



Vergaderjaar 2010–2011

**32 634**

**Financiering politieke partijen**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2011

Hierbij bieden wij u het op 8 februari 2011 door ons vastgestelde rapport «Financiering politieke partijen» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,  
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,  
secretaris

**Let op! Zie erratum voor juiste tekst p. 11**

De tekst op p. 11 van dit rapport, onder het kopje *Vermelding giften in jaarverslagen 2009*, klopt niet. Zie voor de juiste tekst het erratum bij dit rapport, op de webpagina van dit rapport onder het kopje 'zie ook'.

Vergaderjaar 2010–2011

**32 634**

## **Financiering politieke partijen**

**Nr. 2**

### **RAPPORT**

#### **Inhoud**

	<b>blz.</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2 Partijfinanciering in Nederland</b>	<b>6</b>
2.1 Subsidiëring politieke partijen	6
2.1.1 Landelijke politieke partijen	6
2.1.2 Lokale politieke partijen	9
2.1.3 Zentijd politieke partijen	9
2.1.4 Nederlands Instituut voor Meerpartijendemocratie	10
2.2 Private financiering	10
2.3 Ontwikkeling in wet- en regelgeving	11
2.3.1 Wetsontwerp financiering politieke partijen	11
2.3.2 Initiatiefwet openbaarheid giften aan politieke partijen	12
<b>3 Partijfinanciering internationaal</b>	<b>14</b>
3.1 Europese Unie	14
3.2 Raad van Europa	16
3.2.1 Aanbevelingen van de Raad van Europa	16
3.2.2 GRECO-evaluatie	16
3.3 Verenigde Naties	20
<b>4 Vergelijkende studies</b>	<b>21</b>
4.1 Onderzoek naar partijfinanciering in Europese landen	21
4.1.1 Rijksuniversiteit Groningen	21
4.1.2 Onderzoek Raad van Europa	24
4.2 Onderzoek naar partijfinanciering wereldwijd	25
<b>5 Conclusies</b>	<b>28</b>
<b>6 Reactie minister van BZK</b>	<b>29</b>

<b>Bijlage 1 Lidstaten GRECO</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 2 Implementatie aanbevelingen Raad van Europa in Nederland</b>	<b>31</b>
<b>Afkortingen</b>	<b>33</b>
<b>Literatuur</b>	<b>34</b>

## SAMENVATTING

De financiering van politieke partijen is een belangrijk onderwerp voor de integriteit en transparantie van het openbaar bestuur. Het gaat hierbij om (wettelijke) regelingen voor de subsidiëring van politieke partijen en/of voor de regulering van de overige financieringsbronnen (giften, donaties etc.) van deze partijen. Internationale organisaties als de Raad van Europa en de Verenigde Naties houden zich, mede vanuit het oogpunt van corruptiebestrijding, met dit thema bezig. Ook de Algemene Rekenkamer vindt het bevorderen van de transparantie en integriteit van het openbaar bestuur van groot belang en heeft daarom een onderzoek gedaan naar de regelingen voor de financiering van politieke partijen.

In Nederland kennen we sinds 1999 de Wet subsidiëring politieke partijen (WSPP), die voorziet in een subsidieregeling voor politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in het Nederlandse parlement. Jaarlijks is met deze subsidieregeling ongeveer € 15 miljoen gemoeid. Er is geen wettelijke regeling voor de subsidiëring van lokale politieke partijen. Wel heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2009 de *Subsidieregeling vorming en scholing raadsleden* tot stand gebracht. De WSPP bevat een beperkt aantal regels voor giften en andere private financieringsbronnen van politieke partijen.

Politieke partijen of bewegingen die geen leden toelaten komen op grond van de WSPP niet in aanmerking voor subsidie.

In Nederland zijn de subsidiebedragen per hoofd van de bevolking in relatie tot andere Europese landen vrij laag. De hoogte van het subsidiebedrag voor een politieke partij is in Nederland mede afhankelijk van het aantal betalende leden van de partij. In andere landen speelt alleen het aantal zetels in het parlement of het aantal stemmen een rol. In verhouding tot andere landen is Nederland een uitzondering in de zin dat de subsidie mede wordt bepaald door het al dan niet hebben van een wetenschappelijk instituut en van een jongerenorganisatie binnen de partij.

Nederland is terughoudend in de regulering van giften en andere private financieringsbronnen van politieke partijen. Zelfs zo terughoudend dat Nederland niet voldoet aan verschillende aanbevelingen van de Raad van Europa waaraan Nederland zich, als lid van de Raad van Europa en van de *Group of States against corruption* (GRECO) van deze Raad, wel heeft gecommitteerd.

Zo worden in Nederland nauwelijks of geen beperkingen opgelegd aan de herkomst of hoogte van giften. In andere Europese landen gelden vaak wel beperkingen aan het type donor (bijvoorbeeld geen rechtspersonen, geen anonieme donoren of geen buitenlandse donoren) en/of aan het maximaal te schenken bedrag. Verder voldoet Nederland niet of slechts in beperkte mate aan de aanbevelingen op het gebied van transparantie en zijn er geen sancties voor politieke partijen die de regels overtreden.

Volgens de Nederlandse wetgeving moeten politieke partijen giften van € 4 537,80 of meer die niet afkomstig zijn van natuurlijke personen openbaar maken in hun financieel verslag. De naam van de gever hoeft daarbij niet vermeld te worden, als die daar bezwaar tegen heeft. In relatie tot andere landen is dit grensbedrag hoog. Er is slechts beperkte transparantie via de websites van politieke partijen.

In 2008 is een kritisch evaluatierapport van GRECO verschenen over partijfinanciering in Nederland. GRECO constateert dat het publiek in

Nederland onvoldoende toegang heeft tot informatie over de financiering van politieke partijen. Adequaat toezicht en sancties ontbreken eveneens. De minister van BZK heeft in reactie op dit rapport laten weten dat het kabinet de kritiek uit de GRECO-evaluatie onderschrijft. In een vervolgrapport van medio 2010 concludeert GRECO dat de voortgang bij de implementatie van de aanbevelingen teleurstellend is.

Al sinds 2006 is een wetsontwerp in voorbereiding dat een deel van de tekortkomingen van de huidige Wet subsidiëring politieke partijen zou moeten wegnemen. Het is nog onduidelijk wanneer de minister van BZK, die primair verantwoordelijk is voor de totstandkoming van wetgeving op dit gebied, het wetsontwerp aan de Raad van State zal voorleggen. Ook is nog onduidelijk of het wetsontwerp alle relevante tekortkomingen zal wegnemen. Met de op 7 december 2010 aangenomen motie Heijnen heeft de Tweede Kamer de minister van BZK gevraagd om het wetsvoorstel vóór 1 maart 2011 in te dienen. Daarnaast hebben de Kamerleden Dibi en Schouw eind november 2010 een voorontwerp van een initiatiefwet gepresenteerd voor de openbaarmaking van giften aan politieke partijen. Om de transparantie van de financiering van politieke partijen te bevorderen, is het van belang dat nieuwe wetgeving tegemoet komt aan de aanbevelingen van de Raad van Europa voor partijfinanciering.

De minister van BZK heeft op 19 januari 2011 gereageerd op ons rapport. Het rapport geeft hem geen aanleiding tot commentaar. Hij beziet momenteel het wetsvoorstel dat door het vorige kabinet is voorbereid. Zijn inzet is erop gericht om zo snel mogelijk tot indiening over te gaan.



## 1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft de bestaande regelingen voor de financiering van politieke partijen in Nederland geïnterpreteerd. Het gaat hierbij om (wettelijke) regelingen voor de subsidiëring van politieke partijen en/of voor de regulering van de overige financieringsbronnen (giften, donaties etc.) van deze partijen.<sup>1</sup> We zijn ook nagegaan hoe deze regelingen zich verhouden tot soortgelijke regelingen in het buitenland en tot de aanbevelingen van de Raad van Europa.

De financiering van politieke partijen staat, ook in internationaal verband, in de belangstelling, vanwege de integriteitsrisico's die eraan zijn verbonden voor het goed functioneren van een democratie. Internationale organisaties als de Raad van Europa en de Verenigde Naties houden zich ook met dit thema bezig, mede vanuit het oogpunt van corruptiebestrijding.

In deze inventarisatie staan de volgende vragen centraal:

1. Welke wet- en regelgeving bestaat (of is in ontwikkeling) voor partijfinanciering?
2. Hoe is de subsidiëring van politieke partijen geregeld?
3. Welke eisen zijn er gesteld aan de financiering uit overige bronnen (zoals giften)?
4. Welke eisen zijn er gesteld aan verantwoording, transparantie en controle?
5. Verantwoorden politieke partijen zich in jaarverslagen of anderszins over hun financiering?
6. Hoe verhouden de regelingen in Nederland zich tot de regeling in de EU en is er relevante jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie in dit verband?
7. Voldoet Nederland aan de aanbevelingen van de Raad van Europa voor de transparantie in de financiering van politieke partijen?

De eerste vijf vragen hebben betrekking op de Nederlandse wet- en regelgeving voor de financiering van politieke partijen en worden beantwoord in hoofdstuk 2. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 in op internationale regelingen (de vragen 6 en 7), zowel op de regeling in de EU als op de aanbevelingen die de Raad van Europa heeft opgesteld voor de financiering van politieke partijen. De regelingen voor partijfinanciering zijn verschillend per land. In hoofdstuk 4 presenteren we een beknopt overzicht van vergelijkende studies van derden op dit terrein. Tot slot formuleren we in hoofdstuk 5 enkele overkoepelende conclusies. De bestuurlijke reactie van de minister van BZK op dit rapport komt aan de orde in hoofdstuk 6.

---

<sup>1</sup> Wij laten in dit verband de (financiële) voorzieningen die voor het functioneren van het parlement zijn getroffen, waaronder de vergoedingen voor Kamerleden en de ondersteuning van Kamerfracties, buiten beschouwing.

## **2 PARTIJFINANCIERING IN NEDERLAND**

### **2.1 Subsidiëring politieke partijen**

#### *2.1.1 Landelijke politieke partijen*

De WSPP van 17 mei 1999 vormt het huidige wettelijke kader voor de subsidiëring van landelijke politieke partijen. Krachtens artikel 2 van deze wet verstrekt de minister van BZK jaarlijks een subsidie aan een politieke partij die aan de laatst gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft deelgenomen en één of meer zetels heeft behaald.

Een politieke partij is gedefinieerd als een vereniging waarvan de aanduiding op grond van artikel G1 van de Kieswet is geregistreerd in het *register van aanduidingen* voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer (artikel 1 WSPP).

Om in aanmerking te komen voor subsidie moet de politieke partij op de peildatum (de eerste dag van het kalenderjaar) over ten minste 1 000 leden te beschikken. Dat moeten leden zijn die vergader- en stemrechten hebben in de vereniging en die jaarlijks € 12 of meer aan contributie betalen (artikel 2, lid 3 WSPP). Dit betekent dat politieke partijen die geen leden toelaten, volgens de huidige wetgeving niet in aanmerking komen voor subsidie.

