

ONDOORZICHTIGE PARTIJFINANCIERING

De Wet Subsidiëring politieke partijen en de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen

R. Nehmelman

1. Inleiding

Aan de financiering van politieke partijen is door de media in 1999 veel aandacht besteed. Deze aandacht kwam voornamelijk door onthullingen over het grootschalige partijfinancieringsschandaal in de Bondsrepubliek Duitsland. Niemand minder dan oud-bondskanselier H. Kohl speelde hierin de hoofdrol. Kohl had tijdens zijn kanselierschap aanzienlijke donaties ontvangen vanuit het bedrijfsleven en deze giften vervolgens illegaal doorgesluist naar zijn partij, de *Christlich Demokratische Union (CDU)*.¹ Niet alleen in Duitsland hebben zich dergelijke affaires voorgedaan. Zo leidde het 'Augusta-schandaal' in België uiteindelijk tot het aftreden van de toenmalige secretaris-generaal van de NAVO W. Claes. Deze zou als voorman van de Belgische Socialistische Partij betrokken zijn geweest bij een omkopingsschandaal waarbij helikopterfabrikant Augusta steekpenningen had betaald aan zijn partij voor het binnenhalen van een grote order. Ook in Groot-Brittannië leidde het bekend worden van het feit dat de verkiezingscampagne van de *Labour Party* van T. Blair in 1997 op grootschalige wijze was gefinancierd door het bedrijfsleven, tot veel commotie. Zowel de Belgische als de Britse wetgever zijn overgegaan tot de invoering van strenge regels met betrekking tot partijfinanciering, in het bijzonder ten aanzien van de wettelijke verplichting tot openbaarheid van de middelen van partijen.² Duitsland beschikte al over stringente regelgeving op dit terrein.

In het Nederlandse politieke bestel heeft de wetgever de kans laten liggen om tot een afdoende regeling van dit vraagstuk te komen. Weliswaar is sinds juli 1999 de Wet Subsidiëring politieke partijen van kracht geworden, maar deze regeling ziet slechts toe op de voorwaarden en verantwoording van de door de overheid beschikbaar gestelde financiële middelen aan politieke partijen. Slechts één artikel is gewijd aan de inkomsten uit giften die politieke partijen ontvangen. Hierin wordt gesteld dat deze openbaar gemaakt dienen te worden. Deze bepaling is echter volstrekt onvoldoende om een volwaardige transparantie van partijfinancieringsmiddelen te garanderen. Een dergelijke doorzichtigheid is voor het goed functioneren van een democratie echter noodzakelijk.

Wanneer bepaalde inkomsten afkomstig zijn uit de private sector, bestaat er een risico van ongeoorloofde belangenverstrengeling tussen de politieke partij en de desbetreffende private geldverstrekker.³ Een voorbeeld van een dergelijke (partij)financieringsbron is het verwerven van sponsorgelden vanuit het bedrijfsleven. Zo stelde VVD-voorzitter H.B. Eenhoorn onlangs dat zijn partij voornemens was om bij de volgende Tweede-Kamerverkiezingen zijn partij op grote schaal te laten steunen door het bedrijfsleven door middel van sponsoring. De recentelijk aangenomen wet zegt niets over het fenomeen sponsoring. Eenhoorn deed zijn uitspraken overigens op een ongelukkig tijdstip, namelijk op dezelfde dag waarop de 'Kohl'-affaire bekend werd.⁴ Gevolg was dat ook in Nederland discussie ontstond over de vraag op welke wijze politieke partijen gefinancierd dienden te worden en op welke wijze dat wettelijk geregeld zou moeten worden. Daarbij werd de vraag gesteld of sponsoring niet geheel bij wet verboden zou dienen te worden en of de overheidssubsidie niet fors zou moeten worden verhoogd. In deze vragen schuilt een dilemma van partijfinanciering. Van wie moet een politieke partij financieel afhankelijk zijn? Van de leden zelf, van de overheid of wellicht van het bedrijfsleven?

Op dit vraagstuk zal in deze bijdrage dieper worden ingegaan. Eerst zal worden stilgestaan bij de nieuwe wettelijke regeling inzake overheidssubsidiëring van politieke partijen. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de specifieke problematiek die zich voordoet bij de giften aan en de sponsoring van politieke partijen. Daarbij zal kort ingegaan worden op andere partijfinancieringsmiddelen. Ten slotte wordt in de conclusie bepleit dat de beste optie binnen het democratische bestel gelegen is in een zo volledig mogelijke transparantie van partijfinanciering, gebaseerd op een afdoende wettelijke regeling.

2. Moeilijke financiële tijden en de introductie en toename van overheidssubsidiëring

A. Kuyper, de voorman van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP), waarschuwde zijn achterban in 1901 reeds met de volgende opmerking: 'Het eenige dat U nog ontbreekt en dat mag ik U niet verzwijgen, is een doeltreffende regeling om Uw krijgskas steeds gevuld te houden. Want ook bij deze worsteling blijft geld een der zenuwen van de oorlog.'⁵ Vanaf de oprichting van de eerste politieke vereniging waren alle partijen in deze worsteling verwickeld. Met enige schommelingen zagen zij vooral vanaf de jaren zestig hun ledental dalen. Terwijl de contributie-inkomsten daalden, namen de uitgaven van de partijen toe, met name voor de verkiezingscampagnes. Dit noopte hen op zoek te gaan naar andere financieringsmiddelen, waarbij zij vooral naar de staat keken.⁶ In deze paragraaf volgt een globaal overzicht van de subsidieregelingen die de overheid in het leven riep.

