

## **- VOORONTWERP VAN WET -**

### **Voorstel van wet van de leden Halsema en Azough tot wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen in verband met openbaarmaking van giften aan leden van de Staten-Generaal**

#### **Nr. 2**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen in verband met openbaarmaking van giften aan leden van de Staten-Generaal;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### **ARTIKEL I**

Artikel 18 luidt als volgt:

1. a. Een gift aan een politieke partij van €1 000 of meer wordt door de partij openbaar gemaakt. Giften van een gever met een gezamenlijk bedrag van €1 000 of meer per jaar worden voor de toepassing van dit lid beschouwd als één gift.
- b. Het is een politieke partij niet toegestaan om giften van €25 000 of meer te ontvangen. Giften van een gever met een gezamenlijk bedrag van €25 000 of meer per jaar worden voor de toepassing van dit lid beschouwd als één gift.
2. a. Het eerste lid is ook van toepassing op giften aan leden van de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal, die niet tot een politieke partij behoren waarvan de aanduiding op grond van artikel G 1 van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer, en giften aan een rechtspersoon die erop is gericht of mede erop is gericht ten bate van een politieke partij en/of een lid van de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal activiteiten of werkzaamheden te verrichten.
- b. Politieke partijen en leden van de Staten-Generaal dienen aan Onze minister mede te delen welke rechtspersonen aan hen gelieerd zijn.
- c. Onze minister kan aanvullend op het onder b. gestelde aangeven welke andere rechtspersonen aan politieke partijen en leden van de Staten-Generaal gelieerd zijn.
3. Bij de openbaarmaking wordt de hoogte van het bedrag, de datum waarop de gift is gedaan en de naam van de gever vermeld. Indien de gever een rechtspersoon betreft en deze bezwaar heeft gemaakt tegen vermelding van zijn naam, kan deze achterwege blijven, met dien verstande dat in dat geval een omschrijving wordt gegeven van de categorie van instellingen of organisaties waartoe de gever behoort.
4. Het financieel verslag van een politieke partij vermeldt het totaal aan giften anders dan de contributies van de leden van de partij.
5. Onze minister stelt regels ten aanzien van de wijze van openbaarmaking van giften.

#### **ARTIKEL II**

Na artikel 18 wordt een nieuw artikel toegevoegd, dat luidt:

### **Artikel 18a**

1. Bij overtreding van artikel 18 kan onze minister een bestuurlijke boete opleggen van maximaal €20 000.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### **Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING**

*“Ik zweer (verklaar en beloof), dat ik, om iets in dit ambt te doen of te laten, rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte heb aangenomen of zal aannemen.”* (Uit de eed dan wel verklaring en belofte van leden van de Staten-Generaal bij aanvaarding van hun ambt.)

#### **1. Inleiding**

Voor politieke partijen geldt dat er transparantie moet zijn over de giften die aan deze partijen zijn gedaan. Deze transparantie is vastgelegd in de Wet subsidiëring politieke partijen. In deze wet is bepaald dat giften van bedrijven of instellingen boven een drempelbedrag openbaar gemaakt moeten worden. Een van de redenen voor opname van deze plicht tot openbaarheid is het risico dat gevers door het doen van giften invloed op (politieke) besluitvorming kunnen “kopen”. Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen zorgen ervoor dat de regelgeving rond openbaarheid van giften aan politieke partijen aangescherpt moet worden. Zo kampen veel politieke partijen met teruglopende ledenaantallen. Ook is er een trend waar te nemen dat partijen steeds meer geld steken in professionele (tussentijdse) en kostbare campagnes. Beide ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat partijen erop inzetten om meer inkomsten te genereren uit donaties, giften en sponsoring. Een andere belangrijke ontwikkeling is, dat gekozen politici niet vanzelfsprekend deel uit maken van een politieke partij. De huidige wetgeving biedt daarom niet in alle gevallen de garantie op het daadwerkelijk transparant zijn en het tegengaan van de genoemde “gekochte invloed”. Zo is de huidige wetgeving niet van toepassing op volksvertegenwoordigers die zich niet hebben verbonden aan een politieke partij, maar deel zijn van een “beweging” of een vereniging met slechts één lid (te weten de partijleider). Bovendien is de vraag of de huidige gehanteerde drempels juist zijn en is het volgens indiener nodig om de naleving van de wetgeving te versterken door het introduceren van sancties.