Op grond van artikel 5 van de WSPP wordt de subsidie slechts verstrekt voor uitgaven die direct samenhangen met de volgende activiteiten:

- politieke vormings- en scholingsactiviteiten;
- informatievoorziening;
- het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland;
- het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten voor het kader van zusterpartijen buiten Nederland;
- politiek wetenschappelijke activiteiten;
- activiteiten ter bevordering van politieke participatie van jongeren;
- het werven van leden;
- het betrekken van niet-leden bij subsidiabele activiteiten van de politieke partij;
- werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers;
- activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.

De WSPP bevat specifieke bepalingen voor de subsidiëring van jongerenorganisaties en wetenschappelijke instituten van politieke partijen. Een partij kan één politieke jongerenorganisatie en één politiekwetenschappelijk instituut aanduiden en daarmee een schriftelijke overeenkomst tot subsidieverlening sluiten. De jongerenorganisatie moet een vereniging zijn die uitsluitend of in hoofdzaak activiteiten verricht ter bevordering van de politieke participatie van jongeren met in ieder geval 100 leden niet jonger dan 14 jaar en niet ouder dan 27 jaar. Het wetenschappelijk instituut dient een rechtspersoon te zijn die uitsluitend of in hoofdzaak politiekwetenschappelijke activiteiten verricht.



### Hoogte subsidie en verdelingsgrondslagen

De overheid keert per jaar in totaal ongeveer € 15 miljoen aan subsidie uit op grond van de WSPP. De subsidie kent de volgende componenten (artikel 6 WSPP):

- Een vast basisbedrag (2008: € 182 886/2009: € 187 138/2010: € 187 990);
- Een vast bedrag per Kamerzetel<sup>2</sup> (2008: € 53 046/2009: € 54 279/2010: € 54 526);
- Een bedrag per lid van de politieke partij. Naar evenredigheid van het aantal leden wordt een totaalbedrag verdeeld van € 2 002 505 in 2008, € 2 049 063 in 2009 en € 2 058 386 in 2010.
- Als de partij een politiek wetenschappelijk instituut heeft aangeduid een basisbedrag van € 128 450 (2008), € 131 436 (2009), respectievelijk € 132 034 (2010) en per Kamerzetel € 13 202 (2008), € 13 509 (2009) en € 13 570 (2010).
- Als de partij een jongerenorganisatie heeft aangeduid een bedrag per Kamerzetel en een bedrag per jeugdlid. Het betreft een evenredig aandeel in het voor alle politieke partijen beschikbaar gestelde bedrag. Voor de verdeling van het bedrag per Kamerzetel was in 2008 € 514 901 beschikbaar en een gelijk bedrag voor de verdeling van het bedrag per lid van de jongerenorganisatie (in 2009: € 526 872 en in 2010: € 529 269).

Op basis van gegevens van het Ministerie van BZK hebben we de volgende tabellen opgesteld over de hoogte van de subsidiëring van politieke partijen in Nederland in 2008 en 2009. In die jaren ontvingen tien partijen subsidie van de overheid. Negen daarvan waren vertegenwoordigd in de Tweede Kamer en één partij, de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF), had alleen een zetel in de Eerste Kamer. Deze politieke partijen beschikten alle over een wetenschappelijk instituut en, met uitzondering van de OSF, ook over een jongerenorganisatie met voldoende jeugdleden om in aanmerking te komen voor subsidie.<sup>3</sup>

Tabel 1 Hoogte subsidie voor politieke partijen in 2008 (bedragen in €)

Partij	Aantal zetels	Aantal leden	Aantal jeugdleden	Subsidie algemeen	Subsidie wetenschappelijk instituut	Subsidie jongerenorganisatie	Subsidie totaal
CDA	41	54 746	844	2 742 932	669 732	181 781	3 594 445
PvdA	33	58 334	1 277	2 343 807	564 116	169 013	3 076 936
SP	25	45 867	2 143	1 822 751	387 004	172 693	2 382 448
VVD	22	36 832	1 294	1 609 026	418 894	129 489	2 157 409
GL	7	17 789	628	679 361	220 864	49 416	949 641
CU	6	26 766	1 517	689 471	207 662	79 531	976 664
D66	3	9 418	997	408 283	168 056	48 825	625 164
SGP	2	26 663	4 176	476 563	154 854	165 922	797 339
PvdD	2	7 123	680	339 091	154 854	22 329	516 274
OSF	1	1 095	0	236 449	133 572	0	370 021
	142	284 633	13 556	11 347 734	3 079 608	1 018 999	15 446 341

Bron: Ministerie van BZK

<sup>2</sup> Het gaat hierbij om het aantal zetels in de Tweede Kamer. Alleen als een partij geen zetels in de Tweede Kamer heeft, wordt het aantal zetels in de Eerste Kamer in aanmerking genomen.

<sup>3</sup> PVV en TON hebben geen subsidie aangevraagd en ontvangen over 2008 en 2009.

**Tabel 2 Hoogte subsidie voor politieke partijen in 2009 (bedragen in €)**

Partij	Aantal zetels	Aantal leden	Aantal jeugdleden	Subsidie algemeen	Subsidie wetenschappelijk instituut	Subsidie jongerenorganisatie	Subsidie totaal
CDA	41	54 548	985	2 811 694	685 305	192 448	3 689 447
PvdA	33	55 471	976	2 384 215	577 233	162 196	3 123 645
SP	25	43 856	1 569	1 864 999	373 251	155 929	2 394 179
VVD	22	36 678	1 294	1 649 642	421 066	133 763	2 204 470
GL	7	16 847	625	690 357	225 999	51 058	967 414
CU	6	25 378	1 550	698 498	212 490	75 731	986 719
D66	3	11 604	1 661	434 879	171 963	77 388	684 230
SGP	2	28 874	3 977	492 328	158 454	165 925	816 707
PvdD	2	7 649	587	351 662	158 454	30 861	540 977
OSF	1	1 144	0	238 869	136 720	0	375 589
	142	282 049	13 224	11 617 143	3 120 935	1 045 299	15 783 377

Bron: Ministerie van BZK

Voor het jaar 2010 was begin 2011, ten tijde van de afronding van dit rapport, nog geen subsidieafrekening opgesteld. Het Ministerie van BZK heeft voor dat jaar alleen voorschotten van 80% van het vermoedelijke subsidiebedrag aan de politieke partijen uitbetaald. De subsidievoorschotten voor 2010 staan in onderstaande tabel.

**Tabel 3 Subsidievoorschotten voor politieke partijen in 2010 (in €)**

Partij	Voorschot 2010
CDA	2 980 351
PvdA	2 470 053
SP	2 008 346
VVD	1 746 161
GL	773 140
CU	774 567
D66	578 760
SGP	624 478
PvdD	435 831
OSF	315 526
Totaal	12 707 213

Bron: Ministerie van BZK

### Verantwoording

Aan de subsidie op grond van de WSPP is de voorwaarde verbonden dat de politieke partij een zodanige administratie voert dat daaruit steeds de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde rechten en plichten, alsmede de betalingen en ontvangsten, kunnen worden nagegaan (artikel 9 WSPP). De administratie dient met de daartoe behorende bescheiden tien jaar bewaard te worden.

Artikel 10 WSPP bepaalt dat de aanvraag tot vaststelling van de subsidie binnen zes maanden na afloop van het jaar moet worden ingediend. Deze aanvraag moet vergezeld gaan van een financieel verslag en een activiteitenverslag. Het financieel verslag omvat een rekening van de uitgaven en ontvangsten met de bijbehorende toelichting die van belang is voor de vaststelling van de subsidie. Het financieel verslag moet zijn opgesteld volgens de normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd. Uitgegaan wordt van het kasstelsel. Ook moet het verslag een opgave bevatten van het ledental van de politieke partij en van de politieke jongerenorganisatie, voor zover van belang voor de vaststelling van de subsidie.

De politieke partij moet een accountant opdracht geven tot onderzoek van het financieel verslag (artikel 11 WSPP). De accountant onderzoekt of het

financieel verslag voldoet aan de eisen en of het activiteitenverslag, voor zover hij dit verslag kan beoordelen, met het financiële verslag verenigbaar is. De accountant onderzoekt ook de naleving van de aan de subsidie verbonden verplichtingen en de juistheid van de opgegeven ledenaantallen voor zover van belang voor de vaststelling van de subsidie. De verklaring van de accountant moet worden meegezonden met de aanvraag tot vaststelling van de subsidie.

### 2.1.2 Lokale politieke partijen

In 2009 heeft de minister van BZK de *Subsidieregeling vorming en scholing raadsleden* tot stand gebracht.<sup>4</sup> Deze subsidie wordt op aanvraag van landelijke, provinciale of lokale politieke partijen verstrekt voor de kosten van vorming en scholing van raadsleden en kandidaat-raadsleden.<sup>5</sup>

De subsidie is afhankelijk van het aantal raadszetels van de politieke partij op 1 januari van een kalenderjaar. In totaal gaat het om een subsidiebedrag van € 400 000 per jaar. Het subsidiebedrag per raadszetel wordt berekend door dit totaalbedrag te delen door het totaal aantal raadszetels van de politieke partijen die vóór 1 februari van het kalenderjaar een subsidie hebben aangevraagd.

Slechts partijen die een vereniging zijn met volledige rechtsbevoegdheid komen voor subsidie in aanmerking. Partijen of groeperingen die zich anders hebben georganiseerd of individuele raadsleden kunnen geen subsidie aanvragen. De subsidie kan worden aangewend voor uitgaven aan vormings- en scholingsactiviteiten van de partij of van de bestuurdersvereniging, dan wel het scholingsinstituut van de partij. Ook kan de partij cursuskosten betalen van opleidingen die door derden worden aangeboden.

Het Ministerie van BZK stelt subsidiebedragen tot € 25 000 direct op basis van de aanvraag definitief vast. Bij een subsidie van € 25 000 of meer geldt de norm dat de aanvraag tot vaststelling vergezeld gaat van een financieel verslag en een accountantsverklaring over de getrouwheid van het verslag.

### 2.1.3 Zentijd politieke partijen

Indirecte overheidsfinanciering van politieke partijen vindt plaats in de vorm van gratis zendtijd op radio en televisie voor alle partijen die zijn vertegenwoordigd in het parlement. Extra zendtijd wordt toebedeeld aan partijen die deelnemen aan verkiezingen in alle kiesdistricten.

Het Commissariaat voor de Media stelt jaarlijks op basis van artikel 6.1 van de Mediawet een aantal uren zendtijd<sup>6</sup> ter beschikking aan politieke partijen die bij de laatstgehouden verkiezingen voor de Tweede of Eerste Kamer der Staten-Generaal een of meer zetels hebben verworven. Daarnaast wijst het commissariaat een aantal uren zendtijd toe aan politieke partijen die in alle kieskringen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal deelnemen of aan politieke partijen die in Nederland aan de verkiezingen voor het Europese Parlement deelnemen.

