



De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage

Onderwerp

Advies over voorstel van wet financiën politieke
partijen

Datum

13 maart 2006

Ons kenmerk

2006-000083215

Onderdeel

Kiesraad

Inlichtingen

mr. drs. E.B. Pronk
T (070) 426 8122
F (070) 426 6000

Uw kenmerk

Blad

1 van 25

Aantal bijlagen

1

Bezoekadres

Herengracht 21
2511 EG Den Haag

Geachte heer Remkes,

Inleiding

Bij brief van 12 januari 2006 verzocht u de Kiesraad advies uit te brengen over het voorstel van wet financiën politieke partijen. In wisselende samenstelling hebben vertegenwoordigers van de Kiesraad een aantal keren op ambtelijk niveau met uw ministerie gesproken over dit onderwerp. In eerste instantie onder leiding van de heer drs. S. van den Eijnden en in een later stadium van de heer drs. P.P.L. van Kalmthout, respectievelijk voormalige en huidige directeur Bestuurlijke en Financiële Organisatie. Bij de laatste twee gesprekken zijn ook eerdere conceptversies van het wetsvoorstel besproken. Deze werkwijze heeft de Kiesraad als zeer prettig en nuttig ervaren.

De Kiesraad heeft geconstateerd dat enkele van zijn suggesties tot wijziging van het voorstel in de thans voorliggende versie van het wetsvoorstel zijn opgenomen. De Raad doelt daarbij onder meer op het feit dat het wetsvoorstel een minimumbedrag bevat voor de registratie van giften en ook dat persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de politieke partij zijn uitgezonderd van registratie/openbaarmaking. Een andere wijziging betreft dat een politieke partij in de aanloop naar de verkiezingen slechts eenmaal zijn giften openbaar hoeft te maken (en niet wekelijks). Daarnaast zijn diverse wijzigingen aangebracht in de institutionele bepalingen met betrekking tot de Kiesraad zelf.

De Raad heeft begrip voor het doel van het wetsvoorstel, maar zet wel op onderdelen vraagtekens bij de evenwichtigheid, de evenredigheid en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. In het bijzonder voorziet de Raad problemen bij het feit dat ook afdelingen van landelijke politieke partijen onder de werking van de giftenregeling worden gebracht, dat niet altijd duidelijk zal zijn wat

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
2 van 25

als gift in natura dient te worden aangemerkt en dat het wetsvoorstel geen regeling bevat over de giften aan individuele kandidaten en kamerleden.

Opbouw advies

In dit advies zal de Kiesraad eerst een algemeen oordeel over het wetsvoorstel geven. Gezien het nieuwe karakter daarvan, zal hij vervolgens onder A. eerst ingaan op de administratie door politieke partijen van hun financiën en de openbaarmaking van giften aan politieke partijen. Onder B. komt vervolgens het eerste onderdeel van het wetsvoorstel, te weten de subsidiëring van politieke partijen ter sprake. Onderdeel C. ziet op het toezicht en de sanctionering. Vervolgens wordt onder D. ingegaan op de institutionele bepalingen met betrekking tot de Kiesraad. Ten slotte stelt de Raad onder E. enkele resterende onderwerpen aan de orde. In de bijlage bij het advies zijn enkele wetstechnische en redactionele opmerkingen bij het wetsvoorstel en de memorie van toelichting opgenomen.

Algemeen oordeel

Van essentieel belang voor de Kiesraad bij de beoordeling van dit wetsvoorstel is dat de wijze van regeling van de taken van de Kiesraad in het wetsvoorstel geen afbreuk zal kunnen doen aan de onafhankelijke vertrouwenspositie en het functioneren van de Raad als centraal stembureau. De Kiesraad staat er niet negatief tegenover dat de taken zoals neergelegd in het voorliggende wetsvoorstel bij hem worden neergelegd. Maar als de wetgeving op enigerlei wijze het gezag van de Kiesraad kan schaden, geeft de Raad er de voorkeur aan dat deze taak alsnog bij een ander orgaan wordt neergelegd.

Van een afbreuk aan de positie en het gezag van de Kiesraad zal sprake kunnen zijn indien er niet grotendeels sprake is van gebonden uitvoering door de Kiesraad en het wetsvoorstel niet uitvoerbaar blijkt te zijn. Daarom is het van groot belang voor de Raad dat het wetsvoorstel duidelijke normen bevat waarover geen of nauwelijks interpretatieverschillen kunnen bestaan en het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

De Kiesraad meent dat het wetsvoorstel zoals dat thans voorligt niet op alle onderdelen helder en concreet is en dat niet altijd sprake is van gebonden uitvoering daar waar dat mogelijk is. Daarnaast acht de Kiesraad het wetsvoorstel op onderdelen niet goed uitvoerbaar. Ook overigens meent de Raad dat de maatregelen die worden voorgesteld niet altijd in redelijke verhouding staan tot het doel dat ermee wordt beoogd. Onderstaand zal de Kiesraad zijn algemene kritiek nader uitwerken.

Verdere procedure

Met dit advies beoogt de Kiesraad een eerste schriftelijke reactie te geven op het voorliggende wetsvoorstel, zonder daarover een definitief oordeel te willen vellen.

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
3 van 25

De Kiesraad heeft geconstateerd dat het een zeer ingewikkelde materie betreft. Het zou volgens hem daarom aanbeveling verdienen indien ook in het buitenland wordt gekeken naar de geldende regelgeving en de ervaringen daarmee. De Raad heeft al gesproken met vertegenwoordigers van de 'Electoral Commission' in Groot-Brittannië en geconstateerd dat veel geleerd kan worden van hun ervaringen met de recentelijk ingevoerde wetgeving met betrekking tot financiën van politieke partijen. Graag wordt de Raad ook betrokken bij de verdere opstelling van het wetsvoorstel. Mogelijk bestaat er aanleiding dat de Kiesraad voor een tweede keer schriftelijk om advies over het wetsvoorstel gevraagd zal worden.

A. Administratie, registratie en openbaarmaking

Algemeen

De Kiesraad heeft begrip voor het doel dat met de regeling over de registratie en de openbaarmaking van giften wordt beoogd, te weten het zichtbaar maken hoe partijen aan hun middelen komen en daarmee het voorkomen van belangenverstremming. Hij werpt echter de vraag op of de middelen die in het wetsvoorstel worden gepresenteerd wel alle het doel dekken. Zijn alle voorgestelde maatregelen wel nodig onderscheidenlijk effectief voor het bereiken van het beoogde doel? Worden politieke partijen niet onnodig gehinderd in hun functioneren? Worden de politieke partijen niet met teveel bureaucratie geconfronteerd?

Daarnaast is de Kiesraad bang voor averechtse effecten. Het verenigingsleven wordt met dit wetsvoorstel naar zijn oordeel geweld aan gedaan voor zover er verplichtingen worden neergelegd die niet proportioneel zijn. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven vormen politieke partijen een wezenlijke en noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de democratie. Maar het functioneren van deze partijen dient niet onnodig gehinderd te worden. Bovendien moet het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften wel mogelijk zijn.

Ten slotte merkt de Kiesraad op dat de politieke partijen in Nederland vrij zijn in hun wijze van organisatie. Deze vrijheid in organisatie brengt echter wel mee dat het verkrijgen van inzicht in alle financiën, ook op decentraal niveau, vrij lastig zal zijn.

Onderdelen van politieke partijen

Op grond van het wetsvoorstel geldt de registratie- en openbaarmakingsregeling voor elke regionale, provinciale en lokale organisatorische eenheid binnen een politieke partij afzonderlijk. Dit is in artikel 22 van het wetsvoorstel geregeld. Elke lokale, provinciale of regionale afdeling zal elke bijdrage boven het minimumbedrag dienen te registreren en voor zover deze hoger zijn dan 2.000

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
4 van 25

euro, aan de Kiesraad dienen door te geven voor publicatie. Het kan hierbij ook gaan om bijdragen die uitsluitend lokaal worden besteed, bijvoorbeeld voor een verkiezingscampagne voor de gemeenteraadsverkiezingen of de organisatie van een discussieavond. Het maximumbedrag van 20.000 euro geldt hier bovendien eveneens per onderdeel. Onderling betalingsverkeer tussen de onderdelen van een politieke partij valt buiten de regeling.