In de toelichting op het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen kondigt de regering aan te komen met een ‘tweede’ wetsvoorstel met voorstellen voor onder andere verlaging van de drempel van het openbaar maken van giften, het invoeren van een openbaarmakingvereiste voor gelieerde instellingen en stichtingen, de invoering van een maximumbedrag dat een natuurlijke of rechtspersoon op jaarbasis aan een politieke partij te

geven en het introduceren van sancties aan de niet-naleving van openbaarmakingvereisten. In mei 2006 meldt het ministerie van Binnenlandse Zaken dat de ministerraad akkoord is gegaan met het wetsvoorstel. Desondanks is dit tweede wetsvoorstel nog niet aan de Kamer gestuurd, terwijl het eerste voorstel al enige tijd van kracht is. Indiërs vinden dat er niet langer gewacht kan worden met het aanscherpen van de wetgeving. Daarom hebben zij ervoor gekozen zelf onderhavig wetsvoorstel in te dienen. Indien de Tweede en Eerste Kamer met het voorstel akkoord gaan, kan de wet inwerking treden ruim voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2011.

## **2. Nieuwe partijen**

De plicht tot openbaarmaking geldt op dit moment niet voor nieuwe politieke partijen. Slechts partijen, die vertegenwoordigd zijn in de Tweede of Eerste Kamer der Staten-Generaal krijgen subsidie van het rijk, en hebben de plicht om giften openbaar te maken. Indiërs vinden dat terecht. Nieuwe partijen, die nog niet vertegenwoordigd zijn in het parlement, komen op basis van de Wet subsidiëring politieke partijen niet in aanmerking van subsidiëring door het rijk. Bovendien zijn leden van deze partijen nog niet gekozen tot volksvertegenwoordiger en maken zij geen deel uit van het parlement. Zij hoeven dan ook hun giften niet openbaar te maken.

Geen gekozen volksvertegenwoordiger, geen openbaarmakingvereiste is kort gezegd de regel. Indiërs wil geen onnodig hoge drempels opwerpen voor nieuwe partijen die nog niet vertegenwoordigd zijn in het parlement. Al te stringente regelgeving voor deze nieuwe partijen zou de drempel voor deze partijen om deel uit te maken van het parlement te hoog maken. Indiërs vinden dit ongewenst, omdat bestaande partijen het verwijt zouden kunnen gelden dat zij daarmee de toegang van nieuwe partijen en bewegingen tot het parlement verkleinen.

Maar er is ook een categorie nieuwe partijen waarvoor indiërs wel een openbaarheidvereiste willen introduceren. Daarbij gaat het om partijen, bewegingen en andere groeperingen, waarbij gekozen volksvertegenwoordigers zijn aangesloten. Leden van de Staten-Generaal zijn na verkiezing in het parlement niet verplicht verbonden te zijn aan een politieke partij. Het ontbreken van een dergelijke verbintenis kan zijn ontstaan doordat een of meer leden aan de voorzitter van de Kamer laten weten dat zij geacht worden niet langer gelieerd te zijn aan de partij onder welke naam zij gekozen zijn bij de laatste verkiezingen. In het recente verleden heeft dit gespeeld bij de Lijst Pim Fortuijn. Ook na splitsing van fracties kan iets soortgelijks optreden. Nadat een of meerdere leden zich van een fractie hebben afgesplitst, dienen zij aan te geven wie van de fracties (de afgesplitste leden of de fractie waaruit zij zich hebben afgesplitst) geacht wordt de politieke partij onder wiens aanduiding zij zijn gekozen, te vertegenwoordigen. In het recente verleden gaat hier bijvoorbeeld om de groep-Lazrak, de groep-De Jong, de groep-Wilders en het lid Verdonk. Zij ontvangen geen partijsubsidie, maar wel een schadeloosstelling als parlementariër en een vergoeding voor onkosten en voor het inhuren van fractieondersteuning.

