



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

DIRECTORAAT-GENERAAL RECHTEN VAN DE MENS EN JURIDISCHE ZAKEN
DIRECTORAAT VAN TOEZICHT

Straatsburg, 13 juni 2008

Greco Eval III Rep (2007) 8E
Thema II

Derde Evaluatieronde

Evaluatierapport over Nederland inzake "Transparantie in de financiering van politieke partijen" (Thema II)

Goedgekeurd door de GRECO
op de 38^e plenaire vergadering
(Straatsburg, 9-13 juni 2008)

I. INLEIDING

1. Nederland werd in 2001 lid van GRECO. GRECO heeft het evaluatierapport eerste ronde (Greco Eval I Rep (2003) 1E) met betrekking tot Nederland op de 13^e plenaire vergadering (24 tot 28 maart 2003) en het evaluatierapport tweede ronde (Greco Eval II Rep (2005) 2^E) op de 25^e plenaire vergadering (Straatsburg, 10 tot 14 oktober 2005) goedgekeurd. De eerdergenoemde evaluatierapporten zijn, net als de bijbehorende nalevingrapporten, beschikbaar op de website van GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. De huidige derde evaluatieronde van GRECO (van start gegaan op 1 januari 2007) behandelt de volgende thema's:
 - **Thema I – Strafbaarstelling van corruptie:** Artikel 1a en 1b, 2-12, 15-17, 19 lid 1 van het Verdrag inzake de Strafrechtelijke Bestrijding van Corruptie¹, artikel 1-6 van het aanvullende protocol² (ETS 191) en Leidend Principe 2 (strafbaarstelling van corruptie).
 - **Thema II – Transparantie in de financiering van politieke partijen:** De artikelen 8, 11, 12, 13b, 14 en 16 van Recommendation Rec(2003)4 voor Gemeenschappelijke Regelgeving ter bestrijding van Corruptie met betrekking tot de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes, en – meer in het algemeen – Leidend Principe 15 (financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes).
3. Het GRECO-evaluatieteam voor thema II (hierna het "GET" genoemd), dat van 6 tot 9 november 2007 een on-site bezoek heeft gebracht aan Nederland, bestond uit de heer Ömer GENCKAYA, een professor aan de afdeling Politieke Wetenschappen van de universiteit van Bilkent (Turkije) en mevrouw Inese TERINKA, hoofdeskundige van de juridische afdeling van het Bureau Voorkoming en Bestrijding Corruptie / KNAB (Litouwen). Het GET kreeg ondersteuning van mevrouw Tania VAN DIJK en de heer Christophe SPECKBACHER van het secretariaat van de GRECO. Voorafgaand aan het bezoek ontving het GET een antwoord op de evaluatievragenlijst (het document Greco Eval III (2007) 12E, Thema II), evenals relevante wetsartikelen.
4. Het GET heeft ontmoetingen gehad met functionarissen van de volgende overheidsorganisaties: het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Directoraat-generaal voor Koninkrijksrelaties en -bestuur en de accountantsdienst), het Ministerie van Financiën (Belastingdienst) en de Kiesraad. Voorts had het GET ontmoetingen met vertegenwoordigers van politieke partijen: een regeringspartij, de CDA (Christen-Democratisch Appel), en drie oppositiepartijen: *D66* (Democraten 66), de *SP* (Socialistische Partij) en de *VVD* (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie). Ook had het GET ontmoetingen met vertegenwoordigers van de media, de academische wereld en de Nederlandse afdeling van Transparency International.
5. Het huidige rapport over thema II van de derde evaluatieronde met betrekking tot transparantie in de financiering van politieke partijen werd door de GRECO opgesteld op basis van de vragenlijst en de verstrekte informatie tijdens het on-site bezoek. Het hoofddoel van het rapport is de maatregelen te evalueren die de Nederlandse autoriteiten hebben genomen om aan de eisen te voldoen die uit de bepalingen die zijn aangegeven in paragraaf 2 voortvloeien. Het rapport bevat een beschrijving van de situatie, gevolgd door een kritische analyse. De conclusies bevatten een

¹ Nederland heeft het verdrag inzake strafrechtelijke Bestrijding van Corruptie (ETS 173) op 11 april 2002 geratificeerd. Deze is met betrekking tot Nederland op 1 augustus 2002 in werking getreden.

² Nederland heeft het aanvullend protocol bij het Verdrag inzake Strafrechtelijke Bestrijding van Corruptie (ETS 191) op 16 november 2005 geratificeerd. Het aanvullend protocol is met betrekking tot Nederland op 1 maart 2006 in werking getreden.

lijst met aanbevelingen die zijn goedgekeurd door de GRECO en zijn gericht aan Nederland, en streven ernaar dat de bepalingen die hier centraal staan beter worden nageleefd.

6. Het rapport over thema I – Strafbaarstelling wordt beschreven in **Greco Eval III Rep (2007) 8E- Thema I.**

II. TRANSPARANTIE IN DE FINANCIERING VAN POLITIEKE PARTIJEN – Algemeen deel

Definities

7. Nederland heeft geen speciale wet die uitvoering geeft aan de (activiteiten van) politieke partijen en bewegingen. Politieke partijen zijn verenigingen die worden geregeld door het Burgerlijk Wetboek³. Een politieke partij heeft dezelfde wettelijke status als elke andere vereniging (bijvoorbeeld een voetbalvereniging) en kan zich alleen onderscheiden door haar statutaire doelstellingen.⁴ In het kader van de Wet subsidiëring politieke partijen is een politieke partij gedefinieerd als “een vereniging, waarvan de naam is geregistreerd in het register voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer in overeenstemming met artikel G1 van de Kieswet”.⁵
8. Politieke partijen (verenigingen) hebben rechtspersoonlijkheid. Als vereniging met volledige rechtsbevoegdheid⁶ moet een politieke partij worden opgericht via een notariële akte (waarin de statuten van de vereniging kunnen worden opgenomen) en wordt zij verplicht zich te registreren in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel. Het GET heeft vernomen dat het handelsregister informatie zou omvatten over de structuur van een politieke partij (vereniging). Instanties die direct of indirect zijn verbonden aan politieke partijen zijn normaal gesproken echter zelfstandige instanties met een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid en zijn in de meeste gevallen ook als zodanig geregistreerd. De partij (vereniging) heeft rechten en plichten onafhankelijk van haar statutaire organen en leden: haar leden en leden van het dagelijks bestuur zijn niet persoonlijk aansprakelijk voor de verplichtingen van de vereniging (behalve in het geval van wanbestuur door het dagelijks bestuur).

Registratie

9. Een groep kandidaten (politieke groepering⁷) die wenst deel te nemen aan de verkiezingen onder een bepaalde naam moet een vereniging zijn met volledige rechtsbevoegdheid (geregistreerd in

³ Conform artikel 26 van het Burgerlijk Wetboek is een vereniging een rechtspersoon met leden die is opgericht met een bepaalde doelstelling, tot stand gekomen door een multilaterale juridische handeling en niet is toegestaan winstdelingen te verrichten onder haar leden.

⁴ Hierbij moet wel met nadruk worden gezegd dat voor deelname aan de verkiezingen in Nederland het geen noodzaak is om een politieke partij te zijn in de vorm van een geregistreerde vereniging (zie paragraaf 9 verderop).

⁵ Op zijn beurt bepaalt artikel G1 van de Kieswet dat “een politieke groepering die een vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid een schriftelijk verzoek kan indienen aan het hoofdstembureau voor de Tweede Kamerverkiezingen om de naam te registreren, waaronder zij wenst bekend te zijn op de kandidatenlijst voor die verkiezingen, in het register dat wordt gehouden door de hoofdstembureaus”. De Kieswet zelf bevat bijgevolg ook geen definitie van politieke partijen (maar spreekt van politieke groeperingen) ondanks de centrale rol die politieke partijen in Nederland bij verkiezingen spelen: Het onderliggende beginsel van de Kieswet is dat kandidaatslijsten voor verkiezingen worden ingediend door groepen individuele kiezers.

⁶ Het Nederlandse Burgerlijk Wetboek erkent ook verenigingen zonder volledige rechtsbevoegdheid, die informeler van aard zijn en die zich niet hoeven te registreren in het handelsregister of te worden opgericht via een notariële akte. Politieke partijen die hun naam willen laten registreren in het officiële register dat wordt gehouden door het centraal stembureau, moeten echter verenigingen zijn in volledige rechtsbevoegdheid.

⁷ De Kieswet spreekt van politieke groeperingen, niet van politieke partijen. Hoewel de Kieswet de term ‘politieke groeperingen’ niet definieert, kan uit artikel G1 worden opgemaakt dat deze verenigingen zijn met volledige rechtsbevoegdheid.

het handelsregister) en moet onder die naam zijn geregistreerd bij het hoofdstembureau voor desbetreffende verkiezingen. Het moet echter met nadruk worden gezegd dat het ook mogelijk is aan de verkiezingen deel te nemen zonder te zijn geregistreerd in het handelsregister: in dat geval hoeft de kandidaat of een groep kandidaten niet een vereniging te zijn met volledige rechtsbevoegdheid en doet mee aan de verkiezingen middels een zogeheten blanco lijst⁸ (d.w.z. de kandidaten worden bij naam genoemd, maar de kandidatenlijst voert geen naam die aangeeft tot welke politieke partij/groepering de kandidatenlijst behoort).

Als een politieke partij/groepering wil deelnemen aan de verkiezingen onder haar eigen naam, moet zij een verzoek indienen bij het hoofdstembureau voor de naamsregistratie in het namenregister dat wordt bijgehouden door het hoofdstembureau. Met haar verzoek tot registratie moet de partij aan het hoofdstembureau voor de desbetreffende verkiezingen een kopie van haar statuten (notariële akte) indienen, het bewijs van inschrijving in het handelsregister en het betalingsbewijs van de waarborgsom.⁹ Daarnaast moet de politieke groepering/partij twee personen benoemen als bevoegde vertegenwoordigers van de politieke groepering/partij. Na elke verkiezing verwijderd het hoofdstembureau de namen van politieke groeperingen/partijen die geen kandidatenlijst hebben ingediend uit het register. Het hoofdstembureau in kwestie kan alleen de registratie van een politieke groepering/partij onder een of andere naam weigeren wegens bepaalde bij wet vastgestelde redenen: het weigeren van registratie kan geen betrekking hebben op - bijvoorbeeld - de doelstellingen of het gedrag van de groepering.

Het register dat wordt gehouden door het hoofdstembureau bevat geen informatie over de organisatorische structuur van de groepering/partij, haar regionale afdelingen of bedrijven en/of instellingen of organisaties onder haar beheer. Het stembureau in kwestie publiceert de namen van politieke groeperingen/partijen die zich hebben geregistreerd, evenals de namen van de officiële vertegenwoordigers (en plaatsvervangende vertegenwoordigers) van de groepering in de Staatscourant, 14 dagen voor de voordracht van kandidaten voor de desbetreffende verkiezingen. De Kiesraad, die het centraal stembureau is voor de Tweede Kamer-, de Eerste Kamer- en de Europese Parlementsverkiezingen, publiceert ook de namen van de politieke groeperingen/partijen en hun contactgegevens op zijn website.¹⁰

10. In maart 2008 werden de namen van 35 politieke groeperingen/partijen¹¹ geregistreerd op de website van de Kiesraad voor de Tweede Kamerverkiezingen, de namen van 15 politieke groeperingen/partijen voor de verkiezingen voor het Europees Parlement en de naam van 1 politieke groepering/partij voor de Eerste Kamer.¹²

⁸ Deelname aan verkiezingen middels een blanco lijst komt niet vaak voor: het wordt in het algemeen gezien als een nadeel in de verkiezingscampagne.

⁹ De waarborgsom voor registratie bedraagt €450 voor parlementaire en Europese verkiezingen, voor provinciale verkiezingen is dat €225 en voor gemeenteverkiezingen bedraagt deze €12,50. De waarborgsom wordt teruggestort als een geldige kandidatenlijst is ingediend voor desbetreffende verkiezingen (Hoofdstuk G van de Kieswet).

¹⁰ De Kiesraad houdt een afzonderlijk register bij van politieke groeperingen die deelnemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement, evenals van politieke groeperingen die alleen deelnemen aan de Eerste Kamerverkiezingen en niet aan verkiezingen voor de Tweede Kamer. De namen van politieke groeperingen die zijn geregistreerd in het register voor de Tweede Kamerverkiezingen kunnen ook worden gebruikt voor die van de Eerste Kamer.

¹¹ VVD, Partij van de Arbeid (PvdA), Christen Democratisch Appèl (CDA), Democraten 66 (D66), Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP), GROENLINKS, SP (Socialistische Partij), ChristenUnie, Fortuyn, Partij voor de Dieren, VERENIGDE SENIOREN PARTIJ, Nederland Transparant, Partij voor de Vrijheid, Stemdirect, LRVP – het Zeteltje, PVN – Partij voor Nederland, EénNL, Ad Bos Collectief, Groen Vrij Internet Partij, SMP, Tamara's Open Partij, Liberaal Democratische Partij, Burgers voor Burgers Nederland, NEDERLANDSE KLOKKENLUIDERS PARTIJ (NKP), Sociaal-Liberale Partij, DUURZAAM NEDERLAND, Islam Democraten (ID), De Groenen, Nieuwe Communistische Partij – NCPN, Nieuw Rechts (NR), ONS Nederland, Partij voor de Jongeren, Sociale Volks Partij (SVP), Toekomst 21 en Nieuw Nederland.

¹² Politieke groeperingen die zijn geregistreerd voor Tweede Kamerverkiezingen hoeven zich niet afzonderlijk voor de Eerste Kamerverkiezingen te registreren. De *Onafhankelijke Senaatsfractie* was

Deelname aan verkiezingen

11. Nederland heeft een tweekamerparlement, de Staten-Generaal. De Tweede Kamer heeft 150 volksvertegenwoordigers, die zijn gekozen voor een termijn van vier jaar. De Eerste Kamer bestaat uit 75 vertegenwoordigers, die indirect worden gekozen (door leden van de Provinciale Staten) voor een termijn van vier jaar.
12. Het kiesrecht en het stemrecht zijn toegekend aan Nederlandse burgers¹³ vanaf 18 jaar en ouder, die niet zijn uitgesloten van het stemrecht (Artikel 56 van de Grondwet).¹⁴
13. Zoals eerder aangegeven (zie paragraaf 9) kunnen individuele personen zich verkiesbaar stellen, maar in de praktijk worden kandidaten gewoonlijk voorgedragen door politieke groeperingen/partijen. Op de datum die is aangewezen voor de voordracht van kandidaten¹⁵, kunnen kiesgerechtigde kiezers een kandidatenlijst indienen bij het hoofdstembureau van een kiesdistrict. Politieke groeperingen/partijen die in het gehele land willen meedoen aan de Tweede Kamerverkiezingen moeten in elk van de 19 kiesdistricten een lijst indienen¹⁶, tenzij de groepering/partij één of meer zetels heeft gewonnen in de laatste Tweede Kamerverkiezingen en de kandidaten op hun lijst dezelfde zijn voor elk kiesdistrict¹⁷ en in dezelfde volgorde zijn vermeld, in welk geval de lijst kan worden ingediend aan het centraal stembureau in Den Haag (Hoofdstuk H, Kieswet). Er mogen niet meer dan 30 kandidaten op elke lijst vermeld staan (tenzij de groepering/partij meer dan 15 zetels heeft in de vergadering waarvoor de verkiezingen worden gehouden: in dat geval mag twee keer het aantal kandidaten op het aantal zetels dat de partij heeft worden opgegeven – tot 80 kandidaten).
14. Elke kandidatenlijst moet vergezeld worden van:
 - een verklaring dat de kandidaten hun voordracht accepteren;
 - kopieën van de identiteitsbewijzen van de kandidaten;
 - een waarborgsom¹⁸, die wordt teruggestort als de lijst minstens 75% van de kiesdeler behaalt;
 - en, als de partij nog niet wordt vertegenwoordigd in het parlement of de desbetreffende Provinciale Staten of gemeenteraad, steunverklaringen van kiesgerechtigde kiezers (30 verklaringen per kiesdistrict voor een kandidatenlijst voor de Tweede Kamer¹⁹, 10 tot 30

de enige politieke groepering die deelnam aan de Eerste Kamerverkiezingen maar niet aan de Twee Kamerverkiezingen.