Deze uren zendtijd zijn beschikbaar in een door het Commissariaat te bepalen periode die onmiddellijk vooraf gaat aan de dag die in Nederland voor de desbetreffende verkiezingen is vastgesteld. In de Mediawet en de

<sup>4</sup> Regeling van 18 mei 2009, nr. 2009-0000189154; Staatscourant 2009, nr. 100 van 4 juni 2009.

<sup>5</sup> Een lokale afdeling van een landelijke of provinciale politieke partij kan niet als lokale politieke partij subsidie aanvragen. Hetzelfde geldt voor een provinciale afdeling van een landelijke partij.

<sup>6</sup> In totaal 18,5 uur televisiezendtijd op grond van het Televisiezendtijdbesluit 2008–2009 en 35 uur radiozendtijd op grond van het Radiozendtijdbesluit 2008–2009.

zendtijdbesluiten is niet aangegeven hoe de zendtijd over de politieke partijen verdeeld moet worden. Het Commissariaat voor de Media geeft alle politieke partijen die een aanvraag hebben ingediend en aan de voorwaarden voldoen evenveel zendtijd. De vaststelling van de volgorde van uitzending wordt door loting bepaald.

#### *2.1.4 Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie*

Het Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie (NIMD) is een democratiseringsorganisatie van Nederlandse politieke partijen voor politieke partijen in Afrika, Latijns-Amerika, Zuid-Oost Azië en Oost-Europa. Het NIMD ontvangt subsidie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Omdat deze subsidie niet bedoeld is voor de financiering van Nederlandse politieke partijen, valt deze buiten het kader van dit rapport. Voor wat betreft het toezicht op het NIMD, verwijzen wij naar ons rapport bij het jaarverslag 2009 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>7</sup>

## **2.2 Private financiering**

Artikel 18 van de WSPP bepaalt dat politieke partijen giften van € 4 537,80 of meer die niet van een natuurlijk persoon afkomstig zijn openbaar moeten maken in hun financieel verslag. Verschillende giften van dezelfde geveer met een gezamenlijk bedrag van € 4 537,80 of meer per jaar worden aangemerkt als één gift. Ook moeten politieke partijen in hun financieel verslag het totaal aan giften vermelden, anders dan de contributies van de leden van de partij (artikel 18 WSPP).

Bij de openbaarmaking moet vermeld worden:

- de hoogte van het bedrag;
- de datum waarop de gift is gedaan;
- de naam van de geveer (tenzij de geveer daar bezwaar tegen heeft; dan moet omschreven worden tot welke categorie<sup>8</sup> van instellingen of organisaties de geveer behoort).

Artikel 18 van de WSPP is de enige wettelijke bepaling die kaders stelt aan private giften aan politieke partijen. Voor het overige gelden er voor politieke partijen, zowel landelijke als lokale, geen regels voor hun financiering en de transparantie daarover.

#### *Afdrachten door gekozen volksvertegenwoordigers aan hun partij*

De WSPP bevat geen bepalingen over de afdrachten aan een politieke partij door de gekozen volksvertegenwoordigers van die partij. Politieke partijen en de gekozen volksvertegenwoordigers kunnen hierover zelf afspraken maken. Het komt voor dat een politieke partij de afdracht door volksvertegenwoordigers regelt via een cessieovereenkomst, op grond waarvan de Eerste en Tweede Kamer en lokale overheden een deel van de vergoedingen voor volksvertegenwoordigers rechtstreeks aan de politieke partij moet overmaken. Omdat de minister van BZK dit ongewenst acht, is eind 2009 een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat erin voorziet dat in de toekomst uitsluitend in persoon zal worden uitbetaald.<sup>9</sup>

#### *Vindbaarheid jaarverslagen politieke partijen*

In het kader van het onderzoek zijn we nagegaan of de jaarverslagen 2009 van politieke partijen eenvoudig via de websites van de politieke partijen te vinden zijn. Bij vijf partijen (PvdA, VVD, SP, ChristenUnie en D66) was

<sup>7</sup> Algemene Rekenkamer (2010)

<sup>8</sup> Er is geen indeling in categorieën voorgeschreven.

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 220, nr. 2.

dit het geval. De websites van de overige partijen boden hiertoe, voor zover wij konden nagaan, geen mogelijkheden. Politieke partijen die een subsidie ontvangen in het kader van de WSPP moeten hun jaarverslagen aan het Ministerie van BZK aanbieden. In beginsel maakt het ministerie deze jaarverslagen niet openbaar, maar naar aanleiding van verzoeken op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur zijn de jaarverslagen over 2006 en 2007 beschikbaar gesteld via de website van het ministerie.

#### *Vermelding giften in jaarverslagen 2009*

Wij hebben de aan het ministerie gezonden jaarverslagen van de politieke partijen over 2009 ingezien om na te gaan welke informatie de partijen hebben opgenomen over private financiering. We hebben geconstateerd dat de rubricering en specificatie van de bronnen van inkomsten van de partijen verschillen vertonen. Giften van € 4 537,80 of meer van anderen dan natuurlijke personen lijken, afgaande op de jaarverslagen, weinig voor te komen. Zeven politieke partijen nemen hierover informatie op in hun jaarverslagen. Twee van deze partijen vermelden giften van meer dan € 4 537,80. Bij één partij gaat het om een gift van € 10 000 van een bij naam genoemde natuurlijk persoon en bij de andere partij om twee giften van bij naam genoemde stichtingen, die gezamenlijk € 75 000 hebben geschonken. De overige vijf partijen vermelden expliciet in hun jaarverslagen dat zij geen giften van € 4 537,80 of meer hebben ontvangen in 2009.

Drie van de tien partijen die over 2009 subsidie ontvingen op grond van de WSPP, geven in hun jaarverslagen niet expliciet aan of zij giften van meer dan € 4 537,80 hebben ontvangen. Bij één van deze drie partijen zijn de verantwoorde ontvangsten naast de subsidie zo beperkt dat deze partij geen giften van € 4 537,80 of meer ontvangen kan hebben.

### **2.3 Ontwikkeling in wet- en regelgeving**

#### *2.3.1 Wetsontwerp financiering politieke partijen*

Het Ministerie van BZK heeft enkele jaren geleden een nieuw wetsontwerp voorbereid dat regels stelt voor de subsidiëring en het toezicht op de financiering van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen). Dit wetsvoorstel is in april 2006 ook aan de Algemene Rekenkamer voor commentaar voorgelegd op grond van artikel 96 van de Comptabiliteitswet, maar daarna niet aan de Tweede Kamer ter behandeling aangeboden. In 2009 heeft het Ministerie van BZK het wetsontwerp opnieuw ter hand genomen. De verantwoordelijke beleidsdirectie van het Ministerie van BZK<sup>10</sup> had toen de verwachting dat het wetsontwerp in het voorjaar van 2010 aan de Raad van State aangeboden zou kunnen worden. Door de val van het kabinet-Balkenende IV in februari 2010, de verkiezingen in juni 2010 en de daaropvolgende kabinetsformatie is het daar niet van gekomen.

De belangrijkste wijzigingen die in de Wet financiering politieke partijen worden voorzien ten opzichte van de WSPP kunnen als volgt worden samengevat:

- Naast politieke partijen met een verenigingsstructuur, worden ook politieke bewegingen zonder rechtspersoonlijkheid uitdrukkelijk onderworpen aan de regels voor partijfinanciering. Het recht op subsidie blijft overigens voorbehouden aan politieke partijen met een verenigingsstructuur en voldoende leden.

---

<sup>10</sup> Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties/Directie Openbaar bestuur

- Ook politieke bewegingen en landelijke neveninstellingen van politieke partijen moeten giften boven het daartoe nieuw vastgestelde bedrag van € 150 registreren met naam en adres van de geveer; voor giften in natura geldt een drempelbedrag van € 700. De norm geldt per individuele neveninstelling.
- Politieke partijen moeten giften van meer dan € 3 000 met naam en adres van de geveer melden in hun financieel verslag. Deze bepaling geldt niet voor bijdragen van politieke ambtsdragers op grond van een eigen regeling van een partij of voor legaten. Bij verkiezingen voor de Tweede Kamer geven partijen de Kiesraad twee tot drie weken voor de verkiezingen een overzicht van de in het laatste halfjaar door de partij of kandidaten ontvangen giften van meer dan € 3 000. De Kiesraad maakt dit overzicht openbaar.
- Een politieke partij mag per donateur (natuurlijke persoon of rechtspersoon) maximaal € 50 000 per jaar ontvangen.
- De partij registreert schulden van en leningen aan de partij met naam en adres van de schuldeiser; schulden en leningen boven € 25 000 worden in de financiële verantwoording opgenomen met naam en adres van de schuldeiser.
- De regeling geldt ook voor giften van natuurlijke personen. Bijdragen in natura vallen expliciet onder de regeling.
- Er komt een andere verdeling van de subsidie. Het aantal leden van politieke partijen gaat zwaarder tellen ten opzichte van het aantal Kamerzetels. Deze verhouding is nu nog 35:65; volgens het voorstel wordt dat 50:50.
- Het totale subsidiebedrag wordt verlaagd tot € 13,6 miljoen per jaar bij aanvaarding van het voorstel.
- Nieuw in het parlement gekozen politieke partijen mogen hun subsidie gebruiken voor de uitgaven die zij hebben gedaan in de verkiezingsperiode.
- De Kiesraad verzorgt de toekenning van de subsidie en houdt toezicht op de naleving van de wet. De Kiesraad kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van de gestelde regels.

De financieringsregels over ontvangen bijdragen gelden niet voor regionale, provinciale en gemeentelijke onderdelen van de partij. Naar aanleiding van een advies van de Kiesraad is hiervan afgezien. De raad betwijfelt onder meer of een dergelijke regeling proportioneel is in relatie tot het doel van het wetsvoorstel. Bijdragen van afdelingen aan de centrale partijorganisatie worden als bijdrage aan de partij aangemerkt.

Tijdens de behandeling van de begroting 2011 van het Ministerie van BZK is het wetsontwerp opnieuw aan de orde geweest. De minister van BZK heeft daarbij op 2 december 2010 aangekondigd dat hij het oorspronkelijke wetsvoorstel nogmaals tegen het licht wil houden. Zijn inzet is om zo snel mogelijk tot indiening over te gaan, maar een concrete toezegging heeft hij daarover niet gedaan. Het Kamerlid Heijnen heeft naar aanleiding daarvan tijdens de begrotingsbehandeling een motie ingediend, waarin de minister wordt gevraagd om het wetsvoorstel vóór 1 maart 2011 in te dienen.<sup>11</sup> Deze motie is op 7 december 2010 aangenomen.

### *2.3.2 Initiatiefwet openbaarheid giften aan politieke partijen*

Eind november 2010 hebben de Kamerleden Dibi (GroenLinks) en Schouw (D66) een voorontwerp van een initiatiefwet gepresenteerd tot wijziging van de Wet Subsidieering politieke partijen in verband met de openbaarmaking van giften aan politieke partijen.

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 500 VII, nr. 7.