Het is de Kiesraad bekend dat in 2002 een kamerbrede motie is aanvaard die er toe strekte de regeling inzake transparantie van giften op alle aan politieke partijen verbonden organisaties van toepassing te laten zijn. De Kiesraad vraagt zich echter af of het gelet op de doelstellingen van de wet gewenst en nodig is dat ook onderdelen op decentraal niveau onder de werking ervan worden gebracht. Hij betwijfelt zeer of dit onderdeel nog wel proportioneel is in relatie tot het doel dat met het wetsvoorstel wordt beoogd te bereiken. Betreft dit niet een te zware belasting voor het lokale verenigingsleven in verhouding tot het inhoudelijke belang ervan? Van belang daarbij is dat op lokaal niveau de politieke partijen volledig op vrijwilligers 'draaien'. In een eerder stadium heeft de Raad gesuggereerd om geen aparte registratie – en openbaarmakingsregeling in het leven te roepen voor de onderdelen. De Kiesraad acht het in ieder geval gewenst dat geld dat lokaal wordt gegeven en lokaal wordt besteed, buiten de regeling valt. Of bestaat er inzicht in dat onderdelen op lokaal niveau slechts bij hoge uitzondering bedragen van meer dan 100 respectievelijk 500 euro ontvangen zodat de regeling in feite geen effect heeft? In dat geval zou juist om die reden er voor gekozen kunnen worden de regeling niet van toepassing te laten op onderdelen van landelijke politieke partijen.

Wijze van organisatie van politieke partijen

Een bezwaar van de voorgestelde regeling is ook dat alle politieke partijen op een andere wijze zijn georganiseerd. Bij politieke partijen is wel doorgaans slechts sprake van één landelijke rechtspersoon, te weten de landelijke vereniging. De vraag is dan ook op wie op regionaal, provinciaal en lokaal niveau de wettelijke verplichtingen rusten. Wat is immers een onderdeel? Dit betreft geen zelfstandige entiteit. Op grond van artikel 27 van het wetsvoorstel kan de Kiesraad een bestuurlijke boete opleggen aan het bestuur van een onderdeel wegens handelen of nalaten in strijd met enkele bepalingen van het wetsvoorstel. De vraag is hier of wel altijd duidelijk zal zijn op wie de verplichting tot betaling van een boete rust.

Onderscheid met plaatselijke groeperingen

De Kiesraad vindt dat er ook een ander bezwaar tegen de regeling valt in te brengen. Voor plaatselijke en provinciale politieke partijen geldt de registratie- en openbaarmakingsregeling niet, terwijl die op grond van het wetsvoorstel wel geldt voor lokale onderdelen van landelijke politieke partijen. De Kiesraad vindt dat een ongelijkheid wordt geschapen als bijvoorbeeld een grote plaatselijke partij als

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
5 van 25

Leefbaar Rotterdam geen giftenadministratie behoeft bij te houden, terwijl dit wel geldt voor lokale onderdelen van de partijen die ook in de Staten-Generaal zijn vertegenwoordigd.

Uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel betekent voorts dat de Kiesraad financieel toezicht zal moeten houden op alle onderdelen van alle landelijke politieke partijen en de geldstromen op provinciaal en lokaal niveau in de gaten zal moeten houden. De Kiesraad acht dit ondoenlijk en niet uitvoerbaar. Ook om deze reden acht de Kiesraad deze regeling ongewenst.

Regeling op nationaal, provinciaal of lokaal niveau?

Het bij de Kiesraad leggen van toezichtbevoegdheden ten opzichte van de afdelingen zou voorts niet sporen met de verantwoordelijkheden die de Kiesraad momenteel heeft ten aanzien van het functioneren van het subnationale niveau. Tot op heden heeft de Kiesraad immers geen toezichhoudende functie ten aanzien van verkiezingen op provinciaal en gemeentelijk niveau. Deze situatie leidt op dit moment in de praktijk al tot veel verwarring. Vele overheidsfunctionarissen, media en burgers benaderen de Kiesraad met vragen in de veronderstelling dat de Raad ter zake wel bevoegdheden heeft. Deze verwarring zou alleen nog maar worden vergroot als Kiesraad zou worden belast met het toezicht op financiën die op afdelingsniveau worden beheerd. Gegeven de huidige bevoegdheidsverdeling zou het, als er al voor zou worden gekozen ook afdelingen onder de werking van de wet te brengen, naar het oordeel van de Raad meer voor de hand liggen dat dan ook de handhaving op regionaal, provinciaal en lokaal niveau plaatsvindt. In dat geval zou ook gekozen kunnen worden voor een regeling die gelijk is voor afdelingen van landelijke partijen enerzijds en provinciale en plaatselijke groeperingen anderzijds. De Raad legt hier ook een parallel met berichten in de media over mogelijke onjuiste bestedingen van fractievergoedingen door gemeenteraadsfracties. Het is hier in eerste instantie de gemeenteraad en vervolgens ook de lokale rekenkamer of rekenkamerfunctie die toezien of de fractievergoedingen overeenkomstig de gemeentelijke verordening over fractievergoedingen worden besteed. In welke constellatie dan ook, het zo onjuist zijn als de wet de indruk zou wekken dat het toezicht ter zake zou worden onttrokken aan de decentrale autoriteiten.

Meldingstermijn

De Kiesraad merkt voorts nog op dat de onderdelen op grond van artikel 22, tweede lid, binnen drie maanden na afloop van het kalenderjaar een overzicht met giften van in totaal meer dan 2.000 euro aan de Kiesraad, terwijl voor de politieke partijen een termijn van zes maanden geldt. Voor neveninstellingen (zie hieronder) geldt eveneens de termijn van drie maanden. Zouden deze termijn niet gelijk getrokken moeten worden? Het lijkt gewenst dat de Kiesraad in één keer alle giften boven de 2.000 euro openbaar maakt. Een verschil in termijnen wekt

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
6 van 25

de indruk als zou de Kiesraad de eerder ontvangen meldingen ook eerder openbaar moeten maken.

Neveninstellingen

Naast politiek-wetenschappelijke instituten en jongerenorganisaties dienen politieke partijen ook andere rechtspersonen als neveninstellingen aan te wijzen, als 'deze rechtspersoon er op is gericht of mede op is gericht ten bate van deze partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten'. Dit is in artikel 5 van het wetsvoorstel geregeld. Ook voor deze neveninstellingen geldt de regeling van registratie en openbaarmaking van giften. Laat een politieke partij na een neveninstelling aan te wijzen, dan kan de Kiesraad besluiten dit doen.

Begrip neveninstelling

De Kiesraad spreekt gelet op de hiervoor genoemde motie geen oordeel uit over het feit dat neveninstellingen van politieke partijen zelfstandig onder de registratieregeling vallen, al zou de motie naar zijn oordeel ook op andere wijze uitgevoerd kunnen worden. Wel heeft de Kiesraad een opmerking over de omschrijving van het begrip 'neveninstelling'. In het wetsvoorstel wordt gesproken over een 'rechtspersoon die er op is gericht of mede op is gericht ten bate van deze partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten'. Zou in de eerste plaats niet gesproken moeten worden over een 'rechtspersoon die er op gericht is uitsluitend of in hoofdzaak ten bate van deze partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten?' Net als bij de definitie van het begrip "bijdrage in nature" zou naar het oordeel van de Raad voorts in het wetsvoorstel tot uitdrukking moeten komen dat de betrokken rechtspersoon alleen als neveninstelling kan worden aangewezen, indien deze op verzoek van of met instemming van de betrokken politieke partij activiteiten of werkzaamheden verricht. In de toelichting wordt daarnaast gesteld dat er sprake moet zijn van het stelselmatig of structureel verrichten van activiteiten of werkzaamheden van de politieke partij. Dit komt echter niet terug in de wettekst. Als dit eveneens een vereiste is, dan zou dit naar het oordeel van de Raad in het wetsvoorstel opgenomen moeten worden. De Kiesraad acht het voorts gewenst indien in de memorie van toelichting concrete voorbeelden van neveninstellingen genoemd zouden worden.