¹³ Niet-Nederlandse burgers van 18 jaar en ouder kunnen ook stemmen en verkiesbaar zijn bij gemeenteraadsverkiezingen (onder bepaalde voorwaarden). Burgers van 18 jaar en ouder van een andere lidstaat van de EU die in Nederland wonen en niet zijn uitgesloten van stemrecht in Nederland of in hun eigen land, mogen stemmen in de Nederlandse verkiezingen voor het Europees Parlement, indien ze dat niet doen in hun eigen land, en kunnen zich ook verkiesbaar stellen voor het Europees parlement in Nederlandse verkiezingen.

¹⁴ Personen van wie het stemrecht is ontnomen door een rechterlijke uitspraak (wat alleen mogelijk is bij een beperkt aantal overtredingen waarvoor de overtreder is veroordeeld tot minstens een jaar gevangenis) of die geestelijk onbekwaam zijn en onder voogdij zijn geplaatst, worden uitgesloten van het recht om zich verkiesbaar te stellen en het stemrecht.

¹⁵ De dag waarop de voordracht van kandidaten plaatsvindt is normaal gesproken (d.w.z. in het geval van Tweede Kamer-, Provinciale Staten- en Gemeenteraadsverkiezingen na een volledig termijn) op de dinsdag tussen 18 en 24 januari, 43 dagen voordat de verkiezingen plaatsvinden.

¹⁶ Er moet echter worden opgemerkt dat hoewel het land is verdeeld in 19 kiesdistricten, de stemmen die zijn uitgebracht op een lijst op een hoop worden gegooid, zodat die telt als een enkele lijst wanneer het aankomt op de zetelverdeling.

¹⁷ Met uitzondering van de laatste 5 personen op de lijst als een lijst langer is dan 30 kandidaten.

¹⁸ Dit bedraagt €1.250 voor Tweede Kamer- en Europese Parlementsverkiezingen, €1.125 voor Provinciale Statenverkiezingen en €25 voor gemeenteraadsverkiezingen, tenzij de partij al zetels heeft in de vergadering onder dezelfde partijnaam.

¹⁹ Dit bedraagt totaal 570 steunverklaringen voor kandidatenlijsten die deelnemen in het gehele land (19 kiesdistricten).

verklaringen voor kandidatenlijsten voor gemeenteraadsverkiezingen en Provinciale Statenverkiezingen, afhankelijk van het aantal leden van de vergadering in kwestie).

15. Tweede Kamerverkiezingen worden georganiseerd via proportionele vertegenwoordiging met partijlijsten. Kieslijsten zijn open: als een kandidaat zoveel voorkeurstemmen krijgt dat dit aantal 25% bedraagt van de stemmen die nodig zijn om een zetel te krijgen kan hij of zij de oorspronkelijke volgorde op de kandidatenlijst aanvechten.²⁰ Het Nederlandse systeem is echter niet erg kandidaat-gericht, maar sterk partijgericht.
16. De kiesdrempel is de kiesdeler: Het totaal aantal geldige stemmen uitgebracht in het gehele electoraat (land, provincie of gemeente) wordt gedeeld door het aantal zetels dat moet worden verdeeld (150 voor de Tweede Kamer, het aantal zetels voor gemeenten en provincies varieert) en een partij wint een zetel als zij meer stemmen krijgt dan deze kiesdeler. Voor de Tweede Kamer betekent dit dat een geregistreerde lijst een zetel wint als deze 1/150 deel van alle uitgebrachte stemmen krijgt.

De partijvertegenwoordiging in het parlement

17. Aan de Tweede Kamerverkiezingen van november 2006²¹ namen 24 politieke groeperingen/partijen deel, waarvan er tien een zetel behaalden in de Tweede Kamer:
- | | | |
|---|-----------|-------------------------|
| - Christen Democratisch Appèl / CDA | 41 zetels | |
| - Partij van de Arbeid / PvdA | | 33 zetels |
| - Socialistische Partij / SP | | 25 zetels |
| - Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
(<i>Volkspartij voor Vrijheid en Democratie / VVD</i>) | | 22 zetels ²² |
| - Partij voor de Vrijheid / PVV | 9 zetels | |
| - GroenLinks / GL | 7 zetels | |
| - ChristenUnie / CU | 6 zetels | |
| - Democraten 66 / D66 | 3 zetels | |
| - Partij voor de dieren / PvdD | 2 zetels | |
| - Staatkundig Gereformeerde Partij / SGP | 2 zetels | |
18. Drie van deze 10 groeperingen/partijen zijn de huidige coalitieregering gaan vormen: het CDA, de PvdA en de Christenunie.
19. In de laatste indirecte Eerste Kamerverkiezingen van mei 2007 behaalden tien groeperingen/partijen zetels:
- | | | |
|---|-------------------------|-----------|
| - Christen Democratisch Appèl / CDA | 21 zetels | |
| - Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
(<i>Volkspartij voor Vrijheid en Democratie / VVD</i>) | | 14 zetels |
| - Partij van de Arbeid / PvdA | 14 zetels | |
| - Socialistische Partij / SP | 12 zetels ²³ | |

²⁰ Voor gemeenteraden met minstens 19 zetels en Provinciale Staten is dit ook 25% van de stemmen die nodig zijn om een zetel te krijgen; voor gemeenteraden met minder dan 19 zetels is dit gedeelte 50% en voor het Europees Parlement is dit 10%.

²¹ Er waren 12.264.503 kiesgerechtigde kiezers voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2006. De opkomst was 80,1%: 9.584.998 personen brachten een stem uit in deze verkiezingen.

²² Een parlamentslid voor de VVD stapte uit de partij nadat deze was gekozen voor de Tweede Kamer. Ze bleef in de Tweede Kamer nadat zij uit de partij was gestapt en richtte vervolgens haar eigen partij Trots op Nederland/TON) op. Derhalve heeft TON op dit moment 1 zetel in de Tweede Kamer en de VVD 21.

- GroenLinks / GL 4 zetels
- ChristenUnie / CU 4 zetels
- Democraten 66 / D66 2 zetels
- Staatkundig Gereformeerde Partij / SGP 2 zetels
- Partij voor de dieren / PvdD 1 zetel
- Onafhankelijke Senaatsfractie / OSF 1 zetel

²³ Een parlementslid voor de SP stapte uit de partij nadat deze was gekozen voor de Eerste Kamer. Hij bleef als onafhankelijk lid in de Eerste Kamer nadat hij uit de partij was gestapt. Derhalve heeft de SP 11 zetels in de Eerste Kamer.

Overzicht van het financieringsstelsel voor politieke partijen

De wetgeving over financiering

20. *De belangrijkste wetgeving over de financiering van politieke partijen is de Wet Subsidiëring Politieke Partijen, hierna genoemd WSPP, die in 1999 in werking trad. Hoewel de wet van toepassing lijkt te zijn op alle politieke partijen (d.w.z. verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid) die zijn geregistreerd in het register van de Kiesraad voor Tweede Kamerverkiezingen, zijn in feite de verplichtingen die zijn opgelegd door deze wet alleen van toepassing op politieke partijen die overheidsfinanciering ontvangen. De wet wordt vergezeld van de Regeling subsidiëring politieke partijen, die ook 1999 in werking trad en meer gegevens verstrekt over de reikwijdte en intensiteit van de accountantscontrole van het financieel verslag (van partijen die overheids subsidies ontvangen). De hiervoor genoemde wet en regeling zijn niet van toepassing op politieke partijen die (alleen) actief zijn in de gemeenteraad of Provinciale Staten: **gemeenten en provincies kunnen hun eigen rechtsregels opstellen op dit gebied.***
21. *Een nieuwe wet, bedoeld ter vervanging van de WSPP is ontworpen: Het wetsontwerp Subsidiëring van Politieke Partijen. Het wetsontwerp wordt naar verwachting in de tweede helft van 2008 naar het parlement verzonden. De ontwerpwet zal in principe van toepassing zijn op politieke partijen die in Artikel 1 van de wetsontwerp zijn gedefinieerd als verenigingen die hebben deelgenomen aan de laatste Tweede Kamer- of Eerste Kamerverkiezingen onder de naam zoals deze is geregistreerd bij de Kiesraad (zie paragraaf 9 hierboven) en die één of meer zetels zijn toebedeeld in de Tweede of Eerste Kamer. Niettemin zijn een aantal bepalingen ook van toepassing op kandidaten op een partijlijst voor de Tweede Kamer, op verenigingen die deelnemen aan Tweede Kamerverkiezingen die geen zetels zijn toebedeeld, op groepen kandidaten die deelnemen aan Tweede Kamerverkiezingen maar niet onder de vlag van een politieke partij en op fracties die zich hebben afgesplitst van politieke partijen in de Tweede Kamer. De transparantievereisten van deze wet zullen echter noch van toepassing zijn op plaatselijke en regionale/provinciale afdelingen van politieke partijen die zijn vertegenwoordigd in de Tweede en Eerste Kamer, noch op politieke partijen die alleen in gemeenteraden en Provinciale Staten zijn vertegenwoordigd.*

Overheidsfinanciering

22. *Politieke partijen (d.w.z. verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid die onder hun naam in het register van de Kiesraad zijn geregistreerd) kunnen directe overheidsfinanciering van de overheid ontvangen als minstens één kandidaat van de partij is gekozen in de Tweede of Eerste Kamer. Als de partij overheidssubsidies wil ontvangen, moet zij minstens 1000 leden hebben met volledige vergader- en stemrechten, die allen een jaarlijkse contributie betalen van minstens €12.*
23. *Deze directe overheidsfinanciering bestaat uit de volgende drie delen:*
 - a. *Een algemeen deel: elke politieke partij die in aanmerking komt voor overheidsfinanciering kan een jaarlijks bedrag van €176.580 ontvangen, die zij naar eigen goeddunken kan uitgeven aan de doelstellingen die bij wet zijn bepaald (zie paragraaf 26 verderop);*

- b. Een bedrag per zetel, dat jaarlijks wordt toegekend aan politieke partijen die daarvoor in aanmerking komen in verhouding met het aantal zetels dat de partij bezet in het parlement: Sinds 2006 bedroeg deze subsidie €51.217 per zetel per jaar;
- c. Een bedrag per lid, dat jaarlijks wordt toegekend aan politieke partijen die daarvoor in aanmerking komen in verhouding met het aantal leden van de partij dat contributie betaalt. De financiering die een partij jaarlijks ontvangt per lid kan worden berekend door het bedrag €1.933.455 te delen door het totaal aantal leden van alle politieke partijen samen.
24. Conform artikel 5 van de WSPF wordt directe overheidsfinanciering alleen verleend voor de volgende activiteiten:
- politieke vormings- en trainingsactiviteiten;
 - informatievoorziening;
 - het onderhouden van contacten met zusterorganisaties buiten Nederland;
 - ondersteuning van vormings- en trainingsactiviteiten van deze zusterorganisaties;
 - politiekwetenschappelijke activiteiten;
 - activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren;
 - werving van leden;
 - betrokkenheid van niet-leden in door de overheid gefinancierde activiteiten van de politieke partij;
 - werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers;
 - activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.
25. Daarnaast kunnen politieke partijen een wetenschappelijk instituut aanwijzen²⁴ en een jongerenorganisatie²⁵, die beide ook in aanmerking komen voor overheidsfinanciering. Deze overheidsfinanciering voor wetenschappelijke instituten bestaat uit een jaarlijks bedrag van €124.021 en een bedrag van €12.747 per partijzetel. Voor jongerenorganisaties wordt jaarlijks een bedrag van €497.146 verdeeld in verhouding tot het aantal zetels dat de partij waartoe de jongerenorganisatie behoort heeft behaald. Daarnaast kunnen partijen financiering krijgen voor jongerenorganisaties in verhouding tot het aantal contributiebetalende leden die deze jongerenorganisaties hebben (hiertoe wordt een zelfde bedrag van €497.146 verdeeld door het totale lidmaatschap van alle jongerenorganisaties). Deze subsidies worden niet direct aan jongerenorganisaties en wetenschappelijke instituten betaald maar aan de politieke partijen, die verplicht zijn om dit over te dragen aan hun jongerenorganisatie en wetenschappelijk instituut.
26. In de afgelopen jaren heeft de staat jaarlijks bij benadering €15 miljoen uitgekeerd aan politieke partijen. Dit bedrag kan van jaar tot jaar verschillen (afhankelijk o.a. van verkiezingen en parlamentsleden die uit hun partij stappen). In 2006 werden de volgende bedragen in het kader van overheidsfinanciering uitgekeerd aan de partijen die zijn vertegenwoordigd in de Eerste en Tweede Kamer:

Partij	Subsidie partij	Subsidie wetenschappelijk instituut	Subsidie jongerenorganisatie	Totaal bedrag

²⁴ Een politiekwetenschappelijk instituut is een rechtspersoon dat zich voornamelijk bezig houdt met politiekwetenschappelijke activiteiten.

²⁵ Een jongerenorganisatie is een vereniging die voornamelijk activiteiten uitvoert ter bevordering van de politieke participatie van jongeren en die voor tweederde - minstens 100 - leden bestaat tussen 14 en 27 jaar die elk minstens € betalen voor het lidmaatschap.