Als gevolg van de financiële problemen drongen aan het eind van de jaren zestig de partijen erop aan om bepaalde partijactiviteiten van overheidszijde financieel te laten ondersteunen. In diverse landen was overheidssubsidie aan

politieke groeperingen reeds geregeld. In 1968 verzocht de toenmalige fractievoorzitter van de Katholieke Volkspartij (KVP) in de Tweede Kamer, W.K.N. Schmelzer, de regering om subsidie te verlenen aan politieke partijen ten behoeve van studie-, vormings- en voorlichtingsactiviteiten.⁷ De regering gaf gehoor aan dit verzoek en zo ontstond in 1972 een subsidieregeling ten behoeve van de politiek-wetenschappelijke instituten van partijen. Voorwaarde van deze regeling was dat partijen een dergelijk instituut hadden met de status van een (aparte) stichting. Deze regeling is tot 1990 van kracht geweest en hield in dat per partij één politiek-wetenschappelijk instituut door de fractie in de Tweede Kamer kon worden aangewezen om in aanmerking te komen voor subsidie.⁸ Met de politicoloog Koole kan gesteld worden dat sinds de totstandkoming van deze subsidieregeling er in feite een schijn-afhankelijkheid is ontstaan. Het zijn immers de partijen zelf die via hun vertegenwoordigers in parlement en regering beslissen over de subsidies aan partijen.⁹ Daarnaast kwam er in 1975 een vergelijkbare subsidieregeling tot stand ten behoeve van het vormings- en scholingswerk van partijen. Aan het begin van de jaren tachtig drukten deze beide subsidieregelingen zwaar op de begroting van het subsidieverlenende ministerie van Binnenlandse Zaken. Mede gelet op het algemene begrotingstekort in deze tijd stelde de toenmalige minister J.G. Rietkerk (VVD) voor om de subsidies geheel af te schaffen. Vanwege de hierboven genoemde schijn-afhankelijkheid van partijen, is het begrijpelijk dat er geen meerderheid in het parlement was te vinden voor dit saneringsvoorstel. De Tweede Kamer verzocht daarentegen zelfs in 1985 om tot een wetsvoorstel te komen waarin de subsidiëring van zowel het wetenschappelijk als het vormingswerk zou worden geregeld. Dit voorstel strandde echter in 1990 in de Eerste Kamer, aangezien de senaat de mogelijkheid wilde openhouden dat ook instellingen die werkzaam waren ten behoeve van partijen die slechts in de Eerste Kamer vertegenwoordigd waren, in aanmerking zouden komen voor overheidssubsidie.

Verder konden ook de politieke jongerenorganisaties rekenen op financiële overheidssteun, op grond van de in 1981 tot stand gekomen (aanvankelijk voorlopige) Wet Tijdelijke regeling subsidiëring landelijke identiteitsorganisaties voor jeugd- en jongerenwerk, politieke jongerenorganisaties en werkende jongerenorganisaties. In 1990 werd deze regeling vervangen door een permanent bedoelde landelijke regeling. Deze subsidie werd eerst verstrekt door het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (het latere ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur) en later door het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Na de omwentelingen in Oost-Europa kwam in 1990 een wet tot stand waardoor partijen aanspraak konden maken op overheidssubsidie ten behoeve van partijactiviteiten met betrekking tot de algemene vorming en scholing van het politieke kader in Midden- en Oost Europa.

Bovenstaande structurele subsidies werden alle gekenmerkt door een indirect karakter. Niet de partijen zelf werden door de overheid rechtstreeks gesubsidi-

dierd, maar de verwante politieke instellingen, met name specifieke stichtingen die ten behoeve van de gesubsidieerde activiteiten zijn of reeds waren opgericht. Desalniettemin werden de politieke partijen dus indirect ondersteund, omdat de kosten voor deze subsidiabele doelstellingen deels door de overheid werden gedragen.

Naast subsidies voor hun neveninstellingen ontvangen partijen ook op andere wijze financiële steun. Zo valt te wijzen op de door de overheid beschikbaar gestelde zendtijd op radio en televisie, ongeacht de grootte van de partij. De toewijzing van zendtijd en financiële middelen aan partijen geschiedt door het Commissariaat voor de Media op grond van een aantal bepalingen van de Mediawet.¹⁰ Ten slotte zijn er faciliteiten die door de overheid volledig gefinancierd worden, onder andere ter ontlasting van de politieke partijen, zoals de registratie van de kiezers en van de aanduiding van politieke partijen alsmede de oproeping van de kiezers door middel van een oproepingskaart en tevens de gratis door de overheid ter beschikking gestelde plakplaatsen voor het bevestigen van verkiezingsaffiches.

Aan het begin van de jaren negentig installeerde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, mevr. C.I. Dales (PvdA), een onderzoekscommissie die advies diende uit te brengen met betrekking tot een eventuele herziening van de overheidssubsidiëring aan politieke partijen. Deze commissie, die onder het voorzitterschap van J.Th.J. van den Berg stond, bood in september 1991 het rapport aan met als titel: *Waarborg van kwaliteit*. De voorstellen die de commissie in dit rapport deed, hebben uiteindelijk geresulteerd in een nieuwe algemene regeling met betrekking tot de subsidiëring van politieke partijen door de overheid.

3. De Wet Subsidiëring politieke partijen

Sinds juli 1999 worden partijen door middel van directe overheidssubsidiëring financieel ondersteund. Tot aan het begin van de jaren negentig was de algemene opvatting dat een dergelijke directe overheidssteun aan politieke partijen niet paste in het Nederlandse politieke bestel. Met name de VVD was geen voorstander van introductie van directe overheidssubsidiëring: zij was van mening dat daardoor de greep van de overheid op de partijen zeer groot zou worden. Ondanks deze weerstand was het nota bene de minister van Binnenlandse Zaken H.F. Dijkstal (VVD) die zich voorstander toonde van een nieuwe wettelijke regeling waarin de bestaande indirecte subsidiëring omgezet zou moeten worden in een directe. Uiteindelijk heeft zijn voorstel geleid tot de Wet subsidiëring politieke partijen (hierna WSPP).