Aanduiding door de Kiesraad

Indien een politieke partij *naar het oordeel van de Kiesraad* nalaat een rechtspersoon als neveninstelling aan te duiden, dan *kan* de Kiesraad op grond van het derde lid van artikel 5 *besluiten* de betrokken rechtspersoon als neveninstelling aan te wijzen. De Kiesraad meent dat hier geen subjectieve beoordelingsruimte of discretionaire bevoegdheid voor hem kan bestaan. In dat geval zal de rechter slechts marginaal kunnen toetsen. In de eerste plaats dient dan ook de zinsnede 'naar het oordeel van de Kiesraad' te vervallen. Daarnaast zal de Kiesraad verplicht zijn een neveninstelling als zodanig aan te wijzen, indien hiervan sprake is. De rechter zal vervolgens (volledig) kunnen toetsen of

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
7 van 25

deze aanduiding terecht is of niet. Het oordeel van de Kiesraad is hierbij niet relevant, alleen de wettelijke regeling.

Afgezien van het voorafgaande, vraagt de Kiesraad zich ernstig af of het wenselijk is dat hij verantwoordelijk wordt voor de aanwijzing van neveninstellingen indien politieke partijen nalaten dit te doen. Uiteraard bestaat wel de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van de besluiten tot aanduiding van een neveninstelling. De regeling betekent echter dat de Kiesraad niet alleen financieel toezicht houdt en inzicht dient te hebben in financiële geldstromen binnen de politieke partij, maar ook dient te controleren of er geen rechtspersonen zijn die als neveninstelling van een politieke partij zijn aan te merken. De Kiesraad merkt daarbij op dat er voor een politieke partij niet altijd belang zal zijn om een neveninstelling als zodanig bij de Kiesraad aan te melden. De politieke partij ontvangt bijvoorbeeld geen extra subsidie hiervoor. Dit maakt dat het naar het oordeel van de Raad zeer lastig voor hem zal zijn om een eventuele neveninstelling te 'ontdekken'. Dit vraagt immers een zeer goed inzicht in de activiteiten van de politieke partij. De Kiesraad adviseert u dan ook deze aanwijzingsmogelijkheid door de Kiesraad te heroverwegen.

Aanduiding van een neveninstelling

De Kiesraad geeft u in overweging het begrip 'aanduiding' van een neveninstelling te vervangen door 'aanwijzing' van een neveninstelling. De Kiesraad meent dat eerstgenoemde term verwarrend is naast het begrip 'aanduiding' van een politieke groepering zoals deze in de Kieswet wordt gehanteerd.

Bijdrage in natura

Het begrip 'bijdrage in natura' wordt in het wetsvoorstel (*artikel 1, onder j*) gedefinieerd als 'geleverde zaak of dienst, op verzoek van een politieke partij dan wel door deze aanvaard, waar geen of geen evenredige tegenprestatie tegenover staat'. Van belang is dat persoonlijke arbeid of activiteiten van leden van de politieke partij niet onder het begrip vallen. De Kiesraad vindt dit een grote verbetering ten opzichte van eerdere versie van het wetsvoorstel waarin dit niet het geval was. Een politieke partij betreft nu eenmaal een vereniging met leden en kenmerkend is juist dat leden vrijwilligerswerk voor de partij verrichten. De Raad blijft echter nog moeite hebben met de omschrijving van het begrip. Naar zijn oordeel biedt deze te veel ruimte voor interpretatie. De Kiesraad vindt het van het grootste belang dat de wetgeving helderheid verschaft over de reikwijdte van het begrip. De wetgever zou naar zijn oordeel zich meer en detail moeten uitspreken of een bepaalde handeling als een gift in natura moet worden beschouwd of niet. Deze beoordeling dient naar de stellige overtuiging van de Raad niet bij hem te liggen. De Kiesraad adviseert u derhalve expliciet in de wet te regelen of bepaalde handelingen als gift in natura dienen te worden beschouwd dan wel niet. Er zou ook voor gekozen kunnen worden in het

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
8 van 25

wetsvoorstel een basis op te nemen om dit bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling vast te stellen.

Media

Een belangrijk onderwerp betreft hier aandacht van de media. Dient het als een gift in natura te worden beschouwd als in een bepaald tv-programma regelmatig de lijsttrekker van een bepaalde partij is te zien, terwijl de lijsttrekkers van de andere partijen hiervoor niet worden uitgenodigd? Wat betekent het als een ingezonden brief van een fractievoorzitter wordt geplaatst in de krant? Of als een lijsttrekker een column krijgt in de krant? De Kiesraad meent dat in deze gevallen geen sprake is van een gift in natura, maar de vraag is waar de grens ligt. De Raad vindt dat de (gedelegeerde) wetgever hier een keuze moet maken. Juist op het terrein van de media zijn naar zijn verwachting interpretatieproblemen te verwachten.

Voorbeelden van giften in natura

Waar mogelijk geen onduidelijkheid over zal bestaan zijn giften in natura als het (om niet of tegen een lagere vergoeding) beschikbaar stellen van vergaderruimte, het vervoer van personen, het verzorgen van catering en het rondbrengen van informatiemateriaal. De Kiesraad meent ook hier dat de (gedelegeerde) wetgever duidelijkheid zal moeten bieden. Alle mogelijke (categorieën van) giften in natura zullen dus naar zijn oordeel in kaart gebracht moeten worden.

De minimumbedragen

Voor de registratie van giften aan politieke partijen gelden op grond van het wetsvoorstel twee minimumbedragen, te weten 100 euro voor een financiële bijdrage en 500 euro voor bijdragen in natura. De Kiesraad zou er voorstander van zijn indien deze minimumbedragen hoger worden gesteld. Hij meent dat de regeling op dit punt disproportioneel is ten opzichte van het doel dat het wetsvoorstel beoogt te bereiken.

Anonieme bijdragen

Artikel 17, tweede lid, heeft betrekking op anonieme bijdragen. Indien deze een bedrag van 100 euro te boven gaan, dan worden deze op grond van dit artikel *overgedragen* aan de Kiesraad. Gezien de begripsomschrijving in artikel 1 van het begrip bijdrage, en de hantering van de term 'overdragen', zou dit zowel geldelijke bijdragen kunnen betreffen, als bijdragen in natura zoals bijvoorbeeld boeken. Het is ongewenst indien de Kiesraad ook stoffelijke zaken zou ontvangen. De Kiesraad adviseert u daarom de regeling van anonieme bijdragen boven de 100 euro te beperken tot geldelijke bijdragen en de *tegenwaarde* van bijdragen in natura. Dit laatste voor zover de betrokken bijdragen in natura niet vernietigd worden door de betrokken partij. Bepaald zou voorts kunnen worden dat de politieke partij deze anonieme bijdragen overmaakt op de daartoe bestemde rekening van de Kiesraad en dat deze vervallen aan de Staat der

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
9 van 25

Nederlanden (of conform artikel 27, zesde lid, van het wetsvoorstel dat deze toekomen aan de Staat der Nederlanden).

Partijen in de Eerste Kamer / Europees parlement

De Kiesraad stemt er mee in dat zowel de subsidieregeling als de regeling van registratie en openbaarmaking van giften eveneens van toepassing is op partijen die uitsluitend in de Eerste Kamer vertegenwoordigd zijn. De regeling is echter niet van toepassing op partijen die uitsluitend in het Europees Parlement zitting hebben. De Kiesraad geeft u in overweging deze keuze nader in de memorie van toelichting toe te lichten.

Afdrachten van politieke ambtsdragers

In de memorie van toelichting wordt vermeld dat bijdragen van politieke ambtsdragers worden behandeld als alle andere bijdragen. Dit wetsvoorstel zou daarom ook gelden voor bijdragen op basis van zogenoemde afdrachtenregelingen die nu door sommigen politieke partijen worden toegepast. De Kiesraad meent dat deze afdrachten een interne partijgelegenheid betreffen en buiten de regeling zouden moeten vallen. Bij deze afdrachten is ook geen sprake van belangenverstrengeling of ongewenste afhankelijkheidsrelaties. De Kiesraad adviseert u daarom in het wetsvoorstel expliciet te bepalen dat het wetsvoorstel niet ziet op bijdragen van politieke ambtsdragers. De vraag in hoeverre de afdrachten van politieke ambtsdragers zich verhouden tot de eedsaflegging kan hierbij buiten beschouwing blijven.

Individuele kandidaten en kamerleden

Het wetsvoorstel bevat geen regeling over giften aan individuele kandidaten of kamerleden. In andere landen is er wel een regeling getroffen voor giften aan individuele kandidaten of kamerleden. Dit is bijvoorbeeld het geval in Australië, België, Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland en Nieuw-Zeeland.¹ De Kiesraad vindt het noodzakelijk dat in het wetsvoorstel ook een regeling wordt opgenomen voor giften aan individuele kandidaten en kamerleden, zeker als de drempel om bij voorkeur te worden gekozen wordt verlaagd naar 12,5% van de kiesdeler. Deze verlaging zal er immers mogelijk toe leiden dat meer kandidaten een eigen campagne gaan voeren. Volstaan zou kunnen worden met de opneming in het wetsvoorstel van een regeling over transparantie van de giften aan kandidaten en kamerleden.