PvdD	€26.373	-	-	€26.373
OSF	€236.087	€136.768	-	€372.855
CU	€510.366	€162.262	€103.105	€775.734
SGP	€462.276	€149.515	€175.811	€787.602
LPF	€594.045	€175.264	€35.048	€804.357
D66	€552.254	€200.503	€82.056	€834.813
GL	€720.919	€225.997	€61.692	€1.008.608
SP	€944.951	€238.744	€120.446	€1.304.141
VVD	€1.862.190	€463.761	€176.689	€2.502.640
PvdA	€2.804.286	€659.395	€203.570	€3.667.250
CDA	€2.871.387	€684.889	€205.540	€3.761.816
				€15.846.189

27. *Partijen moeten een aanvraag doen voor deze overheidsfinanciering door bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een activiteitenplan in te dienen, een budget en een specificatie van hun ledenadministratie en die van hun jongerenorganisatie vóór 1 november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de subsidie zal worden uitgekeerd. Uiterlijk 6 maanden na het einde van het kalenderjaar waarover de subsidie wordt berekend moeten partijen een aanvraag indienen voor subsidieverlening. Deze aanvraag moet vergezeld gaan van een financieel verslag en een activiteitenverslag. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt het subsidiebedrag vast binnen vier maanden na de ontvangst van de aanvraag, maar kan besluiten tot de toekenning van voorschotten op de subsidie.*
28. Daarnaast wordt aan parlementaire groepen (fracties) financiële ondersteuning verleend o.a. voor het in dienst nemen van persoonlijke assistenten, conform de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer.
29. *Aan partijen die zijn vertegenwoordigd op plaatselijk of provinciaal niveau kan financiering worden verleend vanuit de gemeenten en provincies. Het GET heeft vernomen dat, voor zover het de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bekend was, geen directe overheidsfinanciering werd verleend door gemeenten en provincies, anders dan de financiële ondersteuning die wordt verleend aan raadsfracties (op dezelfde manier als de eerder vermelde financiële ondersteuning verleend aan parlementaire groepen).*
30. *Het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen doet geen voorstellen tot belangrijke wijzigingen in het huidige systeem van overheidsfinanciering: het wetsontwerp zal de subsidiebedragen enigszins aanpassen die zullen worden verleend aan politieke partijen (evenals aan hun jongerenorganisaties en wetenschappelijke instituten) en doet voorstellen om de Kiesraad (in plaats van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) de bevoegdheid te geven staatssubsidies vast te stellen en toe te kennen. Krachtens het wetsontwerp blijft directe overheidsfinanciering zich beperken tot politieke partijen die zijn vertegenwoordigd in de Eerste en/of Tweede Kamer en meer dan 1000 leden hebben met vergader- en stemrechten die allen een jaarlijkse contributie betalen van €12 of meer.*

Indirecte overheidsfinanciering

31. Indirecte overheidsfinanciering van politieke partijen wordt verleend in de vorm van gratis zendtijd op TV en radio voor alle partijen die zijn vertegenwoordigd in het parlement en die

deelnemen aan verkiezingen in alle kiesdistricten. De *SGP* is de enige partij die nooit van deze mogelijkheid heeft gebruikgemaakt.

Privéfinanciering

32. De WSPP voorziet niet in beperkingen ten aanzien van de bronnen van privéfinanciering. Privéfinanciering van politieke partijen kan voorts bestaan uit:
- *contributiegelden (en schenkingen door leden);*
 - *zogenaamde partijbelastingen²⁶;*
 - *geldinzamelingsacties;*
 - *activa/ bezittingen en inkomsten uit deze activa of bezittingen (waaronder uit aandelen of bedrijven waaraan de partij deelneemt);*
 - *schenkingen, legaten en giften.*
33. Er zijn geen beperkingen ten aanzien van het aantal/de hoogte/de periodieke terugkeer van privéschenkingen, wel of niet in contant geld. Ook zijn er geen begrenzings- of beperkingen ten aanzien van contributiegelden.
34. Er is geen verbod op anonieme schenkingen, hoewel schenkingen van rechtspersonen die in totaal €4537,80 of meer bedragen openbaar moeten worden gemaakt.²⁷
35. Vanaf begin 2008 zijn schenkingen aan een partij door individuele donateurs alleen aftrekbaar voor de belastingen als de politieke partij door de belastingdienst is erkend als een zogenaamde 'algemeen nut beogende instelling' (waar ook o.a. kerken en liefdadigheidsinstellingen onder vallen). Instanties verbonden met politieke partijen kunnen ook worden erkend als algemeen nut beogende instellingen. Standaardschenkingen zijn aftrekbaar voor de belastingen als het bedrag meer is dan 1% van het inkomen van een natuurlijk persoon (met een minimum van €60 en maximaal 10% van zijn/haar inkomen); zogeheten periodieke schenkingen²⁸ zijn aftrekbaar voor de belastingen zonder een minimumdrempel en zijn ook niet gebonden aan een maximum. Schenkingen door rechtspersonen zijn aftrekbaar voor de belastingen als deze minstens €227.000 tot 10% van de winst van de rechtspersoon bedragen. Erkenning van een politieke partij (of een daaraan verbonden instantie) als een 'algemeen nut beogende instelling' door de belastingdienst betekent dat de partij ook is vrijgesteld van het betalen van successierechten over legaten en schenkingsrecht over ontvangen schenkingen.
36. *Het wetsontwerp Financiering van politieke partijen streeft naar een striktere regeling ten aanzien van het accepteren van privéfinanciering door politieke partijen. Als de wet wordt aangenomen zoals voorzien, zal de wet een verbod opleggen voor het accepteren van schenkingen – door natuurlijke personen of rechtspersonen, in natura²⁹ of in baar geld – met een waarde van meer dan €25.000 door één donateur in elk willekeurig jaar, met uitzondering van overheidssubsidies en bijdragen van partijeigen afdelingen, gelieerde instellingen en zogenaamde politieke functionarissen (gekozen vertegenwoordigers en*

²⁶ Sommige partijen verplichten of vragen hun gekozen vertegenwoordigers om een gedeelte van hun salaris aan de partij te geven; er is één partij die haar gekozen vertegenwoordigers verplicht hun gehele salaris aan de partij te geven. Zij worden op hun beurt door de partij een 'partijloon' uitbetaald.

²⁷ Artikel 18 van WSPP bepaalt echter uitdrukkelijk dat als de donateur bezwaar maakt tegen deze openbaarmaking, zijn of haar naam buiten het verslag kan worden gelaten (in dat geval moet een beschrijving worden gegeven over welk type instantie deze is).

²⁸ Periodieke schenkingen zijn schenkingen die zijn gedaan via een notariële akte, in de hoedanigheid van vaste regelmatige bijdragen voor een periode van minstens 5 jaar, zonder een tegenprestatie.

²⁹ Een aanvullende regeling wordt naar verwachting ontworpen over hoe de waarde van deze schenkingen in natura moet worden beoordeeld.

benoemde politieke ambtsdragers). Bovendien voorziet het wetsontwerp in het opleggen van een verbod op anonieme geldelijke schenkingen van meer dan €150 en anonieme schenkingen in natura met een waarde van meer dan €700. Als een anonieme schenking deze drempel overschrijdt, dan moet deze worden vernietigd of worden overgedragen aan de Kiesraad. De hiervoor genoemde begrenzingsen aan het accepteren van schenkingen en de bepalingen voor anonieme schenkingen worden ook van toepassing op:

- *kandidaten die zijn geplaatst op de kandidatenlijst van een politieke partij die deelneemt aan Tweede Kamerverkiezingen (artikel 28 van het wetsontwerp);*
- *aan de partij gelieerde instellingen, waaronder jongerenorganisaties en wetenschappelijke instituten (artikel 29 van het wetsontwerp), met uitzondering van bijdragen die zijn gedaan door de politieke partij zelf aan de gelieerde instelling;*
- *verenigingen die zijn geregistreerd bij de Kiesraad en deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen (waarbij moet worden erkend dat de definitie van politieke partij in het wetsontwerp is beperkt tot verenigingen die zetels hebben in de Tweede of Eerste Kamer en die 100 of meer leden hebben) (artikel 30 van het wetsontwerp);*
- *lijsten van kandidaten die deelnemen aan Tweede Kamerverkiezingen zonder hun naam te hebben geregistreerd bij de Kiesraad (artikel 31 van het wetsontwerp).*

Uitgaven

37. Noch de huidige WSPP, noch het *wetsontwerp Financiering van politieke partijen* bevat begrenzingsen aan het totaal bedrag aan uitgaven die een politieke partij mag doen.

III. TRANSPARANTIE MET BETREKKING TOT PARTIJFINANCIERING – Specifiek gedeelte

(i) Transparantie (artikel 11, 12 en 13b van Recommendation Rec(2003)4)

Boeken en rekeningen

38. Voor partijen gelden dezelfde boekhoudingregels als voor andere verenigingen. Het bestuur van een politieke partij is conform het Burgerlijk Wetboek verantwoordelijk voor het opstellen van een financieel jaarverslag dat een balans en een beschrijving van inkomsten en uitgaven van de partij omvat. Dit financieel verslag dient ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de algemene ledenvergadering van de vereniging/partij. Als het financieel verslag niet wordt vergezeld van een door een accountant opgesteld verslag, dient de algemene ledenvergadering een commissie aan te stellen die het financieel verslag onderzoekt.
39. Voorts geldt met betrekking tot overheidsfinanciering van politieke partijen dat de overheidssubsidies, conform artikel 9 van de WSPP, zijn onderworpen aan de verplichting dat 'de politieke partij op een dergelijke wijze een administratie dient te voeren dat de rechten en verplichtingen en de betalingen en inkomsten die relevant zijn voor het vaststellen van de subsidie daarin kunnen worden teruggevonden'. De financiële administratie en de bijbehorende documenten van een partij dienen gedurende een periode van 10 jaar te worden bewaard (artikel 9, lid 2, WSPP).
40. Verder zijn politieke partijen die overheidssubsidies ontvangen, gehouden om een accountant³⁰ opdracht te geven om een controle van hun financieel verslag uit te voeren. De accountant dient conform artikel 11, lid 2 van de WSPP te controleren 'of het financieel verslag voldoet aan de wettelijke vereisten en of het activiteitenverslag, voor zover hij of zij in staat is om het activiteitenverslag te evalueren, aansluit bij het financieel verslag'. Daarnaast dient de accountant de inachtneming te controleren van de verplichtingen die verband houden met de verstrekking van de subsidie en de nauwkeurigheid van het gerapporteerde ledenaantal van de partij en, indien van toepassing, van de bijbehorende politieke jongerenorganisatie (voor zover dit van toepassing is op de vaststelling van de subsidie). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie heeft een model voorgeschreven voor de accountantsverklaring met betrekking tot de nauwkeurigheid van het financieel verslag en heeft een ministerieel besluit doen uitgaan ten aanzien van de reikwijdte van de accountantscontrole (*Regeling subsidiëring politieke partijen*).
41. Bepalingen met betrekking tot verslagmisdrijven zijn vervat in het Wetboek van Strafrecht en het Burgerlijk Wetboek. Het gebruik van onjuiste of onvolledige informatie in boekhoudkundige documenten (waaronder jaarrekeningen en jaarverslagen) en het verstrekken van dubbele facturen zijn volgens het Wetboek van Strafrecht misdrijven (artikel 225-227b met betrekking tot valsheid in geschrifte en artikel 326 en 336 met betrekking tot fraude). Rechtspersonen, zoals politieke partijen, kunnen eveneens aansprakelijk worden gesteld voor het plegen van deze misdrijven. Daarnaast zijn in het geval van onjuiste informatie in het financieel verslag tevens bepalingen met betrekking tot wettelijke aansprakelijkheid van toepassing (artikel 2:139 Burgerlijk Wetboek).
42. Het wetsontwerp Financiering van politieke partijen streeft er naar verdere verplichtingen in te stellen ten aanzien van de organisatie van de financiële administratie van politieke partijen

³⁰ Deze accountant dient te zijn opgenomen in het register van accountants en dient te zijn onderworpen aan het toezicht van een van de twee professionele boekhoudverenigingen (NIVRA of NOVAA).

(d.w.z. verenigingen die onder de naam die bij de Kiesraad is geregistreerd hebben deelgenomen aan de recentste Tweede Kamer- of de Eerste Kamerverkiezingen en waaraan voortvloeiend uit deze verkiezingen 1 of meer zetels zijn toegewezen). **Artikel 19 van dit wetsontwerp stelt dat de financiële administratie van de partij een betrouwbaar beeld dient te schetsen van de financiële positie van de partij en dat daarin informatie moet zijn opgenomen over het aantal leden en over subsidies, bijdragen (inclusief de naam, het adres, het bedrag of de waarde, de datum en de aard van bijdragen die groter zijn dan €150, in het geval van geldelijke schenkingen, of die groter zijn dan €700, in het geval van schenkingen in natura, uitgezonderd schenkingen door aan de partij gelieerde instellingen), andere inkomsten, het kapitaal, de schulden en de leningen (inclusief de naam en het adres van de crediteur, gedetailleerde informatie over de instelling en het bedrag van de schuld of lening). Deze informatie dient conform artikel 19, lid 2 van het wetsontwerp gedurende een periode van 10 jaar te worden bewaard.** Voorts bepaalt artikel 29 van het wetsontwerp dat de verplichting met betrekking tot het op een dergelijke wijze voeren van een administratie, dat deze een betrouwbaar financieel beeld geeft van de financiële positie van de partij, tevens van toepassing is op het wetenschappelijk instituut en/of de politieke jongerenorganisatie van de partij, in gevallen waarin er aan de partij een subsidie wordt toegekend voor een wetenschappelijk instituut en/of een politieke jongerenorganisatie.

43. Zoals al is bepaald in de huidige wetgeving (zie het voorvermelde lid 42), zullen politieke partijen, overeenkomstig artikel 24 van het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen gehouden zijn om een controle van hun financieel verslag te laten uitvoeren door een accountant. De accountant dient tevens te controleren 'of het financieel verslag voldoet aan de vereisten die zijn vastgesteld in of die voortvloeien uit de wet' en dient een schriftelijke verklaring te verstrekken met de bevindingen van zijn of haar controle (artikel 24, lid 5 en 6).

Verslaggevingverplichtingen

44. Een partij dient wanneer deze voor overheidsfinanciering in aanmerking wil komen hiertoe binnen 6 maanden van het einde van het kalenderjaar waarover de subsidie wordt verstrekt een aanvraag in te dienen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze aanvraag voor toekenning van de subsidie dient samen met een financieel verslag en een activiteitenverslag te worden ingediend. Het financieel verslag dient 'een verklaring ten aanzien van lasten en baten te bevatten die in overeenstemming is met algemeen geaccepteerde principes en die is gebaseerd op het kasstelsel. Deze verklaring dient te zijn voorzien van de bijbehorende toelichtingen voor zover deze relevant zijn voor de toekenning van de subsidie' (artikel 10, lid 3 van de WSPP). Het financieel verslag dient verder informatie te bevatten over het aantal leden van de partij en, indien van toepassing, van de bijbehorende politieke jongerenorganisatie. Het financieel verslag dient verder melding te maken van schenkingen boven €4.537,80 door rechtspersonen in het desbetreffende jaar (waarbij dient te worden aangemerkt, zoals hiervoor is vermeld in paragraaf 36 en voetnoot 26, dat in het geval waarin de desbetreffende rechtspersoon bezwaar maakt tegen het in het verslag opnemen van zijn naam er kan worden volstaan met een beschrijving van het type instantie) en het verslag dient informatie te bevatten over het totale bedrag aan ontvangen giften anders dan contributies van partijleden (artikel 18 WSPP).
45. Voorts dient de aanvraag van een politieke partij voor een subsidietoekenning aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zijn voorzien van de voorvermelde schriftelijke accountantsverklaring (zie de hiervoor beschreven paragraaf 42) met betrekking tot het financieel verslag en de naleving van de verplichtingen die aan de subsidie zijn gekoppeld. De Regeling subsidiëring politieke partijen bevat verdere details over de procedure en inhoud van de controle

van het financieel verslag door de accountant en de schriftelijke accountantsverklaring die door deze³¹ moet worden afgegeven.