In het kader van de algemene deregulering, is de nieuwe wet een verbetering ten opzichte van het verleden. Voorheen werden de subsidies verstrekt op grond van diverse ministeriële regelingen. De keuze voor één uniforme wet ten aanzien van overheidssubsidiëring vloeide tevens voort uit de verplichting van de Algemene wet bestuursrecht, waarin in artikel 4:23 wordt gesteld dat struc-

turele subsidiëringen een wettelijke grondslag dienen te hebben. Op deze uniformiteit wordt één uitzondering gemaakt, namelijk de subsidieregeling Algemene Vorming en Scholing Politiek Kader in Midden- en Oost-Europa. Deze regeling zal onder het huidige wettelijke regime blijven bestaan en wordt sinds januari 2000 uitgevoerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

3.1 Subsidie ten behoeve van bepaalde partijactiviteiten

De overgang van indirecte naar directe subsidiëring van politieke partijen is het meest kenmerkende van de nieuwe wettelijke regeling. Niettemin kan in het algemeen gesteld worden dat de vrees voor meer overheidsinterventie ten aanzien van politieke partijen niet echt is bewaarheid. Evenals voorheen krijgen partijen namelijk slechts subsidie verstrekt voor bepaalde doeleinden, welke expliciet en limitatief genoemd worden in artikel 5 WSPP. Deze doelstellingen zijn niet veranderd ten opzichte van het oude stelsel (slechts een aantal technische voorwaarden zijn in het nieuwe stelsel gewijzigd). Deze doelstellingen zijn achtereenvolgens: politieke vormings- en scholingsactiviteiten, informatievoorziening aan leden, het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland, het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van zusterpartijen buiten Nederland, politiek-wetenschappelijke activiteiten en ten slotte activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren.

In tegenstelling tot wat men zou verwachten van directe overheidssubsidiëring heeft de wetgever dus niet gekozen voor een algemene uitkering (een zogenaamde *lump-sum*-regeling) waarbij politieke partijen zonder specifieke voorwaarden zelf mogen bepalen waaraan de verstrekte subsidiegelden besteed mogen worden, maar hiervoor expliciet doelen aangegeven. Volgens een toelichting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) mag de subsidie niet voor de verkiezingscampagne of voor ledenwerving worden aangewend.¹¹

De subsidie wordt op grond van artikel 2 WSPP verstrekt door de minister van BZK aan een politieke partij die aan de laatst gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer of Eerste Kamer heeft deelgenomen en die zetels heeft toegekend gekregen. Uit dit artikel blijkt dat ook partijen die slechts zitting hebben in de Eerste Kamer en niet in de Tweede Kamer in aanmerking komen voor subsidie, mits zij voldoen aan de overige subsidievoorwaarden. Overigens wordt in het derde lid van artikel 2 WSPP merkwaardigerwijs de eis gesteld dat een partij ten minste 1.000 leden telt die jaarlijks minimaal f 25 aan contributie betalen. Waarschijnlijk is deze voorwaarde opgenomen om te kleine partijen niet volledig (of in zeer grote mate) afhankelijk te laten zijn van overheidssubsidie. Het zou echter aan te bevelen zijn geweest iedere partij die minimaal één zetel heeft in een van beide Kamers, subsidie toe te kennen.

3.2 Hoogte van de subsidie

In artikel 6 WSPP wordt bepaald wat de hoogte is van de te verstrekken subsidie. Partijen ontvangen een basisbedrag van f 75.000 en daarnaast voor iedere kamerzetel f 24.000. Indien een partij een politiek-wetenschappelijk instituut heeft, kan tevens aanspraak worden gemaakt op een basisbedrag van f 160.000 plus een bedrag ter hoogte van f 12.000 per kamerzetel. Hieruit blijkt dat de wetgever gekozen heeft voor het oude systeem waarin (zij het deels) het aantal kamerzetels doorslaggevend is voor de hoogte van de subsidie. Evenals bij de verstrekking van overheidssubsidie aan politieke jongerenorganisaties in het stelsel van vóór 1999, geldt er daarnaast een ander regime voor de hoogte van het bedrag van de subsidie ten behoeve van deze organisaties. Hierbij is namelijk naast het aantal kamerzetels van een partij (eveneens f 12.000 per kamerzetel) ook bepalend hoeveel leden de politieke jongerenorganisatie telt.

PvdA-voorzitter mevr. M. van Hees stelde in november 1999 voor, de financiële problemen van politieke partijen op te lossen door middel van eenzelfde systeem, waarbij voor het bepalen van de subsidiehoogte dus niet alleen gekeken wordt naar het aantal kamerzetels maar tevens naar het aantal leden van een politieke partij.¹² Dit voorstel werd reeds in 1998 door de Raad voor het openbaar bestuur gedaan in het rapport: *Tussen staat en electoraat*. Voor een dergelijke redenering valt in zoverre iets te zeggen dat de partij gestimuleerd wordt om haar ledental te vergroten, aangezien de hoogte van de toe te kennen subsidie dan mede zal afhangen van het aantal leden.¹³ Daarvoor is echter wel een wijziging nodig van de wet die nog geen jaar geldt. De subsidiegelden waren juist verhoogd, mede om met de nieuwe wet een aantal jaren vooruit te kunnen. De vraag kan dus gesteld worden of de ene wetswijziging niet te snel opgevolgd zal worden door een andere, wat de continuïteit van het subsidiëringssysteem van politieke partijen niet ten goede zal komen.¹⁴