Het voorontwerp houdt in dat een politieke partij giften vanaf € 1 500 (per doneur) op jaarbasis openbaar moet maken. Dit geldt zowel voor giften van natuurlijke personen als voor giften van rechtspersonen. Verder moeten politieke partijen bekend maken welke rechtspersonen aan hen gelieerd zijn. Ook giften aan deze rechtspersonen vallen volgens het voorontwerp onder de verplichting tot openbaarmaking. Het voorontwerp voorziet ook in een sanctiebepaling. Bij overtreding van de bepalingen kan een boete van maximaal € 20 000 worden opgelegd.

### 3 PARTIJFINANCIERING INTERNATIONAAL

#### 3.1 Europese Unie

##### *Verordening*

In 2003 is de Verordening (EG) nr. 2004/2003 tot stand gekomen betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau. Met Verordening (EG) nr. 1524/2007 van 18 december 2007 is deze verordening ingrijpend gewijzigd, onder andere door de toevoeging van de figuur van de politieke stichting op Europees niveau. Dergelijke stichtingen zijn verbonden aan politieke partijen op Europees niveau en verrichten ondersteunende activiteiten voor die partij, zoals onderzoek, analyse en de organisatie van studiebijeenkomsten en opleidingen voor belanghebbenden, waaronder jongerenorganisaties.

##### *Voorwaarden voor de financiering*

Politieke partijen op Europees niveau kunnen een verzoek indienen om in aanmerking te komen voor financiering uit de algemene begroting van de Europese Unie (EU). Aan de partij worden de volgende eisen gesteld:

- De partij dient rechtspersoonlijkheid te bezitten in de lidstaat waar haar zetel gevestigd is.
- Zij eerbiedigt de beginselen waarop de EU is gegrondvest, te weten vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden alsmede de rechtstaat.
- Zij heeft deelgenomen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement of heeft het voornemen hiertoe.
- Zij is in ten minste een vierde van de lidstaten vertegenwoordigd door leden van het Europese parlement of leden van nationale of regionale parlementen of zij heeft in ten minste een vierde van de lidstaten bij de laatste verkiezingen voor het Europees parlement ten minste drie procent behaald van de in ieder van die lidstaten uitgebrachte stemmen.

Bij het eerste verzoek om financiering overlegt de partij een statuut waarin is vastgelegd bij welke organen de verantwoordelijkheid voor de politieke leiding en het financieel beheer berust. Ook moet in het statuut zijn vastgelegd bij welke organen of natuurlijke personen in de respectievelijke lidstaten de wettelijke vertegenwoordiging berust, in het bijzonder voor verwerving of vervreemding van roerende en onroerende goederen en voor het optreden in rechte. Naast het statuut moet ook het politiek programma met de doelstellingen van de partij te worden verstrekt.

De EU stelt de volgende verplichtingen in verband met de financiering van een politieke partij op Europees niveau:

- jaarlijkse publicatie van een staat van ontvangsten en uitgaven en een verklaring aangaande activa en passiva;
- het afleggen van een verklaring over de financieringsbronnen van de partij door overlegging van een lijst van donateurs met een opgave per donateur van het geschonken bedrag per jaar voor bedragen boven € 500;
- de partij aanvaardt geen:
  - anonieme donaties;
  - donaties uit de begrotingen van fracties in het Europees Parlement;
  - donaties van ondernemingen waarop de overheid rechtstreeks of indirect een overheersende rol kan uitoefenen, hetzij op grond van eigendom of financiële participatie, hetzij via de op de onderneming toepasselijke bepalingen;

- donaties van meer dan € 12 000 per jaar en per donateur van andere natuurlijke of rechtspersonen;
- donaties van overheden van derde landen.

#### *Bestedingsrestricties*

Financieringen van politieke partijen op Europees niveau vanuit de algemene begroting van de EU of uit enige andere bron mogen niet gebruikt worden voor rechtstreekse of zijdelingse financiering van andere politieke partijen, met name niet voor nationale partijen of kandidaten. Daarop blijven namelijk de nationale regelgevingen van toepassing.

Uit de begroting van de EU afkomstige financiering mag uitsluitend worden besteed voor uitgaven die rechtstreeks verband houden met de doelstellingen van het politieke programma van de partij. Deze uitgaven kunnen betrekking hebben op administratieve kosten, kosten in verband met logistieke steun, bijeenkomsten, onderzoek, grensoverschrijdende evenementen, studies, voorlichting en publicaties, maar ook op de financiering van campagnes voor de Europese verkiezingen. De financiering en de beperking van de verkiezingskosten voor de verkiezingen van het Europese Parlement worden echter in elke lidstaat door de nationale bepalingen geregeld.<sup>12</sup> Het nationale recht is ook van toepassing op de verkiezingskosten voor nationale verkiezingen en referenda.

#### *Hoogte subsidie en verdelingsgrondslagen*

Voor 2010 is een bedrag van circa € 11 miljoen beschikbaar gesteld voor politieke partijen en daarnaast ruim € 7 miljoen voor politieke stichtingen op Europees niveau.

De middelen worden als volgt verdeeld over de politieke partijen:

- 15% wordt gelijkelijk verdeeld;
- 85% wordt verdeeld over de partijen waarvan vertegenwoordigers zetelen in het Europees Parlement, in verhouding tot het aantal gekozen leden.

Financiering uit de algemene EU begroting mag niet meer bedragen dan 85% van de begroting van de politieke partij op Europees niveau.

Bijdragen van nationale politieke partijen die lid zijn van een politieke partij op Europees niveau of van natuurlijke personen die lid zijn van een politieke partij op Europees niveau zijn toegestaan. Zij mogen echter niet meer bedragen dan 40% van de jaarlijkse begroting van deze partij.

#### *Toezicht*

De verordening bevat bepalingen over het toezicht door het Europees Parlement. Europese politieke partijen moeten zich jaarlijks verantwoorden in een openbaar verslag en jaarlijks moet ook een audit plaatsvinden door een externe en onafhankelijke instantie. De verordening voorziet ook in bevoegdheden voor de Europese Rekenkamer. Middelen die politieke partijen op Europees niveau ten onrechte uit de algemene begroting van de EU hebben ontvangen, moeten aan die begroting worden terugbetaald.

#### *Verschillen tussen de Europese en de Nederlandse regelingen*

De regeling van de financiering van politieke partijen op Europees niveau wijkt af van de regeling die in Nederland geldt. Voor de subsidiëring gelden andere verdelingsgrondslagen en andere restricties voor de

<sup>12</sup> artikel 8 van de Akte betreffende de verkiezing van de leden in het Europese Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen.

besteding(sdoelen). In afwijking van de Nederlandse regeling bevat de verordening van de EU expliciete beperkingen aan de acceptatie van bepaalde (typen) donaties. De EU verordening bevat echter geen bepalingen omtrent de transparantie over giften van particulieren en rechtspersonen. Ook ontbreken sancties, anders dan terugbetaling van ten onrechte ontvangen subsidie.

#### *Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie*

Tegen Verordening 2004/2003 zijn bij het Europese Hof van Justitie diverse beroepszaken aangespannen.<sup>13</sup> De klagers betwistten niet alleen de noodzakelijkheid van de regeling, maar ook de inhoud ervan. Zo zou de verordening een schending inhouden van de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit. De verordening zou geen passende waarborgen bieden om te voorkomen dat de toegekende fondsen gebruikt worden voor nationale politieke partijen en de regeling zou kleinere fracties en fracties van minderheden discrimineren. Op 11 juli 2005 heeft het Gerecht van eerste aanleg deze drie beroepen niet-ontvankelijk verklaard.

### **3.2 Raad van Europa**

De Raad van Europa ontplooit verschillende initiatieven ter bevordering van de democratie en bestrijding van corruptie in de lidstaten. De financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes is een thema dat al jaren de aandacht heeft van de Raad. De Raad heeft verschillende publicaties hierover uitgebracht en bijeenkomsten en workshops georganiseerd. In 2003 heeft de Raad aanbevelingen vastgesteld voor de financiering van politieke partijen en van verkiezingscampagnes (zie § 3.2.1). Verder maakt het thema onderdeel uit van de visitierondes die plaatsvinden in de lidstaten behorend tot de *Group of States against corruption* (GRECO).<sup>14</sup> Ook in Nederland is een dergelijke visitatie uitgevoerd. Het evaluatierapport is in juni 2008 vastgesteld. In § 3.2.2 gaan wij hier nader op in.

#### *3.2.1 Aanbevelingen van de Raad van Europa*

De Raad van Europa (2003) heeft vanuit het streven om democratische principes te bevorderen aanbevelingen opgesteld voor de financiering van politieke partijen.<sup>15</sup> Nederland is lid van de Raad van Europa en van GRECO. Daarmee heeft Nederland zich gecommitteerd aan de aanbevelingen van de Raad van Europa.

Deze aanbevelingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Staatsbijdragen aan politieke partijen moeten beperkt blijven tot een redelijke omvang en zijn gebaseerd op objectieve, eerlijke en redelijke grondslagen. Wat in dit verband als redelijk wordt gezien, is niet nader gespecificeerd. Wel is bepaald dat de bijdragen van de Staat de onafhankelijkheid van politieke partijen niet mag aantasten.
- Bijdragen aan politieke partijen moeten door de staat worden gereguleerd om belangenconflicten te vermijden, transparantie over giften te bevorderen, geheime donaties te vermijden en om de onafhankelijkheid van politieke partijen te waarborgen.
- Er dienen waarborgen te zijn dat donaties openbaar worden gemaakt, in ieder geval donaties boven een bepaald (niet nader gespecificeerd) bedrag. De mogelijkheid moet worden overwogen om de bijdragen aan politieke partijen te maximeren. Ook moeten maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat vastgestelde plafonds worden omzeild.
- Bijdragen aan politieke partijen mogen fiscaal aftrekbaar zijn.

<sup>13</sup> de zaken T-13/04 van Bonde e.a., T-17/04 van Le Front National e.a. en T-40/04 van Emma Bonino e.a.

<sup>14</sup> Zie bijlage 1 voor een overzicht van de lidstaten van GRECO.

<sup>15</sup> *Recommendation Rec(2003)4* van 8 april 2003.

