer algemene (grond)wettelijke regeling van politieke partijen op te nemen. Daarbij verwees hij ook naar eerdere adviezen waarin er op werd gewezen dat indien de financiële afhankelijkheid tegenover de overheid toeneemt, de waarborgen voor inhoudelijke onafhankelijkheid zouden moeten toenemen.

Het kabinet is geen voorstander van een grondwettelijke regeling voor politieke partijen. Politieke partijen zijn particuliere organisaties zijn die niet tot de Nederlandse staatsorganisatie behoren. Juist bij de opnemings van politieke partijen in de Grondwet zou een beeld kunnen ontstaan van een «verstatelijking» van politieke partijen. Daarnaast vinden politieke partijen in de Grondwet reeds bescherming in de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting. Met deze grondrechten wordt zeker gesteld dat de overheid alleen door of krachtens formele wetgeving kan treden in het functioneren van politieke partijen.

Onderhavig wetsvoorstel voorziet in een wettelijke regeling van voorschriften over financiële bijdragen aan een politieke partij. Deze moeten worden beschouwd als een beperking van de (politieke) verenigingsvrijheid. Van een toename van de financiële afhankelijkheid tegenover de overheid is echter geen sprake. Verdergaande of andersoortige regulering acht het kabinet nu dan ook niet aan de orde. Ook niet door een wettelijke regeling om te garanderen dat de politieke partijen hun wezenlijke functies vervullen. Geconstateerd kan worden dat politieke partijen geen aansporing nodig hebben op dit punt. Daarnaast onderschrijft het kabinet het uitgangspunt dat politieke partijen inhoudelijk onafhankelijk dienen te zijn. Om die reden vindt het kabinet het zeer belangrijk dat politieke partijen vrij zijn hun functies op een eigen wijze uit te oefenen. Die vrijheid is juist een groot goed.

Het kabinet meent dat de inhoudelijke onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid afdoende is gewaarborgd. Deze waarborg is er onder andere in gelegen dat mogelijkheden van de overheid voor interventie ontbreken. Aldus is uitgesloten dat de overheid enige bevoegdheid heeft voor meer of minder directe bemoeienis met de partijpolitieke oordeelsvorming en standpunten. De huidige Wet subsidiëring politieke partijen, die in wezen in het voorliggende wetsvoorstel wordt opgenomen, creëert evenmin enige bevoegdheid tot een inhoudelijke interventie bij de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend. Door de overheid wordt niet geoordeeld over de wenselijkheid van een activiteit of de doelmatigheid waarmee deze wordt verricht. De ruime bestedingsvrijheid van de

subsidie draagt er zorg voor dat de overheid zich inhoudelijk niet met politieke partijen bemoeit. Van aanvullende regelgeving wordt dan ook geen toegevoegde waarde gezien.

3. Uitvoering en toezicht

Op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen berust de uitvoering van de subsidiëringstaak en het toezicht op de naleving van de financieringsvoorschriften door politieke partijen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aanvankelijk was de gedachte hier met de Wet financiering politieke partijen verandering in te brengen en de Kiesraad te belasten met zowel de bestaande taken met betrekking tot de verlening van subsidie als het toezicht op de naleving van de nieuwe voorschriften inzake de bijdragen aan partijen. Uiteindelijk is echter besloten hiervan af te zien. De Kiesraad fungeert als adviesorgaan van regering en parlement omtrent aangelegenheden die de uitvoering van het kiesrecht of de verkiezingen betreffen. Voorts treedt de Kiesraad op als centraal stembureau bij de verkiezing van de leden van de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement. Daarbij neemt de Kiesraad als zelfstandig bestuursorgaan besluiten in individuele gevallen. De Kiesraad beslist op verzoeken omtrent de registratie van een aanduiding van een politieke groepering ten behoeve van de verkiezingen voor de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement, houdt een register bij met aanduidingen van landelijke politieke groeperingen en beslist over de geldigheid van de kandidatenlijsten voor verkiezingen Europees Parlement en Eerste Kamer en stelt van deze organen, alsmede van de Tweede Kamer, de verkiezingsuitslag vast. Bij de uitvoering van deze taken moet iedere schijn van partijdigheid worden vermeden. Bemoeienis met het (financieel) functioneren van politieke partijen heeft dan risico's in zich.

GRECO heeft geadviseerd een onafhankelijk toezichtsorgaan in te stellen op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes en dit orgaan te voorzien van voldoende bevoegdheden en financiële en personele middelen. Gemeend wordt echter dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een voldoende onafhankelijke positie heeft. Bovendien is van belang dat onderhavig wetsvoorstel uitdrukkelijk niet de bedoeling heeft de overheid, of enig ander toezichts- of uitvoeringsorgaan, de bevoegdheid te geven om invloed uit te oefenen op de partijpolitieke oordeelsvorming en standpunten. Om die reden wordt de subsidie, zoals nu ook reeds op grond van de huidige Wet subsidiëring politieke partijen het geval is, op grond van objectieve criteria aan de politieke partijen verstrekt. Behoudens de geoormerkte bedragen ten behoeve van de politieke jongerenorganisaties en de wetenschappelijke instituten, is er ook geen verdere bestedingswijze van de subsidie voorgeschreven. De subsidieverlening is dus in hoge mate een wettelijk gebonden bevoegdheid. Het is ook niet zo dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nadere voorwaarden kan stellen aan een activiteit of kan afwegen of een bepaalde concrete activiteit naar zijn idee wel of niet zinvol of wenselijk is. Dat is een vorm van overheidsbemoeienis die niet mag voorkomen. Voor wat betreft de financieringsvoorschriften geldt hetzelfde. Politieke partijen zijn en blijven vrij om buiten de subsidie andere inkomsten te verwerven. De minister heeft daar geen enkele zeggenschap over en spreekt daar ook geen oordeel over uit. Het wetsvoorstel ziet uitsluitend op de transparantie van ontvangen giften. Er worden geen beperkingen gesteld aan de mogelijkheid om giften te ontvangen. Niet meer is opgenomen de beperking dat giften boven een bepaald bedrag niet mogen worden ontvangen. Uitsluitend vereist is dat helder is wat de herkomst van de inkomsten zijn. Verder is zeer gedetailleerd geregeld welke eisen worden gesteld aan het transparant maken van ontvangen giften. Dit impliceert dat er bij het toezicht op de naleving van

deze voorschriften niet of nauwelijks beleidsruimte is. Mede daarom is besloten de taak bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te laten.

4. De subsidie

De bepalingen over de subsidie zijn in hoofdzaak gelijk aan de regeling in de Wet subsidiëring politieke partijen. De subsidiëring van politieke partijen geschiedt, zoals in de inleidende paragraaf beschreven, vanuit de overweging dat politieke partijen belangrijke functies vervullen binnen het bestel. Voorzien is in een systematiek waarbij het subsidiebedrag door de politieke partij naar eigen inzicht voor activiteiten kan worden aangewend, onder de voorwaarde dat deze activiteiten op grond van de wet subsidieabel zijn. In artikel 6, tweede lid, wordt een limitatieve opsomming gegeven van activiteiten waartoe de subsidie kan worden aangewend. Voor subsidie komen in aanmerking:

- politieke vormings- en scholingsactiviteiten;
- informatievoorziening;
- het onderhouden van contacten met zusterpartijen in het buitenland en het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten van deze partijen,
- politiek-wetenschappelijke activiteiten;
- activiteiten in verband met politiek jongerenwerk;
- het werven van leden;
- het betrekken van niet-leden bij activiteiten van de politieke partij;
- werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers en
- activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.

De subsidie wordt per kalenderjaar verstrekt. Ten aanzien van de politieke jongerenorganisaties en de politiek-wetenschappelijke instituten gelden geormerkte bedragen. In de artikelsgewijze toelichting zijn de subsidievoorschriften nader beschreven.

In de huidige Wet subsidiëring politieke partijen is als voorwaarde voor de subsidie bepaald dat een politieke partij over ten minste 1000 leden moet beschikken. Als een politieke partij geen 1000 leden heeft, bestaat er in het geheel geen aanspraak op subsidie. In onderhavig wetsvoorstel is gehandhaafd dat voor de subsidie een politieke partij een vereniging met zijn met betalende leden die vergader- en stemrecht hebben (artikel 6, eerste lid). Het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), om het vereiste dat de partij minstens 1000 leden moet hebben te schrappen, is niet overgenomen. Het kabinet hecht er aan dat politieke partijen ledenorganisaties zijn die een interne partijdemocratie kennen. Van waarde is dan ook de opvatting van de Rob dat politieke partijen in essentie ledenorganisaties dienen te zijn waarbij de leden reële invloed moeten kunnen hebben op de inhoud van het partijprogramma, de samenstelling van het partijbestuur en de samenstelling van kandidatenlijsten voor verkiezingen van vertegenwoordigende organen. Ook het kabinet meent dat maatschappelijke verbondenheid en draagvlak van politieke partijen tot uitdrukking komt door een breed partijlidmaatschap. De subsidie is dan ook bedoeld voor activiteiten van de partijorganisatie en de overheid verleent deze subsidie voor activiteiten van partijen verricht in het democratisch belang.

5. De financieringsvoorschriften

Het wetsvoorstel voorziet voor wat betreft de voorschriften op hoofdlijnen in de volgende systematiek. De partijen dienen een financiële administratie te voeren. Daarin registreren zij ontvangen bijdragen alsmede schulden. Daarvan zenden zij overzichten aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tezamen met het financieel verslag. De

minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties controleert de overzichten zonodig aan de hand van het financieel verslag en maakt de overzichten openbaar. In ieder geval door publicatie in de Staatscourant, maar ook bijvoorbeeld door publicatie op internet. Aldus wordt aan iedere belangstellende op toegankelijke wijze inzicht geboden in de bijdragen die politieke partijen hebben ontvangen.

5.1. Het begrip bijdrage

Het wetsvoorstel gaat voor de toepassing van de financieringsvoorschriften uit van het begrip bijdrage. Het begrip bijdrage betreft zowel bijdragen van rechtspersonen als van natuurlijke personen. De huidige regeling in de Wet subsidiëring politieke partijen ziet alleen op giften die afkomstig zijn van het bedrijfsleven of van instellingen en organisaties. Met dit wetsvoorstel wordt deze beperking opgeheven. Onder bijdragen verstaat dit voorstel alle schenkingen ontvangen van «derden». Rente of rendement op eigen vermogen vormen geen bijdragen. Een aan de partij gelieerd fonds dat bijvoorbeeld uit erfstellingen of legaten verkregen vermogen beheert, hoeft de inkomsten uit dat vermogen niet als bijdragen te beschouwen. Verder is ook bepaald dat ledencontributies, erfstellingen en legaten niet onder het begrip bijdrage vallen.

In het wetsvoorstel worden bijdragen in natura expliciet als bijdrage aangemerkt (artikel 1, onder h). Bij bijdragen in natura kan gedacht worden aan de terbeschikkingstelling van vergaderruimte, het vervoer van personen, het verzorgen van catering en het rondbrengen van informatie-materiaal. Er kan echter ook gedacht worden aan het leveren van kantoorgoederen, zoals meubilair of computer- en communicatieapparatuur, en het gratis of tegen gereduceerd tarief ter beschikking stellen van advertentieruimte of bijvoorbeeld voordeel verschaft bij drukwerk of advertentieruimte. Voor waardering van deze voordelen moet worden uitgegaan van de in het economisch verkeer gebruikelijke waarde (artikel 21). Van een bijdrage in natura is ook sprake als de waarde van de ontvangen dienst of prestatie meer bedraagt dan de door de politieke partij betaalde prijs of de geleverde tegenprestatie. Een tegenprestatie van de politieke partij kan bijvoorbeeld bestaan uit naamsvermelding van de gever in ruil voor de gereduceerde kostprijs. Indien de tegenprestatie niet in verhouding staat tot het geleverde, is er sprake van een bijdrage aan de partijorganisatie ter waarde van het verschil van de in het economisch verkeer gebruikelijke waarde en de werkelijk betaalde waarde of geleverde tegenprestatie. Bijdragen in natura bestaande uit persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de politieke partij worden niet als bijdrage beschouwd.

Opmerking verdient dat in het wetsvoorstel is opgemerkt dat bij of krachtens AMvB, mede aan de hand van voorbeelden, nader kan worden bepaald wat in ieder geval als bijdrage in natura moet worden aangemerkt. Het is echter onmogelijk om alle mogelijke en denkbare giften in natura in kaart te brengen en vast te leggen in wet- en regelgeving. Gezien de vele mogelijke bijdragen in natura lijkt het ook niet verstandig de reikwijdte van het begrip te begrenzen tot datgene wat op voorhand bedacht kan worden en dit in regelgeving te vervatten. In de AMvB kunnen overigens ook richtlijnen gegeven worden over de wijze waarop bijdragen financieel gewaardeerd moeten worden.

Een bijdrage in natura wordt alleen als zodanig aangemerkt als de politieke partij de bijdrage daadwerkelijk heeft ontvangen, de bijdrage op verzoek van de partij is geschied of als de partij ermee heeft ingestemd dat de bijdrage wordt gedaan. Indien een organisatie activiteiten verricht of werkzaamheden verricht ten bate van de partij, zonder dat de partij

daarmee instemt, worden deze niet als bijdrage aan de partij aangemerkt. Ook niet indien activiteiten of werkzaamheden feitelijk ten voordele zijn van de partij. Dit betekent dat er mogelijkheden zullen zijn van misbruik of ontduiking. Een andere benadering zou politieke partijen echter in een onmogelijke positie brengen. Activiteiten van een organisatie zouden dan aan de partij worden toegerekend, ook indien van aanvaarding of instemming geen sprake is. Een partij zou dan aansprakelijk worden gesteld voor verrichtingen van een andere organisatie zonder dat de partij daar enige invloed op kan uitoefenen.