3.3 Vervallenverklaring van de subsidie

Op enkele punten is in de nieuwe wettelijke regeling wel sprake van (mogelijke) overheidsinterventie. Het meest pregnant is dat het geval in artikel 16 WSPP, dat voorziet in de mogelijkheid de subsidie van rechtswege geheel, voor een bepaalde periode, te laten vervallen indien een politieke partij op grond van strafrechtelijke bepalingen ten aanzien van discriminatie onherroepelijk is veroordeeld.¹⁵ Aan dit probleem besteedde de reeds ter sprake gekomen commissie-Van den Berg in haar rapport uitvoerig aandacht. Op grond van het Verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie (aangeduid met de Engelse afkorting CERD) is Nederland als verdragspartij namelijk verplicht alle vormen van rassendiscriminatie te veroordelen en een zodanig beleid te voeren om politieke organisaties die zich aan rassendiscriminatie schuldig maken, niet te steunen. Deze verplichting heeft dus uiteindelijk geresulteerd in de thans

opgenomen bepaling van artikel 16 WSPP. Hoe begrijpelijk een dergelijke bepaling ook is, afgevraagd moet worden of het opnemen ervan niet in strijd is met het principe van vrije partijvorming zoals onder andere gecodificeerd in artikel 8 van de Nederlandse Grondwet.

3.4 Procedure van subsidieverlening

Ook de procedure van de subsidieverlening (die is geregeld in de artikelen 8 tot en met 13 WSPP) biedt de overheid hier en daar enige ruimte tot interventie. Artikel 8 schrijft voor dat de aanvraag van de subsidie voor een kalenderjaar uiterlijk 1 november van het voorafgaande jaar moet zijn ingediend. Deze aanvraag dient vergezeld te gaan van een activiteitenplan en een begroting. Ten aanzien van activiteitenplan en begroting wordt in het tweede lid gesteld dat de minister van BZK hieraan (nadere) eisen kan stellen. Uit deze bepaling blijkt dat het risico van (een toenemende) overheidsinterventie niet denkbeeldig is. Artikel 9 WSPP stelt vervolgens dat aan de subsidie de verplichting is verbonden dat de politieke partij een zodanig ingerichte administratie voert, dat daaruit te allen tijde de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde rechten en verplichtingen alsmede de betalingen en ontvangsten kunnen worden nagegaan. Artikel 10 bepaalt dat de subsidieaanvraag wordt ingediend binnen zes maanden na afloop van het kalenderjaar en dat deze aanvraag gepaard dient te gaan met een financieel en een activiteitenverslag. Tevens worden op grond van het derde en vierde lid van artikel 10 WSPP (inhoudelijke) eisen gesteld aan dit financiële verslag. Artikel 11 WSPP stelt dat de politieke partij de opdracht tot onderzoek van het financiële verslag aan een accountant dient te geven als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De accountant dient te onderzoeken of aan de bestaande subsidievoorwaarden en de overige wettelijke bepalingen is voldaan. Het derde lid geeft de minister de bevoegdheid de mate van intensiteit van dit onderzoek nader aan te geven. Tezamen met de aanvraag tot vaststelling van de subsidie moet de accountantsverklaring worden ingediend. Het vijfde lid van dit artikel bepaalt dat de politieke partij medewerking dient te verlenen aan een door of namens de accountantsdienst van het ministerie van BZK in te stellen onderzoek naar de door de accountant verrichte werkzaamheden. Artikel 12 WSPP geeft aan dat de minister de subsidie binnen vier maanden na ontvangst van de aanvraag vaststelt en artikel 13 bepaalt dat de minister voorschotten kan verlenen op de subsidie met een maximum van 80 procent.

De artikelen 14 en 15 WSPP geven aan hoe gehandeld dient te worden indien er (tussentijdse) wijzigingen in de zetelverdeling plaatsvinden, zoals zich bijvoorbeeld bij een splitsing van een fractie van een politieke partij kan voordoen. Over artikel 16 WSPP is reeds gesproken. De openbaarmaking van de omvang en de hoogte van de subsidie is geregeld in artikel 17 WSPP, waarin de minister verplicht wordt om ieder jaar aan de Staten-Generaal een overzicht te sturen van de verstrekte subsidies.

Ondanks een aantal reeds genoemde kritiekpunten met betrekking tot de WSPP, kan gesteld worden dat de wet een verbetering is ten opzichte van het oude systeem. In plaats van de versnippering van regelgeving is met de nieuwe wet een uniform geheel geschapen. Wel dient te worden opgemerkt dat tegelijk de bemoeienis van de overheid met de politieke partijen is toegenomen. In de inleiding werd reeds gesteld dat de openbaarheid van partijfinanciering in Nederland onvoldoende is geregeld. Voor wat betreft de overheidssubsidiëring van politieke partijen kan echter gesteld worden dat zij als uitzondering op deze regel kan worden beschouwd. De WSPP biedt voldoende garantie om de (financiële) verantwoording van de verstrekte subsidies te garanderen. Niettemin kan men kanttekeningen plaatsen bij het feit dat de verantwoordelijkheid ligt bij een politicus, de minister van BZK. Deze functionaris wordt weliswaar geacht onafhankelijk van zijn partij zijn ambt te vervullen, maar is niettemin lid van een politieke partij waaraan hij zijn positie min of meer heeft te danken. Ook de sluitende controle van de accountantsverklaring door de accountantsdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken zou beter uitgeoefend kunnen worden door een onafhankelijk instantie van de overheid. Gedacht kan hier worden aan de Algemene Rekenkamer.¹⁶