- Donaties van rechtspersonen aan politieke partijen moeten in de administratie en de verantwoordingen van deze rechtspersonen worden vastgelegd. Aandeelhouders of leden van deze rechtspersonen moeten worden geïnformeerd over deze donaties.
- De staat moet maatregelen nemen om te voorkomen of anders strikt te reguleren dat rechtspersonen die goederen of diensten leveren aan de overheid donaties doen aan politieke partijen.
- Rechtspersonen die onder het beheer van de staat of andere overheden staan, mogen geen donaties doen aan politieke partijen.
- De maatregelen rond bijdragen aan politieke partijen moeten ook van toepassing zijn op organisaties die gelieerd zijn aan de politieke partijen. Ook gelden ze naar analogie voor de financiering van verkiezingscampagnes, van kandidaten voor verkiezingen en van politieke activiteiten van gekozen volksvertegenwoordigers.
- De staat moet bijdragen van buitenlandse donoren verbieden of anders beperken.
- De staat moet overwegen grenzen te stellen aan de uitgaven van politieke partijen, bijvoorbeeld om excessieve uitgaven voor verkiezingscampagnes te voorkomen.
- Van alle (directe en indirecte) uitgaven van politieke partijen moet een boekhouding worden bijgehouden. Hetzelfde geldt voor uitgaven voor verkiezingscampagnes van politieke partijen, kandidatenlijsten en individuele kandidaten.
- Politieke partijen moeten de aard en waarde van donaties aan de partij registreren. Boven een bepaald bedrag moeten donoren geïdentificeerd worden in de boekhouding.
- Politieke partijen en daaraan gelieerde organisaties moeten een boekhouding bijhouden en (geconsolideerde) verantwoordingen opstellen.
- De verantwoordingen moeten ten minste jaarlijks worden overlegd aan een onafhankelijke autoriteit die toezicht houdt op de financiering van politieke partijen. De verantwoordingen (of minimaal samenvattingen daarvan) moeten ook ten minste jaarlijks openbaar worden gemaakt.
- Een onafhankelijke autoriteit moet toezien op de verantwoording door de politieke partijen en op de presentatie en publicatie daarvan.
- De staat moet bevorderen dat bij politie en justitie specialisten aanwezig zijn ter bestrijding van illegale financiering van politieke partijen en campagnes.
- Er moeten sancties zijn getroffen om de naleving van de regels voor de financiering van politieke partijen te bevorderen. Deze sancties moeten effectief en proportioneel zijn en inbreuken ontmoedigen.

### 3.2.2 GRECO-evaluatie

GRECO voert visitaties uit in de lidstaten om na te gaan of zij voldoen aan de richtlijnen om corruptie te voorkomen en te bestrijden. Daartoe behoort ook de evaluatie van de wijze waarop een land de transparantie over de financiering van politieke partijen heeft geregeld. In juni 2008 heeft GRECO een evaluatierapport over de situatie in Nederland uitgebracht.

GRECO concludeert in dat rapport dat het Nederlandse wettelijke kader voor de financiering van politieke partijen niet in overeenstemming is met de aanbevelingen die de Raad van Europa in haar *Recommendations* (2003) heeft opgesteld voor de bestrijding van corruptie in de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes. In het bijzonder bevat het

wettelijke kader in Nederland geen waarborg dat het electoraat voldoende toegang heeft tot informatie over de financiële belangen van politieke partijen (en andere groeperingen in het parlement). Verder is niet voorzien in voldoende toezicht en een effectief, evenwichtig en afschrikwekkend stelsel van strafmaatregelen.

GRECO ziet het Wetsontwerp financiering politieke partijen (zie § 2.3) als een eerste en belangrijke stap in de juiste richting, omdat dit wetsontwerp een erkenning betekent dat er veel te verbeteren valt aan het bestaande wettelijke kader inzake de financiering van politieke partijen en een aantal kritiekpunten uit het evaluatierapport aanpakt.

GRECO doet Nederland de volgende aanbevelingen:

- Verplicht alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement (politieke partijen en andere groeperingen) om een financieel jaarverslag in te dienen – inclusief informatie over inkomsten, uitgaven, schulden en activa – in een gestandaardiseerde opmaak (vergezeld van toepasselijke richtlijnen, indien nodig).
- Verplicht alle instanties die zijn vertegenwoordigd in het parlement 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.
- Verlaag de huidige drempel voor openbaarmaking in de Wet subsidiëring van politieke partijen voor (bedrijfs-)schenkingen van € 4 537,80 naar een geschikt niveau.
- Verbied schenkingen van personen van wie de identiteit niet bekend is bij de politieke partij/groepering/kandidaat.
- Breid de toepasselijkheid van toekomstige voorzieningen over schenkingen (en mogelijke begrenzingen aan schenkingen) uit naar plaatselijke en regionale/provinciale afdelingen van politieke partijen en zorg ervoor 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 (2003)4*.
- Neem maatregelen om de transparantie te vergroten rond geldinzamelingsacties door instanties die direct of indirect zijn verbonden met politieke partijen en andere groeperingen in het parlement.
- Neem maatregelen om 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.
- Neem maatregelen om transparantie te vergroten in inkomsten en uitgaven van politieke partijen op plaatselijk niveau.
- Stel onafhankelijk toezicht in op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes, in overeenstemming met artikel 14 van *Recommendation Rec(2003)4* en voorzie in een orgaan dat wordt belast met de uitvoering van dit toezicht (hoogstwaarschijnlijk wordt dit de Kiesraad) met voldoende bevoegdheden en financiële en personele middelen.
- Neem nadere maatregelen om het onafhankelijk en onpartijdig functioneren van de Kiesraad en zijn secretariaat te waarborgen bij zijn toekomstige controlerende taken ten aanzien van de regels voor partijfinanciering.



- Geef een duidelijke definitie van overtredingen van regels voor partijfinanciering en voer effectieve, evenwichtige en afschrikwekkende sancties in voor deze overtredingen.
- Verduidelijk de bepalingen over sancties in het Wetsontwerp financiering politieke partijen en waarborg dat de sancties voor overtredingen van regels kunnen worden opgelegd aan alle instanties waaraan het wetsontwerp verplichtingen oplegt.
- Voer passende sancties in voor minder ernstige overtredingen van de regels voor partijfinanciering, in aanvulling op de strafrechtelijke sancties voorzien in het Wetsontwerp financiering politieke partijen. Neem ook in overweging de Kiesraad de bevoegdheid toe te kennen om sancties op te leggen voor de minder ernstige overtredingen.
- Bied politieke partijen en verkiezingskandidaten advies en training over de regels voor partijfinanciering.

Op 3 september 2008 heeft de minister van BZK in een brief aan de Tweede Kamer<sup>16</sup> laten weten dat het kabinet de kritiek uit de GRECO-evaluatie onderschrijft. De aanbevelingen van GRECO zijn volgens de minister betrokken bij de aanpassing van het Wetsvoorstel financiering politieke partijen.

In aanvulling op de tekortkomingen die in de GRECO-evaluatie zijn vermeld, constateren wij overigens dat Nederland op meer punten afwijkt van de aanbevelingen van de Raad van Europa. Zo zijn er geen grenzen gesteld aan giften uit het buitenland en is er geen verbod op giften van rechtspersonen verbonden aan de overheid en van leveranciers van goederen of diensten aan de overheid. In Nederland zijn er evenmin grenzen gesteld aan de uitgaven van politieke partijen en ontbreken specialisten bij politie en justitie op dit terrein.<sup>17</sup>

Op 11 juni 2010 heeft GRECO (2010) een *compliance report* over Nederland vastgesteld, dat onder andere ingaat op de voortgang bij de implementatie van de aanbevelingen op het terrein van de transparantie over partijfinanciering. GRECO concludeert dat de voortgang teleurstellend is. Van de dertien aanbevelingen zijn er zes ten dele geïmplementeerd. De overige aanbevelingen zijn niet geïmplementeerd. De gedeeltelijke implementatie van de zes aanbevelingen baseert GRECO overigens in hoofdzaak op het gegeven dat maatregelen voorzien zijn in het Wetsontwerp financiering politieke partijen.

Zoals in § 2.3.2 aangegeven, hebben Kamerleden van GroenLinks en D66 eind november 2010 een voorontwerp van een initiatiefwet gepresenteerd voor de openbaarmaking van giften aan politieke partijen. Met dit initiatiefwetsontwerp wordt grotendeels aan de bezwaren van GRECO tegemoetgekomen tegen het huidige stelsel van openbaarmaking van giften. Het initiatiefvoorstel gaat overigens niet in op GRECO suggesties tot:

- maximering van giften door één organisatie of één persoon;
- het verstrekken van giften anders dan in geld;
- het verstrekken van giften door bedrijven die goederen of diensten leveren aan de overheid;
- giften afkomstig uit het buitenland;
- de organisatie van het toezicht op de juistheid en volledigheid van openbaar gemaakte giften;
- giften aan lokale afdelingen van partijen;
- maximering van de uitgaven door partijen, bijvoorbeeld voor verkiezingscampagnes.

<sup>16</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VII, nr. 77.

<sup>17</sup> Zie bijlage 2 voor een overzicht van de implementatie van de aanbevelingen van de Raad van Europa in Nederland.

### 3.3 Verenigde Naties

De *United Nations Convention against Corruption*, uit 2003, bevat de bepaling dat landen moeten streven naar transparantie bij de financiering van kandidaten voor politieke functies en politieke partijen (artikel 7(3)). Als uitvloeisel van de conventie is het *United Nations Democracy Fund* (UNDEF) opgezet dat vervolgens een meerjarig project van de *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) heeft gefinancierd op het terrein van «*political finance*». IFES heeft in november 2009 de publicatie *Political Finance Regulation: The Global Experience* uitgebracht. Deze publicatie geeft geen concrete richtlijnen, maar formuleert een aantal lessen die kunnen worden getrokken uit de studies naar de financiering van politieke partijen en campagnes en uit ervaringen op dat terrein.

In de eerste plaats stelt IFES vast dat geld onontbeerlijk is voor het bedrijven van democratische politiek. De regulering van de financiering van de politiek mag een gezonde concurrentie tussen politieke stromingen niet in de weg staan. Regulering is echter wel gewenst, want «*money is never an unproblematic part of the political system*», zo constateert IFES. De lokale omgeving en cultuur moet in de beschouwing worden betrokken als een strategie wordt ontwikkeld om de financiering van politieke partijen en kandidaten te reguleren. Effectieve regelgeving en openheid kunnen helpen om de negatieve effecten van geld in de politiek te beheersen, maar alleen als de regelgeving goed vorm wordt gegeven en goed wordt geïmplementeerd. Zo niet, dan kan regelgeving zelfs misbruikt worden om politieke tegenstanders te beperken in hun mogelijkheden. Effectief toezicht is volgens IFES ook een vereiste en moet zijn gebaseerd op transparantie.

IFES constateert in het rapport dat er ondanks de goede intenties nog veel werk te doen is. Van de 136 landen die per 1 september 2009 de *United Nations Convention against Corruption* hadden onderschreven, was er slechts van 107 landen voldoende informatie beschikbaar om te beoordelen of zij voldeden aan de eisen van openheid over de financiering van kandidaten voor politieke functies. Van de 107 landen hadden er 67 (57%) geen formele regels voor openheid over de inkomsten en uitgaven van kandidaten (zie ook § 4.2). Bovendien geeft IFES aan dat erkend moet worden dat er vaak een kloof bestaat tussen de formele regels en de naleving ervan. In een groot aantal landen schiet het toezicht in de praktijk tekort.

## 4 VERGELIJKENDE STUDIES

Voor dit rapport hebben we geïnventariseerd welke vergelijkende studies over partijfinanciering beschikbaar zijn. In § 4.1 gaan we in op twee studies over partijfinanciering in Europese landen. Het gaat om een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen, dat in opdracht van BZK is uitgevoerd, en een onderzoek van de Raad van Europa. In § 4.2 gaan we in op twee studies die ook partijfinanciering in landen buiten Europa behandelen. Het betreft een onderzoek van IFES, naar partijfinanciering in landen die de *United Nations Convention against Corruption* hebben onderschreven, en een studie van Michael Pinto-Duschinsky, die is verbonden aan de IFES.