5.2. Administratie en registratie

In het wetsvoorstel is bepaald dat de politieke partij een administratie voert over de financiële positie van de partij. In de administratie worden gegevens opgenomen over de ontvangen subsidies, de ontvangen bijdragen, de overige inkomsten alsmede gegevens over de vermogenspositie en de schulden. In artikel 19 is bepaald welke gegevens de administratie dient te bevatten. Indien een politieke partij subsidie ontvangt, dient de administratie bovendien de gegevens te bevatten die van belang zijn voor de verantwoording van de subsidie, waaronder gegevens over het ledental (artikel 25).

In artikel 20 van het wetsvoorstel is nader gespecificeerd welke gegevens over de ontvangen bijdragen dienen te worden geregistreerd. Bij die bijdragen dient de naam en het adres van de gever en het bedrag of de waarde van de bijdrage te worden vermeld. Bepaalde bijdragen kunnen echter buiten de administratie blijven (artikel 20). Registratie kan achterwege blijven van:

- bijdragen van € 1 000 of minder;
- onderlinge bijdragen neveninstellingen en de politieke partij.

Alle bijdragen die niet onder deze uitzonderingen vallen, dienen te worden geregistreerd. Dit ongeacht de vraag van wie de bijdragen afkomstig zijn. De regels zijn dus ook van toepassing op bijdragen afkomstig uit het buitenland. Bovendien geldt de regeling voor zowel bijdragen van rechtspersonen als van natuurlijke personen. Voor bijdragen van natuurlijke personen is van belang dat in beginsel geen onderscheid wordt gemaakt. Alle natuurlijke personen worden gelijk behandeld. Dat betekent dat bijdragen van leden van een partij niet anders worden behandeld dan bijdragen van niet-leden. Bovendien betekent dit dat ook de zogenoemde afdrachten aan de politieke partij of de bestuurdersvereniging van politieke ambtsdragers onder de regeling vallen. Ook die bijdragen moeten worden geregistreerd en openbaar worden gemaakt. Ten aanzien van een willekeurige burger kan immers niet ten principale anders worden gehandeld dan ten aanzien van leden of politieke ambtsdragers van een politieke partij. Hetzelfde geldt voor ledencontributies. Dat betekent dat als deze meer bedragen dan € 4 500, de bijdragen openbaar moeten worden gemaakt.

Voor de registratie van bedragen geldt als gezegd een ondergrens. Bijdragen van € 1 000 of minder behoeven niet in de administratie te worden opgenomen. Onderkend moet worden dat dit de mogelijkheid biedt om de registratieplicht te ontduiken. Door een bijdrage te splitsen in meerdere kleine bedragen, zouden deze beneden de ondergrens blijven. Ook GRECO wijst op deze mogelijkheid en beschouwt dit als een tekortkoming. Het wetsvoorstel beoogt echter een balans te vinden tussen een sluitend stelsel enerzijds en het voorkomen van overregulering anderzijds. De administratieve plichten voor politieke partijen dienen in verhouding te staan tot het doel van de wet.

5.3. Verslaglegging en openbaarmaking

Jaarlijks dient de politieke partij aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een financieel verslag te zenden (artikel 24). Het verslag bevat een weergave van de in de administratie opgenomen financiële gegevens. Dit is ook in lijn met de aanbeveling van GRECO om te regelen dat alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement verplicht dienen te zijn om een financieel jaarverslag in te dienen. Indien een politieke partij subsidie ontvangt, behelst het financieel verslag tevens de verantwoording van de subsidie ten behoeve van de vaststelling van de subsidie door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 25). De verslaglegging van een politieke partij behoeft controle door een accountant. Het financieel verslag moet dan ook vergezeld van een verklaring van een accountant aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden gestuurd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan regels stellen aan het accountantsonderzoek (protocol). Bovendien kan de werkwijze van de accountants worden gecontroleerd (review). De politieke partij en de accountant van de partij dienen mee te werken aan de onderzoeken die worden ingesteld door de accountant of accountantsdienst die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangewezen.

In het wetsvoorstel is bepaald dat een bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berustend financieel verslag van een politieke partij openbaar is. Transparantie van partijfinanciering heeft onder andere betrekking op het breder kunnen verkrijgen van inzicht in de inkomsten en de financiële positie van politieke partijen die zetels in de Eerste of Tweede Kamer hebben. Op dit moment kunnen dergelijke gegevens slechts op betrekkelijk omslachtige wijze worden verkregen. Eenduidige gegevens over de inkomsten en financiële positie van politieke partijen zijn niet eenvoudig beschikbaar. Uiteraard kan men wel kennis nemen van de afzonderlijke jaarrekeningen van politieke partijen, maar daarvoor dient men in beginsel de afzonderlijke politieke partijen te bevragen. Om die reden wordt nu in het voorstel bepaald dat een bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berustend financieel verslag van een politieke partij openbaar is. Deze wettelijke bepaling betekent dat de weigeringsgronden uit de Wet openbaarheid van bestuur niet van toepassing zijn op de financiële jaarverslagen van politieke partijen. Indien een verslag bij de minister berust, kan onverkort om openbaarmaking worden verzocht. Ook GRECO adviseert om maatregelen te nemen die waarborgen dat de jaarverslagen openbaar worden gemaakt aan het publiek. De wijze waarop de jaarverslagen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties openbaar worden gemaakt wordt niet voorgeschreven. Het ligt in de rede dat de verslagen in ieder geval bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter inzage liggen en dat deze op de website van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden geplaatst.

Informatie over de bijdragen aan politieke partijen moet algemeen toegankelijk zijn. Iedere burger moet zonder al te veel moeite kennis kunnen nemen van deze bijdragen aan politieke partijen. Daarom dient een politieke partij naast het financieel verslag aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook een overzicht te zenden van de van een geveer ontvangen bijdragen van € 4 500 of meer. Dit overzicht wordt openbaar gemaakt. Door het stellen van een drempel waarboven openbaarmaking moet plaatsvinden, wordt gewaarborgd dat verkregen bijdragen van enige omvang openbaar worden gemaakt. Mogelijke belangenrelaties behoeven echter niet uitsluitend te bestaan uit ontvangen bijdragen. Een belangenrelatie kan ook bestaan indien een politieke partij schulden heeft. In de financiële administratie dienen

daarom tevens de gegevens te worden geregistreerd over de schulden. Indien deze meer dan € 25 000 bedragen, dienen deze eveneens openbaar te worden gemaakt. Ook van de schulden van € 25 000 of meer dient daarom een overzicht te worden verstrekt.

De overzichten van de bijdragen en de schulden dienen door de accountant te worden gecontroleerd en voorzien te worden van een accountantsverklaring. Daarmee wordt ook inzicht gegeven in de juistheid van de waardering van bijdragen in natura. In de accountantsverklaring dient de accountant aan te geven of de opgave een getrouw en volledig beeld geeft van de verkregen bijdragen en van de schulden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt de gegevens uit de overzichten openbaar. Dat geschiedt in ieder geval door publicatie in de Staatscourant. Het ligt echter in de rede dat de informatie ook toegankelijk wordt gemaakt door publicatie op het internet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt zorg voor de openbaarmaking van de overzichten met bijdragen. In het wetsvoorstel is geregeld dat de Wet openbaarheid van bestuur niet van toepassing is op andere bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berustende informatie inzake bijdragen aan politieke partijen. De Wet openbaarheid bestuur kent een algemeen openbaarheidsregime voor informatie die bij een overheidsorgaan berust. In het wetsvoorstel wordt in een specifiek openbaarheidsregime voor financiële verslagen en overzichten inzake bijdragen aan politieke partijen voorzien. Dit specifieke openbaarheidsregime geldt ook voor bijdragen aan neveninstellingen, kandidaten en nieuwe politieke partijen. Bovendien geldt een aanvullend openbaarheidsregime gedurende verkiezingstijd. Ook ten aanzien van neveninstellingen, kandidaten, nieuwe politieke partijen en de voorschriften tijdens verkiezingstijd is dus bepaald dat de Wet openbaarheid van bestuur niet van toepassing is op bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berustende informatie inzake bijdragen.

Opmerking verdient verder dat de partijorganisaties er verantwoordelijk voor zijn dat de gegevens correct aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden aangeleverd. De verantwoordelijkheid voor de naleving van de voorschriften berust dus primair bij de ontvangende organisatie. Die is verantwoordelijk voor de juiste registratie van gegevens van ontvangen bijdragen en de correcte verslaglegging aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De regeling voor de openbaarmaking van bijdragen boven de € 4 500 geldt ook voor bijdragen aan de afzonderlijke neveninstellingen van een politieke partij. De afdelingen van een politieke partij zijn wel van deze regeling uitgezonderd. Voor een nadere toelichting, zie paragraaf 6.2.

5.4. Voorschriften verkiezingstijd

Gelet op het belang van bijdragen in de verkiezingstijd, wordt voorgesteld dat er een actuele vorm van openbaarheid geldt in die periode (artikel 27). De regeling betreft de (directe) verkiezingen voor de Tweede Kamer en niet die voor de Eerste Kamer. In de periode van de derde week voor de dag van de stemming voor de kamerverkiezing maakt een politieke partij bekend van wie de partij een bijdrage van € 4 500 of meer heeft ontvangen in de voorafgaande periode. Tevens wordt over deze periode een overzicht verstrekt van de schulden van € 25 000 of meer. De periode vangt aan op 1 januari van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezingen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt de gegevens openbaar.

Ook geldt in deze periode een regeling voor de openbaarmaking van bijdragen ontvangen door kandidaten van de partij (artikel 28). Voor de kandidaten geldt dat gegevens over bijdragen van een geveer van € 4 500 of meer aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dienen te worden gezonden. De periode vangt aan op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezingen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt de gegevens openbaar. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt de overzichten met de gegevens openbaar. De normen gelden per kandidaat. De politieke partij verstrekt de gegevens aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daartoe verstrekken de kandidaten de benodigde gegevens aan de partij. Deze verplichting voor kandidaten wordt in het wetsvoorstel expliciet benoemd (artikel 28, vijfde lid). De Raad van State merkte in het advies op niet in te zien waarom niet kan worden volstaan met de verplichting voor de partij om deze gegevens te verstrekken. Uit deze verplichting zou reeds volgen dat kandidaten gegevens aan de partij zullen moeten verstrekken. Hoe dat plaatsvindt, is een interne zaak van elke partij. Het heeft echter de voorkeur deze verplichting voor kandidaten expliciet te regelen. Tussen partijbestuur en kandidaten bestaat geen formele gezagsverhouding. Indien een kandidaat nalaat de gegevens aan de partij te verstrekken is de kandidaat en niet de partij verantwoordelijk voor deze nalatigheid.

Als een (nieuwe) partij die nog geen zetels heeft verworven aan verkiezingen deelneemt, zou het oneigenlijk zijn als deze partij in de aanloop naar verkiezingen fondsen kan werven zonder dat daarvoor regels over transparantie en maximering gelden. Daarom wordt voorgesteld dat financieringsvoorschriften ook gelden voor politieke partijen die nieuw aan verkiezingen deelnemen (artikel 30). De voorschriften zijn van toepassing in de periode die aanvangt op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezingen. Over deze periode dient er een registratie te worden gehouden van bijdragen van meer dan € 1 000 alsmede van schulden van meer dan € 25 000 die in deze periode zijn aangegaan. Direct voorafgaand aan de verkiezingen maakt de partij aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bekend van wie de partij een bijdrage van € 4 500 of meer heeft ontvangen in genoemde periode. Tevens wordt over deze periode een overzicht verstrekt van de schulden van € 25 000 of meer. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt de gegevens openbaar.

6. Toepassingsbereik

Het voorstel van wet is primair gericht op politieke partijen. De voorschriften voor registratie en openbaarmaking van bijdragen blijven echter niet beperkt tot de partijen zelf. De voorzieningen hebben ook betrekking op aan een partij gelieerde neveninstellingen alsmede op politieke groeperingen en verbanden die anders dan in de vorm van een politieke partij aan verkiezingen deelnemen. Ook gelden er normen voor verkiezingskandidaten die bijdragen ontvangen voor politieke activiteiten of de verkiezingscampagne.

6.1. Politieke partij

Voor de definitie van het begrip politieke partij wordt aangesloten bij de bepalingen in de Kieswet. Onder politieke partij wordt verstaan een vereniging waarvan de aanduiding op grond van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De aanduiding, bedoeld in artikel G 1 van de Kieswet, kan tevens worden gehanteerd voor de verkiezingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Indien een politieke partij

uitsluitend zetels heeft in de Eerste Kamer, gelden deze zetels als kamerzetels in de zin van de wet. In dat geval is niet vereist dat de partij (ook) aan de verkiezingen van de Tweede Kamer heeft deelgenomen. Voor de mogelijkheid van plaatsing van de partijaanduiding boven een lijst, dient de partij haar aanduiding te laten registreren door het centraal stembureau voor de desbetreffende verkiezingen. Slechts partijen die een vereniging zijn met volledige rechtsbevoegdheid komen voor registratie in aanmerking. Dit betekent dat de statuten in een notariële akte moeten zijn vastgelegd. Ook is een bewijs van inschrijving in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel vereist. Voor de definitie van politieke partij in de zin van het wetvoorstel is tevens vereist dat de partij aan de verkiezingen heeft deelgenomen en daarbij ten minste één kamerzetel is toegewezen aan de lijst waarmee die partij aan de verkiezing heeft deelgenomen. Alleen deze politieke partijen komen voor subsidie in aanmerking. Op deze partijen zijn ook van toepassing de voorschriften over ontvangen bijdragen; ongeacht de vraag of men ook daadwerkelijk subsidie heeft aangevraagd of subsidie ontvangt.

De regelingen zijn niet van toepassing op partijen die uitsluitend in het Europees Parlement zitting hebben. In 2004 is de verordening betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau in werking getreden. Het Statuut legt de voorwaarden vast waaraan een politieke partij op Europees niveau moet voldoen om te worden erkend en recht te krijgen op communautaire financiering. Elke politieke partij op Europees niveau moet een jaarlijkse staat van ontvangsten en uitgaven publiceren, moet verklaring afleggen van haar financieringsbronnen en mag bepaalde donaties niet aanvaarden. De communautaire middelen moeten worden besteed voor uitgaven die rechtstreeks verband houden met het politieke programma en mogen niet voor de financiering van nationale politieke partijen dienen. Gelet op de aanwezigheid van deze communautaire regelgeving is het niet wenselijke nationale wetgeving van toepassing te doen zijn op Europese politieke partijen.