4. Giften, sponsoring en andere financieringsbronnen

Bij de behandeling van WSPP is één artikel onbesproken gebleven, te weten artikel 18. Dit artikel stelt dat een politieke partij een gift van f 10.000 of meer, afkomstig anders dan van een natuurlijke persoon, openbaar dient te maken. Ten aanzien van het vraagstuk van de openbaarheid van giften die een politieke partij heeft ontvangen, is bij de totstandkoming van de WSPP veel gediscussieerd. Juist bij deze financieringsbron doet zich het probleem gevoelen dat de wetgever in feite is samengesteld uit leden van politieke organisaties, die daardoor zelf kunnen oordelen en bepalen of en in welke mate deze inkomsten openbaar dienen te worden gemaakt. Aan de andere kant is een politieke partij niets meer of minder dan een privaatrechtelijke vereniging waarop in principe alleen de regels van het Burgerlijk Wetboek van toepassing zijn. Anders gezegd: een politieke partij heeft in het Nederlandse stelsel eenzelfde juridische status als een voetbalvereniging. Niettemin is de doelstelling van een politieke partij een geheel andere dan die van elke andere willekeurige vereniging. Deze doelstelling valt te omschrijven als het op democratische wijze verwerven van macht. Juist deze doelstelling brengt met zich dat alle financieringsmiddelen van politieke partijen openbaar gemaakt zouden moeten worden, ook de middelen die afkomstig zijn van de private sector. In een democratisch stelsel behoort de kiezer het uiteindelijke oordeel te geven of een politieke partij deel mag gaan uitmaken van de wetgevende (en uitvoerende) macht, en die kiezer dient daartoe zo volledig mogelijk geïnformeerd te zijn over een mogelijke afhankelijkheid van de partijen.

4.1 Giften

In Duitsland heeft de wetgever gekozen voor een strenge regelgeving, waarbij partijen in principe verplicht zijn alle inkomsten en uitgaven openbaar te maken. Ook in België en Groot-Brittannië is gekozen voor een systeem waarin transparantie van financieringsbronnen als uitgangspunt is genomen. Hoewel op het eerste gezicht de wettelijke regeling inzake de openbaarheid van giften aan politieke partijen in het Nederlandse stelsel afdoende lijkt, kleven er grote bezwaren aan artikel 18 WSPP. Alvorens hier op in te gaan, moet eerst een onderscheid worden gemaakt tussen het begrip gift en de term sponsoring.

Voor wat betreft het begrip gift kan aansluiting worden gezocht bij artikel 47 vierde lid van de Wet op de inkomstenbelasting (hierna WIB) en artikel 16 tweede lid van de Wet op de vennootschapsbelasting (hierna WVB). Het begrip gift kan dan worden omschreven als bevoordelingen uit vrijgevigheid en al dan niet verplichte bijdragen, voor zover daardoor geen op geld waardeerbare aanspraken ontstaan. In navolging van de staatsrechtgeleerde Elzinga kan worden gesteld dat de overheid - gelet op de fiscale aftrekbaarheid van giften ex artikel 47 WIB - het doen van giften aan politieke partijen stimuleert, waardoor hier tevens gesproken kan worden van een vorm van overheidssteun aan politieke partijen.¹⁷ In België zijn deze giften niet fiscaal aftrekbaar, evenals sinds kort de giften van gelieerde instellingen van politieke partijen niet meer aftrekbaar zijn.¹⁸ Dit om te voorkomen dat dergelijke partij-gelieerde stichtingen fungeren als doorgeefluik van giften.

Onder giften kunnen ook verstaan worden de in diverse politieke partijen voorkomende afspraken tussen de partij enerzijds en een partijlid dat zitting heeft in een vertegenwoordigend orgaan of een bestuurlijke functie bekleedt anderzijds. Deze 'vertegenwoordigende' partijleden staan in de praktijk een vast percentage van hun inkomsten die zij vanwege deze functie ontvangen aan de partij af, zonder dat op het weigeren of het nalaten van deze vaste afdracht aan de partij directe sancties staan. Onder de al dan niet verplichte bijdragen zoals artikel 47 WIB en artikel 16 WVB die bepalen, kunnen ook deze zogenaamde 'V.I.P.-bijdragen' verstaan worden.¹⁹

In tegenstelling tot het doen van giften aan een politieke partij ontstaan bij sponsoring van deze verenigingen wel op geld waardeerbare aanspraken. Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal meende destijds dat onder sponsoring moest worden verstaan het leveren van een financiële bijdrage waarbij ook een tegenprestatie wordt verricht. Er was volgens hem geen sprake van een schenking 'om niet'. De minister stelde daarbij tevens dat indien de tegenprestatie van de politieke partij niet in verhouding zou staan tot de financiële bijdrage, er sprake is van een (gedeeltelijke) schenking of gift.²⁰ Zijn opmerking toont aan dat definiëring van een bepaalde inkomstenbron, te weten een gift of sponsoring, zou kunnen leiden tot uitvoerige juridische discussie. Dit probleem kan voorkomen worden door te stellen dat politieke partijen alle financieringsmiddelen openbaar moeten maken.

4.2 Voorbereiding wettelijke regeling

In de jaren negentig heeft de wetgever ten aanzien van de openbaarmaking van giften initiatieven ontwikkeld die uiteindelijk hebben geresulteerd in de summiere verplichting van artikel 18 WSPP. Reden voor deze aandacht van de overheid voor de openbaarheid van giften van politieke partijen was gelegen in een aantal omstandigheden.