Bij het wetsvoorstel zoals het thans voorligt is het overigens de vraag in hoeverre giften aan individuele kandidaten of kamerleden, toegerekend kunnen worden aan de politieke partij waarmee zij zijn verbonden. Met andere woorden: in

¹ L.C. Groen, R. Nehmelman en S.E. Zijlstra, Centrale Verkiezingsorganen. Een onderzoek naar centrale verkiezingsorganen in twaalf westerse landen, Den Haag 2005, p. 18/19, 30, 43, 49, 65 en 95.

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
10 van 25

hoeverre kunnen activiteiten van individuele kandidaten of kamerleden, ook bij gebreke van een regeling van giften aan individuele kandidaten, leiden tot een verbondenheid van de politieke partij? De Raad acht het van belang dat hierover helderheid bestaat.

Leningen en schulden

Op grond van artikel 15, eerste lid, onder f, dienen in de financiële administratie die een politieke partij dient te voeren ook de schulden en vorderingen te worden opgenomen. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat een belangenrelatie ook kan bestaan indien een politieke partij schulden of vorderingen heeft. Naast de registratieverplichting in de financiële administratie, bevat het wetsvoorstel echter geen verdere regels over mogelijke leningen. Zo geldt er geen maximum voor een lening of een openbaarmakingsregeling. In eerder stadium heeft de Kiesraad in overweging gegeven te bezien of ook een leningenplafond voor politieke partijen gewenst is, omdat het geven van leningen ook een steunverlening zou kunnen betreffen. De Kiesraad meent vooralsnog dat leningen en schulden in hun effect een reële steun kunnen inhouden. Daarom vindt de Raad dat niet volstaan kan worden met de regeling dat deze in de administratie worden opgenomen. De leningen en schulden zouden naar het oordeel van de Raad eveneens zichtbaar moeten worden.

Giften uit het buitenland

Voorts zou de wetgever naar het oordeel van de Raad zich erover moeten uitspreken of het wetsvoorstel ook ziet op giften die uit het buitenland worden verkregen. De Raad gaat er van uit dat dit het geval is, maar acht het gewenst dat hier geen misverstanden over bestaan.

Openbaarmaking van giften in verkiezingstijd

Bestaande politieke partijen

In artikel 21 van het wetsvoorstel is een specifieke regeling opgenomen over de openbaarmaking van giften die politieke partijen in de aanloop naar een Tweede-Kamerverkiezing hebben ontvangen. De regeling is in algemene zin van toepassing op politieke partijen. Gelet op de begripsomschrijving van artikel 1, betekent dit dat de regeling ook van toepassing is op een politieke partij die uitsluitend vertegenwoordigd is in de Eerste Kamer. Ook partijen die bij de vorige Tweede-Kamerverkiezing zetels hebben behaald, maar niet aan de verkiezingen deelnemen, vallen onder de specifieke openbaarmakingregeling. De Kiesraad adviseert u de regeling uitsluitend van toepassing te laten zijn op de politieke partijen die een geldige lijst voor de Tweede-Kamerverkiezing hebben ingeleverd. Alleen voor deze politieke partijen is de regeling immers relevant.

Voorts adviseert de Kiesraad u de termijn waarop de specifieke openbaarmakingsregeling betrekking heeft, nader in het wetsvoorstel te omschrijven. Gesproken wordt in het wetsvoorstel nu over 'in het voorafgaande

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
11 van 25

half jaar', terwijl niet wordt vermeld vanaf welke dag dient te worden teruggerekend. De Kiesraad adviseert u één vaste einddatum van de termijn in het wetsvoorstel op te nemen (bijvoorbeeld de dag van stemming), die niet afhankelijk is van de dag waarop de verstrekking van gegevens door de politieke partij plaatsvindt.

Nieuwe politieke partijen

Op grond van artikel 24 van het wetsvoorstel zijn ook enkele regels over openbaarmaking van toepassing op politieke partijen die voor het eerst deelnemen aan de Tweede-Kamerverkiezing of die bij de vorige verkiezing geen zetels hebben behaald. De regels gelden met ingang van de dag van kandidaatstelling. De Kiesraad adviseert u ook een einddatum voor deze toepassing in het wetsvoorstel op te nemen, bijvoorbeeld de dag van stemming. Voorts adviseert u de Kiesraad u te bepalen dat de regeling alleen geldt als ook daadwerkelijk de aanduiding boven de kandidatenlijst is geplaatst en bovendien de lijst geldig is verklaard. Het kan voorkomen dat een vereniging weliswaar haar aanduiding heeft laten registreren bij de Kiesraad, maar desalniettemin niet met de aanduiding aan de verkiezing deelneemt, bijvoorbeeld omdat het verzoek tot registratie van de aanduiding niet tijdig is ingediend. Voor deze lijsten geldt artikel 25.

Lijsten zonder aanduiding

Artikel 25 heeft betrekking op kandidatenlijsten die zonder aanduiding zijn ingeleverd. Het heeft de instemming van de Raad dat de op deze kandidatenlijsten vermelde kandidaten ook onder de werking van onderdelen van het wetsvoorstel worden gebracht. Ook voor deze regeling geldt dat het van belang is een einddatum ervoor in het wetsvoorstel op te nemen. Voorts adviseert de Kiesraad u de regeling voor te behouden aan de kandidaten die vermeld staan op geldige kandidatenlijsten. Kandidatenlijsten worden overigens ingeleverd bij het hoofdstembureau en niet, zoals in het wetsvoorstel vermeld, bij het centraal stembureau. Ten slotte adviseert de Raad u de zinsnede 'de aanduiding van de naam van een politieke partij' te vervangen door de term: aanduiding van een politieke partij. Overigens geeft de Kiesraad u in overweging de formulering van de artikelen 24 en 25 beter op elkaar af te stemmen.

Nieuwe politieke partijen in de Kamer

Ook voor nieuwe politieke partijen in de Kamer zal na verkiezingen onder meer de verplichting moeten gelden dat zij een administratie voeren op grond van artikel 15 van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat geen datum waarop deze verplichting voor de desbetreffende politieke partijen ingaat. De Kiesraad zou zich kunnen voorstellen dat deze ingaat met ingang van dezelfde dag als de betrokken partij aanspraak maakt op subsidie. De vraag is of de verplichtingen op grond van paragraaf 3 ook niet zouden moeten gelden voor de groep kandidaten die zonder aanduiding boven de kandidatenlijst aan de verkiezing heeft

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
12 van 25

deelgenomen en daarbij een zetel heeft behaald. Deze kandidaten zijn op grond van artikel 25 wel verplicht tijdens verkiezingstijd hun giften openbaar te maken. Aan de andere kant komen zij niet in aanmerking voor subsidie. Gelet op de doelstellingen van het wetsvoorstel, meent de Kiesraad dat het wenselijk is dat ook ten aanzien van deze kandidaten de regeling van paragraaf 3 van toepassing is.

Splitsing van fracties

In artikel 14 van het wetsvoorstel is geregeld dat personen die zich afsplitsen van een fractie ook in aanmerking komen voor een subsidie, mits deze personen verenigd zijn in een fractie die is verbonden aan een politieke groepering waarvan de aanduiding in het register van aanduidingen voor de Tweede Kamer onderscheidenlijk de Eerste Kamer is geregistreerd. Gelet op de begripsomschrijving van politieke partij in artikel 1, is deze politieke groepering echter niet gebonden aan de administratie- en openbaarmakingsregeling van paragraaf 3 van het wetsvoorstel. De Kiesraad meent dat deze regeling gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel ook voor deze politieke groeperingen zou moeten gelden en adviseert u het wetsvoorstel hierop aan te passen. Daarbij is van belang dat expliciet wordt aangegeven met ingang van welke datum de regeling geldt.