Opgemerkt zij dat het wetsvoorstel ziet op politieke partijen die in de Eerste of Tweede Kamer vertegenwoordigd zijn en niet op lokale politieke partijen. De in het wetsvoorstel opgenomen voorschriften over ontvangen bijdragen gelden dus niet voor lokale partijen en lokale afdelingen van landelijke partijen (zie onder 6.3). Op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen kunnen louter lokale politieke partijen ook geen subsidie ontvangen. Er is wel een subsidieregeling voor de vorming en scholing van (kandidaat) gemeenteraadsleden waarop ook lokale partijen een beroep kunnen doen. Met deze regeling is uitvoering gegeven aan het amendement aangenomen bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het jaar 2009.¹

Het kabinet meent dat het wel wenselijk zou zijn als er ook voorschriften komen die zien op de bijdragen die lokale politieke partijen en lokale afdelingen van landelijke politieke partijen ontvangen. Ook GRECO adviseert de transparantie te vergroten en de inkomsten en uitgaven van politieke partijen op lokaal niveau bij het wetsvoorstel te betrekken. Het onderhavige wetsvoorstel richt zich echter uitsluitend op de landelijke politieke partijen en de daaraan gelieerde instellingen. In Nederland is nu geen enkele ervaring met het toezicht op bijdragen die politieke partijen ontvangen. Indien nu gekozen zou worden voor het van toepassing laten zijn van de voorschriften voor financiering op lokale politieke partijen en lokale afdelingen van landelijke politieke partijen, wordt de reikwijdte van het stelsel verbreed naar een aanzienlijke hoeveelheid partijen, met de nodige uitvoeringslasten tot gevolg. Vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal verslag worden gedaan over de werking van de wet in de praktijk.

¹ Kamerstukken II, 31 700 VII, 2008/2009, nr. 19 – amendement van het lid Bilder c.s.

Daarbij zal ook de reikwijdte van het stelsel worden betrokken en worden gezien of het toch wenselijk en mogelijk is de werking te verbreden naar lokaal niveau. Zie ook paragraaf 6.3.

6.2. Neveninstellingen

De vereisten omtrent de bijdragen aan politieke partijen hebben ook betrekking op de aan de politieke partijen gelieerde instellingen. De huidige regeling voor de openbaarmaking van giften ziet uitsluitend op de politieke partij als vereniging. 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 andere gelieerde stichtingen en instellingen. Soms zijn er stichtingen opgericht die bepaalde deelactiviteiten verrichten, zoals het organiseren van congressen of het beheren van een fonds of legaat dan wel onroerend goed. Het is van belang de reikwijdte van de financieringsvoorschriften te verbreden, opdat de normen tevens betrekking hebben op giften, gedaan aan stichtingen en andere organisaties die erop zijn gericht ten bate van de partij werkzaamheden te verrichten. Ook GRECO doet de aanbeveling om de transparantie te vergroten in geldinzamelingsacties door instanties die direct of indirect zijn verbonden met politieke partijen en andere groeperingen in het parlement.

Voorkomen dient te worden dat schenkingen die niet aan de partij zelf, maar aan een gelieerde instelling zijn gedaan, zich aan de openbaarmaking onttrekken. Het is daarbij wel van belang dat kenbaar is op welke organisaties de voorschriften betrekking hebben. Veelal zijn de gelieerde instellingen in juridisch opzicht autonoom.

In het wetsvoorstel wordt voor de aanwijzing van een neveninstelling uitgegaan van het volgende criterium. Een rechtspersoon moet als neveninstelling van een politieke partij worden aangemerkt, indien deze rechtspersoon er op gericht is uitsluitend of in hoofdzaak ten bate van deze partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten en de partij daar kennelijk voordeel bij heeft (artikel 4). Dit doel of oogmerk van de organisatie kan blijken uit bijvoorbeeld statutaire doelstellingen maar ook uit de feitelijke activiteiten van organisatie. Het criterium van oogmerk of doelgerichtheid is wezenlijk voor het begrip neveninstelling. Dat een organisatie activiteiten verricht die gunstig zijn voor de partij, betekent op zich nog niet dat het een neveninstelling betreft. Indien bijvoorbeeld een dagblad aandacht besteedt aan een politieke partij of haar activiteiten, kan dit gunstig zijn voor de partij. Maar daarmee is uiteraard nog niet gezegd dat de dagbladuitgeverij moet worden aangemerkt als neveninstelling. Een neveninstelling is bijvoorbeeld een stichting die tot doel heeft congressen en workshops te organiseren over het partijprogramma en de politieke opvattingen van de partij. Ook als neveninstelling moet worden aangemerkt een stichting waarvan de activiteiten bestaan uit het beheren van een fonds of vermogen gericht op het financieren van partijactiviteiten.

Het verrichten van de activiteiten moet een zeker structureel karakter hebben. Een organisatie die incidenteel een activiteit ten bate van een partij verricht is geen neveninstelling. Er moet sprake zijn van het stelselmatig of structureel verrichten van activiteiten of werkzaamheden ten bate van de politieke partij. Bij een incidentele activiteit kan er uiteraard wel sprake zijn van een bijdrage in natura (als er geen evenredige tegenprestatie is). Politieke partijen hebben de verantwoordelijkheid – en de opdracht – om aan de hand van genoemde criteria hun neveninstellingen aan te duiden. Wel dient de rechtspersoon in te stemmen met de aanwijzing als neveninstelling. Indien een politieke partij

ten onrechte nalaat om een nevenstelling aan te wijzen dan dient deze alsnog door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden aangewezen. Dit gebeurt niet dan nadat de politieke partij die het betreft in de gelegenheid is gesteld om over het voornemen tot aanwijzing te worden gehoord.

Indien een rechtspersoon als gelieerde instelling is aangewezen, geldt dat deze instelling ook ontvangen bijdragen van € 1 000 of meer moet registreren. De instelling zendt aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter openbaarmaking een overzicht van de ontvangen bijdragen van een geveer van wie in een jaar in totaal een bijdrage € 4 500 of meer is ontvangen. Tevens wordt een overzicht verstrekt van de schulden van € 25 000 of meer. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt de overzichten openbaar.

Opgemerkt zij daarbij dat de normen en voorschriften over de bijdragen per instelling van toepassing zijn. De regels gelden dus per instelling afzonderlijk. De partij en de instellingen behoeven niet onderling gegevens uit te wisselen en te vergelijken. Een dergelijke gegevensuitwisseling zou noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de voorschriften worden ontdoken door bijdragen als het ware te verdelen over de diverse instellingen van de partij. Een dergelijk allesomvattend en sluitend stelsel lijkt voornamelijk te gecompliceerd en te belastend in de uitvoering. Een neveninstelling dient te worden beschouwd als een organisatie die zelfstandig verantwoordelijk is voor de naleving van de voorschriften.

6.3. Lokale afdelingen

Landelijke politieke partijen kennen veelal ook regionale, provinciale en gemeentelijke afdelingen. Overwogen is om ook op deze afdelingen financieringsregels over ontvangen bijdragen van toepassing te doen zijn. Hier is echter vanaf gezien. Indien lokale politieke partijen niet bij het wetsvoorstel worden betrokken, ligt het niet voor de hand de voorschriften wel van toepassing te laten zijn op lokale afdelingen van landelijke politieke partijen. Verder is de vraag of een dergelijke regeling proportioneel is in relatie tot het doel van het wetsvoorstel en of de voorschriften niet een te zware belasting vormen voor het lokale verenigingsleven in verhouding tot het inhoudelijke belang ervan. Daar komt bij dat een lokale afdeling geen zelfstandige entiteit is. Politieke partijen zijn verenigingen en veelal zijn afdelingen deel van de (landelijke) vereniging en de landelijke rechtspersoon. De vraag is op wie dan de wettelijke verplichtingen rusten. Het is niet vanzelfsprekend om het landelijk partijbestuur in deze verantwoordelijk te doen zijn voor het financieel handelen van de partijafdelingen.

Om die reden is besloten de reikwijdte van het stelsel voorlopig te beperken tot landelijke politieke partijen. De regeling over de administratie en de openbaarmaking van bijdragen is, in lijn met de regeling voor subsidiëring van politieke partijen, daarom niet van toepassing op de afdelingen van de politieke partijen. Dit past ook bij de verhouding van gemeenten en provincies tot louter lokaal of provinciaal georganiseerde politieke partijen. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in het parlement. De verantwoordelijkheid voor de lokale partijen berust bij gemeenten en provincies. Dit past in beginsel ook bij de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende bestuurslagen in Nederland en het daarbij gehanteerde uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet». Op grond van deze algemene noties over bestuurlijke verantwoordelijkheden blijf ik er voor om ook inzake de subsidiëring van lokale politieke partijen het algemene principe te hanteren dat lokaal moet gebeuren wat lokaal kan.

Indien vanuit de afdelingen gelden of middelen worden overgedragen aan de landelijke partijorganisaties of instellingen daarvan, worden deze aangemerkt als bijdragen aan de partij respectievelijk aan de instelling. Zoals ook onder 6.2 is aangegeven, zal bij de evaluatie van het stelsel die in het wetsvoorstel is voorzien, ook de reikwijdte van het stelsel worden betrokken en worden bezien of het toch wenselijk en mogelijk is de werking te verbreden naar lokaal niveau.

6.4. Nieuwe partij

Als een nieuwe politieke partij (een partij die nog geen zetels heeft verworven) aan de verkiezingen deelneemt, heeft deze in de aanloop naar de verkiezingen in de regel fondsen geworven. Het is van belang dat in dat geval over de verkregen bijdragen ook transparantie wordt betracht. Daarom is in het wetsvoorstel bepaald dat, indien een nieuwe politieke partij aan de verkiezingen deelneemt en daartoe een lijst heeft ingediend, op die partij de voorschriften over bijdragen van toepassing zijn voor de voorafgaande periode. Deze periode vangt aan op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de kandidaatstelling voor die verkiezing plaatsvindt. Als een politieke partij wordt opgericht met de bedoeling op enig moment deel te gaan nemen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer, is het daarom van belang tijdig deze regels over bijdragen na te leven. Vanaf de twee kalenderjaren voorafgaand aan het jaar van de verkiezingen, valt de partij onder de werking van de wet. Voor deze periode gelden de wettelijke normen. Indien gehandeld wordt in de strijd met de financieringsvoorschriften, handelt de politieke partij in strijd met de wet. Sanctionering van dit handelen is echter pas mogelijk vanaf het moment van de registratie van de aanduiding van de politieke partij. Pas vanaf dat moment zijn er immers formele criteria om de groepering als politieke partij aan te merken. Tegen handelen en nalaten van voor die datum kan dus ook niet worden opgetreden. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete voor het niet-naleven van deze regels pas aanvangt met ingang van de dag van de registratie van de aanduiding (artikel 34, zesde lid).

6.5. Kandidaten

Het wetsvoorstel voorziet tevens in een regeling voor kandidaten die aan verkiezingen deelnemen zonder als politieke partij bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zijn geregistreerd (artikel 31). Voor deelname aan verkiezingen is volgens de Kieswet de organisatievorm van politieke partij niet vereist. Kandidatenlijsten voor verkiezingen kunnen ook worden ingediend door een aantal individuele kiezers. Groeperingen kunnen in het kiesstelsel een kandidatenlijst zonder aanduiding inleveren. Deze kandidatenlijsten worden blanco lijsten genoemd. Het is van belang dat ook op deze kandidaten de voorschriften over het ontvangen van bijdragen van toepassing zijn. De normen gelden per individuele kandidaat. Geregeld is echter dat de kandidaat die als eerste op de lijst is geplaatst verantwoordelijk is voor de verstrekking van de gegevens aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De eerste kandidaat op de lijst dient van alle kandidaten op de lijst de gegevens over bijdragen van een geveer van € 4 500 of meer aan de minister te zenden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt de overzichten met de gegevens openbaar. Ook hier betreft de openbaarheid van de bijdragen de periode in de aanloop naar de verkiezingen. Deze periode vangt aan op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de kandidaatstelling voor die verkiezing plaatsvindt. Voor deze periode gelden de wettelijke normen. De mogelijkheid van een bestuurlijke boete voor het niet-naleven van deze

regels vangt echter pas aan met ingang van de datum van kandidaatsstelling voor de betreffende verkiezing (artikel 34, zevende lid).

7. Toezicht en sancties

Het toezicht door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschiedt met de in de Algemene wet bestuursrecht bepaalde bevoegdheden voor toezichthouders. De reikwijdte is daarbij beperkt tot die bevoegdheden die relevant zijn voor de taakuitoefening van de minister. Op grond van de aangeduide Awb-bepalingen is een toezichthouder onder meer bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken. Een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. De toezichthouder kan deze bevoegdheden uitoefenen voor zover dat voor de uitoefening van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Een concrete verdenking is niet noodzakelijk.

Gelet op de belangen die in het geding zijn, kan het niet zonder gevolgen blijven indien gestelde normen over de partijfinanciering worden overtreden. In de aanbevelingen geeft GRECO ook het advies te voorzien in een duidelijke definitie van overtredingen van regels inzake de financiering van politieke partijen en effectieve, evenwichtige en afschrikwekkende sancties voor deze overtredingen in te voeren. Gewaarborgd dient te worden dat de sancties kunnen worden opgelegd aan alle instanties waaraan het wetsontwerp verplichtingen oplegt.