### 4.1 Onderzoek naar partijfinanciering in Europese landen

#### 4.1.1 Rijksuniversiteit Groningen

In opdracht van het ministerie van BZK heeft het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar regelingen voor overheidssubsidies en giften voor politieke partijen in Europa. Het onderzoek ging niet in op subsidieverlening aan lokale of regionale partijen. In september 2010 heeft de minister van BZK dit onderzoek aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>18</sup>

Het onderzoek geeft een overzicht van de regelingen in België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk in relatie tot de regeling in Nederland. De onderzoekers hebben dit beeld aangevuld door bestudering van rapporten van GRECO over zes andere Europese landen: Estland, Letland, Luxemburg, Slovenië, Slowakije en IJsland.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de Nederlandse regelgeving, in de vorm van de Wet subsidiëring politieke partijen uit 1999, ten opzichte van vele andere landen in de EU bescheiden is.

Ook blijkt dat Nederland per inwoner een relatief klein bedrag aan subsidie verstrekt ten opzichte van andere landen, zie tabel 3.

**Tabel 4 Directe overheidssubsidie aan politieke partijen in Europese landen per inwoner (2008)**

Land	Bedrag in € per inwoner
IJsland	€ 10,53
Duitsland	€ 5,79
Luxemburg	€ 5,14
Oostenrijk	€ 5,11
Estland	€ 4,46
België	€ 1,89
Ierland	€ 1,35
Slovenië	€ 1,30
Frankrijk	€ 1,20
Nederland	€ 0,93
Slowakije	€ 0,92
Verenigd Koninkrijk	€ 0,04
Letland	n.a.
<b>Gemiddelde</b>	<b>€ 2,58</b>

Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen/Rijksuniversiteit Groningen

<sup>18</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 VII, nr. 72.

Wat betreft de subsidieverlening wijkt Nederland af van de overige landen doordat de subsidie in Nederland mede wordt bepaald aan de hand van het aantal betalende leden van een partij; in de andere landen geldt alleen het aantal stemmen en/of zetels als verdeelmaatstaf voor de subsidie. Nederland weegt verder het bestaan van wetenschappelijke instituten en het ledental van jongerenorganisaties mee in de subsidieverlening; in andere landen is dit niet het geval. In Duitsland kunnen jongerenorganisaties van politieke partijen overigens wel subsidie ontvangen op grond van andere wet- en regelgeving dan die voor partijfinanciering.

Het rapport gaat verder in op de beperkingen ten aanzien van giften voor politieke partijen. Tabel 4 geeft daarvan een overzicht voor de in de inventarisatie betrokken Europese landen, waarbij de onderzoekers het voorbehoud maken dat de GRECO-rapporten op onderdelen niet eenduidig zijn.

**Tabel 5 Regels voor giften aan politieke partijen in Europese landen: registratie, publicatie en beperkingen**

Land	Registratie	Publicatie	Beperkingen
België	Boven € 125	Alleen totale bedragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximaal € 500 aan één partij</li> <li>• Maximaal € 2 000 aan meer partijen</li> <li>• Alleen van natuurlijke personen</li> </ul>
Duitsland	Boven € 500 met naam en adres donateur	Boven € 10 000 met naam en adres donateur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximaal € 1 000 contant en beperkingen aan giften uit het buitenland</li> </ul>
Estland	Alle giften	Alle giften: naam en adres donateur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alleen natuurlijke personen</li> <li>• Niet anoniem</li> </ul>
Frankrijk	Boven € 3 000 met naam en adres donateur	Alleen totale bedragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximaal € 150 contant</li> <li>• Maximaal € 7 500 van één donateur</li> <li>• Alleen van natuurlijke personen</li> </ul>
Ierland	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Boven € 126,97</li> <li>– Boven € 5 078,95 met naam en adres donateur</li> </ul>	Totale bedragen en giften boven € 5 078,95 met naam en adres donateur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximaal € 126,97 anoniem</li> <li>• Maximaal € 6 348,79 met naam en adres</li> <li>• Alleen van personen of organisaties gevestigd in Ierland</li> </ul>
Letland	Alle giften	Alle giften: naam en adres donateur, datum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maximaal 16 000 Letse lats (ongeveer € 22 800)</li> <li>• Alleen natuurlijke personen zonder strafblad</li> </ul>
Luxemburg	Alle giften	Boven € 250	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alleen natuurlijke personen</li> </ul>
Nederland	Boven € 4 537,80	Indien rechtspersoon: boven € 4 537,80 met naam en adres of algemene aanduiding van categorie	Geen
Oostenrijk	Boven € 7 260 met naam en adres donateur	Alleen totale bedragen (per categorie donateur)	Geen
Slovenië	Boven € 3 638,40	Boven € 3 638,40 naam en adres donateur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet uit buitenland en niet van overheidsbedrijven e.d.</li> <li>• Max. € 12 128</li> </ul>
Slowakije	Alle giften	Alle giften	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niet uit buitenland en niet van overheidsbedrijven e.d.</li> <li>• Niet anoniem</li> </ul>
Verenigd Koninkrijk	Boven € 268 naam en adres donateur	Giften boven € 6 700 met naam donateur en boven € 1 300 aan partijafdelingen of individuele leden (kandidaten); adressen van organisaties worden wel gepubliceerd, van natuurlijke personen niet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alleen van personen of organisaties die in het Verenigd Koninkrijk ingeschreven zijn</li> </ul>
IJsland	Alle giften van rechtspersonen	Alleen namen van rechtspersonen en totale bedragen	Maximaal 300 000 IJslandse kronen (ongeveer € 2 488)

Bron: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen/Rijksuniversiteit Groningen

De meest opvallende verschillen tussen Nederland en de overige landen zijn als volgt samen te vatten:

- Met uitzondering van Oostenrijk hanteren de andere landen strengere regels voor giften aan partijen dan in Nederland. Dit betreft vooral de registratie van en openbaarheid over ontvangen giften. In Nederland moeten giften van meer dan € 4 537,80 individueel worden geregistreerd. Alleen in Oostenrijk wordt een hogere grens gehanteerd (€ 7 260). In vijf landen moeten alle giften worden geregistreerd (in IJsland alleen als het om giften van rechtspersonen gaat).
- In meeste onderzochte landen gelden beperkingen voor het type donor (geen rechtspersonen, geen anonieme donoren, geen buitenlandse donoren) en/of het maximum te schenken bedrag. Oostenrijk en Nederland vormen hierop de belangrijkste uitzonderingen.
- In de meeste landen wordt het toezicht op de naleving van de bepalingen rond giften uitgeoefend door speciale instanties of commissies. In enkele landen (Oostenrijk, Luxemburg, Slovenië en IJsland) heeft de rekenkamer hierin een rol gekregen.
- Alle onderzochte landen, met uitzondering van Nederland, kennen sancties in de vorm van een geldboete of, bij ernstige overtredingen, gevangenisstraf voor (bestuurders van) partijen die de wettelijk verplichte informatie over giften niet leveren.

#### 4.1.2 Onderzoek Raad van Europa

De Raad van Europa (2003) heeft in december 2003 het rapport *Financing political parties and election campaigns – guidelines* uitgebracht. Het rapport geeft een toelichting op de aanbevelingen van de Raad, die zijn vastgelegd in *Recommendation Rec(2003)4* (zie § 3.2.1). Verder bevat het rapport op onderdelen ook een overzicht van de regelingen voor partijfinanciering in de Europese landen.

Het rapport besteedt aandacht aan de subsidiëring van politieke partijen, maar geeft hiervan geen overzicht per land. Wat betreft de regels die gelden voor private financiering van politieke partijen en campagnes bevat het rapport wel gegevens per land, zie tabel 5.



**Tabel 6 Regelgeving partijfinanciering in Europese landen per 2003**

Country	Finance law	Disclosure and/or reporting	Limits on private donations	Limits/bans on corporate donations	Limits/bans on foreign donations	Limits on expenditures
Albania	yes	no	no	no	yes (limit)	no
Austria	yes	yes	no	no	no	no
Belgium	yes	yes	yes	yes (ban)	no	yes (party / campaign)
Croatia	yes	yes	no	no	no	no
Czech Republic	yes	yes	no	n/a	yes (ban)	no
Denmark	yes	n/a	no	no	n/a	n/a
Estonia	yes	yes	no	no	yes (limit)	no
Finland	no	n/a	no	no	no	n/a
France	yes	yes	yes	yes (ban)	yes (limit)	yes (campaign)
Georgia	yes	yes	yes	yes	yes (limit)	yes (party / campaign)
Italy	yes	yes	no	no	no	yes (campaign)
Latvia	yes	yes	yes	yes (limit)	yes (ban)	no
Lithuania	yes	yes	no	yes (limit)	yes (limit)	yes (campaign)
Luxembourg	yes	no	no	no	no	n/a
Moldova	yes	yes	no	no	yes (ban)	no
Netherlands	yes	yes	no	no	no	no
Norway	no	yes	no	no	no	n/a
Poland	yes	yes	no	no	yes (ban)	no
Portugal	yes	yes	yes	yes (limit)	yes (limit)	yes (party/campaign)
Romania	yes	yes	yes	yes (limit)	yes (limit)	no
Russian Federation	yes	yes	yes	no	yes (ban)	yes (party/campaign)
Slovak republic	yes	yes	no	no	yes (ban)	yes (campaign)
Slovenia	yes	yes	yes	yes (limit)	yes (ban)	n/a
Spain	yes	yes	yes	yes (limit)	yes (limit)	yes (campaign)
Sweden	no	yes	no	no	no	no
FYR Macedonia	yes	yes	yes	yes (limit)	yes (ban)	yes
Switzerland	no	no	no	no	no	no
Ukraine	n/a	yes	yes	n/a	yes (ban)	yes
United Kingdom	yes	yes	no	no	no	yes (campaign)

Bron: Raad van Europa

Uit deze tabel blijkt dat 24 van de 29 landen (83%) wetgeving hebben op het terrein van partijfinanciering en dat eveneens 24 landen regels stellen aan de verantwoording en de openbaarheid daarvan. Een minderheid van de landen heeft limieten gesteld aan donaties van natuurlijke personen en/of van rechtspersonen. Van deze landen staan België en Frankrijk donaties van rechtspersonen in het geheel niet toe. Een meerderheid van de landen verbiedt donaties vanuit het buitenland of stelt daar limieten aan. Nederland behoort tot de twaalf landen waar geen beperkingen gelden voor donaties uit het buitenland.

#### 4.2 Onderzoek naar partijfinanciering wereldwijd

IFES heeft in het rapport *Political Finance Regulation: The Global Experience* uit 2009 een tabel opgenomen waarin voor de landen die de *United Nations Convention against Corruption* hebben onderschreven is aangegeven of in deze landen regels gelden voor de transparantie over de financiering van politieke partijen en kandidaten.