Daarnaast is er een trend waar te nemen dat er zogenaamde neveninstellingen opgericht worden met als doel het verrichten van werkzaamheden voor politieke partijen, bewegingen en/of gekozen volksvertegenwoordigers. Zo zijn de Stichting Vrienden van Rita en de B.V. Favorita opgericht om fondsen te werven voor de campagne van Trots op Nederland, de beweging welke het Tweede Kamerlid Verdonk heeft opgericht. Trots op Nederland is op dit moment geen politieke partij, maar het moge duidelijk zijn dat deze beweging en de genoemde neveninstellingen (mede) gericht zijn op het voeren van campagne voor het lid Verdonk. Als ander voorbeeld kan dienen de Stichting Vrienden van de PVV, die giften en donaties inzamelt ten behoeve van de Partij voor de Vrijheid.

### **3. Transparantie**

Transparantie zou volgens indiener moeten gelden voor alle politieke partijen én alle leden van de Staten-Generaal. In de Wet subsidiëring politieke partijen is alleen een openbaarmakingverplichting van giften opgenomen voor politieke partijen (verenigingen die geregistreerd zijn bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal). Indiener meent dat deze verplichting zou moeten gelden voor alle leden van de Staten-Generaal en alle aan hen gelieerde organisaties (rechtspersonen), ongeacht of deze organisatie een politieke partij is of een stichting, B.V. of andere rechtspersoon. Om een gelijk speelveld voor alle gekozen volksvertegenwoordigers en bestaande politieke partijen te creëren, wordt voorgesteld om artikel 18 van de Wet subsidiëring politieke partijen, waarin de openbaarmaking van giften wordt geregeld, ook van toepassing te verklaren op ‘rechtspersonen, niet zijnde politieke partijen, die activiteiten of werkzaamheden verrichten ten bate van of deels ten bate van leden van de Staten-Generaal’.

In de huidige samenstelling van de Eerste en Tweede Kamer zou deze openbaarmakingverplichting dus ook gaan gelden voor het lid Verdonk en de aan dit lid gelieerde organisaties en stichtingen, en voor de Partij voor de Vrijheid (PVV) en eventuele neveninstellingen. De PVV is opgericht door het lid Wilders, die zich vóór de verkiezingen voor de Tweede Kamer van 22 november 2006 afsplitste van de VVD-fractie. De PVV is een vereniging met slechts één lid, maar is wel als politieke partij geregistreerd bij de Tweede Kamer. Gesteld zou kunnen worden dat de vereniging PVV onder het huidige artikel 18 van de Wet subsidiëring politieke partijen valt, en daarmee openbaarheid moet verschaffen over giften aan de partij. Onduidelijk is echter of de PVV een actieve vereniging is die giften ontvangt en activiteiten uitvoert ten behoeve van de fractie van de PVV in de Tweede Kamer, en hierover verslag uitbrengt in een (financieel) jaarverslag. De PVV roept donateurs actief op giften te doen aan de stichting Vrienden van de PVV. Door de Wet subsidiëring politieke partijen aan te passen zoals indiener voorstelt, komt er ook voor partijen als de PVV helderheid over het bestaan van eventuele giften en de hoogte en de herkomst ervan.

In de huidige wet moeten politieke partijen hun giften openbaar maken via hun financieel verslag. In dit wetsvoorstel worden ook leden van de Staten-Generaal verplicht giften boven € 1000 openbaar te maken. Deze leden brengen geen financieel verslag uit. Ook van gelieerde rechtspersonen is dit niet altijd het geval. Daarom kiest indiener ervoor om de wijze van openbaarmaking te omschrijven in een ministeriële regeling. Hierbij kan hij zich voorstellen dat dit gebeurd via een financieel verslag, of via een website. Ook kan de minister ervoor kiezen een openbaar register in het leven te roepen.