Het kabinet heeft zich eerder uitgesproken over de uitgangspunten bij de keuze voor een sanctiestelsel¹: wanneer wordt het strafrecht ingezet en wanneer het bestuursrecht met de bestuurlijke boete? In dit voorstel is gekozen voor het laatste. Voor het overtreden van de bepalingen betreffende de openbaarmaking van bijdragen en betreffende het maximum van ontvangen bijdragen wordt in dit wetsvoorstel als sanctie voorzien in de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete. De regeling in artikel 34 voorziet in een maximale boete van € 25 000. Er zijn ook geen redenen om voor het strafrecht te kiezen. Voor de vaststelling van de feiten zijn geen ingrijpende strafvorderlijke dwangmiddelen nodig. Tegen onregelmatigheden kan adequaat worden opgetreden zonder dat een beroep dient te worden gedaan op openbaar ministerie en rechterlijke macht.

Een opgelegde bestuurlijke boete kan voor toetsing aan de onafhankelijke rechter worden voorgelegd. Omdat het opleggen van een bestuurlijke boete een besluit is in de zin van artikel 1:3 Awb, opent artikel 8:1 Awb daartegen beroep op de bestuursrechter, waarbij artikel 8:62 Awb de openbaarheid van de behandeling verzekert.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient de hoogte van de boete te relateren aan de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding. In het voorstel is daarbij een limitering bepaald van de mogelijk op te leggen bestuurlijke boete. Het is aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om de sanctie af te stemmen op de aard van de overtreding en de omstandigheden. Indien de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het vermoeden heeft dat er sprake is van strafbare feiten, zoals valsheid in geschrifte, zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dit vermoeden melden bij het openbaar ministerie. Dit ligt zeker in de rede waar het vermoedens betreft van ernstige strafbare feiten.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69.

Ook de Raad van State is blijkens zijn advies van 15 september 2006 van opvatting dat sanctionering moet kunnen geschieden, indien een politieke partij een verplichting die voortvloeit uit het wetsvoorstel niet nakomt. De Raad plaatste echter kanttekeningen bij de opportuniteit tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan politieke partijen. Voor de sancties zou het strafrecht de voorkeur hebben. Mede gelet op de positie van politieke partijen in de democratische rechtsstaat zou een met waarborgen omklede strafrechtelijke procedure meer voor de hand liggen dan een bestuurlijke boete. Het openbaar ministerie zou in deze ook een meer geschikt orgaan zijn. Het kabinet heeft deze visie niet overgenomen. Zoals de Raad van State terecht heeft opgemerkt, zal voor veel overtredingen inzake registratieplicht en verslaglegging het algemene delict «valsheid in geschrifte» uit het Wetboek van Strafrecht toereikend zijn. Indien de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties feiten of handelingen waarneemt die mogelijk strafbare feiten vormen, wordt het openbaar ministerie daarvan op de hoogte gesteld. Indien het openbaar ministerie besluit tot strafrechtelijke afdoening, geschiedt dit volgens de daarvoor geldende procedures. Voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is er dan geen handhavende rol meer weggelegd.

Als straf voor het overtreden van de regels in deze wet kan dus worden volstaan met het opleggen van een boete. Bij de keuze tussen een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke boete staat de effectiviteit voorop.¹ Het instrument van de bestuurlijke boete is daarom in het wetsvoorstel gehandhaafd. Overweging is dat het hier veelal vergrijpen zal betreffen van een administratieve aard, waarvoor de bestuurlijke boete meer het aangewezen instrument is. Het is belangrijk dat steeds adequaat kan worden opgetreden tegen overtreding van de financieringsvoorwaarden.

8. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Het openbaar maken van identiteitsgegevens van gevers van financiële bijdragen heeft ook privacyaspecten. In de notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen is daar uitgebreid op ingegaan. Naast rechtspersonen kunnen ook natuurlijke (private) personen een direct individueel belang hebben bij de inhoud van publieke besluiten. Ook eventuele financiële relaties tussen een natuurlijk persoon en een politieke partij dienen kenbaar zijn. Het is denkbaar dat er een mogelijk direct belang is van betrokkene bij politieke besluitvorming. Een andere reden om ook bijdragen van natuurlijke personen transparant te maken, is gelegen in de mogelijke situatie dat een natuurlijk persoon tevens bestuurder of anderszins vertegenwoordiger is van een belanghebbend bedrijf. Uitgesloten moet worden dat een bedrijf door zijn giften te doneren door tussenkomst van een natuurlijk persoon, zou ontkomen aan de wettelijke openbaarmakingsplicht die voor rechtspersonen geldt. Een verplichte openbaarmaking van giften van natuurlijke personen betekent echter dat de gever bekend wordt en dat raakt de privacy van betrokkene.

In het kader van eerdergenoemde notitie is het CBP over dit vraagstuk advies gevraagd. Vervolgens is ook over het ontwerp-wetsvoorstel om advies verzocht. Het CBP gaf aan dat sprake is 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 zag het voornemen dan ook in het licht van de Wbp en de daaraan ten grondslag liggende Richtlijn 95/46/EG.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69, blz. 2/3.

Het college gaf aan dat de wetgever die bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens wil opleggen aan politieke partijen, moet aangeven waarom de daaruit voortvloeiende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is en of de inbreuk evenredig is ten opzichte van het beoogde doel. Naar het oordeel van het CBP wordt door de in het wetsvoorstel voorgeschreven werkwijze op een goede manier invulling gegeven aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Het CBP was daarbij overigens van oordeel dat de verwerking van bijdrage, naam, adres en woonplaats van een gever, zijnde een natuurlijk persoon, zoals die voortvloeit uit het wetsvoorstel geen verwerking van bijzondere persoonsgegevens is, omdat uit een bijdrage niet rechtstreeks de politieke gezindheid van betrokkene kan worden afgeleid.

Het CBP wees er 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 is voor een politieke partij in beginsel steeds sprake 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. 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.

Met onderhavig wetsvoorstel wordt de opvatting onderschreven 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. Met de wetgeving wordt voorzien in de vereiste wettelijke basis voor de verwerking van de persoonsgegevens. Reeds in voorgaande paragrafen is ingegaan op de motieven voor de regelgeving. Gestreefd wordt naar een deugdelijk en sluitend systeem van transparante partijfinanciering. Ook om uit te sluiten dat een bedrijf zou ontkomen aan de wettelijke plicht tot openbaarmaking door zijn gift te doneren door tussenkomst van een natuurlijk persoon, is het noodzakelijk om de plicht tot openbaarmaking uit te breiden met giften van natuurlijke personen. Er kan niet worden volstaan met de enkele aanduiding van de categorie waartoe de gever behoort (natuurlijke personen, type bedrijven) doordat er dan nog steeds sprake is van anonimiteit. Het moet kenbaar zijn of standpunten en opvattingen van politieke partijen en hun vertegenwoordigers mogelijk (mede) zijn beïnvloed door achterliggende financiële belangen. Dat is de doelstelling van de te stellen wettelijke maatregelen. De mogelijkheid om anonieme giften te kunnen doen, moet wijken voor het zwaarwegend belang van een helder democratisch besluitvormingsproces. Zuivere vertegenwoordiging is de basis van de democratische rechtsstaat. De essentie van de beoogde transparantie van partijfinanciering is dat de identiteit van financiers kenbaar is.

De voorgestelde systematiek kan worden beschouwd als een werkbaar compromis van de tegenstrijdige belangen. De bijdragen moeten wel worden geregistreerd, maar worden slechts openbaar gemaakt voor zover

zij het drempelbedrag van € 4 500 te boven gaan. Van de adresgegevens van een natuurlijk persoon wordt dan alleen de woonplaats openbaar gemaakt. Voor het overige kan alleen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het kader van een eventueel onderzoek naar de administratie, inzicht krijgen in de identiteit van de gevers. De vraag of hier sprake is van een gerechtvaardigd doel, kan bevestigend beantwoord worden en wordt in de voorgestelde Wet financiering politieke partijen verankerd. Daarmee zullen de politieke partijen uitvoering geven aan een wettelijke verplichting als bedoeld in artikel 8, onder c, van de Wbp. Het bovenstaande geldt in gelijke zin voor de afdelingen van de partij en voor de neveninstellingen. Wie de openbaarmaking wil mijden, kan besluiten van donatie af te zien dan wel te volstaan met een bedrag onder de drempel. Dit kan leiden tot een vermindering van de donaties. Gelet op het voor openbaarmaking voorgestelde drempelbedrag van € 4 500 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.

Naar het oordeel van het CBP wordt met het wetsvoorstel ook op een goede manier invulling gegeven aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Omdat de politieke partijen in het oog moeten houden hoe hoog de bijdrage is die zij van één gever in één jaar ontvangen, dienen zij te beschikken over identificerende gegevens van elke niet anonieme gever, ongeacht het bedrag per keer. Bij bijdragen boven een bepaalde grens is anonimiteit van de gever niet gewenst. Dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die toezichthouder is op naleving van de wettelijke plicht, van de gever alleen naam en woonplaats publiceert is naar het oordeel van het CBP in overeenstemming met de vereiste zorgvuldigheid.

Voorts wijst het CBP op het belang van het informeren van betrokkenen over de openbaarmaking van gegevens. De artikelen 33 en 34 Wbp bevatten voorschriften betreffende de informatieplicht die rust op de verantwoordelijke die persoonsgegevens bij de betrokkene zelf verkrijgt (i.c. de politieke partij) en de verantwoordelijke die persoonsgegevens op een andere wijze verkrijgt (i.c. de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Artikel 33, derde lid, Wbp stelt dat de verantwoordelijke nadere informatie aan de betrokkene (de gever) verstrekt voor zover dat gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen. Artikel 34, vijfde lid, Wbp bevat een uitzondering op de spontane informatieverstrekking aan de betrokkene. Als de vastlegging of verstrekking bij of krachtens wet is voorgeschreven, kan de verantwoordelijke volstaan met het op verzoek informeren over de wettelijke plicht. Het CBP wijst er daarbij echter op dat de zorgvuldigheid en de gewenste transparantie met zich meebrengen dat ook anders dan via de wet aan burgers duidelijk gemaakt wordt dat deze nieuwe wettelijke plicht op de politieke partijen rust. Het is aan de overheid om informatie te verschaffen over de geldende wettelijke voorschriften. Daarnaast berust er een eigen verantwoordelijkheid bij politieke partijen om – in ieder geval in algemene zin – gevers te informeren over de regels inzake openbaarmaking. Het moet bij gevers bekend zijn dat het niet mogelijk is om bedragen van meer dan € 4 500 te doneren zonder dat dit leidt tot bekendmaking van naam en woonplaats. Wat dat betreft zij opgemerkt dat over de toepassing van de huidige Wet subsidiëring politieke partijen voor de partijen een handzame brochure is uitgebracht. Bij de inwerkingtreding van de Wet financiering politieke partijen wordt een herziene brochure uitgebracht waar ook wordt ingegaan op de gegevensverwerking door politieke partijen en het belang van informatie daarover aan burgers.

9. Financiële paragraaf

De kosten in verband met dit wetsvoorstel bestaan met name uit de middelen die benodigd zijn voor de subsidiëring van de politieke partijen. Deze kosten zijn echter in wezen gelijk aan de middelen die benodigd zijn voor de uitvoering van de Wet subsidiëring politieke partijen. Deze zijn nu opgenomen in beleidsartikel 31 (Bestuur en democratie) van Hoofdstuk VII van de Rijksbegroting. Voor het faciliteren van politieke partijen is op dit moment een bedrag van ongeveer € 15 miljoen geraamd. In 2010 en 2011 wordt dit bedrag echter geleidelijk verlaagd. Die verlaging is het gevolg van een subsidietaakstelling uit het Coalitieakkoord van het kabinet Balkenende VI, een nadere taakstelling in het kader van de Miljoenennota 2008 en een nadere taakstelling naar aanleiding van moties die zijn ingediend tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen bij de Miljoenennota 2009. Tegenover de taakstellingen staat dat het geraamde bedrag wordt verhoogd in verband met de uitvoering van een amendement inzake het bevorderen van de opkomst bij verkiezingen, dat bij behandeling van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangenomen. Per saldo leveren de taakstellingen en de uitvoering van het amendement een verlaging op (zie artikel 40). In het wetsvoorstel houdende Wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen met het oog op verlaging van de subsidies is de taakstelling voor de politieke partijen nader toegelicht.¹ Aanvankelijk zouden de verlagingen plaatsvinden vanaf 1 januari 2008. De politieke partijen zijn ook steeds op de hoogte gesteld van de komende bezuiniging op de subsidies. Eerder is reeds besloten de bezuiniging voor 2008 te laten vervallen. Gelet op het tijdsverloop en het gegeven dat de komende wetsbehandeling nog tijd zal vergen, is besloten ook de taakstelling over het jaar 2009 te laten vervallen. Over het jaar 2010 worden wel de gecumuleerde percentages over 2009 en 2010 op de subsidie in mindering gebracht. Dit betreft een percentage van 5,11%. Op de subsidie over 2011 wordt vervolgens nog een percentage van 1,39% in mindering gebracht. Voor het overige blijven de kosten in hoofdzaak gelijk. Enige meerkosten kunnen ontstaan doordat het wetsvoorstel erin voorziet dat nieuwe politieke partijen die kamerzetels verwerven met terugwerkende kracht subsidie kunnen ontvangen voor de verkiezingsperiode.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 (begripsbepalingen)

Onderdeel a (Onze minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

De taken met betrekking tot de verlening van subsidie en het toezicht op de naleving van de financieringsvoorschriften berusten op grond van dit wetsvoorstel bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.

Onderdeel b (politieke partij)

Onder politieke partij wordt verstaan een vereniging waarvan de aanduiding op grond van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van de Tweede Kamer dan wel voor de verkiezing van de Eerste Kamer, waarbij aan de lijst één of meer zetels zijn toegewezen. Voor de toepassing van deze wet worden onder politieke partijen daarom alle partijen begrepen die in de Staten-Generaal zijn vertegenwoordigd (ongeacht of men subsidie ontvangt). Het begrip politieke partij is nader toegelicht in paragraaf 6.1.

¹ Kamerstukken 31 906.

Onderdeel c (lid van een politieke partij)

Zie de toelichting onder artikel 6, eerste lid.

Onderdeel d (lid van een politieke jongerenjongerenorganisatie)

Zie de toelichting onder artikel 3.