**Table 7 UNCAC state parties with disclosure systems (article 7(3) UNCAC) – Bron: IFES**

UNCAC State Party	Party disc.	Cand. discl.	UNCAC State Party	Party discl.	Cand. discl.	UNCAC State Party	Party discl.	Cand. discl.
Afghanistan	yes	yes	Gabon	no	no	Nigeria	yes	no
Albania	yes	no	Georgia	yes	yes	Norway	yes	no
Algeria	no	yes	Ghana	yes	yes	Pakistan	yes	no
Angola	no	yes	Greece	yes	yes	Palau	no	n/a
Antigua and Barbuda	no	yes	Guatemala	yes	no	Panama	yes	yes
Argentina	yes	yes	Guinea Bissau	no	no	Papua New Guinea	yes	n/a
Armenia	yes	yes	Guyana	no	yes	Paraguay	yes	no
Australia	yes	yes	Honduras	yes	no	Peru	yes	no
Austria	yes	no	Hungary	yes	no	Philippines	yes	yes
Azerbaijan	yes	yes	Indonesia	yes	no	Poland	yes	yes
Bahamas	no	no	Iran	n/a	n/a	Portugal	yes	yes
Bangladesh	no	no	Iraq	n/a	n/a	Qatar	n/a	n/a
Belarus	yes	yes	Israel	yes	yes	Romania	yes	no
Belgium	yes	no	Jamaica	no	yes	Russia	yes	yes
Benin	yes	yes	Jordan	n/a	n/a	Rwanda	yes	no
Bolivia	yes	no	Kazakhstan	yes	yes	Sao Toe & Principe	yes	n/a
Bosnia & Herzegovina	yes	no	Kenya	yes	no	Senegal	no	no
Brazil	yes	yes	Korea, Rep.	yes	yes	Serbia	yes	no
Brunei Darussalam	no	no	Kuwait	n/a	n/a	Seychelles	yes	n/a
Bulgaria	yes	no	Kyrgyzstan	no	yes	Sierra Leone	yes	no
Burkina Faso	no	no	Latvia	yes	no	Slovakia	yes	yes
Burundi	no	no	Lebanon	no	yes	Slovenia	yes	yes
Cambodia	yes	no	Lesotho	yes	n/a	South Africa	yes	no
Cameroon	no	no	Liberia	yes	yes	Spain	yes	yes
Canada	yes	yes	Libya	n/a	n/a	Sri Lanka	n/a	yes
Cape Verde	yes	yes	Lithuania	yes	no	Sweden	no	no
Central African Rep.	no	n/a	Luxembourg	yes	no	Tajikistan	yes	yes
Chile	yes	yes	Macedonia	yes	no	Tanzania	no	no
China	no	no	Madagascar	no	n/a	Timor Leste	yes	n/a
Colombia	yes	yes	Malawi	no	no	Togo	n/a	n/a
Congo, Republic	no	no	Malaysia	no	n/a	Trinidad & Tobago	no	yes
Costa Rica	yes	no	Maldives	n/a	n/a	Tunisia	n/a	n/a
Croatia	yes	n/a	Mali	yes	n/a	Turkey	yes	no
Cuba	no	no	Malta	no	yes	Turkmenistan	n/a	n/a
Cyprus	no	no	Moldova	yes	no	Uganda	yes	no
Denmark	no	no	Mauritania	n/a	n/a	United Arab Emirates	n/a	n/a
Djibouti	no	no	Mauritius	no	n/a	United Kingdom	yes	yes
Dominican Republic	yes	no	Mexico	yes	no	United States of America	yes	yes
Ecuador	no	no	Mongolia	n/a	n/a	Uruguay	no	no
Egypt	n/a	yes	Montenegro	yes	no	Uzbekistan	yes	n/a
El Salvador	yes	no	Morocco	yes	no	Venezuela	yes	no
Ethiopia	no	no	Mozambique	yes	yes	Viet Nam	n/a	n/a
Fiji	no	no	Namibia	no	n/a	Yemen	yes	yes
Finland	no	yes	Netherlands	yes	no	Zambia	no	no
France	yes	yes	Nicaragua	yes	no	Zimbabwe	yes	yes
			Niger	yes	n/a			

Uit tabel 6 blijkt dat 81 van de 136 landen regels hebben voor de transparantie over de financiering van politieke partijen en 46 van de 136 landen voor de financiering van kandidaten voor politieke functies. De overige landen hebben dergelijke regels niet of er was geen informatie beschikbaar over eventuele regelingen op dit terrein.

Een andere bron is een artikel van Michael Pinto-Duschinsky (2002), die is verbonden aan IFES. In een artikel uit oktober 2002 heeft hij de resultaten gepubliceerd van een inventarisatie van regelgeving en subsidies in 104 landen. De volgende tabel geeft een samenvattend beeld van de resultaten van dat onderzoek.

**Tabel 8 Inventarisatie regelgeving partijfinanciering in 104 landen**

<b>Regelingen</b>	<b>Percentage van de 104 landen waar de regeling bestaat</b>
Enige vorm van verantwoordingseisen ( <i>disclosure rules</i> )	62
Verbod (geheel of gedeeltelijk) van donaties uit het buitenland	49
Limieten voor campagne-uitgaven	41
Openbaarheidseisen (gehele of gedeeltelijke) over individuele donoren	32
Limieten aan donaties	28
Verbod op betaalde televisiereclame	22
Verbod (geheel of gedeeltelijk) op bedrijfsdonaties	16
Compleet verbod van bedrijfsdonaties	8
<b>Overheidssubsidies</b>	
Gratis politieke radio-/televisiezendtijd	79
Directe subsidies	59
Bijdragen in nature (anders dan zendtijd)	49
Belastingaf trek van politieke donaties	18

*Bron: Michael Pinto-Duschinsky (2002)*

Als we deze cijfers vergelijken met het onderzoek van de Raad van Europa (zie § 4.1.2), dan blijkt dat de Europese landen in het algemeen wat striktere regelgeving hebben dan gemiddeld in de 104 landen die zijn betrokken in de inventarisatie van Michael Pinto-Duschinsky. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de regels op het gebied van het afleggen van verantwoording, donaties uit het buitenland en het stellen van limieten aan donaties van personen en/of bedrijven.

## 5 CONCLUSIES

De financiering van politieke partijen is een belangrijk onderwerp voor de integriteit en transparantie van het openbaar bestuur.

De vigerende Nederlandse wetgeving voor de financiering van politieke partijen voorziet in subsidiëring door de overheid en beperkte regels voor giften en andere private financieringsbronnen.

### *Overheidssubsidie voor politieke partijen*

In Nederland zijn de subsidiebedragen per hoofd van de bevolking in relatie tot andere Europese landen vrij laag. Een bijzonderheid van de subsidieregeling in Nederland is dat deze gedeeltelijk afhankelijk is van de aantallen betalende leden van de partijen. In andere landen speelt alleen het aantal zetels in het parlement of het aantal stemmen een rol.

In verhouding tot andere Europese landen is het ook bijzonder dat de subsidie mede wordt bepaald door het al dan niet hebben van een wetenschappelijk instituut en een jongerenorganisatie binnen de partij.

### *Private financieringsbronnen*

Nederland is terughoudend in de regulering van giften en andere private financieringsbronnen van politieke partijen. Nederland voldoet daardoor niet aan verschillende aanbevelingen van de Raad van Europa. Er worden nauwelijks of geen beperkingen opgelegd aan (de bronnen van) giften. In relatie tot andere Europese landen is het grensbedrag waarboven giften openbaar gemaakt moeten worden hoog.

### *Transparantie*

Giften die niet afkomstig zijn van natuurlijke personen moeten bij bedragen van € 4 537,80 of meer openbaar worden gemaakt in het financieel verslag van de partij. De naam van de geveer moet daarbij vermeld worden, tenzij de geveer daar bezwaar tegen heeft. Het blijkt niet (eenvoudig) mogelijk te zijn om via internet de jaarverslagen van alle politieke partijen te verkrijgen en te raadplegen.

Volgens het evaluatierapport van GRECO heeft het publiek in Nederland onvoldoende toegang tot informatie over de financiële belangen van politieke partijen. Ook concludeert GRECO dat adequaat toezicht en sancties ontbreken.

### *Ontwikkeling in wet- en regelgeving*

Al jaren heeft het Ministerie van BZK een wetsontwerp in voorbereiding dat een deel van de tekortkomingen van de huidige Wet subsidiëring politieke partijen moet wegnemen. Het is nog onduidelijk wanneer het Wetsontwerp financiering politieke partijen aan de Raad van State voorgelegd zal worden. Ook is nog onduidelijk of het wetsontwerp alle tekortkomingen zal wegnemen. Met de op 7 december 2010 aangenomen motie Heijnen heeft de Tweede Kamer de minister van BZK gevraagd om het wetsvoorstel vóór 1 maart 2011 in te dienen. Daarnaast hebben de Kamerleden Dibi en Schouw eind november 2010 een voorontwerp van een initiatiefwet gepresenteerd voor de openbaarmaking van giften aan politieke partijen.

Om de transparantie van de financiering van politieke partijen te bevorderen, is het van belang dat nieuwe wetgeving tegemoet komt aan de aanbevelingen van de Raad van Europa voor partijfinanciering.

## **6 REACTIE MINISTER VAN BZK**

Met een brief van 19 januari 2011 heeft de minister van BZK gereageerd op ons rapport *Financiering politieke partijen*. Hieronder geven wij zijn reactie kort weer. De volledige brief staat op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl). De reactie van de minister gaf ons geen aanleiding tot een nawoord.

De minister beschouwt ons rapport als een gedegen studie en geeft aan dat onze conclusies hem geen aanleiding voor commentaar of opmerkingen geven. Verder schrijft de minister dat hij afgelopen najaar bij de behandeling van de Begroting 2011 van het Ministerie van BZK aan de Tweede Kamer heeft gemeld dat hij van oordeel is dat er breed behoefte bestaat aan regels over de giften aan politieke partijen. Hij beziet momenteel het wetsvoorstel dat door het vorige kabinet is voorbereid. Zijn inzet is erop gericht om zo snel mogelijk tot indiening over te gaan.