### **4. Maximering giften**

Indiener meent dat transparantie over giften een eerste belangrijke stap is in het afleggen van verantwoording aan de kiezer. Het draagt bij aan de voorkóming van het “kopen” van invloed op politieke besluitvorming. Maar daarmee zijn we er nog niet. Openbaarmaking alleen zal niet kunnen voorkómen dat personen invloed proberen uit te oefenen op besluitvorming door het parlement, via het doen van aanzienlijke giften aan ene politieke partij of een lid van het parlement. Daarom stelt indiener voor om het ontvangen van giften door partijen en/of leden van de Staten-Generaal aan maximum bedrag te verbinden. Zij stellen voor een artikel op te nemen in de Wet subsidiëring politieke partijen dat het niet is toegestaan giften van één rechtspersoon te ontvangen die het bedrag van €25 000 te boven gaan.

### **5. Natuurlijke personen**

In de huidige Wet subsidiëring politieke partijen geldt de openbaarmakingplicht voor giften van niet-natuurlijke rechtspersonen. Indien er meent dat de doelstelling van de openbaarmakingverplichting, het voorkómen van ongewenste “gekochte” invloed, ook zou moeten gelden voor giften van natuurlijke personen. Het is immers niet hard te maken dat een gift van een persoon in alle gevallen vrij is van het objectief om invloed uit te oefenen op politieke besluitvorming. Gedacht kan worden aan een gift van een directeur/eigenaar van een onderneming of een voorzitter van een belangenvereniging. Ook voor dergelijke giften moet de openbaarmakingverplichting gelden om de schijn van belangenverstremgeling tegen te gaan. Daarom wordt voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel los te laten dat alleen giften van (niet-natuurlijke) rechtspersonen openbaar gemaakt moeten worden.

De openbaarmakingverplichting uit dit wetsvoorstel zal in veel gevallen ook gaan gelden voor de afdrachten van gekozen volksvertegenwoordigers. Een aantal partijen, waaronder PvdA, CDA, Sp en GroenLinks vragen van hun gekozen volksvertegenwoordigers (Kamerleden, raads- en statenleden) en bestuurders (wethouders, burgemeesters) een deel van hun toelage te doneren aan de partij. Deze afdrachten moeten gezien worden als giften aan de partij en daarmee openbaar gemaakt worden. Overigens geldt het maximumbedrag voor giften uit onderhavig wetsvoorstel ook voor dergelijke afdrachten.

## 6. Privacy

Het openbaar maken van gegevens over giften door natuurlijke personen betekent dat de gever bekend wordt. Dit raakt de privacy van de gever. De gegevens over giften kunnen namelijk gezien worden als informatie over de politieke voorkeur of gezindheid van een gever. De Wet bescherming persoonsgegevens schrijft in dergelijke situaties voor dat verwerking van dergelijke persoonsgegevens alleen is toegestaan als openbaarmaking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Het College Bescherming Persoonsgegevens is door de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken om advies gevraagd over de eventuele openbaarmaking van giften door natuurlijke personen<sup>3</sup>. Het CBP concludeert dat het waarborgen van de integriteit van politieke partijen, het tegengaan van ongewenste belangenverstremgeling en het bevorderen van de zuiverheid van het politieke proces op zichzelf wel kunnen worden beschouwd als zwaarwegende algemene belangen. Het CBP wijst er wel op dat duidelijk gemaakt moet worden dat er geen alternatieven die minder ingrijpend zijn en dat de ingreep duidelijk gemotiveerd moet worden. Indien er zal zijn wetsvoorstel voor advies aan het CBP toesturen, voorzien van een uitgebreide toelichting en motivatie. Hij voegt daaraan toe dat het doen van een donatie of gift aan een partij of Kamerlid niet per definitie gezien hoeft te worden als een uiting van een politieke gezindheid. Veel minder dan voor een lidmaatschap van een partij geldt voor een doen donatie dat deze niet handeling per se betekent dat de betrokkene het gedachtegoed van de partij onderschrijft.