46. Indien artikel 24 van het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen wordt aangenomen als voorzien, dienen politieke partijen (zie de definitie in de voorvermelde paragraaf 44) het **financieel verslag** uiterlijk 1 juli van elk kalenderjaar aan de Kiesraad te verzenden. *Dit financieel verslag dient te voorzien in informatie over het aantal leden, subsidies, bijdragen en andere inkomsten, het kapitaal en de schulden en leningen. Het financieel verslag dient met betrekking tot bijdragen een overzicht te bevatten van totale bijdragen meer dan €3000 die de partij in het desbetreffende jaar van één enkele donateur heeft ontvangen, waarbij er tevens informatie moet worden opgenomen over de naam, het adres, het bedrag of de waarde, de datum en de aard van bijdragen boven €150, in het geval van geldelijke schenkingen, of boven €700, in het geval van schenkingen in natura. Het financieel verslag dient voorts een overzicht te bevatten van schulden en leningen van €25,000 of meer en het verslag dient informatie te bevatten over de naam en het adres van de crediteur, de gegevens van de instelling en het bedrag/de waarde van de schuld of lening.*
47. *Zoals is vereist onder de huidige wetgeving, dient de schriftelijke accountantsverklaring met betrekking tot de nauwkeurigheid van het financieel verslag aan het verslag te worden toegevoegd.*
48. *Artikel 25 van het wetsontwerp voorziet in nadere bijzonderheden over de verplichtingen van partijen die subsidies hebben ontvangen ten aanzien van het financieel verslag. Dit artikel bepaalt dat het financiële verslag dient te worden opgesteld in overeenstemming met "algemeen geaccepteerde principes ten aanzien van uitgaven en inkomsten en dat dit dient te worden voorzien van de bijbehorende toelichtingen voor zover deze relevant zijn voor het toekennen van subsidie". Voorts dient het verslag een specificatie te bevatten van de informatie met betrekking tot het aantal leden van de partij, voor zover relevant is voor de vaststelling van het subsidiebedrag en, indien van toepassing, het aantal leden van de jongerenorganisatie van de politieke partij. Verder dient het verslag te worden vergezeld door een activiteitenverslag dat eveneens aan een accountantscontrole is onderworpen (zodat de conformiteit met het financieel verslag kan worden gecontroleerd).*
49. *Deze verslaggevingvereisten in het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen zijn, zoals hiervoor is beschreven, alleen van toepassing op politieke partijen. Artikel 29 van het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen vergt echter tevens dat aan politieke partijen gelieerde instellingen (dat wil zeggen, het wetenschappelijk instituut van de politieke partij, de jongerenorganisatie en juridische instanties die voor of namens de*

³¹ De regeling bepaalt dat:

- de accountant bij het beoordelen van het financieel verslag een nauwkeurigheidsgrensdrempel van 95% hanteert;
 - de accountant bij het onderzoeken van de nauwkeurigheid van de informatie met betrekking tot het aantal leden van de politieke partij en de jongerenorganisatie tevens een zogeheten systeembenadering (waarbij de accountant de deugdelijkheid van de ledenadministratie controleert) of gegevensbenadering (waarbij de accountant voor het beoordelen van de gegevens een nauwkeurigheidsgrensdrempel van 95% hanteert) kan hanteren;
 - de accountant de politieke partij ten aanzien van onnauwkeurigheden/fouten in het financieel verslag dient te informeren en dat deze de partij dient te verzoeken om die te corrigeren. Indien ze niet worden gecorrigeerd, moeten deze in de schriftelijke accountantsverklaring worden vermeld;
 - het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dient te bepalen welk model er voor de schriftelijke accountantsverklaring moet worden gehanteerd;
- het activiteitenverslag voldoende informatie dient te bevatten om te kunnen beoordelen welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen.

partij structureel werkzaamheden uitvoeren voor of activiteiten uitvoeren ten gunste van de partij) uiterlijk 1 juli van elk kalenderjaar een overzichtsverslag indienen van bijdragen van meer dan €3000 (per bijdrage) die in het voorafgaande kalenderjaar zijn ontvangen. Dit overzichtsverslag dient tevens informatie te bevatten over de namen en adressen van degenen van wie bijdragen afkomstig zijn, over het bedrag en de waarde van de bijdragen en over de datum waarop deze zijn verstrekt, voor zover het bijdragen betreft van meer €150 (in het geval van geldelijke bijdragen) of voor zover het bijdragen betreft met een waarde van meer dan €750 (in het geval van bijdragen in natura).

50. *Daarnaast legt het wetsontwerp bepaalde verslaggevingvereisten op binnen de context van een verkiezingscampagne. Conform artikel 27 van het wetsontwerp zal een politieke partij die deelneemt aan Tweede Kamerverkiezingen, gehouden zijn een overzichtsverslag in te dienen bij de Kiesraad van afzonderlijke bijdragen van meer dan €3000 die de partij heeft ontvangen in de periode tussen de eerste dag van de zesde maand voor de maand waarin de verkiezingen plaatsvinden tot en met de 21^e dag voor de verkiezingen. Dit verslag dient met betrekking tot geldelijk bijdragen van meer dan €150 of bijdragen in natura van meer dan €750 en bijdragen die niet afkomstig zijn van aan de partij gelieerde instellingen tevens informatie te bevatten over de namen en adressen van degenen van wie de bijdragen afkomstig zijn, over het bedrag en de waarde van de bijdragen en over de datum waarop deze zijn geschonken. Conform artikel 28 van het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen dient dit verslag nadrukkelijk informatie te bevatten over bijdragen aan kandidaten op de kandidatenlijst van een politieke partij wanneer deze betrekking hebben op hun politieke activiteiten of werkzaamheden in het kader van de verkiezingscampagne. Dit overzichtsverslag dient tussen de 21^e en de 14^e dag voor de verkiezingen bij de Kiesraad te worden ingediend.*
51. *Voorts zijn verenigingen waarvan de naam is geregistreerd in het register van de Kiesraad en die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen (maar die geen politieke partij zijn in de zin van het wetsontwerp omdat deze nog geen parlamentszetel bezetten), evenals groepen kandidaten die middels een zogeheten blanco lijst deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen (zie de hiervoor vermelde paragraaf 9) uit hoofde van artikel 30 en 31 van het wetsontwerp gehouden bij de Kiesraad een overzichtsverslag in te dienen van bijdragen die gedurende een verkiezingscampagne zijn ontvangen.*
52. *Donateurs zijn niet onderworpen aan verslaggevingverplichtingen. Het GET heeft vernomen dat beursgenoteerde bedrijven schenkingen aan verenigingen (waaronder politieke partijen) zouden opnemen in hun financiële verslagen.*

Toegang tot financiële administratie

53. *Accountants die, zoals hiervoor is vermeld, het financieel verslag moeten controleren, dienen volledige toegang te hebben tot de financiële administratie van politieke partijen. Voorts dienen rechtshandhavinginstanties toegang te hebben tot financiële administraties van politieke partijen in gevallen van het vermoeden van een misdrijf, evenals de belastingdienst ten behoeve van controledoelinden.*
54. *Naast toegang door de accountants die door de partij in de arm zijn genomen voor het verstrekken van een verklaring met betrekking tot hun financieel verslag en activiteitenverslag, vergt het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen tevens dat de partijen (en de accountants die deze hebben aangesteld) medewerking verlenen aan controles die op gang worden gebracht door of namens de accountant of accountantsdienst die door de Kiesraad is*

aangewezen (door personen die dergelijke controles uitvoeren volledige toegang te verlenen tot de financiële administratie van de partijen). Deze verplichting tot het verlenen van medewerking (en tot het verlenen van toegang tot de financiële administratie) is dienovereenkomstig van toepassing op controles die worden uitgevoerd door de Algemene Rekenkamer.

Publicatievereisten

55. Noch het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, noch de partijen zelf zijn onderworpen aan enige publicatieplicht met betrekking tot de financiële verslagen van politieke partijen. Het GET heeft vernomen dat ingezetenen krachtens de Wet Openbaarheid Bestuur het Ministerie van Binnenlandse Zaken kunnen verzoeken om toegang tot financiële verslagen van politieke partijen, hetgeen echter niet van toepassing is op politieke partijen. Als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na overleg met de betrokken partijen, zou besluiten om een dergelijk verzoek in te willigen³², is het gebruikelijk dat de desbetreffende informatie eveneens wordt gepubliceerd op de website van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hoewel voorts artikel 18 van de WSPP zo zou kunnen worden uitgelegd dat er op partijen een aparte verplichting berust om schenkingen die van een rechtspersoon zijn ontvangen die hoger zijn dan €4.537,80 te publiceren, kan dit feitelijk geschieden door deze schenkingen op te nemen in het financieel verslag dat wordt ingediend bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tot slot is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alleen gehouden om aan het parlement een overzicht te doen toekomen van de subsidies die aan politieke partijen zijn toegekend (artikel 17, WSPP). Dit overzicht is een openbaar document, dat niet noodzakelijkerwijs wordt gepubliceerd.
56. Het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen voorziet ook niet in een verplichting voor de Kiesraad of politieke partijen om dergelijke financiële verslagen te publiceren. ***Artikel 24 van het wetsontwerp legt de Kiesraad echter wel de verplichting op om overzichten van bijdragen van €3000 of meer, die partijen binnen een periode van een jaar van één enkele donateur hebben ontvangen, evenals de overzichten van schulden en leningen van €25,000 of meer (welke dienen te worden toegevoegd aan het financieel jaarverslag) te publiceren in de Staatscourant (uitgezonderd de adresgegevens van natuurlijke personen).***³³
57. ***Daarnaast stelt het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen dat, binnen de context van een verkiezingscampagne, de overzichtsverslagen van de bijdragen van €3000 of meer die door de partij zelf en door kandidaten op de partijlijst binnen het kader van een verkiezingscampagne voor Tweede Kamerverkiezingen zijn ontvangen, ten laatste op de 7^e dag voor de dag van de verkiezingen door de Kiesraad moeten worden gepubliceerd in de Staatscourant (zonder dat daarbij de adressen van natuurlijke personen worden vermeld). Op een soortgelijke wijze dienen de overzichtsverslagen van bijdragen aan verenigingen (die niet onder de definitie van politieke partijen uit het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen vallen, maar die wel in het register van de Kiesraad zijn***

³² In het geval een politieke partij zou beweren dat openbaarmaking van het financieel verslag schade zou berokkenen aan haar belangen of aan de belangen van een derde partij, zal worden onderzocht of het belang van de aanvrager ten aanzien van het verkrijgen van deze informatie zwaarder weegt dan het belang van de politieke partij of derde partij. Het is dientengevolge mogelijk dat het verzoek tot toegang tot het financieel verslag van een politieke partij niet wordt gehonoreerd. Echter, in antwoord op een verzoek in 2007, zijn de financiële verslagen van 2006 van 10 partijen die zitting hebben in het parlement gepubliceerd op de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

³³ Hoewel artikel 29 van het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen zo kan worden uitgelegd dat de overzichten van bijdragen van €3000 of meer die moeten worden ingediend door gelieerde instellingen, niet worden gepubliceerd, heeft het GET vernomen dat dit een veronachtzaming in het wetsontwerp betreft, die zal worden rechtgezet.

geregistreerd en deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen), evenals van bijdragen aan kandidaten voor de Tweede Kamerverkiezingen op zogeheten blanco lijsten, ten laatste 7 dagen voor de verkiezingsdag door de Kiesraad te worden gepubliceerd.

(ii) Toezicht (artikel 14 van Recommendation Rec(2003)4)

58. Alleen partijen die subsidies van overheidswege ontvangen zijn onderworpen aan een (beperkte) vorm van controle. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het controleren van de subsidies en het correcte gebruik ervan. Deze taak wordt grotendeels waargenomen door de Accountantsdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (De accountantsdienst van) het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vertrouwt ten behoeve van de controle op een correct gebruik van subsidies op de voorvermelde schriftelijke verklaringen van accountants (zie paragraaf 42, dat hiervoor is beschreven). Artikel 11, lid 5 van de WSPP, vergt dientengevolge dat de politieke partij erop toeziet dat de betrokken accountant meewerkt met onderzoeken die worden uitgevoerd door de accountantsdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals eerder is aangegeven, beperken controles die worden uitgevoerd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich tot het gebruik van overheidsmiddelen door de partij.
59. Het is theoretisch mogelijk dat de Rekenkamer eveneens onderzoekt of subsidies die aan politieke partijen zijn verstrekt, worden besteed volgens de regels en voor de doelen waartoe deze zijn verstrekt. De Rekenkamer heeft dit tot op heden echter nooit gedaan (en zal dat volgens de informatie waarover het GET beschikt op basis van de huidige wetgeving waarschijnlijk niet doen).
60. In de toekomst zal volgens het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen de Kiesraad verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de voorschriften die in deze wet zijn neergelegd. De Kiesraad bestaat uit zeven leden³⁴ en is het centrale stembureau voor parlementsverkiezingen en verkiezingen van Nederlandse leden van het Europese parlement, evenals een officieel onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement inzake aangelegenheden die betrekking hebben op het kiesrecht en verkiezingen. De leden van de Kiesraad worden per Koninklijk Besluit voor een periode van vier jaar aangesteld en kunnen tot tweemaal toe opnieuw worden benoemd. Indien dit op de verwachte wijze wordt aangenomen, zal het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen tevens de Kieswet aanpassen, opdat nadrukkelijk wordt uitgesloten dat o.a. leden van de Kiesraad een functie kunnen vervullen binnen een politieke partij of een daaraan gelieerde instelling, zoals naar wordt verwezen in de Wet Financiering van Politieke Partijen. *Evenals dat voorheen onder de WSPP het geval was, zal de Kiesraad onder het wetsontwerp Financiering van Politieke Partijen in hoofdzaak vertrouwen op schriftelijke accountantsverklaringen. Het wetsontwerp voorziet echter in de mogelijkheid van eigen controles door de Kiesraad.* Het wetsontwerp vermeld nadrukkelijk dat politieke partijen gehouden zijn mee te werken met controles die in gang worden gezet door of namens de accountant of accountantsdienst die daartoe door de Kiesraad is aangewezen en met controles van de Rekenkamer.