## BIJLAGE 1 LIDSTATEN GRECO

Naam lidstaat	Datum toetreding
Albanië	27-04-2001
Andorra	28-01-2005
Armenië	20-01-2004
Azerbaidjan	01-06-2004
België	01-05-1999
Bosnië-Herzegovina	25-02-2000
Bulgarije	01-05-1999
Cyprus	01-05-1999
Denemarken	03-08-2000
Duitsland	01-05-1999
Estland	01-05-1999
Finland	01-05-1999
Frankrijk	01-05-1999
Georgië	16-09-1999
Griekenland	01-05-1999
Hongarije	09-07-1999
IJsland	01-05-1999
Ierland	01-05-1999
Italië	30-06-2007
Kroatië	02-12-2000
Letland	27-07-2000
Liechtenstein	01-01-2010
Litouwen	01-05-1999
Luxemburg	01-05-1999
Malta	11-05-2001
Moldavië	28-06-2001
Monaco	01-07-2007
Montenegro	06-06-2006
Nederland	18-12-2001
Noorwegen	06-01-2001
Oekraïne	01-01-2006
Oostenrijk	01-12-2006
Polen	20-05-1999
Portugal	01-01-2002
Roemenië	01-05-1999
Rusland	01-02-2007
Servië	01-04-2003
Slowakije	01-05-1999
Slovenië	01-05-1999
Spanje	01-05-1999
Tsjechië	09-02-2002
Turkije	01-01-2004
Verenigd Koninkrijk	18-09-1999
Voormalige Joegoslavische republiek Macedonië	07-10-2000
Zweden	01-05-1999
Zwitserland	01-07-2006

## BIJLAGE 2 IMPLEMENTATIE AANBEVELINGEN RAAD VAN EUROPA IN NEDERLAND

Aanbevelingen Raad van Europa	Situatie in Nederland ultimo 2010
Staatsbijdragen aan politieke partijen moeten beperkt blijven tot een redelijke omvang en zijn gebaseerd op objectieve, eerlijke en redelijke grondslagen. De bijdragen van de Staat mogen de onafhankelijkheid van politieke partijen niet mag aantasten.	De WSPP geeft invulling aan deze aanbeveling.
Bijdragen aan politieke partijen moeten door de staat worden gereguleerd om belangenconflicten te vermijden, transparantie over giften te bevorderen, geheime donaties te vermijden en om de onafhankelijkheid van politieke partijen te waarborgen.	Artikel 18 van de WSPP geeft hier een beperkte invulling aan.
Er dienen waarborgen te zijn dat donaties openbaar worden gemaakt, in ieder geval donaties boven een bepaald (niet nader gespecificeerd) bedrag.	Artikel 18 van de WSPP geeft hier een beperkte invulling aan.
De mogelijkheid moet worden overwogen om de bijdragen aan politieke partijen te maximeren. Ook moeten maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat vastgestelde plafonds worden omzeild.	Niet geïmplementeerd.
Bijdragen aan politieke partijen mogen fiscaal aftrekbaar zijn.	Hieraan is voldaan.
Donaties van rechtspersonen aan politieke partijen moeten in de administratie en de verantwoordingen van deze rechtspersonen worden vastgelegd. Aandeelhouders of leden van deze rechtspersonen moeten worden geïnformeerd over deze donaties.	De WSPP geeft een beperkte invulling aan deze aanbeveling.
De staat moet maatregelen nemen om te voorkomen of anders strikt te reguleren dat rechtspersonen die goederen of diensten leveren aan de overheid donaties doen aan politieke partijen.	Niet geïmplementeerd.
Rechtspersonen die onder het beheer van de staat of andere overheden staan, mogen geen donaties doen aan politieke partijen.	Niet geïmplementeerd.
De maatregelen rond bijdragen aan politieke partijen moeten ook van toepassing zijn op organisaties die gelieerd zijn aan de politieke partijen. Ook gelden ze naar analogie voor de financiering van verkiezingscampagnes, van kandidaten voor verkiezingen en van politieke activiteiten van gekozen volksvertegenwoordigers.	Niet geïmplementeerd.
De staat moet bijdragen van buitenlandse donoren verbieden of anders beperken.	Niet geïmplementeerd.
De staat moet overwegen grenzen te stellen aan de uitgaven van politieke partijen, bijvoorbeeld om excessieve uitgaven voor verkiezingscampagnes te voorkomen.	Niet geïmplementeerd.
Van alle (directe en indirecte) uitgaven van politieke partijen moet een boekhouding worden bijgehouden. Hetzelfde geldt voor uitgaven voor verkiezingscampagnes van politieke partijen, kandidatenlijsten en individuele kandidaten.	De WSPP geeft invulling aan deze aanbeveling voor politieke partijen die overheidssubsidie ontvangen.



Aanbevelingen Raad van Europa	Situatie in Nederland ultimo 2010
Politieke partijen moeten de aard en waarde van donaties aan de partij registreren. Boven een bepaald bedrag moeten donoren geïdentificeerd worden in de boekhouding.	Artikel 18 van de WSPP geeft hier een beperkte invulling aan.
Politieke partijen en daaraan gelieerde organisaties moeten een boekhouding bijhouden en (geconsolideerde) verantwoordingen opstellen.	De WSPP geeft invulling aan deze aanbeveling voor politieke partijen die overheidssubsidie ontvangen.
De verantwoordingen moeten ten minste jaarlijks worden overlegd aan een onafhankelijke autoriteit die toezicht houdt op de financiering van politieke partijen. De verantwoordingen (of minimaal samenvattingen daarvan) moeten ook ten minste jaarlijks openbaar worden gemaakt.	Niet geïmplementeerd.
Een onafhankelijke autoriteit moet toezien op de verantwoording door de politieke partijen en op de presentatie en publicatie daarvan.	Niet geïmplementeerd.
De staat moet bevorderen dat bij politie en justitie specialisten aanwezig zijn ter bestrijding van illegale financiering van politieke partijen en campagnes.	Niet geïmplementeerd.
Er moeten sancties zijn getroffen om de naleving van de regels voor de financiering van politieke partijen te bevorderen. Deze sancties moeten effectief en proportioneel zijn en inbreuken ontmoedigen.	Niet geïmplementeerd.

## **AFKORTINGEN**

BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
GRECO	<i>Group of States against Corruption</i>
IFES	<i>International Foundation for Electoral Systems</i>
NIMD	Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie
OSF	Onafhankelijke Senaatsfractie
VN	Verenigde Naties
WSPP	Wet subsidiëring politieke partijen
UNCAC	<i>United Nations Convention Against Corruption</i>
UNDEF	<i>United Nations Democracy Fund</i>

## LITERATUUR

### Publicaties

Algemene Rekenkamer (2008). *Signaleren van fraude*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 388, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Rapport bij het jaarverslag 2009 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 V, nr. 2. Den Haag: Sdu

Biezen, Ingrid van (2003). *Financing political parties and election campaigns – guidelines*. Straatsburg: Council of Europe Publishing.

BZK (2000). *Notitie financiering politieke partijen*. Den Haag.

BZK (2002). *Notitie herijking Wet subsidiëring politieke partijen*. Den Haag.

BZK (2007). *Vaststellingsbesluiten subsidies voor het jaar 2 006 op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen*. Den Haag.

BZK (2007a). *Brochure Subsidiëring politieke partijen*. Den Haag.

BZK (2008). *Brief van de minister van BZK over het GRECO evaluatie-rapport*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VII, nr. 77. Den Haag: Sdu.

College Bescherming Persoonsgegevens (2002). *Giften aan politieke partijen*. Den Haag.

Dragstra, Laurens (2008). *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

EU (2003). *Verordening (EG) Nr. 2004/2003 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau*. Brussel.

EU (2005). *Verordening (EG) Nr. 1 524/2007 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EG) Nr. 2004/2003 betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau*. Brussel.

EU – Directorate-General for Finance (2009). *2010 annual work programme of grants managed by the Directorate-General for Finance*. Brussel.

EU – Directorate-General for Finance (2009a). *Grants from the European Parliament to political parties at European level 2004–2009*. Brussel.

EU – Directorate-General for Finance (2009b). *Grants from the European Parliament to political foundations at European level 2008–2009*. Brussel.

Europees Parlement (2005). *Verslag over de tenuitvoerlegging van het financieringsstelsel voor politieke partijen op Europees niveau*. Brussel.

Europese Hof van Justitie (2004). *Beroep ingesteld door Jens Peter Bonde en anderen tegen Europees Parlement en Raad van de EU (zaak T-13/04)*. Luxemburg: Publicatieblad van de EU; C71/34

GRECO (2008). *Evaluatierapport over Nederland inzake «Transparantie in de financiering van politieke partijen» (derde evaluatieronde)*. Straatsburg.

GRECO (2010). *Compliance report on The Netherlands – Transparency of party funding (third evaluation round)*. Straatsburg.

IFES (2009). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington.

Kiesraad (2006). *Advies over voostel van wet financiën politieke partijen*. Den Haag.

Lucardie, A.P.M. e.a. (2010). *Partijfinanciering in Europa: een vergelijkend onderzoek naar regelingen voor overheidssubsidies en giften voor politieke partijen*. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Rijksuniversiteit Groningen.

Nehmelman, R. (2000). *Ondoorzichtige partijfinanciering: De Wet Subsidiëring politieke partijen en de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen*. Groningen: Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Groningen.

Pinto-Duschinsky, Michael & Postnikov, Alexander (1999). *Campaign finance in foreign countries: Legal regulation and political practices (a comparative Legal survey and analysis)*. Washington: IFES

Pinto-Duschinsky, Michael (2002). *Financing politics: a global view*. Journal of Democracy Volume 13, Number 4 (October 2002). Washington.

Raad van Europa (2003). *Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*. Straatsburg.

Raad van Europa – European Commission for democracy through law (Venice Commission) (2000). *Report on the financing of political parties*. Straatsburg.

Raad van Europa – European Commission for democracy through law (Venice Commission) (2000a). *Guidelines for financing of political parties*. Straatsburg.

Raad van Europa – European Commission for democracy through law (Venice Commission) (2006). *Opinion on the prohibition of Financial contributions to political parties from foreign sources (no. 366/2006)*. Straatsburg.

Transparency International (2008). *Accountability and Transparency in Political Finance: why, how and What for?* TI Working Paper #01/2008. Berlijn.

Verenigde Naties (2003). United Nations Convention against Corruption (UNCAC); General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003. New York.

## **Wet- en regelgeving**

Comptabiliteitswet 1991

Kieswet 1989

Mediawet 2008

Regeling subsidiëring politieke partijen 1999

Radiozendtijdbesluit 2008–2009

Subsidieregeling vorming en scholing raadsleden 2009

Televisiezendtijdbesluit 2008–2009

United Nations convention against corruption

Wet openbaarheid van bestuur 1991

Wet subsidiëring politieke partijen 1999

Aangeboden aan de Voorzitter van  
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door  
de Algemene Rekenkamer

**Onderzoeksteam**

Dhr. drs. J.G.L. Benner RE RA (projectleider)  
Dhr. mr. H.J.L. Koot

**Voorlichting en tekstbegeleiding**

**Afdeling Communicatie**

Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
telefoon (070) 342 44 00  
fax (070) 342 41 30  
voorlichting@rekenkamer.nl  
www.rekenkamer.nl

**Uitgave**

Sdu Uitgevers

**Zetwerk en begeleiding**

Sdu Uitgevers  
afdeling Traffic  
e-mail traffic@sdu.nl

**Drukwerk**

DeltaHage Grafische Dienstverlening

**Omslag**

Corps Ontwerpers, Den Haag

**Fotografie**

Jan Everhard / Hollandse Hoogte

**Bestelling**

Sdu Klantenservice  
telefoon (070) 378 98 80  
fax (070) 378 97 83  
e-mail sdu@sdu.nl  
internet www.sdu.nl  
of via de boekhandel

ISBN 978 90 12 12362 4

NUR 823