In de eerste plaats hadden zich aan het eind van de jaren tachtig diverse kleinschalige 'onregelmatigheden' voorgedaan op regionaal en lokaal partij-niveau. In de conclusie van een onderzoek met betrekking tot dit onderwerp, uitgevoerd aan de Vrije Universiteit van Amsterdam, werd melding gemaakt van rond de honderd voorvallen waarbij sprake zou zijn geweest van ongeoorloofde belangenverstrengeling tussen een politieke partij en een of meer donateurs.²¹ Illustratief hiervoor was een gift van f 80.000 aan het CDA in Noord-Brabant van de Noord-Brabantse Christelijke Boerenbond. Dit bedrag bleek nergens terug te vinden op de financiële jaarrekening van de regionale afdeling. De giften-richtlijn die het CDA destijds hanteerde, stelde dat donaties niet hoger mochten zijn dan f 5.000.

Ten tweede had de commissie-Van den Berg in haar rapport geadviseerd het giftenvraagstuk wettelijk te regelen. Daarbij stelde de commissie overigens dat zij voorstander was van een ruime bescherming van de anonimiteit van de schenker. In de derde plaats paste het thema ten aanzien van de openbaarheid van giften aan politieke verenigingen in een breder thema, namelijk dat van de integriteit van het openbaar bestuur.

Deze omstandigheden leidden ertoe dat minister Dales bij de vaststelling van de begroting van haar departement voor het jaar 1994 ook de problematiek omtrent giften aan politieke partijen op de agenda plaatste.²² Haar opvolger E. van Thijn (PvdA) kondigde in het voorjaar van 1994 vervolgens aan een wettelijke regeling voor te bereiden inzake de openbaarheid van giften.²³ Alvorens het wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer pleegde het ministerie van Binnenlandse Zaken overleg met de in de Staten-Generaal vertegenwoordigde politieke partijen. Uit deze consultatie bleek dat de partijen weinig voelden voor een dergelijke wettelijke verplichting. Uiteindelijk heeft dit protest geleid tot het niet indienen van het wetsvoorstel Openbaarheid giften aan politieke groeperingen, aangezien Van Thijns opvolger Dijkstal beseftte dat het voorstel door een overgrote meerderheid in de Tweede Kamer zou worden weggestemd.

4.3 Niet-ingediende wetsvoorstel Openbaarheid giften aan politieke groeperingen

Met de afwijzing van het wetsvoorstel Openbaarheid giften aan politieke groeperingen, nog voordat het in parlementaire behandeling was gekomen, hebben de partijen helaas een kans laten liggen een belangrijk vraagstuk inzake

de partijfinanciering wettelijk te regelen. Ondanks enkele gebreken had het wetsvoorstel kunnen dienen als een eerste aanzet tot een afdoende wettelijke regeling. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel stelde de minister dat de regeling beschouwd diende te worden als een pro-actieve opstelling van de overheid om de integriteit van het democratisch bestel te bewaren. Tot dit bestel behoort, aldus de minister, een algehele openheid van deelnemers, waaronder politieke partijen.

Voor wat betreft bepaalde termen was in het wetsvoorstel aansluiting gezocht bij andere wettelijke regelingen. In artikel 1 was het begrip gift gedefinieerd zoals in het hierboven reeds aan de orde gekomen artikel 47 WIB en artikel 16 WVB. Daarnaast werd gesteld dat indien de gift groter dan wel gelijk was aan f 500, deze openbaar gemaakt diende te worden. In artikel 2 is gekozen voor het gebruik van de term politieke groepering, waardoor een ruimer bereik verkregen wordt dan het geval zou zijn bij het hanteren van de term politieke partij. Daarmee werd aangesloten bij het begrip politieke organisatie zoals omschreven in de Kieswet. Eveneens op grond van dit artikel wordt duidelijk dat het voorstel alleen zou gelden voor groeperingen die zitting hebben in een van de genoemde vertegenwoordigende lichamen. Daaronder worden op grond van artikel 3 van het wetsvoorstel tevens die groeperingen begrepen die zitting hebben in Provinciale Staten en gemeenteraden. De controle van de regeling zou worden uitgevoerd door de voorzitters van de vertegenwoordigende colleges, waarbij de voorzitter van de Tweede Kamer exclusief bevoegd werd verklaard voor de controle voor wat betreft die partijen die alleen zitting zouden hebben in de Eerste Kamer of het Europees Parlement.

Een groot gebrek van het wetsvoorstel was echter gelegen in het feit dat het niet voorzag in een sanctie. De memorie van toelichting stelde dat de overheid vertrouwen heeft in het feit dat politieke partijen de regeling niet zullen ontduiken door bijvoorbeeld gebruikmaking van stromannen. Voor een dergelijk optimisme lijkt mijns inziens geen reden. In het systeem van giften aan politieke partijen kunnen juist stichtingen die gelieerd zijn aan een politieke partij dienen als doorgeefluik. Een sanctie zoals men in het Duitse partijfinancieringssysteem kent door het geheel terugbetalen van de verstrekte overheids-subsidie vermenigvuldigd met een factor twee, zou hier op zijn plaats zijn geweest.²⁴

4.4 Convenant

Zoals gezegd is bovenstaand wetsvoorstel niet ingediend bij het parlement. Aangezien minister Dijkstal kennelijk van mening was dat er in het Nederlandse stelsel toch een zekere openbaarheid van giften aan politieke partijen zou moeten zijn, is gekozen voor een juridisch zwakke variant van regelgeving namelijk een convenant. Een convenant kan omschreven worden als een herenakkoord zonder dat op de niet-naleving ervan daadwerkelijke sancties staan. Hoewel er ook in het wetsvoorstel geen sancties waren opgenomen, had

het voorstel in ieder geval nog de status van wet kunnen krijgen.