(iii) Sancties (Artikel 16 van Recommendation Rec(2003)4)

³⁴ De huidige Kiesraad bestaat uit een hoogleraar op het gebied van grondwettelijk recht, een hoogleraar op het gebied van politieke wetenschappen, twee voormalige Kamerleden (Tweede Kamer), de voormalige dienstdoende secretaris-generaal van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, een freelance adviseur en het hoofd dat is belast met verkiezingen van een van de gemeenten.

61. De WSPP vermeldt geen sancties wanneer regels worden overtreden na de subsidietoekenning, de publicatie van schenkingen door rechtspersonen boven de drempel voor openbaarmaking en het opstellen en indienen van het financieel verslag. De enige sanctie die de WSPP omvat, namelijk het intrekken van de subsidie voor een bepaalde periode, kan alleen worden opgelegd als de partij is veroordeeld voor discriminatoire overtredingen. Dit is echter nooit gebeurd, hoewel de regering werd gedwongen om de subsidieverlening aan één van de partijen die in het parlement zijn vertegenwoordigd op te schorten als gevolg van een civielrechtelijke vervolging op grond van discriminatie.³⁵
62. Daarnaast heeft het GET vernomen dat de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing zou zijn op de subsidies en dat bestuurlijke aansprakelijkheid (voor bepaalde overtredingen van de WSPP) bijgevolg wordt geregeld. Conform artikel 4:69 van de Algemene Wet Bestuursrecht (en artikel 9 van de WSPP) is het mogelijk om de subsidieverlening op te schorten als de instantie die de subsidie ontvangt (de politieke partij) geen deugdelijke financiële administratie voert. Dit zou op gelijke wijze mogelijk zijn als de partij geen financieel verslag indient aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De subsidie kan echter niet worden ingetrokken voor het geval dat de partij zich niet houdt aan de verplichting om schenkingen van meer dan €4.537,80 door een rechtspersoon openbaar te maken.
63. Hoewel het mogelijk is dat 'politieke sancties' (d.w.z. een partij die de wet overtreedt verliest stemmen) worden genomen door het electoraat ten aanzien van partijen die politieke subsidieregelingen hebben overtreden, zou het moeilijk zijn voor het electoraat om hierover een weloverwogen beslissing te nemen, aangezien de verslagen niet worden gepubliceerd. Tot slot zou in het geval van administratieve overtredingen ook zijn voorzien in strafrechtelijke en civiele aansprakelijkheid.
64. In aanvulling op de hiervoor vermelde sancties voorziet het wetsontwerp Financiering van politieke partijen in de mogelijkheid om strafrechtelijke sancties op te leggen bij schending van in de wet omschreven voorschriften, zoals de verplichting om een deugdelijke financiële administratie te voeren, om een gedetailleerde registratie bij te houden over de bijdragen, schulden en leningen, om schenkingen boven €25.000 van een enkele donateur te weigeren, om anonieme schenkingen boven €150 (of €700 voor schenkingen in natura) te weigeren, om het financieel verslag en een overzichtsverslag in de verkiezingstijd (met o.a. informatie over bijdragen aan kandidaten) voor te leggen en medewerking te verlenen bij een controle. De opgegeven sancties zijn 6 maanden gevangenisstraf, een taakstraf of een boete van de vierde categorie (€16.750) voor onopzettelijke overtredingen, of 2 jaar gevangenisstraf, een taakstraf of een boete van de vijfde categorie (€67.000) voor opzettelijke overtredingen. Als de Kiesraad bij het uitvoeren van zijn taken zo'n overtreding constateert, is de raad verplicht de openbare aanklager in te lichten.

³⁵ Een civielrechtelijke vervolging was ingesteld tegen de regering en een partij die vrouwen niet toestond om zich op de kandidatenlijst te plaatsen. Het hof besliste in het voordeel van de eisers (een aantal NGO's) dat de regering door deze partij subsidie te verlenen haar verplichtingen ten aanzien van het VN-vrouwenverdrag had geschonden. De beslissing van de regering in september 2005 om de subsidie op te schorten op basis van de uitspraak van de burgerlijke rechtbank werd aangevochten door de partij in kwestie in een bestuursrechtelijke procedure en vervolgens in beroep ongegrond verklaard door de Raad van State in december 2007. Het GET heeft vernomen dat in een afzonderlijke beroepsprocedure in de civiele zaak werd bevestigd dat zelfs als de partij opnieuw recht op subsidie krijgt, de regering nog steeds verplicht zou zijn actie te ondernemen tegen de discriminatie van vrouwen.

Immunititeiten

65. Gekozen vertegenwoordigers en verkiezingskandidaten hebben geen voordeel van immunititeiten die hen de mogelijk bieden gerechtelijk actie of sancties te ontlopen, bijvoorbeeld ten aanzien van administratieve overtredingen in het huidige wettelijke kader of ten aanzien van overtredingen in de toekomst onder het wetsontwerp Financiering van politieke partijen. De enige immunititeiten waarin is voorzien zijn die ten aanzien van parlementsliden voor acties bij de uitoefening van hun functies: zij kunnen niet aansprakelijk worden gehouden voor afgelegde verklaringen (mondeling of schriftelijk) aan/ in het parlement of een van de parlementaire commissies (artikel 71 van de Grondwet).

Verjaringswetten

66. Conform artikel 4:57 van de Algemene Wet Bestuursrecht kan de subsidie worden teruggevorderd (geheel of gedeeltelijk) – als de partij zich niet houdt aan de verplichtingen waaronder de subsidie was verleend (bijvoorbeeld: zij heeft te veel leden opgegeven op basis waarvan de subsidie was berekend) – tot maximaal vijf jaar vanaf de dag waarop de subsidie was vastgesteld. Onder het wetsontwerp Financiering van politieke partijen wordt de verjaringstermijn voor onopzettelijke overtredingen (misdrijven) twee jaar en voor de opzettelijke misdaden zes jaar.

IV. ANALYSE

67. De afgelopen jaren is er in Nederland sprake van een groeiende interesse in de kwestie ten aanzien van de financiering van politieke partijen. Ten tijde van het on-site bezoek van het GET leek deze interesse gericht te zijn op partijbelastingen (en of de praktijk van één partij om haar gekozen vertegenwoordigers te verplichten hun gehele salaris aan de partij te geven in ruil voor een veel lager 'partijloon' moest worden toegestaan) en het verlies van het recht op subsidie van één van de partijen als gevolg van een civielrechtelijke vervolging die tegen haar was ingesteld wegens het discrimineren van vrouwen³⁶. De afgelopen maanden lijkt de discussie zich verplaatst te hebben naar de geldinzamelingsacties van politieke partijen en andere groeperingen in het parlement die geen overheidssubsidies ontvangen en die de daarin besloten transparantie missen, wat tegelijkertijd het ontbreken van transparantie aan het licht heeft gebracht in de financiën van meer gevestigde politieke partijen (aan niet-partijleden). Ondanks deze discussie leek ten tijde van het on-site bezoek de meeste gesprekspartners van mening te zijn dat de kans op een dubieuze financiering van politieke partijen erg klein was in Nederland³⁷. Er zijn inderdaad weinig en zelden schandalen met betrekking tot praktijken in de financiering van partijen. Zoals echter ook ter plaatse werd erkend, zou het momenteel in het huidige wettelijke kader erg moeilijk zijn twijfelachtige financieringspraktijken aan het licht te brengen.

³⁶ Deze partij herkeeg het recht op subsidie kort na het bezoek van het GET ten gevolge van een beslissing van de Raad van State in december 2007.

³⁷ De opgegeven redenen richtten zich op het opgemerkte gebrek aan interesse van de kant van het bedrijfsleven om te doneren aan politieke partijen, wat op zijn beurt werd toegeschreven aan de traditie van coalitieregeringen (waardoor het onwaarschijnlijk was dat één enkele partij de wensen van enkele partijen kon doordrukken) en het feit dat er makkelijker en meer gevestigde manieren zijn om de regering te beïnvloeden. Daarnaast werd melding gemaakt van de betrekkelijk lage kosten van verkiezingscampagnes in Nederland, wat op zijn beurt ook werd toegeschreven aan de traditie van coalitieregeringen (het was weinig zinvol voor partijen om veel geld uit te geven aan hun campagne als er weinig kans was dat men alleen kon regeren en partijen hadden weinig interesse om een financiële wedloop om de gunst van de kiezer aan te gaan met hun mogelijk toekomstige coalitiepartners).

68. Politieke partijen in Nederland zijn verenigingen die worden geregeld door het Burgerlijk Wetboek. Behalve ten aanzien van hun doelstellingen kunnen ze voor de wet niet worden onderscheiden van andere verenigingen (bijvoorbeeld: een sportclub, omroepvereniging, een geschiedkundige vereniging of welke andere club dan ook): ze worden niet vermeld in de Grondwet en ook niet - ondanks de sleutelrol die ze spelen in verkiezingen - in de Kieswet (die in plaats daarvan hier en daar een verwijzing maakt naar 'politieke groeperingen'). Om hun status van vereniging zijn politieke partijen wat betreft hun financiën bij wet alleen verantwoordelijk verschuldigd aan hun leden en niet aan het electoraat in het algemeen.
69. Naast het Burgerlijk Wetboek is het belangrijkste stuk wetgeving over de financiën van politieke partijen de Wet Subsidiëring van Politieke Partijen (verder genoemd WSPP), die van kracht is sinds 1999. Zoals van de naam kan worden afgeleid is het belangrijkste doel van de WSPP het garanderen van een juist gebruik van overheidssubsidies (verleend aan politieke partijen met meer dan 1000 leden en met minstens één zetel in het parlement, en hun jongerenorganisaties en/of wetenschappelijke instituten). Het doel van de WSPP verklaart misschien het beperkte bereik van de transparantieplichtingen in deze wet, dat (zoals verderop uitgebreid zal worden besproken) niet in overeenstemming is met Recommendation Rec (2003)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over gemeenschappelijke regelgeving ter bestrijding van corruptie in de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes.
70. De regering verleent jaarlijks ongeveer €15 miljoen aan subsidies aan politieke partijen, hun jongerenorganisaties en wetenschappelijke instituten.³⁸ Het GET vernam dat partijen erg afhankelijk waren van deze subsidies. Uit de financiële verslagen van de partijen die het GET werden aangeleverd wordt de indruk gewekt dat in een verkiezingsjaar (2006) deze subsidies voor de meeste politieke partijen 30 tot 40% uitmaakten van hun inkomen en buiten een verkiezingsjaar (2005) ergens tussen 40 en 60%.
71. Het ontbreken van regelgeving op dit gebied, behoudens de van toepassing zijnde voorzieningen van het Burgerlijk Wetboek en de WSPP ten aanzien van partijen die overheidssubsidie ontvangen, kan traditioneel worden toegeschreven aan overwegingen met betrekking tot het recht op vrijheid van vereniging en het recht op privacy. Lange tijd was men van mening dat door verplichtingen te stellen aan partijen ten aanzien van de transparantie van hun financieringsbronnen de regering inbreuk zou maken op het recht op vrijheid van vereniging, zoals gewaarborgd door artikel 8 van de Nederlandse Grondwet³⁹ en artikel 11 van het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens, en belemmeringen zou opwerpen voor het recht op privacy van (financiële) donateurs van politieke partijen. De afgelopen jaren wordt echter steeds meer erkend dat deze overwegingen de speciale rol ontkennen die politieke partijen spelen in een democratische samenleving, een rol die heel verschillend is van die van andere verenigingen, en dat kiezers een rechtmatig belang hebben bij meer informatie over mogelijke financiële banden van partijen - wat zeker het partijbeleid zou kunnen beïnvloeden - , voordat zij tot een besluit komen in het stemhokje. Het GET heeft inderdaad de vaste overtuiging dat men een geschikte balans kan opmaken tussen het rechtmatig belang van het electoraat om voldoende geïnformeerd te zijn over financiële belangen van hun mogelijke politieke vertegenwoordigers en het recht op vrijheid van vereniging en op privacy.
72. ***Als erkenning van het feit dat het huidige wettensysteem grotendeels ontoereikend is om enige vorm van transparantie in de financiering van politieke partijen te waarborgen heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een nieuwe wet ontworpen,***

³⁸ Zie paragraaf 28 bovenaan.

³⁹ Artikel 8 van de Grondwet bepaalt: "Het recht op vereniging wordt erkend. Bij de wet kan dit recht alleen worden beperkt in het belang van de openbare orde."

de Wet Financiering van Politieke Partijen. Als dit wetsontwerp in de versie die is gezien door het GET genoeg steun krijgt van politieke partijen en andere groeperingen in het parlement, wordt dit wetsontwerp - dat verderop uitgebreider zal worden besproken - een belangrijke verbetering van het huidige systeem. Kort na het bezoek van het GET in december 2007 hebben vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontmoetingen gehad met vertegenwoordigers van partijen en andere groeperingen in het parlement om het wetsontwerp te bespreken. In april 2008 vond een andere ontmoeting plaats over dit onderwerp tussen de voorzitters en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het GET heeft niet de resultaten vernomen van deze twee vergaderingen, maar begrijpt dat er nu meer steun is dan ooit tevoren om voor meer openheid te zorgen ten aanzien van de financiële bronnen van partijen. Het GET verwelkomt dit, hoewel het van mening is dat de timing van deze steun – als men bedenkt dat elke poging om deze kwestie nader te regelen tot nu toe bleek te zijn mislukt – eenvoudig (misschien ten onrechte) kan worden opgevat als een wens om meer te weten te komen over de financiële sponsors van de betrekkelijk nieuwe partijen en groeperingen in het parlement in plaats van een oprechte wens om transparantie te waarborgen van het gehele politieke systeem.