Wijze van openbaarmaking

Op grond van artikel 18, tweede lid, van het wetsvoorstel dient de Kiesraad het overzicht van de bijdragen van meer dan 2000 euro die een politieke partij heeft ontvangen openbaar te maken. Het heeft de voorkeur van de Raad dat nader wordt voorgeschreven op welke wijze deze openbaarmaking dient te geschieden en binnen welke termijn. De regeling van de wijze van openbaarmaking zou bij ministeriële regeling kunnen plaatsvinden. In de toelichting wordt gesteld dat Internet een voor de hand liggende manier van openbaarmaking is. De Kiesraad acht daarnaast echter een schriftelijke publicatie gewenst, omdat hiermee de beschikbaarheid en overzichtelijkheid van de informatie kan worden vergroot.

B. Subsidiëring van politieke partijen

Algemeen

Paragraaf 2 van het wetsvoorstel heeft betrekking op de subsidieverstrekking aan politieke partijen. Deze regeling komt materieel in hoge mate overeen met de huidige Wet subsidiëring politieke partijen, met dien verstande dat op grond van dit wetsvoorstel de subsidie wordt verstrekt door de Kiesraad in plaats van door de Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Als gezegd staat de Kiesraad er in beginsel niet negatief tegenover dat hij belast wordt met deze taak. Ook voor deze taak is het voor de Kiesraad echter van groot belang dat zijn taken eenduidig omschreven zijn en dat zo min mogelijk ruimte voor interpretatie bestaat. Op zich acht de Kiesraad het ongewenst als met dit wetsvoorstel,

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
13 van 25

afgezien van de wijziging van het tot subsidieverstrekking bevoegde orgaan, de huidige regeling van subsidieverlening ter discussie wordt gesteld. Op onderdelen is echter naar zijn oordeel een aanpassing van de regeling gewenst onderscheidenlijk noodzakelijk. De regeling zou ook zo gedetailleerd moeten zijn, dat zoveel mogelijk sprake is van een gebonden uitvoering door de Raad.

Samenvoeging van aanduidingen

Artikel 9 bevat een regeling over de aanspraak op subsidie van politieke partijen die door middel van een gezamenlijke lijst samen aan de verkiezingen hebben deelgenomen. De Kiesraad stemt in met het uitgangspunt dat in dat geval de subsidie aan de betrokken partijen samen wordt toegekend. Bepaald wordt echter dat de bedragen over de betrokken partijen verdeeld worden naar evenredigheid van hun kamerzetels. Bij een samenvoeging van aanduidingen worden de zetels echter toegekend aan de gezamenlijke lijst als zodanig en niet aan de afzonderlijke partijen. Er kan dus geen sprake van zijn dat de Kiesraad kan bepalen, hoeveel zetels aan elke deelnemende partij kunnen worden toegerekend. Uiteraard worden de onderscheiden kandidaten wel door de verschillende partijen geleverd. Het is echter niet in overeenstemming met het systeem van de Kieswet om vervolgens te zeggen: kandidaat 1 is afkomstig van partij X, dus die zetel moet worden toegekend aan partij X, kandidaat 2 is afkomstig van partij Y, dus die zetel moet worden toegerekend aan partij Y, enzoverder.

De huidige regeling voor een samenvoeging van aanduidingen, zoals neergelegd in artikel 6, vierde lid, van de Wet subsidiëring politieke partij, waarbij de Kamervoorzitter de zetelverhouding tussen de bij de samenvoeging betrokken partijen vaststelt, acht de Kiesraad eveneens ongewenst. Kenmerk bij een gezamenlijke lijst is nu juist dat de zetels aan de politieke partijen samen worden toegekend. De Kiesraad wijst er daarbij op, dat zich ook de situatie kan voordoen dat aan de lijst met daarboven een samengevoegde aanduiding slechts één zetel wordt toegekend. Blijft naar het oordeel van de Raad niet anders over dan een schriftelijke verklaring van de betrokken partijen waarin de zetels aan hen wordt 'toegewezen'. Voor het geval partijen niet tot overeenstemming kunnen komen en geen verklaring afleggen of slechts één zetel is behaald, zou als achtervang een wettelijke fictie gehanteerd kunnen worden waarbij het bedrag naar rato van het aantal deelnemende partijen wordt verdeeld (bij twee partijen krijgt ieder de helft). De Kiesraad adviseert u ook overigens de regeling van samenvoeging van aanduidingen op andere punten nader te bezien.

De procedure

De artikelen 11 en 12 van het wetsvoorstel zien op de procedures voor aanvraag tot verlening van de subsidie onderscheidenlijk tot vaststelling van de subsidie. Artikel 12 bevat bovendien een regeling over voorschotverlening (zie hieronder). De Kiesraad acht het gewenst om ook voor de beslissing op de aanvraag voor de

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
14 van 25

verlening van de subsidie een beslistermijn voor de Kiesraad in het wetsvoorstel op te nemen. In de toelichting staat vermeld dat er een termijn van zes weken geldt. Deze termijn heeft evenwel geen wettelijke basis, ook niet in de Algemene wet bestuursrecht op grond waarvan, bij gebreke van een wettelijke termijn, een redelijke termijn geldt voor de beslissing op de aanvraag van een subsidie (artikel 4:13 Algemene wet bestuursrecht).

Voorschotverlening

Op grond van artikel 12, vierde lid, *kan* de Kiesraad voorschotten verlenen op de subsidie. Mede gezien het belang van het voorschot voor politieke partijen, acht de Kiesraad het gewenst een nadere regeling over het geven van voorschotten in het wetsvoorstel op te nemen. In de eerste plaats acht de Kiesraad het gewenst wettelijk te regelen dat de Kiesraad bij de (beschikking tot) verlening van de subsidie een voorschot verleent, mits hiervoor een aanvraag is ingediend. In het wetsvoorstel is sprake van een discretionaire bevoegdheid van de Kiesraad om voorschotten te verlenen. Bovendien is niet nader geregeld wanneer de voorschotten plaatsvinden. De Kiesraad meent echter dat de politieke partijen in feite een (wettelijke) aanspraak op het voorschot dienen te hebben. Een (wettelijke) combinatie met de beschikking tot subsidieverlening zou daarbij de voorkeur verdienen. In dat geval kunnen de procedures voor de aanvraag tot verlening van de subsidie en het voorschot gelijktijdig lopen. Dit betekent ook dat de regeling van de voorschotten niet langer in artikel 12 van het wetsvoorstel met betrekking tot de verstrekking van de subsidie opgenomen zou moeten worden.

Op grond van het wetsvoorstel kan de Kiesraad een voorschot verlenen tot maximaal 80% van de subsidie die naar redelijke verwachting aan de politieke partij zal worden verstrekt. De Kiesraad acht het gewenst in het wetsvoorstel een vast percentage op te nemen. Hij acht het ongewenst indien de mogelijkheid zou bestaan dat voor de ene politieke partij een ander percentage als voorschot wordt gehanteerd, dan voor een andere partij. Aangezien over het algemeen een bevoorschotting van 80% redelijk is, adviseert de Kiesraad u dit percentage ook in het wetsvoorstel op te nemen. Dit percentage dient naar het oordeel van de Raad overigens te betreffen 80% van de subsidie *die aan de politieke partij wordt verleend*, en niet 80% van de subsidie *die naar redelijke verwachting aan de politieke partij zal worden verstrekt*, zoals in het wetsvoorstel wordt voorgesteld. De Kiesraad dient immers onafhankelijk op te treden. Het kan niet zo zijn dat de Kiesraad er bij de voorschotverlening vanuit gaat dat bijvoorbeeld een politieke partij, hoewel dit in zijn activiteitenplan is vermeld, een bepaalde activiteit niet zal verrichten of bij de verkiezingen uit de Tweede Kamer zal verdwijnen. Eerst bij de definitieve subsidievaststelling na afloop van het kalenderjaar kan hiermee rekening worden gehouden. Eventueel kan er wel voor gekozen worden om een algemene regeling in het wetsvoorstel op te nemen voor een verkiezingsjaar. In dat jaar zou een lager percentage voor het voorschot gehanteerd kunnen

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
15 van 25

worden. Een dergelijke regeling dient echter voor alle betrokken partijen gelijk te gelden.

Wijziging van de samenstelling Tweede onderscheidenlijk Eerste Kamer na verkiezingen

In artikel 13 van het wetsvoorstel is een regeling opgenomen over de aanpassing van de subsidies van de onderscheiden partijen naar aanleiding van verkiezingen voor de Tweede onderscheidenlijk de Eerste Kamer. In het eerste lid wordt onder meer gesteld dat bij een toename van het aantal zetels aanpassing van het bedrag aan subsidie plaatsvindt. Het derde lid heeft betrekking op een vermindering van het aantal zetels. Daarbij is niet aangegeven, welke peildatum gehanteerd dient te worden voor de aantallen leden bij een vermindering van het zeteltal. De Kiesraad adviseert u dit alsnog te regelen.