Het willen regelen van de giftenproblematiek in een convenant is een uiterst zwak middel om tot daadwerkelijke transparantie van deze 'gevoelige' inkomsten te komen. Een convenant was destijds echter de meest reële weg om te komen tot enige vorm van binding ten aanzien van deze materie. Alle partijen zitting hebbende in het parlement bleken in 1995 namelijk zonder bezwaar bereid het 'convenant inzake de openbaarmaking van giften aan politieke partijen' te ondertekenen. Gelet op de inhoud en de zwakke juridische status van het convenant is dat ook niet verwonderlijk.

De aard van het convenant wordt gekenmerkt door de vrijwillige medewerking van de partijbesturen. Zij dienden zelf een regeling te treffen op het gebied van de openbaarmaking van giften. De overheid heeft in het convenant slechts bepaalde randvoorwaarden geschapen waaraan een dergelijke interne giftenrichtlijn zou moeten voldoen. Daarbij is het minimumbedrag, zoals was vastgelegd in het hierboven beschreven wetsvoorstel, fors verhoogd. Een partij diende op grond van artikel 1 van het convenant een gift slechts openbaar te maken, indien deze f 10.000 of meer zou bedragen. Daarbij moest, evenals in de wettelijke regeling, de naam van de gever en de hoogte van de gift openbaar gemaakt worden tenzij er zwaarwegende gronden waren aan te voeren om de naam achterwege te laten. Voor regionale en lokale partijen werden op grond van sub c van het eerste artikel van het convenant lagere bedragen vastgesteld. De regeling diende voor 1 januari 1998 geëvalueerd te worden. Mocht dan blijken dat de bepalingen van het convenant niet waren nagekomen, dan kon de minister alsnog overwegen tot een wettelijke regeling over te gaan. Gelet echter op de (indirecte) medewerking en invloed van partijen bij de totstandkoming van een dergelijke wettelijke regeling, kan men twijfelen aan het effect van dit pressiemiddel.

4.5 Kanttekeningen bij artikel 18 WSPP

De nieuwe wettelijke bepaling inzake de openbaarheid van giften van politieke partijen kan niet gezien worden als een gebrek aan medewerking van de politieke verenigingen aan de uitvoering van het convenant. Integendeel, zij hadden alle vóór januari 1998 aan de verplichtingen voldaan. Bij de totstandkoming van de WSPP waren de partijen in de Tweede Kamer bereid om een bepaling betreffende de giftenmaterie in de nieuwe wet op te nemen. Hoewel deze regeling wat betreft de juridische status (van convenant naar wetsartikel) een vooruitgang betekent, moet de conclusie luiden dat zij inhoudelijk niet als een verbetering kan worden beschouwd. Het belangrijkste is wel dat in artikel 18 WSPP (opnieuw) een sanctiebepaling ontbreekt in het geval een partij zich aan de openbaarheidsplicht onttrekt. Nogmaals zij hier opgemerkt dat het terugbetalen van de verstrekte overheidssubsidie, eventueel met een factor twee vermenigvuldigd, als sanctie zou kunnen worden opgenomen. Het opnemen van een dergelijke sanctie zou ook de plaats van artikel 18 WSPP beter verklaren,

aangezien er in de huidige wet geen relatie is gelegd tussen de verstrekte subsidie enerzijds en het niet verstrekken van gegevens inzake de ontvangen giften anderzijds.

Naast het ontbreken van een sanctiebepaling valt voorts nog te wijzen op een aantal andere aspecten die de effectiviteit van de openbaarheidsregeling in artikel 18 WSPP aantasten:

- in het artikel wordt geen nadere definiëring gegeven van het begrip gift. In navolging van het wetsvoorstel inzake de openbaarmaking van giften aan politieke partijen was het beter geweest aansluiting te zoeken bij artikel 47 WIB en artikel 16 WVB.
- het artikel voorziet slechts in een openbaarmakingsplicht van giften aan landelijke politieke partijen die zitting hebben in het nationale parlement. Het artikel voorziet derhalve niet in een regeling ten aanzien van de transparantie van giften aan regionale- en lokale politieke partijen.
- in navolging van het convenant dienen slechts giften openbaar gemaakt te worden ter hoogte van *f* 10.000 of meer. Het zou beter zijn om iedere gift, ongeacht de hoogte, openbaar te laten maken.
- het is hoogst merkwaardig dat alleen giften afkomstig anders dan van een natuurlijk persoon openbaar moeten worden gemaakt. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel subsidiëring politieke partijen wees de fractie van GroenLinks in de Eerste Kamer reeds op deze constructie. Het is immers niet ondenkbaar dat ook giften van natuurlijke personen het risico van ongeoorloofde belangenverstrengeling met zich mee zouden kunnen brengen. Een gift van een bedrijf zou op grond van artikel 18 WSPP wèl openbaar gemaakt dienen te worden, maar de directeur die als natuurlijk persoon een donatie aan een politieke partij zou geven hoeft niet in het (externe) financiële jaarverslag van een partij te worden vermeld.²⁵
- in het tweede lid van artikel 18 WSPP wordt, in navolging van het wetsvoorstel uit 1996 en het convenant, eveneens de mogelijkheid gecreëerd voor het anoniem blijven van de gever, indien deze bezwaar heeft gemaakt tegen openbaarmaking van zijn naam. Het opnemen van een dergelijke bepaling druist rechtstreeks in tegen de doelstelling van artikel 18 WSPP. In zowel de Duitse als de in voorbereiding zijnde Britse wetgeving ten aanzien van partijfinanciering is het niet toegestaan om als gever anoniem te blijven.²⁶
- in het eerste lid van artikel 18 WSPP wordt slechts gesteld dat de vermelding van de giften in ieder geval in het financieel verslag van de politieke partij opgenomen dienen te worden. Een verplichte openbaarmaking van de giften in bijvoorbeeld de *Staatscourant* zou een beter alternatief zijn om de inzichtelijkheid van deze inkomsten te vergroten. Met name aan de vooravond van de verkiezingen zou een dergelijk overzicht noodzakelijk zijn, aangezien de kiezer dan

zelfstandig kan bepalen op wie hij zijn stem zal gaan uitbrengen met in het achterhoofd de cijfers van de verkregen giften van de private sector aan politieke partijen.²⁷

- het is aan te bevelen om de bestaande mogelijkheid waarbij aan de partij gelieerde stichtingen fungeren als doorgeefluik van giften van de private sector aan politieke partijen, bij wet te verbieden.