73. *De volgende analyse richt zich voor de huidige evaluatie op de drie afzonderlijke aandachtspunten, namelijk de transparantie in de financiering van politieke partijen, het toezicht op dit type financiering en de toepasselijke sancties, wanneer regels met betrekking tot de financiering en hun handhaving worden overtreden. Aangezien het GET voor het bezoek slechts beperkte informatie had ontvangen van de Nederlandse overheid, kostte het ter plaatse veel tijd om duidelijkheid te krijgen over de huidige situatie. Vervolgens heeft het GET echter een grondige analyse gemaakt van het wetsontwerp Financiering van politieke partijen. Daarom worden in onderstaande analyse zowel de huidige situatie als de voorstellen voor toekomstige wetgeving besproken, tegen de achtergrond van de informatie die ter plaatse is verzameld.*

Transparantie

74. De WSPP verplicht politieke partijen die overheidssubsidies ontvangen binnen zes maanden na het eind van het kalenderjaar een financieel verslag in te dienen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Juist dit feit brengt het eerste probleem van de WSPP aan het licht, namelijk dat de wet (en transparantieverplichtingen die erin besloten zijn) alleen van toepassing is voor politieke partijen die overheidssubsidie ontvangen: er is bijgevolg geen verplichting voor politieke partijen en andere groeperingen die zijn vertegenwoordigd in het parlement maar die geen overheidssubsidies ontvangen (omdat zij geen verenigingen zijn met volledige rechtsbevoegdheid en/of niet een voldoende aantal leden hebben om in aanmerking te komen voor subsidie) om informatie te verstrekken over hun financiën.
75. Als het wetsontwerp Financiering van politieke partijen wordt aangenomen als voorzien, zal het wetsontwerp in dit opzicht voor enige verbetering zorgen, in ieder geval binnen de context van een verkiezingscampagne: politieke partijen in het parlement, evenals die partijen die deelnemen aan Tweede Kamerverkiezingen maar nog niet zijn vertegenwoordigd in het parlement, maar ook kandidatenlijsten die niet de status hebben van verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid moeten melding maken van schenkingen (boven €3.000) die zijn ontvangen in de periode van zes maanden voorafgaand aan de verkiezingen. Het GET verwelkomt dit, maar neemt ook in overweging dat het in het belang van het electoraat zou zijn om informatie te kunnen ontvangen over de financiën van politieke partijen en andere groeperingen in het parlement buiten de context van een verkiezingscampagne. In dit licht adviseert het GET om alle instanties die zijn

vertegenwoordigd in het parlement (politieke partijen en andere groeperingen) te verplichten een financieel jaarverslag in te dienen.

76. Bovendien regelt artikel 10 lid 3 van de WSPP ten aanzien van de inhoud van financiële verslagen dat "het financieel verslag een verklaring van uitgaven en baten moet inhouden, met bijbehorende nota's, opgesteld in overeenstemming met algemeen geaccepteerde principes en gebaseerd op het kasstelsel, die relevant zijn voor de vaststelling van de subsidie". Sommige van de financiële verslagen die het GET werd voorgelegd waren erg duidelijk en gaven een gedetailleerd beeld van de financiële situatie van de partij, ook ten aanzien van andere zaken dan die "betrekking hebben op het vaststelling van subsidie"; behalve gedetailleerde informatie over schenkingen – die verderop zal worden besproken – omvatte één van de verslagen die zijn onderzocht door het GET ook details over plaatselijke afdelingen, uitgaven, inkomsten uit aandelen, schenkingen door leden en inkomen uit fondsverwerving via lunches (enz.). De mate van gedetailleerdheid zoals deze naar voren kwam in sommige andere verslagen was echter onvoldoende om een conclusie te kunnen trekken ten aanzien van de financiële belangen van de partij. Behalve informatie over inkomsten in de vorm van privéfinanciering, die verderop uitgebreider wordt besproken, hecht het GET veel waarde aan de voorziening van voldoende informatie over uitgaven, schulden en activa, aangezien dit de positie van de partij mogelijk kan beïnvloeden over bepaalde politieke kwesties. Bovendien is de manier waarop deze informatie is gepresenteerd essentieel voor welke wijze van nauwkeurig onderzoek dan ook. Het GET zou het daarom raadzaam vinden dat een gemeenschappelijk opmaak voor het financieel verslag wordt ingevoerd, aangezien dit niet alleen vergelijkingen tussen jaren en tussen partijen makkelijker maakt en de waarde van de onthulde informatie vergroot, maar ook een betere leidraad verschaft aan politieke instanties met betrekking tot de reikwijdte van hun verslagverplichting. Het GET adviseert daarom **(i) alle instanties die vertegenwoordigd zijn in het parlement te verplichten om hun financiële situatie te rapporteren met de juiste hoeveelheid details, met daarin informatie over inkomsten, uitgaven, schulden en activa, en (ii) een gestandaardiseerde opmaak in te stellen (vergezeld van toepasselijke richtlijnen, indien nodig) voor de financiële verslagen die door alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement moet worden ingediend.**
77. Ten aanzien van de inkomsten van politieke partijen stelt de WSPP alleen een vage verplichting voor politieke partijen om transparant te zijn in hun jaarverslag over andere inkomstenbronnen dan subsidies die zijn ontvangen van de staat. Conform artikel 18 van de WSPP hoeven alleen het totaal aantal giften (andere dan bijdragen van leden) en giften van meer dan €4.537,80 afkomstig van een rechtspersoon, met daarbij het bedrag, datum en naam van de rechtspersoon, worden opgenomen in het financieel verslag. Het GET is van mening dat het bedrag van €4.537,80 betrekkelijk hoog is en zou het raadzaam vinden als bepaalde giften afkomstig van natuurlijke personen ook zouden worden onthuld. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de WSPP zelfs expliciet een ontsnappingsclausule biedt: als de rechtspersoon bezwaar maakt tegen het feit dat zijn naam wordt genoemd in het verslag, zou alleen een beschrijving van het type instantie dat het betreft hoeven worden opgenomen. Bovendien zijn anonieme schenkingen niet verboden, hoewel uit de gevoerde gesprekken door het GET zou blijken dat een aantal politieke partijen interne voorschriften hebben om schenkingen van personen wier identiteit niet bij de partij bekend is niet te accepteren. Daarbij bevat de WSPP geen definitie wat men als gift moet beschouwen ten einde aan de verplichting van openbaarmaking te voldoen, en geeft geen duidelijkheid in welke mate schenkingen in natura (bijv. computers die worden verstrekt aan de partijkantoren, het gebruik van terreinen, gratis dienstverlening door deskundigen, leningen tegen gereduceerde rentetarieven, enz.) openbaar moeten worden gemaakt.

78. Als het wetsontwerp Financiering van politieke partijen wordt aangenomen als voorzien, zal dit wetsontwerp al een gedeelte van de hiervoor genoemde aandachtspunten aanpakken. Het wetsontwerp stelt de verplichting aan politieke partijen om in hun financiële verslagen een overzicht van bijdragen/schenken (in geld of in natura) van een individuele donateur, een rechtspersoon of een natuurlijk persoon, boven €3.000 openbaar te maken met details over de identiteit van de donateur en de waarde van de bijdrage. Anonieme bijdragen in geld boven €150 en anonieme bijdragen in natura met een waarde van €750 of meer zijn niet toegestaan.⁴⁰ De wet verbiedt bovendien individuele schenkingen/bijdragen van meer dan €25.000 (in geld of in natura) in elk willekeurig jaar (met uitzondering van partijbelastingen of andere bijdragen van de gekozen vertegenwoordigers van de partij, overheidssubsidies of bijdragen van afdelingen of aan de partij gelieerde instellingen). Deze voorschriften worden ook van toepassing op partijen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen maar die nog niet zijn vertegenwoordigd in het parlement, politieke groeperingen en kandidatenlijsten die niet de status van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid hebben (evenals de hiervoor vermelde verplichting – zie paragraaf 77 – om bijdragen boven de €3.000 die zijn ontvangen in de context van een verkiezingscampagne openbaar te maken).
79. Nog een positief aspect van het wetsontwerp Financiering van politieke partijen is dat dit wetsontwerp meer duidelijkheid bevat over wat voor de wet moet worden beschouwd als een bijdrage⁴¹ en de lastige kwestie aanpakt inzake bijdragen in natura⁴². Het GET verwelkomt deze bepalingen, maar merkt ook bepaalde tekortkomingen op. Om te beginnen hoeven anonieme schenkingen onder een bedrag van €150 (in geld) of €700 (in natura) noch te worden geregistreerd noch openbaar te worden gemaakt. Aangezien dit is om het recht op privacy van donateurs te beschermen en de administratieve last voor partijen te verminderen, spreekt de GET zijn waardering uit over het feit dat schenkingen onder deze drempel niet openbaar worden gemaakt. Het GET heeft echter bedenkingen over het feit dat deze schenkingen zelfs niet hoeven te worden geregistreerd en neemt in overweging dat in extreme gevallen grote schenkingen (zelfs die het verboden bedrag van €25.000 te boven gaan) kunnen worden gesplitst in bedragen van €150 om de verplichtingen ten aanzien registratie en openbaarmaking te ontlopen. Aangezien contante schenkingen zijn toegestaan, zou in zulke gevallen bij de partij zelf niet bekend kunnen zijn wie de donateur is. Binnen deze context verwelkomt het GET het feit dat een aantal partijen een eigen interne regel hebben om anonieme schenkingen niet te accepteren. Bovendien, gelet op het begrip 'bijdrage' in het wetsontwerp, merkt het GET op dat, aangezien legaten expliciet worden uitgesloten van de definitie van 'bijdrage', deze ook niet openbaar hoeven te worden gemaakt. Het GET begrijpt dat dit zo werd geformuleerd om te vermijden dat het verbod op individuele bijdragen van meer dan €25.000 ook van toepassing zou zijn op legaten, maar is van mening dat zulke financiële steun niettemin openbaar zou moeten worden gemaakt⁴³, hetzij door deze op te nemen in het begrip 'bijdrage' hetzij op een ander

⁴⁰ De identiteit van donateurs die schenkingen doen ter grootte van €150 tot €3.000 (contant) of van €750 tot €3.000 (in natura) moeten bijgevolg worden geregistreerd bij de partij, maar hoeven niet openbaar worden gemaakt in haar financieel verslag.

⁴¹ Conform artikel 1 lid i van het wetsontwerp verwijst een bijdrage naar “een bijdrage in geld, anders dan een subsidie, legaat of lidmaatschapscontributie of een bijdrage in natura”.

⁴² Conform artikel 1 lid j van het wetsontwerp wordt onder een bijdrage in natura verstaan: “geleverde goederen of diensten op verzoek van of geaccepteerd door een politieke partij”, waarvan de prijs niet in verhouding is tot de waarde van de geleverde goed of dienst. Bovendien voorziet artikel 21 van het wetsontwerp erin dat de waarde van een bijdrage in natura “het verschil is tussen de marktprijs van de bijdrage in natura en de waarde van de dienst/geld geleverd in ruil”. Het wetsontwerp sluit expliciet de persoonlijke inspanningen of activiteiten van leden van de politieke partij uit van deze definitie. Bovendien is aangegeven dat verdere regels wordt ingesteld door een regeling van de Kiesraad inzake wat een bijdrage in natura inhoudt en hoe de waarde van zo'n bijdrage moet worden vastgesteld.

⁴³ Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat aan het legaat bepaalde voorwaarden zijn verbonden.

manier. Ten slotte zou een strikte opvatting van artikel 1 lid i⁴⁴, van het wetsontwerp Financiering van politieke partijen tot de conclusie leiden dat schenkingen door partijeigen leden niet worden geacht te vallen binnen de definitie van een bijdrage (en bijgevolg niet hoeven te worden openbaar gemaakt). Het GET heeft echter vernomen dat dit lidmaatschapsgeld betrof betaald door de leden en dat schenkingen/bijdragen die zijn gedaan boven het contributiegeld op dezelfde manier openbaar zouden moeten worden gemaakt als schenkingen/bijdragen door niet-leden. Hoewel dit slechts zou kunnen wijzen op een fout in de vertaling zoals die de GET is aangeleverd, moet men er zeker van zijn dat er geen ambiguïteit is in dit opzicht en dat schenkingen door partijleden niet anders worden behandeld dan schenkingen van niet-leden.

80. In het licht van paragraaf 79, 80 en 81 adviseert het GET **(i) om alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement te verplichten minstens één keer per jaar alle schenkingen en legaten die zijn ontvangen van natuurlijke personen (inclusief partijleden) en rechtspersonen openbaar te maken, inclusief informatie over de bron van deze schenkingen (in ieder geval boven een bepaalde drempel), hun aard en waarde; (ii) om de huidige drempel voor openbaarmaking in de Wet subsidiëring van politieke partijen van €4.537,80 voor (bedrijfs-)schenkingen naar een geschikt niveau te verlagen en (iii) om schenkingen van personen van wie de identiteit niet bekend is bij de politieke partij/groepering/kandidaat te verbieden.**
81. Een andere tekortkoming betreft plaatselijke en regionale afdelingen van de partij. De WSPP behandelt deze kwestie niet. Het GET heeft van de politieke partijen met wie het een ontmoeting had vernomen dat het aan de partijen werd overgelaten hoe de financiële organisatie van plaatselijke en regionale afdelingen werd ingericht. Eveneens werd het aan hen overgelaten of en hoe de financiële informatie van plaatselijke en regionale afdelingen zou worden opgenomen in het financieel verslag dat bij het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties wordt ingediend. Het GET had inderdaad opgemerkt dat sommige partijen in hun financieel verslag informatie hadden opgenomen over hun plaatselijke en regionale afdelingen, maar dat andere verslagen deze informatie niet hadden.
82. Krachtens het wetsontwerp Financiering van politieke partijen is (in artikel 23) expliciet bepaald dat artikel 19 tot 22 van het wetsontwerp niet van toepassing wordt op afdelingen van politieke partijen. Dit betekent dat de plaatselijke en regionale afdelingen van de partij worden vrijgesteld van de voorzieningen om "een dergelijke administratie te voeren dat een betrouwbaar beeld wordt gegeven van de financiële positie van de partij", om bijdragen te registreren (boven de drempels ingesteld voor bijdragen in geld en in natura), waaronder ook anonieme bijdragen boven de hiervoor genoemde drempels en schenkingen van meer dan €25.000 van één donateur (in een willekeurig jaar). Het GET begrijpt dat dit een weloverwogen keuze betreft, rekening houdend met het feit dat partijorganisaties op plaatselijk en regionaal niveau voornamelijk worden beheerd door vrijwilligers; het zou te zwaar zijn om hen dezelfde verplichtingen op te leggen als de centrale partijorganisatie. Hoewel het GET enige sympathie heeft voor dit argument, is het ook van mening dat de financiering verstrekt aan plaatselijke/ provinciale afdelingen eenvoudig kunnen worden doorgegeven aan de centrale partij, wat – aangezien de partij ook niet hoeft te rapporteren over bijdragen door haar eigen afdelingen – het ontlopen van de verplichting tot openbaarmaking makkelijker maakt. In dit licht adviseert het GET **(i) om de toepasselijkheid van toekomstige voorzieningen over schenkingen (en mogelijke begrenzingen aan schenkingen) uit te breiden naar plaatselijke en regionale/provinciale afdelingen van politieke partijen en (ii) om ervoor te zorgen dat de rekeningen van politieke partijen worden samengevoegd, waarin ook de rekeningen van de plaatselijke en**

⁴⁴ Zie voetnoot 44 bovenaan.

regionale/provinciale afdelingen worden opgenomen, in overeenstemming met artikel 11 van Recommendation Rec (2003)4 over gemeenschappelijke regels ter bestrijding van corruptie in de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes.