Het wetsvoorstel lijkt er van uit te gaan dat de Kiesraad na een verkiezing de subsidie ambtshalve aanpast. Er wordt immers in artikel 13, eerste lid, gesteld dat aanpassing plaatsvindt. De Kiesraad acht het echter gewenst dat het wetsvoorstel expliciet stelt dat hij na verkiezingen de subsidie ambtshalve aanpast indien sprake is van een wijziging in het zeteltal. Hij gaat er daarbij vanuit dat bij de aanpassing van de subsidie ook met andere gewijzigde omstandigheden dan een wijziging in het ledental rekening gehouden kan worden, bijvoorbeeld de oprichting van een politiek-wetenschappelijk instituut. De Kiesraad acht het gewenst ook dit wettelijk te regelen. Ook zal voorzien moeten worden in de mogelijkheid van een nieuwe bevoorschotting, waarbij uiteraard rekening gehouden zal moeten worden met het voorschot dat reeds is verleend.

Nieuwe politieke partijen

Artikel 13, tweede lid, heeft betrekking op nieuwe politieke partijen. Na verkiezingen komen ook nieuwgekozen politieke partijen in aanmerking voor subsidie. Deze aanspraak werkt volgens het wetsvoorstel terug tot twee maanden voor de verkiezingen. Bovendien dient de eerste dag van de eerste kalendermaand als peildatum voor de ledentallen te worden gehanteerd. De Kiesraad werpt de vraag op of het wel praktisch uitvoerbaar is als voor de subsidie aan politieke partijen die nieuw in de Kamer zijn een andere peildatum voor de ledentallen wordt gehanteerd, dan voor de partijen die al voor de verkiezingen zitting hadden in de Kamer. Op grond van artikel 8, eerste lid, is het bedrag dat een politieke partij per lid en per lid van een politieke jongerenorganisatie ontvangt immers afhankelijk van het aantal (jongeren-)leden van andere politieke partijen die subsidie ontvangen. De Kiesraad adviseert u dit onderdeel nogmaals te bezien.

Splitsing van fracties

Niet als in de huidige Wet subsidiëring politieke partijen bevat het wetsvoorstel een regeling over de subsidiëring van politieke partijen in geval van een splitsing

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
16 van 25

van een fractie. Artikel 14 van het wetsvoorstel regelt dat bij een splitsing van een fractie de met de gesplitste delen verbonden politieke partijen aanspraak maken op subsidie, mits zij verbonden zijn met een politieke groepering waarvan de aanduiding overeenkomstig de Kieswet is geregistreerd.

Budgettair neutraal?

In de artikelgewijze toelichting op artikel 14 wordt gesteld dat aan de bij de splitsing betrokken partijen niet meer subsidie wordt toegekend dan aan de oorspronkelijke partij voor de splitsing. De subsidieverlening zou tot aan de nieuwe verkiezingen budgettair neutraal verlopen. Op zich kan de Kiesraad met dit uitgangspunt instemmen. De Kiesraad meent echter dat er aan de regeling zoals neergelegd in het wetsvoorstel enige haken en ogen zitten. Artikel 14, eerste lid, bepaalt onder meer dat het basisbedrag, bedoeld in 8, eerste lid, verdeeld wordt naar evenredigheid van de kamerzetels van de betrokken fracties. Dit basisbedrag is echter ook afhankelijk van de ledentallen van de betrokken partijen die over de verschillende jaren kunnen fluctueren. Wordt voor de vaststelling van deze ledentallen ook uitgegaan van de ledentallen van de 'oorspronkelijke' partij? Hoe wordt dit bedrag dan onderling verdeeld? Bovendien bestaat de subsidie niet alleen uit het basisbedrag, maar ook uit het bedrag voor het politiek-wetenschappelijk instituut en de jongerenorganisatie. Wat als elk van de betrokken politieke partijen een politiek-wetenschappelijk instituut of een jongerenorganisatie in het leven roept? Naar de letter van het wetsvoorstel komen de afgesplitste fracties elk afzonderlijk in aanmerking voor een subsidie voor het politiek-wetenschappelijk instituut en de jongerenorganisatie. In dat geval is er geen sprake van dat de subsidieverlening budgettair neutraal verloopt. De Kiesraad dringt aan op duidelijkheid op dit punt.

Ingang subsidie

Daarnaast is het de Kiesraad opgevallen dat op grond van het wetsvoorstel de politieke partij die verbonden is aan een afgesplitste fractie met ingang van de eerste dag van de vijfde kalendermaand (na de splitsing?) aanspraak maakt op subsidie. In de huidige wet geldt deze aanspraak met ingang van het nieuwe kalenderjaar. Dit laatste kan knellen indien de splitsing vlak voor het begin van het nieuwe kalenderjaar plaatsvindt. De Kiesraad zou echter graag de wijziging op dit punt toegelicht zien in de memorie van toelichting. Daarbij werpt hij de vraag op of de andere peildatum geen problemen oplevert bij de vaststelling van het bedrag dat een politieke partij per lid of per jongerenlid ontvangt. Zouden deze peildata niet voor alle politieke partijen gelijk moeten zijn? Hiervoor is hierop reeds ingegaan.

Algehele afsplitsing / 'crossing the floor'

Een andere vraag is hoe gehandeld dient te worden als een fractie zich in zijn geheel afsplitst van de politieke partij waarmee hij is verbonden. Dit is niet een geheel denkbeeldige situatie, getuige ook de fractie van de LPF die overwogen

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
17 van 25

heeft zich van de landelijke partij af te scheiden. Indien een aan een afgesplitste fractie verbonden partij aanspraak kan maken op subsidie, dient dit naar het oordeel van de Kiesraad ook te gelden voor de fractie die zich in zijn geheel afsplitst. Ten slotte kan zich de situatie voordoen dat een kamerlid overstapt van de ene fractie naar de andere fractie. Ook dit betreft geen zuiver theoretische situatie. Valt dit ook onder de regeling?

Overgangsrecht

In artikel 35 is een overgangsregeling voor subsidies opgenomen. Het artikel bepaalt dat aanvragen voor subsidie, ingediend op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen, na de inwerkingtreding van paragraaf 2 van de voorliggende wet, worden afgehandeld conform die paragraaf. De toelichting op dit artikel is slechts beknopt. De Kiesraad meent dat meer duidelijkheid over de overgangsregeling gewenst is. Betekent de voorgestelde regeling bijvoorbeeld dat bij de Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingediende aanvragen, door de Kiesraad worden afgewikkeld? En hoe zit het met eventuele bezwaar- of beroepszaken of andere gerechtelijke procedures tegen reeds genomen subsidiebeschikkingen? Bij dit laatste valt te denken aan de procedure tegen de Staat inzake de subsidie aan de SGP. De Kiesraad gaat er bij gebreke van een regeling ter zake overigens vanuit dat deze zaken en procedures door de Minister worden afgewikkeld, doch acht het gewenst dat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting hier duidelijk over zijn.

C. Toezicht en sancties

Bestuurlijke boete

Op grond van artikel 27 kan de Kiesraad wegens handelen of nalaten in strijd met enkele artikelen van het wetsvoorstel besluiten tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Op grond van het tweede lid wordt de boete opgelegd aan het *bestuur* van de politieke partij, van het onderdeel of van de neveninstelling. Is sprake van een groep kandidaten die zonder aanduiding boven de kandidatenlijst aan de verkiezing deelneemt, dan wordt de boete opgelegd aan de eerste kandidaat van de lijst. De Kiesraad meent dat de boete opgelegd zal moeten worden aan de rechtspersoon de vereniging of de neveninstelling. In de bestuursrechtelijke jurisprudentie is weliswaar reeds aanvaard dat als een overtreding is gepleegd door een rechtspersoon, een bestuurlijke sanctie daarnaast of in plaats daarvan ook kan worden opgelegd aan degenen die tot de overtreding opdracht hebben gegeven of daaraan feitelijke leiding hebben gegeven.² Een persoonlijke 'aansprakelijkheid' voor de boete van de bestuursleden van politieke partijen acht de Kiesraad echter ongewenst. Het is ook zeer de vraag of het bestuur dat zitting heeft op het moment van de

² Vz. Afdeling rechtspraak RvS 24 februari 1984, AB 1984, 480 (Booy Clean).