Onderdeel e (afdeling van een politieke partij)

Onder afdeling van een politieke partij worden begrepen de regionale, provinciale en gemeentelijke afdelingen van de partij. Het begrip is nader toegelicht in paragraaf 6.2.

Onderdeel f (neveninstelling)

Voor het aanwijzen van een neveninstelling wordt uitgegaan van het volgende criterium. Een rechtspersoon moet als neveninstelling van een politieke partij worden aangemerkt indien deze rechtspersoon uitsluitend of in hoofdzaak erop is gericht stelselmatig of structureel ten bate van deze partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten en de partij daar kennelijk voordeel bij heeft. Dit kan blijken uit statutaire doelstellingen, maar ook uit de feitelijke activiteiten van organisatie. Het criterium van oogmerk of doelgerichtheid is wezenlijk voor het begrip neveninstelling. De rechtspersoon dient met de aanwijzing door de politieke partij als neveninstelling in te stemmen. Het begrip is nader toegelicht in paragraaf 6.2.

Onderdeel g (subsidie)

Onder subsidie wordt verstaan de subsidie die op grond van de Wet financiering politieke partijen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan politieke partijen wordt toegekend.

Onderdelen h en i (bijdrage)

Het begrip bijdrage vormt een belangrijk element in de regeling voor partijfinanciering. Het begrip omvat meer dan geldelijke giften in enge zin. Ook bijdragen in natura worden als bijdrage aangemerkt. Van een bijdrage in natura is ook sprake als de waarde van de ontvangen dienst of prestatie meer bedraagt dan de door de politieke partij betaalde prijs of de geleverde tegenprestatie. Een bijdrage in natura wordt alleen als zodanig aangemerkt als de politieke partij de bijdrage daadwerkelijk heeft ontvangen, is geschied op verzoek van de partij of als deze ermee heeft ingestemd dat de bijdrage wordt gedaan. Het begrip bijdrage is nader toegelicht in paragraaf 5.1.

Onderdeel j (kamerzetel)

Zetels in de Tweede Kamer vormen de grondslag voor de subsidie (artikel 7). Indien een partij uitsluitend in de Eerste Kamer is vertegenwoordigd gelden de zetels in de Eerste Kamer voor de toepassing van de wet als de kamerzetels.

Onderdeel k (peildatum)

Bij meerdere bepalingen wordt een peildatum gehanteerd. De peildatum is in beginsel 1 januari. Zie voor een afwijkende peildatum bijvoorbeeld artikel 14.

Artikel 2 (politiek-wetenschappelijk instituut)

Politieke partijen kennen in de regel een politiek-wetenschappelijk instituut. Een dergelijk instituut beoogt een brug te slaan tussen wetenschap en politiek en (nieuwe) gedachtevorming zowel binnen politieke partijen als in de samenleving te stimuleren. Het begrip politiek-wetenschappelijk instituut is ongewijzigd ten opzichte van dit begrip in de Wet subsidiëring politieke partijen. Ingevolge de Wet financiering politieke partijen dient het instituut van een partij als nevenstelling te worden aangeduid.

Artikel 3 (politieke jongerenorganisatie)

In het tweede lid van artikel 3 is bepaald aan welke criteria een jongerenorganisatie moet voldoen om te kunnen worden aangeduid als neveninstelling. Vereist is dat de jongerenorganisatie een vereniging is die als hoofdtak heeft jongeren bij de politiek te betrekken. De vereniging moet minimaal 100 jongerenleden hebben en van het totale ledenbestand moet minimaal tweederde deel uit jongerenleden bestaan. Het minimumbedrag van de contributie bedraagt € 5. Verificatie vindt plaats in het kader van de jaarlijkse controle van de jaarrekening door de accountant (artikelen 24 en 25). Betrokkenen moeten zich voor het lidmaatschap aangemeld hebben dan wel daar uitdrukkelijk mee hebben ingestemd. Men kan bijvoorbeeld niet bij wijze van een boekhoudkundige overschrijving het ledental van een jongerenorganisatie kunstmatig verhogen met het oog op de subsidie. Het principe «wie zwijgt stemt toe» is in dat opzicht onvoldoende. Zie voor een uiteenzetting van het begrip wilsverklaring de toelichting bij artikel 6, eerste lid.

Artikel 4 (aanwijzing neveninstellingen)

De vereisten omtrent de bijdragen aan politieke partijen hebben ook betrekking op de aan de politieke partijen gelieerde instellingen. Deze dienen door de politieke partij te worden aangewezen als neveninstelling (zie bij artikel 1 onder f). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt de bevoegdheid en de taak een neveninstelling als zodanig aan te wijzen indien dit ten onrechte niet heeft plaatsgevonden. Alvorens tot aanwijzing te besluiten, stelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de desbetreffende organisatie en de politieke partij in de gelegenheid gehoord te worden over het voornemen de organisatie als neveninstelling aan te duiden. De aanwijzing door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een besluit dat voor bezwaar en beroep vatbaar is.

Artikel 5 (samengestelde politieke partijen)

Dit artikel ziet op politieke partijen die als organisatiestructuur een samenwerkingsverband van aangesloten (regionale of lokale) groeperingen kennen. De regeling is bedoeld voor een politieke partij die is ingericht als een koepelorganisatie waarvan andere politieke partijen als rechtspersoon lid zijn. Bepaald is dat de leden van de politieke partijen aangesloten bij de overkoepelende politieke partij worden aangemerkt als lid in de zin van de wet en ook voor de subsidie als leden worden meegeteld. De leden dienen er wel mee te hebben ingestemd dat de partij is aangesloten bij de overkoepelende partij.

Artikel 6, eerste lid (lidmaatschap)

Men wordt alleen als lid van een politieke partij aangemerkt indien men ten minste € 12 contributie betaalt. Wanbetalers worden dus niet tot de

leden gerekend; ongeacht de interne regels daaromtrent van de partij. Wel kan de contributie achteraf worden voldaan. Vereist is dat bij de controle kan worden vastgesteld dat over de periode waarin de peildatum is gelegen, de contributie is voldaan.

Voor het lidmaatschap van een politieke partij moet worden uitgegaan van een volwaardig lidmaatschap en geen buitengewoon lidmaatschap. Een partijlid dient bepaalde zeggenschapsrechten te hebben. Deze rechten betreffen het hebben van een stem in de algemene vergadering en het toegang hebben tot deze vergadering om daar het stemrecht te kunnen uitoefenen. Een politieke partij kan andere lidmaatschappen instellen. Dergelijke lidmaatschappen vallen echter niet onder de definitie van het lidmaatschap in de zin van de wet. Het gevolg is dat deze leden niet meetellen voor het vaststellen van de subsidieaanspraak.

Het lidmaatschap vereist een wilsverklaring. Voor de toepassing van de wet wordt iemand niet als lid van een politieke partij (of jongerenorganisatie) aangemerkt als hij niet met het lidmaatschap heeft ingestemd en zeker niet als hij er niet van op de hoogte is. Uit het feit dat er contributie voor iemand is betaald of geboekt kan niet per definitie worden afgeleid dat er sprake is van een echt lidmaatschap. Vereist is dat uit de betalingsopdracht van betrokkene de wil blijkt om lid te zijn. In de regel blijkt uit een betalingsafschrift voor de contributie voldoende duidelijk dat men instemt met het lidmaatschap van een vereniging zoals de politieke partij (of de politieke jongerenorganisatie).

Verificatie van het ledental en de contributiebetaling vindt plaats in het kader van de jaarlijkse controle van het financieel verslag (artikel 25). Aan de hand van het verslag van de accountant, die tevens de naleving van de opgegeven ledentallen dient vast te stellen, wordt nagegaan of aan bovenstaande voorwaarden is voldaan.

Artikel 6, tweede lid (subsidiabele activiteiten)

Dit artikellid benoemt de subsidiabele doelen. Voorzien is in een systematiek waarbij het subsidiebedrag door de politieke partij naar eigen inzicht voor activiteiten kan worden aangewend. Voorwaarde hierbij is dat deze activiteiten deel uitmaken van de limitatieve opsomming. Deze activiteiten zijn zo breed en divers geformuleerd dat in beginsel alle reguliere partijactiviteiten voor subsidie in aanmerking komen. Deels is er ook sprake van een zekere «overlap». Het betreft de volgende activiteiten.

Onderdeel a (politieke vorming en scholing)

Politieke vormings- en scholingsactiviteiten worden vaak verricht door daartoe ingestelde instituten. Politieke partijen hebben een prominente rol bij de vorming, scholing en coaching van politieke ambtsdragers alsmede van actieve partijleden. De subsidie versterkt de mogelijkheid dat partijen – naar eigen inzicht en politieke opvatting – professionele cursussen en opleidingen kunnen realiseren.

Onderdeel b (informatievoorziening)

Het informeren van kiezers is een kerntaak van politieke partijen. Het gaat hierbij zowel om informatievoorziening op papier als om informatievoorziening via andere media zoals internet. Onder informatievoorziening moet ook worden begrepen de productie van radio- en tv uitzendingen. De subsidie die partijen ontvangen kan dus ook gebruikt worden voor het maken van politieke uitzendingen. Eventueel kunnen deze uitgaven ook worden gebracht onder verkiezingscampagnes (onder i) Informatievoor-

ziening aan de leden beoogt hen inhoudelijk betrokken te houden bij de activiteiten van de politieke partij. Op die manier kan ook bevorderd worden dat het aantal actieve leden groeit (zie ook: werven van leden, onder f).

Onderdeel c (buitenlandse zusterpartijen)

Tot de subsidiabele activiteiten behoren tevens het onderhouden van contacten met buitenlandse zusterpartijen en het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van deze zusterpartijen. Contacten met buitenlandse zusterpartijen worden met het oog op de toenemende internationalisering steeds relevanter. Samenwerking van Nederlandse politieke partijen met geestverwanten in Europa en elders bevordert de internationale samenwerking op politiek en bestuurlijk niveau. Hierbij is vooral gedacht aan ondersteuning van geestverwanten in landen waar de democratie of het herstel daarvan van recentere datum is. Het steunen van de ontwikkeling van politieke partijen in het buitenland draagt bij aan het internationale democratiseringsproces. Of politieke partijen de subsidie voor deze activiteiten aanwenden en zo ja, voor welke partijen en in welke landen, behoort volledig tot de beleidsvrijheid van de Nederlandse politieke partij.

Onderdeel d (politiek-wetenschappelijke activiteiten)

Deze activiteit wordt in de regel verricht voor het daartoe aangeduide politiek-wetenschappelijk instituut (artikel 2).

Onderdeel e (politieke participatie van jongeren)

Veel politieke partijen kennen een gelieerde jongerenorganisatie. Om voor subsidie op grond van de wet in aanmerking te komen dient de jongerenorganisatie aan een aantal voorwaarden te voldoen (zie artikel 3). Het bedrag dat aan de politieke jongerenorganisatie wordt toegekend, is een zogenaamd geoormerkt bedrag. Dit bedrag mag dus door de partij niet aan andere activiteiten worden besteed dan aan activiteiten ter bevordering van de participatie van jongeren door de jongerenorganisatie. Indien de politieke partij wenst, kan zij natuurlijk ook nog een gedeelte van de («eigen») brede doeluitkering besteden aan de bevordering van de politieke participatie van jongeren.

Onderdeel f (werven van leden)

Ledenwerving is van groot belang voor de positie en toekomst van politieke partijen en voor het functioneren van het democratisch bestel. De politieke participatie van burgers en de ledentallen van politieke partijen zijn een punt van aandacht. Het is daarom dat politieke partijen de subsidie ook kunnen aanwenden voor de werving van leden.

Onderdeel g (betrekken van niet-leden)

Een belangrijke functie van een politieke partij is het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij de politiek. De meest herkenbare activiteit is het mobiliseren van het electoraat. Politieke partijen moeten burgers de mogelijkheid geven om te kiezen en moeten burgers stimuleren om hun stem uit te brengen tijdens de verkiezingen. Een andere manier om niet-leden te betrekken bij de activiteiten van een politieke partij is het uitnodigen van niet-leden bij discussieavonden en bijeenkomsten. Deze activiteiten kunnen er mede op gericht zijn om als politieke partij nieuwe leden te werven en zodoende de politieke participatie van burgers te vergroten.

Onderdeel h (werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers)

Werving en selectie van politieke ambtsdragers is van groot belang voor het democratisch bestel en het functioneren van het openbaar bestuur. Het gaat hier ook om politieke ambtsdragers op provinciaal en lokaal niveau. Onder «begeleiding van politieke ambtsdragers» wordt niet alleen verstaan de begeleiding van politieke ambtsdragers tijdens het vervullen van hun ambt, maar kan tevens eventuele nazorg na afloop van het vervullen van de politieke functie betreffen. Hierdoor zijn politieke partijen beter in staat om blijvend aandacht te besteden aan de kwaliteit van en de functievervulling door politieke ambtsdragers. Opgemerkt zij dat het hier dient te gaan om bekostiging van activiteiten die door de politieke partij worden verricht. De individuele rechtspositionele aanspraken van politieke ambtsdragers zijn geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) en de andere respectievelijke rechtspositionele regelingen.

Onderdeel i (verkiezingscampagnes)

De mogelijkheid om goede verkiezingscampagnes te kunnen voeren is van belang voor de democratie. Subsidiëring van verkiezingscampagnes draagt ertoe bij dat politieke partijen op effectieve en efficiënte wijze hun politieke standpunten en partijprogramma's kunnen presenteren. De kiezer wordt zo beter in staat gesteld te kiezen uit verschillende inhoudelijke alternatieven.

Uitgaven tijdens een verkiezingscampagne betreffen onder meer het ontwikkelen van een campagne, de facilitaire organisatie van de verkiezingsactiviteiten, het bevorderen van de participatie van leden in de verkiezing, het bevorderen van opkomst en het uitwisselen van standpunten met potentiële kiezers.

Artikel 7 (subsidiebedragen)

Deze bepaling is nagenoeg gelijk aan de subsidiebepaling die in de Wet subsidiering politieke partijen is opgenomen. De bedragen in het artikel zijn alleen verlaagd met 5,11%.