In de huidige Wet subsidiëring politieke partijen bestaat de mogelijkheid dat een gever indien hij dat wenst anoniem kan blijven. In dat geval wordt slechts omschreven tot welke categorie van instellingen of organisaties de gever behoort. De openbaarmaking in onderhavige wet gaat ook gelden voor natuurlijke personen. Voor hen kan een omschrijving van de categorie van organisaties of instellingen uiteraard niet als alternatief dienen. Voor natuurlijke personen geldt in dit wetsvoorstel dan ook er geen mogelijkheid bestaat om anoniem te blijven. Indien er beseft zich dat dit ertoe zou kunnen leiden dat partijen meer moeite zullen ondervinden om donaties en giften van personen te werven. Zij vinden dit risico echter onvoldoende opwegen tegen het feit dat anonimiteit er in het geval van natuurlijke personen toe leidt dat er openbaarheid beperkt wordt tot het aantal giften en de hoogte ervan.

## 6. Situatie in andere landen

In enkele omliggende landen gelden uitgebreide regels ten aanzien van openbaarheid van giften en schenkingen en de mate waarin deze zijn toegestaan. In **België** moeten politieke partijen jaarlijks de identiteit van de natuurlijk personen registreren, die een gift van €124 of meer hebben gedaan. Een partij mag jaarlijks €496 van een zelfde gever ontvangen. Giften van rechtspersonen zijn niet toegestaan. Overtreding van de regels kan leiden tot verlies van (een gedeelte van) de subsidie. In **Duitsland** moeten giften opgenomen worden in het financieel jaarverslag van de partij. Niet elke gift is toegestaan in Duitsland. Zo mogen onder meer geen giften worden aangenomen van bedrijven of instellingen met een winstoogmerk of een charitatief of kerkelijk karakter, giften van een “professionele organisatie” die zijn gegeven met het oogmerk te worden doorgesluisd aan een politieke partij en giften die klaarblijkelijk zijn gedaan met het oog op verkrijgen van een specifiek economisch of politiek voordeel. Onterecht verkregen giften moeten worden teruggestort. In Groot-Brittannië moeten alle organisaties waaruit een politieke partij bestaat aangewezen worden. Voor dit geheel aan organisaties geldt dat elke gift aan een partijorganisatie van meer dan 5000 pond en elke gift aan een gelieerde organisatie van meer dan 1000 pond openbaar gemaakt moet worden. Anonieme giften moeten worden geweigerd. Een zeer uitgebreide regelgeving ten aanzien van partijdonaties geldt in de **Verenigde Staten**. Giften van 200 dollar per jaar of meer moeten openbaar gemaakt worden. Daarnaast gelden verschillende maxima voor giften aan partijen, congres- en senaatsleden, kandidaten en politieke organisaties. Afhankelijk van de herkomst van de gift geldt een maximum variërend van 1000 tot 25.000 dollar.

## 7. Leden van het Europees parlement

Ook Nederlandse leden van het Europees Parlement maken doorgaans deel uit van een politieke partij. Door het lidmaatschap van het Europees Parlement hebben deze leden zich te houden aan transparantieregels die zijn vastgelegd in het Reglement van Orde van het Europees Parlement. Deze behelzen onder andere openbaarmaking van alle giften die aan deze leden gedaan worden. Indiener vindt het daarom niet nodig om in dit wetsvoorstel ook regels voor leden van het Europees Parlement op te nemen.

## 8. Artikelsgewijs

### Artikel I

In dit artikel wordt een aantal wijzigingen in de Wet subsidiëring politieke partijen voorgesteld.

De belangrijkste wijziging betreft de maximering van giften. Een politieke partij mag geen jaarlijkse giften van €25.000,- of meer accepteren van één gever. Daarnaast dient elke gift van €1.000,- of meer openbaar gemaakt te worden. Voor deze transparantieregels, die ook voor de aan politieke partijen gelieerde organisaties gelden, maakt het niet uit of de gift afkomstig is van een natuurlijke of een rechtspersoon.

### Artikel II

In artikel 18a wordt de bevoegdheid geïntroduceerd om een bestuurlijke boete van maximaal €20.000,- op te leggen aan politieke partijen die zich niet aan de voorgestelde transparantieregels houden.

Halsema  
Azough