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
18 van 25

oplegging van de boete, ook de leiding had op het moment dat de overtreding werd begaan.

In het vierde en vijfde lid van artikel 27 is de hoogte van de boetes geregeld. Voor wat betreft de hoogte van de boete bestaan er twee maxima: in de eerste plaats een maximumbedrag van 20.000 euro voor overtreding van de artikelen 15, 16, 20, derde of vierde lid, en 21. Bij overtreding van artikel 17 is de hoogte van de boete gekoppeld aan de hoogte van het bedrag waarmee de gestelde minimumbedragen worden overschreden. In een eerder stadium heeft de Kiesraad er op aangedrongen een meer gedifferentieerd systeem van boetes in het wetsvoorstel op te nemen. De Kiesraad acht het van belang dat hij op dit punt zo min mogelijk beleidsvrijheid heeft. Het maximumbedrag zou naar het oordeel van de Raad meer afgestemd kunnen worden op de ernst van de overtreding. Op grond van het derde lid is de Kiesraad weliswaar verplicht om de hoogte van de boete af te stemmen op de ernst van de overtreding. De Kiesraad meent echter dat de wetgever op dit punt meer leidend zou moeten zijn. Overwogen zou kunnen worden de maximumboetes bij algemene maatregel van bestuur per overtreding vast te stellen. In dat geval bestaat meer flexibiliteit om één en ander aan de ervaringen in de praktijk aan te passen. Vergeten is overigens de hoogte van de boete te regelen voor overtreding van artikel 18. De Kiesraad adviseert u deze alsnog toe te voegen.

De Kiesraad gaat er vanuit dat het derde lid van artikel 27 is ontleend aan het wetsvoorstel voor de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht.³ Hij werpt de vraag op of ook niet andere bepalingen uit de titel 5.4. met betrekking tot de bestuurlijke boete in het wetsvoorstel overgenomen zouden moeten worden, voor de periode dat de vierde tranche nog niet in werking is getreden.

Verhouding tot strafrecht

Op grond van artikel 28 van het wetsvoorstel dient de Kiesraad bij een vermoeden van een strafbaar feit door een politieke partij, neveninstelling of onderdeel begaan, de officier van justitie hiervan in kennis te stellen. De Kiesraad meent dat dit artikel vrij ruim is geformuleerd. Uitsluitend indien de Kiesraad *bij de uitoefening van zijn taken op grond van deze wet* stuit op mogelijke strafbare feiten, zal een melding aan de officier van justitie aan de orde kunnen zijn.

D. Institutionele bepalingen met betrekking tot de Kiesraad

Wet op de Kiesraad

Van de zijde van het ministerie is al in een eerder stadium aangegeven, dat er voornemens bestaan om een aparte wet op de Kiesraad te maken. Vooruitlopend hierop zouden in dit wetsvoorstel al enige bepalingen worden opgenomen die

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1-2.

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
19 van 25

nodig zijn voor het goed functioneren van de Raad. De Kiesraad hecht er aan onder uw aandacht te brengen dat hij dit voornemen van harte ondersteunt. Hij gaat er vanuit dat hij te zijner tijd om advies over het wetsvoorstel zal worden gevraagd, dan wel (ook) anderszins bij dat wetsvoorstel betrokken zal worden.

Functies en nevenfuncties van leden van de Kiesraad

Het heeft de instemming van de Raad dat het wetsvoorstel een regeling bevat over de functies en nevenfuncties van leden van de Kiesraad. Op grond van het voorgestelde artikel A 4, eerste lid, van de Kieswet worden deze functies openbaar gemaakt. Niet nader wordt bepaald of deze verplichting tot openbaarmaking op de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berust, op de Kiesraad zelf, of op de individuele leden. Evenmin wordt bepaald op welke wijze deze openbaarmaking plaatsvindt. De Raad acht het gewenst te bepalen dat de Kiesraad de functies openbaar maakt. De openbaarmaking zou kunnen plaatsvinden op de website van de Kiesraad en in de Staatscourant.

Het voorgestelde artikel A 4, derde lid, van de Kieswet somt conform de eerder gedane suggestie van de Kiesraad een aantal functies op die in ieder geval onverenigbaar zijn voor het lidmaatschap van de Kiesraad. De Kiesraad adviseert u expliciet te regelen dat een lid van de Kiesraad geen Minister of Staatssecretaris is. Daarnaast bestaan er naar het oordeel van de Raad geen overwegende bezwaren als een rijksambtenaar die niet bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkzaam is, lid van de Kiesraad is. Vergelijk in dit verband artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges.

De Kiesraad acht het voorts niet gewenst wettelijk uit te sluiten dat een lid van de Kiesraad niet tevens raads- of statenlid is. In principe moet naar zijn oordeel het lidmaatschap van de Kiesraad wel open zijn voor leden van vertegenwoordigende lichamen op lokaal en provinciaal bestuur, net als het lidmaatschap ook open staat voor bestuurders op dat niveau. Dit neemt niet weg dat in de praktijk dit lidmaatschap (mede) aanleiding kan zijn om niet tot benoeming van een kandidaat over te gaan, dan wel afspraken te maken over de werkwijze van betrokkene binnen en buiten de Kiesraad.

Benoeming van voorzitter en plaatsvervangend voorzitter

Het huidige artikel A 2, derde lid, van de Kieswet bepaalt dat de Kiesraad uit zeven leden bestaat. Daarnaast bepaalt artikel 10 van de Kaderwet adviescolleges dat een adviescollege uit een voorzitter en ten hoogste veertien andere leden bestaat en dat een adviescollege uit de leden ondervoorzitters kan aanwijzen. Als de Kaderwet adviescolleges niet langer op de Kieswet van toepassing is, zal naar het oordeel van de Kiesraad in de Kieswet expliciet de wijze van benoeming van de voorzitter en ondervoorzitter van de Kiesraad geregeld moeten worden. De voorzitter van de Kiesraad als zodanig komt immers specifieke bevoegdheden toe op grond van de Kieswet. Het voorzitterschap als

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
20 van 25

zodanig en de wijze van benoeming van de voorzitter zal dan ook expliciet geregeld moeten worden, evenals die van de plaatsvervangende voorzitter. Deze laatste term heeft overigens de voorkeur van de Raad boven de term 'ondervoorzitter' die in de Kaderwet adviescolleges wordt gehanteerd. Gekozen zou hier kunnen worden voor het 'oude' artikel A 4 van de Kieswet waarin werd bepaald dat uit de leden bij koninklijk besluit de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter worden aangewezen. Voor wat betreft de plaatsvervangende voorzitter gaat de voorkeur van de Raad er echter naar uit dat deze door de Kiesraad uit zijn midden wordt aangewezen.

Nadere regels over inrichting, samenstelling en werkwijze van de Kiesraad

De Kiesraad adviseert u voorts in het wetsvoorstel op te nemen de mogelijkheid of zelfs verplichting voor hem om nadere regels over de inrichting, samenstelling en werkwijze van de Kiesraad vast te stellen. Met het van toepassing worden op de Kiesraad van de Kaderwet adviescolleges per 1 januari 1997 is een regeling van deze strekking geschrapt. Artikel A 9 van de Kieswet bepaalde tot die datum dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld worden omtrent de inrichting, samenstelling en werkwijze van de Kiesraad. De Kiesraad acht het thans gewenst opnieuw een basis in de Kieswet op te nemen voor dergelijke regels. Daarbij heeft hij echter, gezien zijn onafhankelijke positie, de voorkeur dat wordt bepaald dat de Raad deze nadere regels zelf vaststelt in plaats van dat deze bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Hij denkt daarbij aan regels omtrent het quorum voor het houden van een zitting van de Kiesraad, regels over vervanging van de voorzitter bij diens afwezigheid en over de wijze van besluitvorming van de Kiesraad, zoals deze voorheen waren opgenomen in het Kiesbesluit. Gezien de bevoegdheden van de Kiesraad, zowel op grond van dit wetsvoorstel als op grond van de Kieswet, kunnen dergelijke bepalingen naar het oordeel van de Raad niet gemist worden.