Zoals reeds is aangegeven, worden de subsidiebedragen uit de Wet subsidiering politieke partijen verlaagd in verband met de subsidietaakstellingen die in het Coalitieakkoord en de Miljoenennota 2008 zijn opgenomen en een nadere taakstelling naar aanleiding van moties die zijn ingediend tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen bij de Miljoenennota 2009. Aanvankelijk zouden de verlagingen plaatsvinden vanaf 1 januari 2008. De politieke partijen zijn ook steeds op de hoogte gesteld van de komende bezuiniging op de subsidies. Eerder is reeds besloten de bezuiniging voor 2008 te laten vervallen. Gelet op het tijdsverloop en het gegeven dat de komende wetsbehandeling nog tijd zal vergen, is besloten ook de taakstelling over het jaar 2009 te laten vervallen. Er wordt dus pas vanaf 1 januari 2010 op de subsidies gekort.

Op de subsidie over het jaar 2010 wordt wel de gecumuleerde taakstelling over 2009 en 2010 in mindering gebracht. Dit betekent dat op de subsidie over 2010 een korting wordt toegepast van 5,11%. De subsidiebedragen vanaf 1 januari 2010 zijn met besluit van 8 oktober 2010 vastgesteld.¹ Op deze bedragen is 5,11% in mindering gebracht. Deze bedragen zijn in artikel 7 van het wetsvoorstel opgenomen. Op grond van artikel 40 wordt over het jaar 2011 vervolgens nog een korting van 1,39% op de subsidiebedragen toegepast (zie de toelichting bij dat artikel).

In het wetsvoorstel worden geen wijzigingen in de subsidiesystematiek aangebracht. De subsidie bestaat primair uit een brede doeluitkering (een

¹ Staatscourant 2010, nr. 16 279.

algemeen bedrag). De partijen bepalen zelf voor welke (subsidiabele) activiteiten deze algemene doeluitkering wordt aangewend. Dit is een verantwoordelijkheid van de partij zelf.

Een deel van de subsidie wordt bepaald op basis van het ledental. De peildatum voor het aantal leden (betalend en met volledige zeggenschapsrechten) is gesteld op 1 januari. Beoordeeld dient te worden hoeveel leden in de zin van artikel 1, eerste lid, onder c, van de wet op de peildatum aanwezig waren.

De genoemde bestedingsvrijheid is begrensd waar het de subsidie voor het politiek-wetenschappelijk instituut en de politieke jongerenorganisatie betreft (artikel 8, eerste en tweede lid). Dit bepaalde gedeelte van de subsidie dient als geormerkt bedrag aan het politiek-wetenschappelijk instituut en de politieke jongerenorganisatie te worden doorbetaald. Voor de hoogte van het subsidiedeel voor de jongerenorganisatie wordt een gecombineerde verdeelsleutel gehanteerd, waarbij naast het ledental van de jongerenorganisatie tevens rekening wordt gehouden met het zeteltal van de moederpartij. Daartoe wordt een bedrag per kamerzetel en een bedrag per lid van de politieke jongerenorganisatie toegekend. Het bedrag per kamerzetel wordt berekend door een bepaald budget te delen door het aantal kamerzetels van alle partijen die een jongerenorganisatie hebben aangeduid. Dit resulteert dan in het bedrag per kamerzetel dat voor elke partij met een jongerenorganisatie beschikbaar is. Dit bedrag wordt vermenigvuldigd met het aantal zetels van de moederpartij. Het bedrag per lid wordt berekend door een bepaald budget te delen door het totale aantal jongeren van alle aangeduide jongerenorganisaties (artikel 7, tweede lid). Voor de subsidie wordt de uitkomst hiervan vermenigvuldigd met het aantal jongeren dat bij de jongerenorganisatie is aangesloten. Wat betreft het aantal kamerzetels en het aantal jongeren is 1 januari in beginsel de peildatum (artikel 7, derde lid). Alleen indien als gevolg van verkiezingen een nieuwe partij in de Staten-Generaal wordt gekozen, geldt voor die partij een afwijkende peildatum, namelijk de eerste dag van de kalendermaand die volgt op de maand waarin de stemming plaatsvond (artikel 14, eerste lid). Indien deze partij dan per die datum tevens een jongerenorganisatie aanduidt, is dat echter niet meer van invloed op de reeds op basis van de datum 1 januari vastgestelde bedragen per lid en per kamerzetel. Dit betekent dat in dat geval, ingevolge de subsidie voor die nieuwe jongerenorganisatie, het subsidiebudget overschreden wordt; althans de subsidiëring voor het deel politieke jongerenorganisaties niet meer budgettair neutraal verloopt.

De bedragen worden jaarlijks per 1 januari gewijzigd volgens de voor de rijksbegroting gehanteerd loon- en prijsbijstelling.

Artikel 8 (geormerkte bedragen)

Dit artikel regelt dat een politieke partij het daarvoor bedoelde deel van de subsidie doorbetaalt aan het politiek-wetenschappelijk instituut respectievelijk de politieke jongerenorganisatie.

Artikel 9 (gezamenlijke kandidatenlijst)

Dit artikel bevat een regeling over de wijze van verdeling van de subsidie aan politieke partijen die met een gezamenlijke kandidatenlijst aan de verkiezingen hebben deelgenomen. Het betreft de situatie waarin twee of meer politieke partijen nog afzonderlijk bestaan, maar met één gezamenlijke kandidatenlijst aan de verkiezingen deelnemen. Opgemerkt daarbij zij dat artikel H 3, derde lid, van de Kieswet bij samenvoeging ook afkortingen van de geregistreerde aanduiding toe laat. In geval van een

gezamenlijke kandidatenlijst komen de partijen niet (meer) in aanmerking voor volledige basisbedragen. De regeling is in hoofdzaak gelijk aan die in de Wet subsidiëring politieke partijen. Een aanpassing is dat voor de vaststelling van het aantal kamerzetels van de betrokken politieke partijen wordt uitgegaan van een verklaring van de betrokken politieke partijen. Als deze ontbreekt worden de basisbedragen verdeeld naar evenredigheid van het aantal betrokken partijen.

Artikel 10 (subsidieaanvraag)

Op de verstrekking van subsidies aan politieke partijen zijn de algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Met de artikelen 10 en 11 voorziet de wet nog in een aantal (aanvullende) bepalingen van procedurele aard. Deze bepalingen zijn gelijk aan de bepalingen uit de huidige Wet subsidiëring politieke partijen. De subsidie wordt per kalenderjaar verstrekt. Een politieke partij dient de subsidie uiterlijk 1 november voorafgaand aan het jaar waar de subsidieaanvraag betrekking op heeft, aan te vragen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij de aanvraag dienen de volgende stukken te worden meegezonden: een begroting, een activiteitenplan en een opgave van het aantal leden. Dit geldt niet alleen voor de politieke partij zelf, maar ook voor de aan haar gelieerde jongerenorganisatie en het gelieerde politiek-wetenschappelijk instituut. In een uitvoeringsregeling subsidiëring politieke partijen kunnen nadere voorschriften worden gesteld waaraan de begroting, het activiteitenplan en de opgave van het ledental moet voldoen.

De begroting dient in eerste instantie als instrument voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te beoordelen of, en zo ja in welke mate, de subsidie en – in het verlengde daarvan – voorschotten worden verleend. Als daar aanleiding voor is, kan de verleende subsidie lager uitkomen dan de aanvraag. Dit gebeurt wanneer de inschatting bestaat dat anders een deel van het voorschot moet worden teruggevorderd. Deze inschatting hangt onder meer af van de door de politieke partij bij de subsidieaanvraag ingediende stukken (activiteitenplan en begroting). Het is overigens niet zo dat van een eerder ingediende begroting niet meer kan worden afgeweken. Het activiteitenplan en de begroting dienen voldoende inzicht te bieden in de activiteiten die de politieke partij op het moment van indienen wenst te verrichten en in de kosten die hiermee gemoeid zijn. Dit is van belang voor wat betreft het verlenen van een voorschot aan de politieke partij. Nadat de partij de subsidieaanvraag heeft ingediend gaat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in beginsel over tot subsidieverlening.

Een besluit tot subsidieverlening houdt in dat men in beginsel aanspraak heeft op subsidie. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verleent de subsidie en het voorschot op de subsidie vóór 1 januari. Het besluit tot subsidie- en voorschotverlening is in de regel zeer summier van inhoud (aan wie wordt subsidie verleend, hoe hoog is het bedrag en welk deel van het bedrag is geoormerkt). De voorschotten bedragen 80% van de verleende subsidie.

Artikel 11 (vaststelling subsidie)

Ook de wijze waarop de subsidie wordt vastgesteld, verandert met dit wetsvoorstel niet. De aanvraag tot vaststelling van de subsidie dient te worden ingediend vóór 1 juli van elk jaar. De aanvraag tot vaststelling van de subsidie dient vergezeld te gaan van het financieel verslag en het activiteitenverslag. Artikel 25 bevat de eisen die worden gesteld aan het financieel verslag van een politieke partij waaraan subsidie is toegekend

(zie toelichting aldaar). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt de subsidie vóór 1 november vast (artikel 11, tweede lid). De termijn van vier maanden is nodig voor het voorbereiden en uitbrengen van een advies van de accountantsdienst en de daarop volgende eigenlijke besluitvorming. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan indien noodzakelijk besluiten tot uitstel van het besluit tot vaststelling. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft dan aan wanneer het besluit tot vaststelling wel wordt genomen.

Indien een politieke partij te laat is met het indienen van de schriftelijke stukken voor de subsidievaststelling, kunnen en mogen de andere partijen daardoor niet worden benadeeld. Voor de definitieve vaststelling van de subsidiebedragen zijn de ledentallen van alle partijen benodigd (artikel 7, eerste lid). Deze dienen te zijn voorzien van een deugdelijke accountantscontrole (artikel 25, onder h). Indien op het moment van de subsidievaststelling een partij in gebreke is met de schriftelijke verantwoording, worden de subsidies vastgesteld op basis van de ledentallen van de partijen die hun ledentallen wel hebben verantwoord. Voor de in gebreke gebleven partij vervalt in dat geval de aanspraak op het op ledentallen gebaseerde subsidiedeel (artikel 11, vierde lid). Voor de overige partijen wordt in deze situatie de subsidie hoger, aangezien de beschikbare subsidie toekomt aan de partijen die juist en volledig hebben verantwoord.

Artikel 12 (toename zetelaantal verkiezingen)

De artikelen 12 tot en met 14 hebben betrekking op situaties waarbij zich als gevolg van verkiezingen voor de Tweede of Eerste Kamer wijzigingen voordoen in de verdeling van het zeteltal. Artikel 12 ziet op de situatie dat het aantal kamerzetels van een partij als gevolg van de verkiezing toeneemt. Dit leidt in verband met de verdeelmaatstaf voor kamerzetels tot een wijziging van het (maximale) subsidiebedrag (zie artikel 7, eerste lid). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt deze subsidiewijziging ambtshalve vast, waarbij ook bevoorschotting kan plaatsvinden. Deze wijziging wordt echter pas verwezenlijkt vier maanden nadat de Tweede Kamer – of indien van toepassing de Eerste Kamer – in gewijzigde samenstelling bijeen is gekomen.

Artikel 13 (minder of geen zetels)

Dit artikel betreft de situatie dat een politieke partij haar zetels in de Staten-Generaal geheel of ten dele verliest. De subsidie wordt dan nog tot de eerste dag van de vierde maand na de verkiezingen op de oude voet voortgezet.

Artikel 14 (nieuwe politieke partij)

In dit artikel is voorzien in de situatie dat een politieke partij nieuw in de Staten-Generaal wordt verkozen. In dat geval geldt voor deze partij niet een heel kalenderjaar als subsidiejaar. Bepaald is dat de subsidie dan aanvangt met ingang van de eerste dag van de vierde kalendermaand, voorafgaand aan de maand waarin de verkiezing plaatsvond. Voor (de hoogte van) de subsidie moet beoordeeld worden of aan de vereisten is voldaan, zoals het ledental van de partij. De subsidie wordt vervolgens naar evenredigheid over de rest van het jaar toegekend. Ten aanzien van deze subsidie geldt dat deze aangewend kan worden voor uitgaven voor subsidiabele activiteiten gedurende de zes maanden voorafgaand aan de maand van de verkiezingen. Aldus kan de subsidie door de nieuwe

politieke partij ook worden aangewend voor campagneactiviteiten gedurende de verkiezingsperiode.

Opgemerkt zij dat in het geval dat als gevolg van verkiezingen een nieuwe partij in de Staten-Generaal wordt gekozen, een afwijkende peildatum geldt. Voor die politieke partij geldt de eerste dag van de kalendermaand na de maand van de verkiezing als peildatum. Indien deze partij dan per die datum tevens een jongerenorganisatie aanwijst, is dat echter niet meer van invloed op de reeds op basis van de datum 1 januari vastgestelde bedragen per lid en per kamerzetel (14, derde lid). Dat betekent dat in dat geval, ingevolge de subsidie voor de nieuwe jongerenorganisatie, het subsidiebudget overschreden wordt.

Artikel 15 (splitsing)

Als gevolg van een splitsing kunnen één of meer nieuwe politieke partijen ontstaan die voor subsidie in aanmerking komen. Indien een fractie van een politieke partij in de Tweede Kamer wordt gesplitst en een nieuw ontstane fractie verbonden is aan een (politieke) vereniging waarvan de aanduiding op grond van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, komt deze vereniging – als politieke partij – in aanmerking voor subsidie. De nieuwe politieke partij krijgt dan met ingang van het volgende kalenderjaar aanspraak op subsidie. De verbondenheid tussen fractie en politieke partij dient te blijken uit een gezamenlijke verklaring van de fractie en de desbetreffende politieke partij.

Indien de nieuwe politieke partij subsidie aanvraagt, worden de basisbedragen verdeeld. Voor deze verdeling moet het aantal kamerzetels van de bij de splitsing betrokken partijen worden vastgesteld. Daarvoor wordt uitgegaan van een verklaring van de Voorzitter van de Tweede Kamer of, indien van toepassing, van de Eerste Kamer.