83. Een andere tekortkoming in het huidige wettelijke kader is de kwestie van de instanties die direct of indirect verbonden zijn aan politieke partijen en/of andere groeperingen in het parlement. Als instanties in aanmerking willen komen voor belastingaftrek voor schenkingen, moeten ze bij de belastingdienst zijn geregistreerd als 'algemeen nut beogende instellingen'. Het GET heeft begrepen dat vaak niet (alleen) de centrale partijorganisatie is geregistreerd als een algemeen nut beogende instelling, maar ook andere verenigingen en stichtingen die o.a. ten doel hebben om geld in te zamelen voor de partij (of voor een bepaalde groepering in het parlement). In sommige financiële verslagen die aan het GET waren verstrekt was een uitgebreide beschrijving opgenomen van instanties die zijn verbonden aan de partij (waarbij wordt aangegeven in welke mate de partij een bepalende invloed had in zo'n instantie, wat doorslaggevend was voor de beslissing of de financiën van zo'n instantie moeten worden vermeld in het financieel verslag). Andere verslagen bevatten echter erg weinig informatie hierover (met uitzondering van informatie over de wetenschappelijke instituten en jongerenorganisaties van de partij, aangezien die nodig was voor het vaststellen van overheidssubsidie). Het wetsontwerp Financiering van politieke partijen pakt deze kwestie aan door de partij te verplichten wettelijke instanties aan te wijzen die "systematisch of structureel activiteiten of werk uitvoeren voor of namens de partij, waaruit de partij een voordeel haalt" als gelieerde instellingen.⁴⁵ Deze gelieerde instellingen zijn bovendien ook gebonden door de bepaling om een overzichtsverslag van ontvangen bijdragen boven €3.000 in te dienen bij de Kiesraad. Het GET adviseert de Nederlandse overheid om deze bepaling in het wetsontwerp op te nemen, die een aardige oplossing biedt in de aanpak van de lastige kwestie betreffende instanties die direct of indirect zijn verbonden met een politieke partij. Aangezien het huidige wettelijke kader de belangrijkste basis vormt voor de aanbevelingen van het GET, kan het GET echter alleen adviseren **om maatregelen te nemen ter vergroting van de transparantie van geldinzamelingsacties door instanties die direct of indirect zijn verbonden met politieke partijen en andere groeperingen in het parlement.**
84. Een andere erg belangrijke tekortkoming is dat informatie over de financiële situatie van politieke partijen niet voorhanden is voor het electoraat (of de media). Hoewel de financiële verslagen van partijen die overheidssubsidies ontvangen moeten worden ingediend bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hebben noch het Ministerie noch de partijen zelf de verplichting om deze verslagen te publiceren. Het is weliswaar mogelijk voor een burger een aanvraag te doen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder de Wet Openbaarheid Bestuur, maar voor een dergelijk verzoek zou overleg moeten plaatsvinden met partijen. Deze procedure zou vele maanden in beslag kunnen nemen. Burgers kunnen ook rechtstreeks een aanvraag doen aan de partijen en andere groeperingen. Het GET heeft vernomen dat veel - maar niet alle - partijen geen bezwaar hebben om gedetailleerde financiële informatie te verstrekken, hoewel ze niet verplicht waren dit te doen, en een aantal partijen publiceren hun financiële verslagen op hun websites. Krachtens het wetsontwerp Financiering van politieke partijen is bepaald dat de Kiesraad de overzichtsverslagen inzake bijdragen publiceert, die het publiek alleen beperkte informatie verstrekt over bijdragen. Het GET beschouwt de publieke toegankelijkheid tot informatie als één van hoekstenen van een transparant stelsel van financiering van politieke partijen (en het toezicht hierop) en vindt dat het ondubbelzinnig moet worden vastgesteld dat de financiële verslagen van alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement, zoals eerder naar is verwezen in paragraaf 77, beschikbaar

⁴⁵ Als een partij een bepaalde wettelijke instantie niet heeft aangewezen als een aan haar gelieerde instelling, kan de Kiesraad de wettelijke instantie in kwestie alsnog als gelieerde instelling bestempelen.

zijn voor het publiek. Daarom adviseert het GET **om maatregelen te nemen ten einde erop toe te zien dat de jaarverslagen van politieke partijen, evenals financiële informatie over partijen en andere groeperingen die zijn vertegenwoordigd in het parlement en momenteel nog geen verplichting hebben om te rapporteren, openbaar worden gemaakt aan het publiek.**

85. Een laatst aandachtspunt voor het GET ten aanzien van transparantie is de kwestie van plaatselijke politieke partijen die niet zijn vertegenwoordigd in het parlement. Sommige van deze partijen hebben, vooral in grote steden als Rotterdam, grote invloed en behoorlijke financiële middelen tot hun beschikking. Aangezien het GET van mening is dat het risico van een twijfelachtige financiële afhankelijkheid misschien zelf groter is op plaatselijk niveau dan op nationaal niveau, vindt het GET het raadzaam dat er in overleg met gemeenten verdere maatregelen worden genomen om de transparantie in de financiering van plaatselijke partijen te verbeteren. In dit opzicht is het GET ook van mening dat het in het belang is van 'gelijkheid voor de wet' dat als plaatselijke afdelingen van nationale politieke partijen worden onderworpen aan strengere verplichtingen ten aanzien van openbaarmaking, dezelfde voorwaarden ook van toepassing zouden moeten zijn op partijen die alleen op plaatselijk niveau in grote gemeenten opereren. Daarom adviseert het GET **om maatregelen te nemen ter vergroting van de transparantie in inkomsten en uitgaven van politieke partijen op plaatselijk niveau.**

Toezicht

86. Ten aanzien van interne controle merkt het GET met voldoening op dat het Burgerlijk Wetboek bepaalde verplichtingen stelt aan politieke partijen inzake het bijhouden van een goede administratie en het rapporteren aan de algemene ledenvergadering van de vereniging. Tot op zekere hoogte moedigt de wet controle binnen de partij dus aan, tenminste voor zover het politieke partijen betreft (d.w.z. verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid). Het GET verwelkomt het feit dat een aantal partijen meer initiatieven hebben ondernomen om deze controle te verstevigen, o.a. door handleidingen te ontwikkelen voor plaatselijke penningmeesters, door de publicatie te verplichten van alle schenkingen boven €500 op de website van de partij, door te bepalen dat anonieme schenkingen niet worden geaccepteerd, door plaatselijke afdelingen en gelieerde verenigingen te verplichten om gedetailleerd te rapporteren over hun financiën en het financieel verslag te publiceren op hun website.
87. Ten aanzien van externe controle is conform de huidige wet het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de instelling die hoofdverantwoordelijk is voor het toezicht op de financiering van politieke partijen. Het ministerie is de instelling die de subsidies vaststelt die worden verstrekt aan elke politieke partij op basis van de financiële jaarverslagen en activiteitenverslagen van de partijen en controleert hoofdzakelijk of overheidssubsidies op de juiste wijze worden gebruikt. Bij de uitvoering van zijn controlerende taken leunt het ministerie zwaar op de geschreven verklaringen van de accountants die zijn benoemd door de partij (die verantwoording moet afleggen aan het dagelijks bestuur van de partij en niet aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken). De accountantsdienst van het Ministerie kan een beoordeling geven over de financiële verslagen van politieke partijen. Maar zoals het Ministerie zelf toegeeft zou deze beoordeling zich beperken tot het gedeelte van het financieel verslag dat te maken heeft met subsidies en zou alleen de werkzaamheden schriftelijk beoordelen die zijn gedaan door de accountant in dienst van de partij. Met deze handelswijze kiest het voor een risicovolle benadering: de Accountantsdienst voert alleen een dergelijke beoordeling uit, als de partij nieuw is, als ze een nieuwe accountant heeft of als er problemen waren in het jaar ervoor. Hoewel de huidige toezichthoudende functie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken misschien wel toereikend kan zijn voor de beperkte reikwijdte van de WSPP, is deze niet in overeenstemming

met artikel 14 van Recommendation Rec (2003)4 met betrekking tot de voorziening van “het onafhankelijk toezicht houden ten aanzien van de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes”, inclusief het “toezicht op de rekeningen van politieke partijen en de uitgaven met betrekking tot verkiezingscampagnes, evenals hun presentatie en publicatie”.

88. In aanvulling op deze woorden verwelkomt het GET het feit dat onder het wetsontwerp Financiering van politieke partijen is voorzien in opmerkelijke verbeteringen met betrekking tot het huidige controlesysteem, doordat de Kiesraad (een onafhankelijk adviesorgaan van de regering voor verkiezingszaken en het centraal stembureau voor parlementaire verkiezingen) een controlerende taak krijgt met betrekking tot de naleving van de wet. Het GET merkt met voldoening op dat de meeste - zo niet alle - gesprekspartners die ter plaatse zijn ontmoet de Kiesraad omschreef als een zeer gerespecteerd orgaan, dat momenteel wellicht weinig bekend is bij het grote publiek. Het is moeilijk te voorspellen hoe effectief de Kiesraad wordt in zijn toezicht op de financiering van politieke partijen. Afgezien van zijn bevoegdheden op het gebied van politiek financieel beheer zal veel afhangen van de middelen waarmee de raad wordt voorzien, evenals zijn eigen benadering en interpretatie van zijn nieuwe rol. Het GET hoopt dat de bepalingen van het wetsontwerp Financiering van politieke partijen, waarin de Kiesraad een controlerende taak krijgt met betrekking tot regelgeving over de financiering van politieke partijen zo snel mogelijk van kracht worden. Aangezien deze voorzieningen nog niet van kracht zijn geworden, kan het GET echter alleen adviseren **(i) om onafhankelijk toezicht op financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes in te stellen, in overeenstemming met artikel 14 van Recommendation Rec (2003)4 en (ii) om te voorzien in een orgaan dat wordt belast met de uitvoering van dit toezicht (hoogst waarschijnlijk wordt dit de Kiesraad) met voldoende bevoegdheden en financiële en personele middelen.**
89. Ten aanzien van de (toekomstige) bevoegdheden van de Kiesraad bepaalt het wetsontwerp Financiering van politieke partijen dat de raad het recht op controle krijgt (hetgeen verder wordt geregeld door ministeriële verordeningen) en een uitgebreid accountantsonderzoek kan houden naar de financiën van politieke partijen. Daarnaast heeft het GET begrepen dat de raad ook bevoegdheden zou hebben onder de Algemene wet bestuursrecht, die de Kiesraad zou voorzien in o.a. de bevoegdheid om essentiële informatie te verkrijgen, om huizen binnen te gaan (met uitzondering van particuliere woningen, als de bewoner/bewoonster daartoe geen toestemming geeft) en om toegang te hebben tot (en kopieën van) alle zakengegevens en relevante documentatie.
90. Ten aanzien van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Kiesraad verwelkomt het GET artikelen in het wetsontwerp Financiering van politieke partijen, in een amendement op de Kieswet, dat onpartijdigheid wil waarborgen van de Kiesraad en mogelijke invloeden van buitenaf op zijn activiteiten verder wil verminderen. De voorgestelde amendementen op de Kieswet zullen o.a. leden van de Kiesraad verbieden functies uit te oefenen die een goede uitvoering van taken en/of (vertrouwen in) de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de Kiesraad in de weg zouden kunnen staan, en bepalen dat lidmaatschap van de Kiesraad onverenigbaar is met bepaalde andere functies en betrekkingen (waaronder betrekkingen in een politieke partij, aan de partij gelieerde instellingen of als parlementslid, staatssecretaris of minister) en voorzien in de publicatie van externe betrekkingen die door leden van de Kiesraad worden uitgeoefend. Het GET merkt echter ook op dat leden van de Kiesraad en zijn secretariaat lid kunnen zijn (en zijn) van politieke partijen en belangrijke functies kunnen hebben uitgeoefend in of namens deze partijen. Hoewel het GET accepteert dat enige politieke ervaring bevorderlijk zou kunnen zijn voor het werk van de Kiesraad, heeft de GET ook bedenkingen over het feit dat partijconnecties van invloed kunnen zijn op het vertrouwen in de onpartijdigheid van de raad. Het GET vindt het van belang dat een toezichthoudend orgaan niet alleen op een onpartijdige wijze functioneert,

maar dat het orgaan ook wordt gezien als zodanig. Dit is essentieel voor het publieke vertrouwen. Daarom vindt het GET het raadzaam dat verdere maatregelen worden voorgesteld om zoveel mogelijk het vertrouwen te vergroten in de onpartijdige aanpak van de Kiesraad ten aanzien van het toezicht op de regels inzake de financiering van politieke partijen, bijvoorbeeld door te verplichten dat de raad niet is samengesteld uit een buitenproportioneel aantal leden met dezelfde partijconnecties (lidmaatschap), door ervoor te zorgen dat leden van de raad zich onthouden van beraadslagingen met de partij waarmee zij een connectie hebben en/of duidelijke regels in te stellen over feitelijke en mogelijke belangenverstrengelingen voor zowel de raad als zijn secretariaat. Het GET adviseert daarom **nadere maatregelen te nemen om het onafhankelijk en onpartijdig functioneren van de Kiesraad en zijn secretariaat te waarborgen bij zijn toekomstige controlerende taken ten aanzien van de regels inzake de financiering van politieke partijen.**

Sancties

91. De WSPP voorziet momenteel niet in een uitgebreid stelsel van strafmaatregelen voor overtredingen van de bepalingen in de wet. De enige sancties die in de wet zijn bepaald zijn het verlies van overheids subsidie voor een periode van één tot vier jaar, als de partij aansprakelijk is gesteld voor discriminatie in overeenstemming met de artikelen 137 c tot g of artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien heeft het GET begrepen dat de toepasselijke artikelen van de Algemene wet bestuursrecht ook van toepassing zijn op de verlening van subsidies aan partijen, wat inhoudt dat als de partij zich niet houdt aan de verplichtingen die de subsidie met zich meebrengt (als zij bijvoorbeeld te veel leden opgeeft), de subsidie kan worden ingetrokken of (gedeeltelijk) teruggevorderd.⁴⁶ Als een partij zich echter niet houdt aan de verplichtingen die niet in verband staan met de subsidie, bijvoorbeeld ten aanzien van de openbaarmaking van correcte informatie over schenkingen, kunnen er geen maatregelen worden genomen tegen de partij. Daarom adviseert het GET **om een duidelijke definitie te geven van overtredingen van regels inzake de financiering van politieke partijen en effectieve, evenwichtige en afschrikwekkende sancties voor deze overtredingen in te voeren.**
92. Het wetsontwerp Financiering van politieke partijen zal, als het wordt aangenomen als voorzien, aan aardige oplossingen bieden in het opvolgen van eerdergenoemd advies, door in aanvulling op de sancties die al zijn voorzien in het huidige systeem (d.w.z. stopzetting van subsidies conform de Algemene wet bestuursrecht en in het geval van een veroordeling wegens discriminatie) strafrechtelijke sancties in te voeren voor o.a. de verplichting om een deugdelijke financiële administratie te voeren, om geen anonieme schenkingen te accepteren boven een bepaalde drempel en om een financieel jaarverslag evenals een overzichtsverslag over bijdragen die zijn ontvangen binnen de context van verkiezingen in te dienen. Aangezien onder de Nederlandse wet al is voorzien in strafrechtelijke aansprakelijkheid van wettelijke instanties, zou het GET veronderstellen dat het mogelijk zal zijn deze sancties ook op te leggen aan politieke partijen (en niet alleen aan natuurlijke personen), hoewel de verwijzing in het wetsontwerp naar taakstraffen en gevangenisstraf in dit opzicht enigszins verwarrend is. Het wetsontwerp is nog onduidelijker als het gaat om overtredingen op de verplichtingen die zijn gesteld aan instanties die geen politieke partij zijn. Het GET zou aannemen dat alle instanties waaraan het wetsontwerp verplichtingen oplegt strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld, maar het GET merkt ook op dat artikel 34 van het wetsontwerp (over sancties) geen verwijzing biedt naar de bepalingen voor andere (niet-partij) instanties (uitgezonderd de bepalingen voor individuele kandidaten van een politieke partij en gelieerde instellingen van een politieke partij om ontvangen