Inlichtingenrecht van Minister

In artikel A 8 van de Kieswet wordt onder meer artikel 29 van de Kaderwet adviescolleges van toepassing verklaard op de Kiesraad. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat een adviescollege aan Onze Minister desgevraagd de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen verstrekt. Tevens kan de Minister op grond van dit artikel inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. De Kiesraad acht het juist, indien deze regeling ook van toepassing wordt voor zover de Kiesraad taken uitoefent op grond van de Wet financiën politieke partijen. Weliswaar bevat het voorgestelde artikel A 7, vierde lid, van de Kieswet een inlichtingenrecht van de Minister over het financiële verslag, maar dit inlichtingenrecht is slechts beperkt.

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
21 van 25

Overgangsregeling voor Kiesraad

De huidige Kiesraad is benoemd op basis van de Kaderwet adviescolleges. Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen de leden van de Kiesraad voortaan op grond van de Kieswet benoemd worden. De Raad adviseert u voor de zekerheid hiervoor een overgangsregeling te treffen, inhoudende dat de leden die op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet lid zijn van de Kiesraad, geacht worden te zijn aangesteld op grond van de Kieswet. De Raad gaat er vanuit dat de benoemingen die voor de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel hebben plaatsgevonden, meetellen voor de (on)mogelijkheid om tweemaal herbenoemd te worden.

E. Diversen

Samengestelde politieke partijen

Artikel 6 van het wetsvoorstel bevat een regeling over zogenaamde samengestelde politieke partijen. Hiermee wordt bedoeld op politieke partijen die als organisatiestructuur een samenwerkingsverband van aangesloten (regionale of lokale) groeperingen kennen. Het is de Raad opgevallen dat voor deze aangesloten groeperingen als enige vereiste wordt gesteld dat zij haar aanduiding heeft laten registreren, doch niet dat deze ook een zetel heeft behaald op lokaal of regionaal niveau. Betreft dit niet een te lichtvaardige eis?

Financiële paragraaf

De memorie van toelichting bevat geen financiële paragraaf. De Kiesraad meent dat een dergelijke regeling bij deze wet onmisbaar is en adviseert u deze paragraaf alsnog op te nemen. Daarbij zou de Kiesraad graag zien dat afgezien van het totale subsidiebedrag ook wordt ingegaan op de extra kosten voor de Kiesraad zelf als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voor wat betreft deze uitvoeringskosten voor de Kiesraad, doelt de Raad in het bijzonder op de kosten voor personeel en de eventuele inschakeling van accountants. Zoals de Raad ook in eerdere gesprekken met vertegenwoordigers van uw ministerie heeft aangegeven, is het van groot belang voor de Raad dat hij de beschikking zal hebben over voldoende en geschikt personeel. Hij hecht er aan dat in de memorie van toelichting een schatting wordt gegeven van het benodigde personeel, en de daaraan verbonden kosten.

Inwerkingtreding van het wetsvoorstel

Het heeft de instemming van de Raad dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding bij koninklijk besluit (artikel 37).

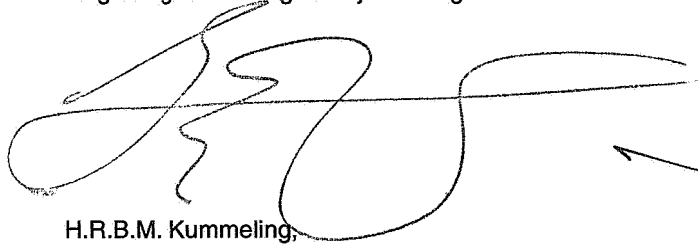
Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

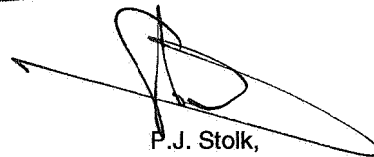
Onderdeel
Kiesraad

Blad
22 van 25

Wellicht ten overvloede merkt de Raad op dat hij er vanuit gaat dat de wet met
ingang van 1 januari van een kalenderjaar ingaat en dat bovendien voor een
zorgvuldige invoeringstermijn wordt gekozen.



H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter



P.J. Stolk,
waarnemend
secretaris

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
23 van 25

Bijlage wetstechnische en redactionele opmerkingen bij wetsvoorstel en memorie van toelichting

Begripsomschrijvingen

- De omschrijving van dag van kandidaatstelling lijkt enigszins omslachtig. Het is ook de vraag of het nodig is een begripsomschrijving van dit begrip in het wetsvoorstel op te nemen. Omdat het begrip slechts tweemaal in het wetsvoorstel voorkomt, zou in de desbetreffende artikelen 'dag van kandidaatstelling' vervangen kunnen worden door: dag van kandidaatstelling voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer.

Artikel 3

- 'Aanduiden' in het eerste lid vervangen door: aanwijzen.
- In het tweede lid 'Om als neveninstelling aangeduid te kunnen worden' vervangen door: Om een politiek-wetenschappelijk instituut als neveninstelling aan te wijzen. (In artikel 4 en 5 zin namelijk weer andere vereisten geformuleerd voor neveninstellingen).

Artikel 4

- 'Aanduiden' in het eerste lid vervangen door: aanwijzen.
- In het tweede lid 'Om als neveninstelling aangeduid te kunnen worden' vervangen door: Om een jongerenorganisatie als neveninstelling aan te wijzen.
- Zou het derde lid niet toegevoegd moeten worden aan de vereisten van het tweede lid?

Artikel 5

- De zinsnede "Naast de aanduiding, bedoeld in de artikelen 3 en 4' kan komen te vervallen.

Artikel 6

- 'dienen ermee te hebben ingestemd': zou dit ook niet uit een uitdrukkelijke wilsverklaring moeten blijken?

Artikel 8

- Zou het eerste lid, onderdeel a, niet beter leesbaar worden als het eerste woord 'en' wordt vervangen door een komma en als na het eerste woord 'partij' de komma komt te vervallen. (Dus: een basisbedrag van € 169.539, per kamerzetel van de politieke partij een bedrag van € 49.175 en etc.).
- In onderdeel a lijkt voorts de omschrijving 'alle politieke partijen' te beknopt. Volgens de begripsomschrijving vallen hier uitsluitend onder politieke partijen die een zetel hebben behaald bij de laatstgehouden verkiezing. Op grond

Datum
13 maart 2006

Ons kenmerk
2006-0000083215

Onderdeel
Kiesraad

Blad
24 van 25

van artikel 14 kunnen bij een splitsing ook andere politieke partijen voor een subsidie in aanmerking komen.

- In het tweede lid zou 'uitgaande van de situatie op 1 januari (van het kalenderjaar)' en 'op 1 januari' kunnen vervallen indien in het derde lid na 'eerste lid' wordt toegevoegd: en tweede lid.
- In het vierde lid mist het woord 'worden'.

Artikel 10

- Zijn de woorden 'betaalt' en 'betaling' niet te feitelijk geformuleerd?

Artikel 11, eerste lid

- De aanvraag *tot verlening* van de subsidie.

Artikel 12, eerste lid

- De aanvraag tot vaststelling van de subsidie *voor een kalenderjaar* wordt ingediend voor 1 juni *van het volgend kalenderjaar*.
- De termijn van 1 juni zal in overeenstemming gebracht moeten worden met de termijn van zes maanden zoals opgenomen in artikel 18, eerste lid.

Artikel 14

- Derde lid: de intrekking van de subsidie behoeft niet geregeld te worden.

Artikel 16, tweede lid, onder a.

- Zou niet gesproken moeten worden over 'geldelijke bijdragen' in plaats van 'bijdragen'?

Artikel 26

- Het toezicht op de naleving zal zich ook moeten richten op hetgeen krachtens genoemde artikelen bij ministeriële regeling is bepaald.

Artikel 27

- In het eerste lid zal bepaald moeten worden dat het de bestuurlijke boete opgelegd kan worden wegens handelen of nalaten in strijd met het bij of krachtens genoemde artikelen bepaalde.
- In het tweede lid 'genomen' vervangen door: opgelegd.

Artikel 29

- Het tweede lid vervangen door:
Indien een politieke partij op de dag waarop een veroordeling als bedoeld in het eerste lid onherroepelijk wordt geen aanspraak heeft op een subsidie op grond van paragraaf 2 en deze partij binnen een periode van twee jaar na deze dag op grond van paragraaf 2 aanspraak maakt op een subsidie, vervalt deze aanspraak van rechtswege met ingang van de dag waarop de