Bij de regeling over de splitsing is het uitgangspunt dat aan de bij de splitsing betrokken partijen niet meer subsidie wordt toegekend dan aan de oorspronkelijke partij voor de splitsing. Voor de subsidieverlening verloopt de splitsing – tot aan de nieuwe verkiezingen – dus merendeels budgettair neutraal. Daartoe is bepaald dat in verband met de maximumsubsidie, de basisbedragen worden verdeeld uitgaande van de zetelverdeling over de partijen na de splitsing. De hoogte van subsidieaanspraken kan echter door omstandigheden wijzigen. Ingevolge de subsidievoorwaarden is die hoogte bijvoorbeeld mede afhankelijk van het ledental van een partij. Ook bij de partij van een afgesplitste fractie doet dit zich voor. Dat impliceert dat in een volgend kalenderjaar het op het ledental gebaseerde subsidiedeel hoger of lager wordt vastgesteld. Dat betekent dat de subsidie na fractiesplitsing niet volstrekt budgettair neutraal verloopt. Voor wat betreft het algemene basisbedrag voor de politieke partij alsmede het basisbedrag dat beschikbaar is voor een wetenschappelijk instituut, verloopt de splitsing wel budgettair neutraal.

Er is ook een voorziening getroffen voor de situatie waarin een fractie zich in haar geheel afsplitst van de politieke partij waarmee zij is verbonden. Deze situatie wordt met een splitsing gelijkgesteld. Feitelijk betekent dat dan voor de oorspronkelijke partij, dat de subsidie op nihil wordt gesteld. Het derde lid ziet op de situatie dat een fractie afsplitst en zich verbindt met een (nieuwe) politieke partij. In dat geval heeft de nieuwe politieke partij in beginsel geen aanspraak op subsidie. Een dergelijke partij voldoet namelijk niet aan de criteria van artikel 1, onder b (kamerzetels op basis van verkiezingen). De nieuwe politieke partij kan echter wel aanspraak maken op subsidie indien is voldaan aan de voorwaarden en criteria

genoemd in het eerste lid van artikel 15. Om die reden is in het vierde lid bepaald dat als de nieuwe partij bij de volgende verkiezingen zetels behaalt, de partij niet wordt beschouwd als nieuwe partij in de zin van artikel 14. De partij wordt dan gelijkgesteld met partijen die reeds subsidie kregen op basis van eerdere verkiezingen.

Artikel 16 (splitsing in Eerste Kamer)

De regeling over splitsing is ook van toepassing in geval van een splitsing van de fractie van een politieke partij in de Eerste Kamer indien aan deze politieke partij subsidie wordt verstrekt op basis van kamerzetels in de Eerste Kamer.

Artikel 17 (fusie)

Dit artikel voorziet in een bepaling voor de omstandigheid dat partijen tussentijds tot fusie besluiten. Aan de nieuwe partij wordt in dat geval gewoon één basisbedrag toegekend. De wijziging van de subsidie gaat in met ingang van het volgende kalenderjaar.

Bepalend is dat de partijen zijn samengevoegd. Samenwerking heeft dus geen gevolgen voor de subsidie. Ook een samengaan of fuseren van kamerfracties heeft geen direct gevolg voor de subsidie, zolang er geen sprake is van een samenvoeging van politieke partijen.

Onderwerp van de subsidie is immers niet de fractie, maar de politieke partij. Het gaat dus om de politieke partijen en bepalend is de vraag of deze zelfstandig zijn of zijn samengevoegd tot een nieuwe politieke partij.

Artikel 18 (overzicht subsidies)

Op grond van dit artikel wordt aan de Staten-Generaal jaarlijks een overzicht gezonden van de subsidies die aan de politieke partijen zijn verstrekt. De bepaling is gelijk aan de bepaling uit de huidige Wet subsidiëring politieke partijen.

Artikelen 19 en 20 (financiële administratie)

De administratie dient een breed en betrouwbaar beeld te geven van de financiële positie van de politieke partij. Het ligt in de rede dat de administratie feitelijk wordt gehouden in een geautomatiseerd systeem. De administratie is de grondslag van het financieel verslag dat door de politieke partij aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gezonden. Belangrijke informatie betreft de registratie van ontvangen bijdragen. Van bijdragen van minder dan € 1 000 kan administratie achterwege blijven. Tevens achterwege kan blijven registratie van bijdragen in natura van € 1 000 of minder. Van (onderlinge) bijdragen tussen neveninstellingen en politieke partijen kan eveneens registratie achterwege blijven. Bijdragen van afdelingen aan de partij worden wel geregistreerd. Ook de schulden dienen in de administratie te worden opgenomen. Het gaat hier om de (nog) openstaande bedragen van de schulden. Over de hierbij te registreren gegevens kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld. Onder schulden worden vanzelfsprekend ook leningen en doorlopende kredieten verstaan.

Artikel 21 (bijdrage in natura)

Dit artikel geeft een nadere invulling van het begrip bijdrage in natura. Als waarde van een bijdrage in natura geldt het verschil tussen de in het economisch verkeer gebruikelijke waarde van het geleverde en de waarde van de tegenprestatie.

Niet als bijdragen in natura worden aangemerkt bijdragen bestaande uit persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de politieke partij. Eigen activiteiten van partijleden ten behoeve van de partij behoren tot het wezen van een partijorganisatie. Men kan denken aan activiteiten in het kader van een verkiezingscampagne of aan een partijlid dat bijdragen levert aan het opstellen van adviezen of partijprogramma's. Deze werkzaamheden dienen strikt genomen te worden aangemerkt als dienstverlening en daarmee als bijdrage in natura. De politieke partij kan deze bijdragen desondanks buiten de administratie – en het financieel verslag – laten. De uitzondering geldt echter niet als het niet eigen persoonlijke activiteiten van het partijlid betreft. Indien bijvoorbeeld een partijlid medewerkers of personeel van zijn bedrijf tegen een geringe of geen vergoeding ter beschikking stelt om voor de partij diensten te verrichten, dienen deze wel als bijdrage in natura te worden aangemerkt. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan nader worden bepaald welke zaken of diensten in ieder geval als bijdrage in natura worden aangemerkt en er kunnen richtlijnen gegeven worden over de wijze waarop bijdragen in natura financieel gewaardeerd moeten worden. Dat laatste zou bijvoorbeeld ook kunnen geschieden waar het de waardering van reclameboodschappen voor radio en televisie betreft.

Artikel 22 (anonieme bijdragen)

Indien politieke partijen een anonieme bijdrage van meer dan € 1 000 ontvangen, dient het gedeelte dat het bedrag van € 1 000 te boven gaat te worden overgemaakt op een daartoe door de minister aangewezen rekening. Dit geldt eveneens voor bijdragen in natura. Indien een politieke partij een anonieme bijdrage in natura ontvangt waarvan de tegenwaarde meer is dan € 1 000, dan moet het meerdere ook op de daartoe door de minister aangewezen rekening worden overgemaakt of de bijdrage door de politieke partij worden vernietigd.

Artikel 23 (afdelingen en onderlinge bijdragen)

De regeling inzake de administratie en de openbaarmaking van bijdragen is niet van toepassing op de afdelingen van de politieke partijen. Daarvoor gelden de verplichtingen niet. Indien vanuit de afdelingen gelden of middelen worden overgedragen aan de landelijke partijorganisaties of instellingen daarvan, worden deze wel aangemerkt als bijdragen aan de partij respectievelijk aan de instelling. Voor deze (onderlinge) bijdragen geldt dus de administratieplicht (artikelen 19 en 20) en de openbaarmaking (artikel 24).

Artikel 24 (financieel verslag)

Het financieel verslag vormt de cruciale gegevensvertrekking aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het verslag is gestoeld op de financiële administratie. Het financieel verslag betreft in wezen een weergave van die administratie. De bepaling richt zich op alle partijen in de zin van artikel 1, onder b, en geldt ook indien een partij geen subsidie ontvangt. Overweging is dat voor alle politieke partijen die in de Staten-Generaal vertegenwoordigd zijn, het vereiste van inzichtelijke financiering geldt en dat bij alle partijen transparant dient te zijn wat de inkomsten en uitgaven zijn. Daarom is het financieel verslag van alle partijen openbaar. Voor het doel van transparante partijfinanciering zijn met name belangrijk de gegevens over de ontvangen bijdragen van € 4 500 of meer. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt deze gegevens openbaar. Van de adresgegevens van een natuurlijk persoon wordt alleen de woonplaats openbaar gemaakt.

Voor de waarborging van de betrouwbaarheid van het financieel verslag dient de politieke partij een accountant opdracht te geven tot het verrichten van onderzoek en het opstellen van een accountantsverklaring.

Artikel 25 (verantwoording subsidie)

Deze bepaling ziet op de verslaglegging van een politieke partij die van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties subsidie heeft ontvangen. In dat geval dient de financiële administratie zodanig te zijn ingericht dat daaruit de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde rechten en verplichtingen alsmede de kosten en opbrengsten kunnen worden nagegaan.

Met het oog op de subsidieverantwoording bevat het financieel verslag tevens een rekening van de kosten en opbrengsten met toelichting. De verantwoording geschiedt dus op basis van het baten-lastenstelsel. Het financieel verslag omvat verder een opgave van het ledental van de politieke partij en, indien van toepassing, van de aangeduide politieke jongerenorganisatie. Het financieel verslag dient voor de vaststelling van de subsidie door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daartoe dient de accountantsverklaring ook betrekking te hebben op de juistheid van de subsidieverantwoording. De accountant onderzoekt of het activiteitenverslag met het financieel verslag verenigbaar is en hij onderzoekt de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen en de juistheid van opgegeven ledentallen.

Niet alleen voor de politieke partij zelf dienen bovengenoemde schriftelijke stukken te worden aangeleverd, ook ten aanzien van de gesubsidieerde activiteiten van het politiek-wetenschappelijk instituut en de politieke jongerenorganisatie dienen de genoemde stukken ter beschikking te worden gesteld. Dat betekent echter niet dat de door de instellingen aangeleverde stukken in de schriftelijke stukken van de politieke partij moeten worden geïntegreerd. De politieke partij kan in de praktijk fungeren als doorgeefluik waarbij de verschillende stukken naast elkaar worden ingezonden.

Artikel 26 (inrichting en eisen verslaglegging)

Om een goede beoordeling door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van het financieel verslag en het activiteitenverslag mogelijk te maken, kan het wenselijk zijn eisen te stellen aan de inrichting van de verslagen. Ook vanuit het publieke belang van transparantie van partijfinanciering kan een zekere uniformering de toegankelijkheid van de verslagen bevorderen. GRECO adviseert een gestandaardiseerde opmaak voor de financiële verslagen. In het wetsvoorstel is bepaald dat bij ministeriele regeling eisen kunnen worden gesteld aan de inrichting van het financieel verslag, van het activiteitenverslag en van de opgave van de ledentallen van de politieke partij en van de aangeduide politieke jongerenorganisatie. Dit betreft bepaalde technische voorschriften. De voorschriften richten zich dus niet zozeer op de politieke partijen, maar op de accountants van de partijen.

De politieke partij alsmede de accountant van de partij werken mee aan onderzoeken die worden ingesteld door de accountant of accountantsdienst die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangewezen. Hetzelfde geldt indien de Algemene Rekenkamer zou besluiten tot het doen van een onderzoek.

Artikel 27 (verkiezingsperiode)

In verkiezingstijd geldt er een specifieke openbaarmakingsplicht. In de periode van de derde week voor de dag van de stemming maakt een

politieke partij die deelneemt aan de verkiezing van de Tweede Kamer aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bekend van wie de partij een bijdrage van € 4 500 of meer heeft ontvangen in de periode voorafgaand aan de verkiezingen. Deze periode vangt aan op 1 januari voorafgaand aan het jaar van de verkiezingen. Het overzicht bevat ook de in deze periode aangegane schulden van € 25 000 of meer. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt deze gegevens openbaar; in ieder geval door publicatie in de Staatscourant. Van de adresgegevens van een natuurlijk persoon wordt alleen de woonplaats openbaar gemaakt.

Artikel 28 (individuele kandidaten)

Op grond van dit artikel geldt er een openbaarmakingsplicht voor kandidaten die geplaatst zijn op de kandidatenlijst van een politieke partij die deelneemt aan een verkiezing van de Tweede Kamer. Indien de kandidaat in de periode voorafgaand aan de verkiezingen een of meer bijdragen van € 4 500 of meer heeft ontvangen, maakt hij deze bekend aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze periode vangt aan op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezingen.

Voor individuele kandidaten geldt niet dat ook hun schulden moeten worden geregistreerd en openbaar gemaakt. De openbaarmaking betreft alleen bijdragen. Daarbij geeft artikel 28, derde lid, met betrekking tot individuele kandidaten een nadere definitie van het begrip bijdrage. Onder bijdrage aan een kandidaat wordt een bijdrage ten bate van de politieke activiteiten of werkzaamheden van de kandidaat in het kader van de verkiezingscampagne verstaan.

Artikel 29 (neveninstellingen politieke partij)

Op de neveninstellingen van een politieke partij zijn de financieringsregels ook van toepassing. Neveninstellingen van een politieke partij dienen vóór 1 juli van het jaar aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een overzicht te zenden van ontvangen bijdragen van € 4 500 of meer en de schulden van € 25 000 of meer. Bijdragen van de partij en overheidssubsidies behoeven bovendien niet te worden geregistreerd; eventuele bijdragen van de afdelingen van de partij wel. Indien ten aanzien van een politieke jongerenorganisatie of een politiek-wetenschappelijk instituut subsidie wordt verstrekt, geldt voor deze neveninstelling de aanvullende eis om een financiële administratie als bedoeld in artikel 19 te voeren. Dit voorschrift houdt met name verband met de controleerbaarheid van de naleving van de subsidievoorwaarden. De uiteindelijke subsidieverantwoording van deze instellingen berust echter bij de politieke partij, die is immers verantwoordelijk voor de subsidieaanvraag.