⁴⁶ Het GET heeft vernomen dat in het verleden, hoewel dit zelden is voorgekomen, subsidies aan partijen was ingetrokken of teruggevorderd. Het GET kreeg geen nadere informatie over de omstandigheden waarin dit was voorgekomen.

bijdragen te registreren, enz.). Het is bijgevolg niet duidelijk of bijvoorbeeld verenigingen die zijn geregistreerd voor deelname aan Tweede Kamerverkiezingen maar nog niet zijn vertegenwoordigd in het parlement (waarnaar wordt verwezen in artikel 30 van het wetsontwerp) of natuurlijke personen die de kandidatenlijsten aanvoeren die deelnemen aan de verkiezingen middels zogeheten blanco lijsten (waarnaar wordt verwezen in artikel 31 van het wetsontwerp) een straf opgelegd kunnen krijgen voor het niet indienen van een samenvattend verslag over hun bijdragen binnen de context van een verkiezingscampagne. In het licht van deze situatie adviseert het GET **de bepalingen inzake sancties in het wetsontwerp Financiering van politieke partijen te verduidelijken, en te waarborgen dat de sancties voor overtredingen van regels inzake de financiering van politieke partijen aan alle instanties kunnen worden opgelegd, waaraan het wetsontwerp verplichtingen oplegt.**

93. Ook al voorziet het wetsontwerp in strafrechtelijke sancties voor opzettelijke of door nalatigheid begane overtredingen van bepalingen in het wetsontwerp Financiering van politieke partijen, heeft het GET bovendien enige bedenkingen over het feit dat dit stelsel van strafmaatregelen niet voldoende flexibel is om minder ernstige inbreuken op het wetsontwerp in behandeling te nemen, zoals het te laat indienen van verslagen, onvolledigheid van de verslagen of het accepteren van een anonieme schenking net boven de drempel. Het GET heeft ter plaatse vernomen dat in gevallen van kleine overtredingen van de wet, waarop geen strafrechtelijke vervolging volgde, de Kiesraad deze overtredingen bekend maakte in een openbare aankondiging. Hoewel het GET ermee instemt dat in gevallen van kleine overtredingen van de wet het instellen van een strafrechtelijke vervolging misschien wel buitenproportioneel is - ook in de overtuiging dat een strafrechtelijke sanctie een uiterste remedie is - en misschien ook een onnodig langzame en omslachtige procedure met zich meebrengt, beschouwt de GET het enkel publiceren van een overtreding onevenredig mild en in geen geval afschrikwekkend. Naar de mening van het GET zou het stelsel van strafmaatregelen zoals is voorzien in het wetsontwerp Financiering van politieke partijen efficiënter en effectiever worden gemaakt, als kleine en procedurele overtredingen van de wet niet alleen onder de aandacht van het publiek zou worden gebracht (of in ernstiger situaties worden doorverwezen naar rechtshandhavinginstanties), maar ook direct door de Kiesraad zelf zouden worden aangepakt door bijvoorbeeld administratieve sancties op te leggen. In dit licht adviseert het GET **(i) om passende (flexibele) sancties in te voeren voor minder ernstige overtredingen van de regels inzake de financiering van politieke partijen, als aanvulling op de strafrechtelijke sancties waarin het wetsontwerp Financiering van politieke partijen, en (ii) om in overweging te nemen de Kiesraad de bevoegdheid toe te kennen om sancties op te leggen voor de minder ernstige overtredingen van de regels inzake de financiering van politieke partijen.**

Andere kwesties

94. Naar de mening van het GET is het van belang dat elke wijziging in het systeem van regelgeving wordt ondersteund door een zinvolle, tijdige en correcte begeleiding om politieke partijen, andere groeperingen in het parlement en ook kandidaten te helpen bij de naleving van de regelingen voor de financiering van politieke partijen. In het licht van de belangrijke wijzigingen in het huidige wettelijke systeem voorzien door het wetsontwerp Financiering van politieke partijen en mogelijke nadere amendementen op basis van richtlijnen die door de GRECO zijn aangenomen, zou het GET het raadzaam vinden dat het orgaan dat wordt belast met het toezicht op de regelingen inzake de financiering van politieke partijen ook in staat wordt gesteld om kandidaten voor verkiezingen, gekozen vertegenwoordigers, politieke partijen en andere groeperingen in het parlement training en advies te bieden. Het doel hiervan is het ondersteunen van deze instanties met betrekking tot de naleving van regelingen inzake de financiering van politieke partijen en met

betrekking tot hun recht op subsidie⁴⁷. Daarom adviseert het GET **om politieke partijen en verkiezingskandidaten advies en training te bieden over de toepasselijke regelingen inzake de financiering van politieke partijen.**

95. Het GET bemerkte met voldoening de belangstelling die in de media wordt getoond voor transparantie in de financiering van politieke partijen. Niettemin heeft het GET vernomen dat, zelfs als de media melding maken van problemen met betrekking tot de financiering van politieke partijen, het electoraat dit niet beschouwt als een belangrijke kwestie (sommige kiezers beschouwen dit als een poging om nieuwe groeperingen en/of politieke partijen in het parlement in een kwaad daglicht te stellen). Het GET heeft enige bedenkingen over deze situatie, aangezien bestraffing van dubieuze financieringspraktijken bij het stemhokje een erg effectieve en afschrikwekkende sanctie is. Bovendien, als het wetsontwerp Financiering van politieke partijen eenmaal van kracht is geworden, zal de Kiesraad informatie over kleine overtredingen van de wet publiceren. Deze sanctie die al erg mild is (zie paragraaf 95 hiervoor) zal zelfs nog minder effectief zijn als kiezers geen waarde hechten aan dergelijke informatie. Daarom hoopt het GET dat het aanhoudende debat over de financiering van politieke partijen in Nederland en de procedure voor het aannemen van het wetsontwerp ook het publiek bewust zal maken van deze kwestie.
96. Tot slot wil de GET benadrukken dat een politieke partij niet zomaar een vereniging is: zij heeft een unieke rol in een democratische samenleving. Gezien deze unieke rol en haar belang in het Nederlandse kiesstelsel, dat niet wordt erkend in de Kieswet of in enig andere wet, en ook gezien het feit dat bepaalde belangrijke politieke instanties niet de rechtsvorm van vereniging kiezen, is de GET van mening dat het nuttig zou zijn om een afzonderlijke wet te overwegen die de activiteiten van politieke partijen en andere politieke instanties regelt. Met gepaste aandacht voor het recht op vrijheid van vereniging, zoals dit is gewaarborgd door artikel 11 van het Europees Verdrag Rechten van de Mens, zou zo'n wet kunnen voorzien in een duidelijke en eenduidige definitie van een politieke partij en zou er toe bijdragen om de rechten en plichten te verduidelijken die van toepassing zijn op politieke partijen en andere instanties die aan verkiezingen deelnemen, aangezien die momenteel zijn verspreid over de Kieswet (registratie), het Burgerlijk Wetboek, de Algemene wet bestuursrecht, en de WSP (of de Wet financiering van politieke partijen in de toekomst). Tot besluit zou het nuttig zijn als de status van politieke partijen verduidelijkt zou worden door een afzonderlijke wet en de GET nodigt de Nederlandse overheid daarom uit om gepaste aandacht te geven aan de invoering van een dergelijke wet.

V. CONCLUSIES

97. Het huidige wettelijke kader in Nederland ten aanzien van de financiering van politieke partijen is niet in overeenstemming met de verplichtingen van Recommendation Rec (2003)⁴ van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over gemeenschappelijke regels ter bestrijding van corruptie in de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes, met betrekking tot transparantie, toezicht op financieringsregels en sancties op overtreding van deze regels. In het bijzonder heeft het huidige wettelijke kader geen waarborg voor het feit dat ***het electoraat voldoende toegang tot informatie over de financiële belangen van politieke partijen (en andere groeperingen in het parlement) en er wordt niet voorzien in voldoende toezicht of en effectief, evenwichtig en afschrikwekkend stelsel van strafmaatregelen.*** Aangezien publieke toegankelijkheid tot informatie één van de hoekstenen is voor een effectief controlesysteem voor de financiering van politieke partijen, moet bovenal worden gewaarborgd

⁴⁷ Het GET heeft vernomen dat bepaalde fracties in het parlement geen aanvraag hebben ingediend voor overheidssubsidies, omdat zij niet op de hoogte waren dat ze in aanmerking zouden kunnen komen voor een dergelijke financiering.

dat alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement een jaarverslag opstellen over hun financiële situatie met de juiste hoeveelheid details en dat deze verslagen beschikbaar worden gemaakt aan het grote publiek. Bovendien moet Nederland onafhankelijk toezicht instellen op regels inzake de financiering van politieke partijen, in overeenstemming met artikel 14 van Recommendation Rec (2003)⁴ en een regeling treffen om overtredingen van regels inzake de financiering van politieke partijen te onderwerpen aan effectieve, evenwichtige en afschrikwekkende sancties.

98. *De GRECO verwelkomt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – in erkenning van het feit dat er veel te verbeteren valt aan het huidige wettelijke kader inzake de financiering van politieke partijen – een nieuwe wet heeft voorgesteld, het wetsontwerp Financiering van politieke partijen. Deze wet lijkt een aantal, dat in dit rapport werden geuit aan te pakken en wordt bijgevolg door de GRECO beschouwd als een eerste en belangrijke stap in de juiste richting.*
99. Met het oog op het bovenstaande richt de GRECO de volgende aanbevelingen tot Nederland:
- i. alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement (politieke partijen en andere groeperingen) verplichten om een financieel jaarverslag in te dienen (paragraaf 77);
 - ii. (i) alle instanties die vertegenwoordigd zijn in het parlement verplichten om hun financiële situatie te rapporteren met de juiste hoeveelheid details, inclusief informatie over inkomsten, uitgaven, schulden en activa, en (ii) een gestandaardiseerde opmaak instellen (vergezeld van toepasselijke richtlijnen, indien nodig) voor de financiële verslagen die door alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement moeten worden ingediend (paragraaf 78);
 - iii. (i) alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement verplichten minstens één keer per jaar alle schenkingen en legaten die zijn ontvangen van natuurlijke personen (inclusief partijleden) en rechtspersonen openbaar te maken, inclusief informatie over de bron van deze schenkingen (in ieder geval boven een bepaalde drempel), hun aard en waarde; (ii) om de huidige drempel voor openbaarmaking in de Wet subsidiëring van politieke partijen van €4.537,80 voor (bedrijfs-)schenkingen naar een geschikt niveau te verlagen en (iii) om schenkingen van personen van wie de identiteit niet bekend is bij de politieke partij/groepering/kandidaat te verbieden (paragraaf 82);
 - iv. (i) de toepasselijkheid van toekomstige voorzieningen over schenkingen (en mogelijke begrenzingen aan schenkingen) uit te breiden naar plaatselijke en regionale/provinciale afdelingen van politieke partijen en (ii) ervoor zorgen dat de rekeningen van politieke partijen worden samengevoegd, inclusief de rekeningen van de plaatselijke en regionale/provinciale afdelingen, in overeenstemming met artikel 11 van Recommendation Rec (2003)⁴ over gemeenschappelijke regels ter bestrijding van corruptie in de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes (paragraaf 84);
 - v. maatregelen nemen om de transparantie te vergroten in geldinzamelingsacties door instanties die direct of indirect zijn verbonden met politieke partijen en andere groeperingen in het parlement (paragraaf 85);

- vi. maatregelen nemen ten einde te waarborgen dat de jaarverslagen van politieke partijen, evenals financiële informatie over partijen en andere groeperingen die zijn vertegenwoordigd in het parlement en momenteel nog geen verplichting hebben om te rapporteren, openbaar worden gemaakt aan het publiek (paragraaf 86);
 - vii. maatregelen nemen om transparantie te vergroten in inkomsten en uitgaven van politieke partijen op plaatselijk niveau (paragraaf 87);
 - viii. (i) onafhankelijk toezicht op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes instellen, in overeenstemming met artikel 14 van Recommendation Rec (2003)4 en (ii) voorzien in een orgaan dat wordt belast met de uitvoering van dit toezicht (hoogst waarschijnlijk wordt dit de Kiesraad) met voldoende bevoegdheden en financiële en personele middelen (paragraaf 90);
 - ix. nadere maatregelen nemen om het onafhankelijk en onpartijdig functioneren van de Kiesraad en zijn secretariaat te waarborgen bij zijn toekomstige controlerende taken ten aanzien van de regels inzake de financiering van politieke partijen (paragraaf 92);
 - x. een duidelijke definitie geven van overtredingen van regels inzake de financiering van politieke partijen en effectieve, evenwichtige en afschrikwekkende sancties voor deze overtredingen invoeren (paragraaf 93);
 - xi. de bepalingen inzake sancties in het wetsontwerp Financiering van politieke partijen verduidelijken, en waarborgen dat de sancties voor overtredingen van regels inzake de financiering van politieke partijen kunnen worden opgelegd aan alle instanties, waaraan het wetsontwerp verplichtingen oplegt (paragraaf 94);
 - xii. (i) passende (flexibele) sancties invoeren voor minder ernstige overtredingen van de regels inzake de financiering van politieke partijen, in aanvulling op de strafrechtelijke sancties voorzien in het wetsontwerp Financiering van politieke partijen, en (ii) in overweging nemen de Kiesraad de bevoegdheid toe te kennen om sancties op te leggen voor de minder ernstige overtredingen van de regels inzake de financiering van politieke partijen (paragraaf 95)
 - xiii. politieke partijen en verkiezingskandidaten advies en training bieden over de toepasselijke regelingen inzake de financiering van politieke partijen (paragraaf 96);
100. Conform regel 30.2 van de Rules of Procedure nodigt de GRECO de Nederlandse overheid uit om vóór 31 december 2009 een verslag in te dienen over de implementatie van de hierboven vermelde aanbevelingen.
101. Tot slot nodigt de GRECO de Nederlandse overheid uit om zo spoedig mogelijk opdracht te geven tot de publicatie van dit rapport, het rapport te vertalen in het Nederlands en deze vertaling openbaar te maken.