Artikel 30 (groepering zonder kamerzetels)

Indien aan de kandidatenlijst van een (politieke) vereniging¹ bij de laatst gehouden verkiezingen geen kamerzetels zijn toegewezen, en deze vereniging aan de volgende verkiezing voor de leden van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer der Staten-Generaal deelneemt, zijn de financieringsregels ook op deze vereniging van toepassing. Deze gelden met ingang van 1 januari van het tweede kalenderjaar voor het jaar waarin de kandidaatstelling voor de betreffende verkiezing plaatsvindt. Op de politieke vereniging zijn de artikelen 20, 22, 26, vierde lid en 27 van overeenkomstige toepassing. Dat betekent dat de vereniging over de genoemde periode de in artikel 20 bedoelde registratie dient te voeren van bijdragen (van meer dan € 1000) alsmede van de schulden. Evenals

¹ Voor de definitie van politieke partij in de zin van dit wetsvoorstel is vereist dat aan de lijst kamerzetels zijn toegewezen (artikel 1, onder c).

een politieke partij met kamerzetels dient de politieke vereniging in de verkiezingsperiode bovendien mededeling te doen van bijdragen van meer dan € 4500 die worden ontvangen in de periode voorafgaand aan de verkiezingen. Deze periode vangt aan op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezingen. Zie ook de toelichting in paragraaf 6.3.

Artikel 31 (kandidatenlijst zonder partij)

Voor deelname aan verkiezingen is de organisatievorm van politieke partij niet vereist. Kandidatenlijsten kunnen worden ingediend door een aantal individuele kiezers. Ook dan zijn voorschriften over ontvangen bijdragen van toepassing. De eerste kandidaat op de lijst draagt er in dat geval zorg voor dat in de periode van de derde week voor de dag van de stemming aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bekend gemaakt wordt van wie de kandidaten op de lijst een bijdrage van € 4 500 of meer hebben ontvangen in de voorafgaande periode. Deze periode vangt aan op 1 januari van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van de verkiezingen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt de gegevens openbaar; in ieder geval door publicatie in de Staatscourant. Van de adresgegevens van een natuurlijk persoon wordt alleen de woonplaats openbaar gemaakt. De openbaarmaking betreft niet de schulden van de kandidaat.

Artikel 32 (partij gesplitste fractie)

Ook voor de partij van een afgesplitste fractie gelden de administratie- en openbaarmakingsregelingen. Deze verplichtingen gaan in als is voldaan aan de criteria van artikel 15. De regelingen gelden voor de politieke partij en niet voor de fractie. Objectief dient derhalve te worden vastgesteld wanneer de politieke partij aan de fractie is «verbonden». Dit is als dit blijkt uit een gezamenlijke verklaring van de fractie en de desbetreffende politieke partij. Deze verklaring is geregeld in artikel 15 en geschiedt primair met het oog op de subsidie, maar heeft tevens tot gevolg dat de financieringsvoorschriften van toepassing zijn. In dat geval dient deze partij:

- gegevens over bijdragen van € 1 000 of meer en bijdragen in natura ter waarde van € 1 000 of meer alsmede schulden te registreren (artikel 20);
- een financieel verslag te zenden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met daarin een overzicht van ontvangen bijdragen van € 4 500 of meer (artikel 24);
- mee te werken aan een onderzoek dat wordt ingesteld door de accountants of accountantsdienst die door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen is (artikel 26, derde lid).

In het derde lid is expliciet bepaald dat als de politieke vereniging van een afgesplitste fractie deelneemt aan de volgende verkiezingen artikel 27 van toepassing is. Dat artikel bevat openbaarmakingsvoorschriften tijdens de verkiezingsperiode voor een politieke partij met kamerzetels. In het verlengde daarvan gelden voor de kandidaten ook de voorschriften van artikel 28 die bij verkiezingen gelden ten aanzien van kandidaten van een politieke partij met kamerzetels.

Artikel 33 (bevoegdheden toezicht)

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt toezicht op de naleving van de Wet financiering politieke partijen. Afdeling 5.2 (Toezicht op de naleving) van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing. Een toezichthouder is onder meer bevoegd inlichtingen te

vorderen, inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken. Alleen de artikelen 5.18 en 5.19 zijn buiten toepassing verklaard. Deze zien op onderzoek van zaken en vervoermiddelen, opneming en monsterneming en zijn in het kader van dit wetsvoorstel niet aan de orde.

Artikel 34 (bestuurlijke boete)

Deze bepaling regelt de sanctiemogelijkheden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan bij overtreding van de financieringsvoorschriften een bestuurlijke boete opleggen. Het instrument maakt het mogelijk sancties op te leggen zonder dat beroep dient te worden gedaan op openbaar ministerie en rechterlijke macht. De hoogte van de bestuurlijke boeten is gemaximeerd. Indien een politieke partij subsidie ontvangt, kan een opgelegde boete worden verrekend met de subsidie. De sanctiebepalingen zijn ook van toepassing op individuele kandidaten (artikel 28) en op instellingen en personen ten aanzien van wie op grond van paragraaf 4 financieringsvoorschriften van toepassing zijn. Dit betreft de neveninstellingen van een politieke partij (artikel 29), de groeperingen zonder kamerzetels (artikel 30), de kandidatenlijsten zonder politieke partij (artikel 31) en de politieke partijen van een afgesplitste fractie (artikel 32). Indien de boete betrekking heeft op een politieke jongerenorganisatie of een politiek-wetenschappelijk instituut kan de boete worden verrekend met dat deel van de subsidie. Bepaald is dat het wederrechtelijk handelen door groepering zonder kamerzetels en kandidaten zonder politieke partij niet wordt beboet indien dit is begaan voor de dag van de registratie van de aanduiding respectievelijk de dag van kandidaatstelling voor de verkiezing (artikel 34, zesde en zevende lid).

Artikel 35 (strafbare feiten)

Indien de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties feiten of handelingen waarneemt die mogelijk strafbare feiten vormen, wordt het openbaar ministerie daarvan op de hoogte gesteld.

Artikel 36 (veroordeling wegens discriminatie of terroristisch misdrijf)

Bij een strafrechtelijke veroordeling van de politieke partij wegens discriminatie vervalt het recht op subsidie automatisch. Het artikel is op dit punt gelijk aan de desbetreffende bepaling in de huidige Wet subsidiëring politieke partijen. De sanctie heeft betrekking op veroordelingen voor alle vormen van discriminatie, als bedoeld in de artikelen 137c tot en met 137g en artikel 429 quater van het Wetboek van Strafrecht. Het gaat hierbij om een veroordeling van een politieke partij als rechtspersoon en niet op grond van gedragingen van leidinggevende of gezichtsbepalende natuurlijke personen uit een politieke partij. Verder is bepaald dat de subsidie ook automatisch vervalt indien een politieke partij wegens een terroristisch misdrijf is veroordeeld. Overweging daarbij is dat ook misdrijven van een dergelijke aard raken aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat.

Bij veroordelingen wegens een terroristisch misdrijf vervalt de subsidie van rechtswege voor een periode van vier jaar. Bij veroordelingen wegens discriminatie is de tijdsduur van de periode waarin het subsidierecht vervalt, gekoppeld aan de hoogte van de opgelegde boete. Er is bij de opgelegde boete aangesloten omdat politieke partijen rechtspersonen zijn, daaraan worden vanzelfsprekend geen gevangenisstraffen opgelegd. Uitgangspunt in de regeling is dat een zwaarder aan te rekenen strafbaar feit rechtvaardigt dat ook de subsidie voor een langere tijd achterwege

blijft. Daartoe worden in artikel 36 vier categorieën van opgelegde boetes onderscheiden. Bij een geldboete van minder dan € 1 125 vervalt de aanspraak voor één jaar. Bij een boete van € 1 125 tot € 2 250 betreft het een periode van twee jaar, bij een boete van € 2 250 tot € 3 375 drie en bij een boete van € 3 375 of meer vervalt de aanspraak voor een periode van vier jaar. De minimale periode van stopzetting van de subsidie, in geval van een strafrechtelijke veroordeling wegens discriminatie, is dus één jaar.

Het vervallen van de aanspraak op subsidie geldt ook voor partijen die ten tijde van die veroordeling nog niet in de Tweede of Eerste Kamer waren vertegenwoordigd, maar later alsnog één of meer kamerzetels verwerven. De sanctie is in dat geval van gelijke omvang als bij een partij die ten tijde van de veroordeling wel in de Tweede of Eerste Kamer is vertegenwoordigd. Daartoe is bepaald dat de periode waarin geen aanspraak op subsidie bestaat, ingaat op de dag van de verkiezing waarbij de partij alsnog kamerzetels heeft verworven. Ten aanzien van een partij die op het moment van de veroordeling geen kamerzetels heeft, vindt dus opschorting plaats van de stopzetting van de subsidie. De uitgestelde sanctie blijft de veroordeelde partij echter niet tot in het oneindige boven het hoofd hangen. De uitgestelde sanctie wordt namelijk alleen ten uitvoer gebracht indien de strafrechtelijke veroordeling heeft plaatsgevonden binnen een periode van twee jaar voorafgaand aan de verkiezingen.

Artikel 37 (wijziging Mediawet)

Dit betreft een technische aanpassing in verband met de verwijzing naar de Wet financiering politieke partijen. Daarnaast wordt in de maatregel tot stopzetting van zendtijd politieke partijen voorzien in de situatie dat een politieke partij wegens een terroristisch misdrijf is veroordeeld. Overweging daarbij is dat ook misdrijven van een dergelijke aard raken aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat.

Artikel 38 (intrekking Wet subsidiëring politieke partijen)

Met de inwerkingtreding van de Wet financiering politieke partijen wordt de Wet subsidiëring politieke partijen ingetrokken.

Artikel 39 (overgangsrecht subsidiebepalingen)

Deze bepalingen regelen het invoerings- en overgangsrecht met betrekking tot de subsidiëring van de politieke partijen. Van belang daarbij is dat artikel 43 een gefaseerde inwerkingtreding mogelijk maakt waarbij elementen van de wet op een later tijdstip in werking treden.

Het eerste lid van artikel 39 regelt dat de subsidievaststelling voor het kalenderjaar vóór de inwerkingtreding van de wet nog worden afgehandeld op de voet van de Wet subsidiëring politieke partijen. Dit betreft dus de (definitieve) subsidievaststellingen over het verstreken jaar. Het tweede lid ziet op aanvragen voor het kalenderjaar ná inwerkingtreding van de wet. Dit ziet dus op (nieuwe) aanvragen tot subsidieverlening voor het komend jaar. In dat geval worden de aanvragen in behandeling genomen en afgewikkeld met toepassing van de subsidiebepalingen uit de Wet financiering politieke partijen. Dit betekent bijvoorbeeld dat veroordelingen wegens discriminatie of terrorisme ook volgens deze wet van invloed zouden op de subsidietoekenning.

De mogelijkheid bestaat dat met toepassing van artikel 43 wordt besloten dat de subsidiebepalingen van paragraaf 2 op een later tijdstip in werking treden. Het derde lid van artikel 39 bepaalt in dat geval dat de subsidiëring

ook na de inwerkingtreding van de Wet financiering politieke partijen met toepassing van de Wet subsidiëring politieke partijen wordt uitgevoerd.

In lid 4 is ten slotte geregeld dat de op de inwerkingtreddingsdatum reeds lopende bezwaar- en beroepsprocedures tegen subsidiebeslissingen en andere juridische geschillen en procedures worden afgewikkeld met toepassing van de Wet subsidiëring politieke partijen.

Artikel 40 (subsidietaakstelling)

Zoals reeds is aangegeven, worden de subsidiebedragen uit de Wet subsidiëring politieke partijen verlaagd in verband met een aantal subsidietaakstellingen. Op de bedragen in artikel 7 is de taakstelling over 2010 reeds in mindering gebracht. In artikel 40 is de taakstelling over het jaar 2011 opgenomen. Dit betreft een korting van 1,39%. De subsidiebedragen over 2011 worden dan het resultaat van twee bewerkingen: eerst worden de bedragen op grond van artikel 7, vierde lid, gewijzigd volgens de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling. Het resultaat van die berekening wordt vervolgens verminderd met 1,39%. Het uiteindelijke resultaat van die twee berekeningen wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Overigens zijn de taakstellingen in het wetsvoorstel houdende Wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen met het oog op verlaging van de subsidies nader toegelicht.¹ In verband met de voorgestelde intrekking van de Wet subsidiëring politieke partijen wordt de taakstelling ook in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen.

Artikel 41 (bijdragen en schulden voor inwerkingtreding)

Een overzicht met bijdragen en schulden heeft betrekking op het voorafgaande kalenderjaar. En gedurende verkiezingstijd gelden ook financieringsvoorschriften voor de daaraan voorafgaande periode. In dit artikel wordt geregeld dat deze voorschriften niet behoeven te worden toegepast op de periode vóór inwerkingtreding van de wet.

Artikel 42 (evaluatie)

De voorgestelde financieringsvoorschriften inzake ontvangen bijdragen en met name het toezicht op de naleving zijn vernieuwend voor de Nederlandse situatie. Aan politieke partijen worden nieuwe eisen gesteld. Het is wenselijk de werking van het stelsel in de praktijk te evalueren en te beoordelen. De minister zendt daartoe binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een evaluatie aan de Tweede Kamer.

Artikel 43 (inwerkingtreding)

De inwerkingtreddingsbepaling maakt een gefaseerde invoering van het stelsel mogelijk. Bij koninklijk besluit kan de inwerkingtreding voor artikelen en onderdelen verschillend worden vastgesteld. Denkbaar is dat bij de invoering wordt uitgegaan van een groeiemodel, waarbij jaarlijks wordt gezien welke onderdelen aan de werking van het stelsel worden toegevoegd. Daarbij zal rekening worden gehouden met de verkiezingen. Het wetsvoorstel is immers ook van toepassing op nieuwe politieke partijen en hun kandidaten. Zie ook de toelichting op artikel 39.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

¹ Kamerstukken 31 906.