4.6 Sponsoring

Ten slotte treft artikel 18 WSPP geen voorziening voor het openbaar maken van andere inkomsten dan giften, in het bijzonder ten aanzien van sponsoring. Tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer is er naast een verplichte openbaarmaking van giften ook discussie ontstaan over de vraag of de sponsorinkomsten die een politieke partij heeft ontvangen, niet onder deze openbaarmakingsplicht zouden moeten vallen. Het wekt daarom ook bevreemding dat ondanks het feit dat de meeste fracties de bezwaren van sponsoring van politieke partijen onderkenden, desondanks niet is overgegaan tot het opnemen van een afzonderlijke bepaling ten aanzien van dit vraagstuk. Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal stelde dat een dergelijke bepaling zou stuiten op veel technische bezwaren.²⁸ Deze overigens niet door de minister nader aangeduide bezwaren mogen mijns inziens echter geen reden zijn om een wettelijke openbaarmakingsplicht van sponsorinkomsten van een politieke partij achterwege te laten.

Met name het Tweede-Kamerlid A.C. Kant (SP) had reeds vraagtekens gezet bij het ontbreken van een dergelijke openbaarmakingsplicht. Zij wees tijdens het mondeling debat dat eind 1999 in de Tweede Kamer met Dijkstals opvolger als minister van BZK, A. Peper (PvdA), werd gevoerd dan ook nog eens terecht op het gemis van een dergelijke bepaling. Juist op het moment dat de VVD voornemens was om de sponsoractiviteiten in de komende jaren te intensiveren, zou het opnemen van een bepaling inzake de verplichting van transparantie van de sponsorinkomsten van een politieke partij noodzakelijk zijn. Minister Peper stelde tijdens dit debat weliswaar dat hij geen voorstander was van sponsoring van politieke partijen, maar dat hij echter (nog) niet wilde overgaan tot een totaal verbod op sponsoring. Een verbod is mijns inziens echter in het huidige Nederlandse partijfinancieringsstelsel niet gewenst en tevens niet noodzakelijk. Het opnemen van een wettelijke openbaarmakingsplicht van deze inkomsten is immers in een stelsel van vrije partijvorming voldoende om de inzichtelijkheid van sponsorinkomsten te garanderen.

Naar aanleiding van de Kohl-affaire in Duitsland en de sponsorplannen van de VVD kwam ook zoals gezegd de discussie in Nederland los ten aanzien van partijfinanciering en de sponsorinkomsten van partijen in het bijzonder. De politiek leider van het CDA, J.G. de Hoop Scheffer, bepleitte de instelling van een algemeen fonds waarin dergelijke inkomsten zouden kunnen worden gestort. Hieruit zouden alle partijen naar evenredigheid een deel moeten

ontvangen om zo in ieder geval de schijn van belangenverstremgeling te voorkomen. Uit een onlangs gehouden NIPO-enquête is gebleken dat 52 procent van het Nederlandse bedrijfsleven vindt dat partijen zelf voor voldoende fondsen moeten zorgen.²⁹ De PvdA stelde zoals reeds vermeld voor om de overheidssubsidies te verhogen door middel van een koppeling van de subsidie aan het aantal partijleden. D66 was opvallend afwezig tijdens de gehele discussie. Haar penningmeester had reeds voor alle commotie te kennen gegeven dat de door de partij gestelde kandidaten in de toekomst grotendeels zelf voor voldoende inkomsten zouden moeten zorgen om de verkiezingscampagne te financieren. De SP en GroenLinks waren beide geen voorstander van sponsoring. De laatste partij nam het initiatief een wetsvoorstel in te dienen waarin een verbod op dergelijke inkomsten zou moeten worden geregeld. De VVD ten slotte wilde de discussie luwen met de aankondiging dat de intensivering van de sponsoractiviteiten gepaard zou gaan met een nieuwe, volgens de partij strenge, richtlijn waarin een en ander geregeld zou worden. Bezwaar van deze inmiddels gepubliceerde richtlijn is echter dat de partij zelf verantwoordelijk is voor de totstandkoming en de uitvoering ervan.

Van het initiatiefwetsvoorstel van GroenLinks is weinig terecht gekomen, aangezien tijdens intern overleg bleek dat er daarvoor geen meerderheid in de Kamer zou kunnen worden gevonden. Het indienen van een dergelijk voorstel was zo bij voorbaat niet zinvol. Uiteindelijk blijft de huidige wettelijke regeling zoals neergelegd in artikel 18 WSPP dus gehandhaafd. Na overleg tussen de partijvoorzitters, de fractiespecialisten in de Tweede Kamer en de minister van BZK in februari 2000 is overeengekomen de Wet Subsidiëring politieke partijen in het najaar van 2000 te evalueren. Dan kan ook eventueel besloten worden tot nadere regelgeving en verbetering van de huidige wettelijke bepaling.

4.7 Algehele openbaarmaking partijfinanciën

Een laatste bezwaar ten aanzien van artikel 18 WSPP geldt het ontbreken van een openbaarmakingsplicht van de sponsorinkomsten. Het is mijns inziens noodzakelijk dat een politieke partij alle inkomsten en uitgaven openbaar zou moeten maken. Niet alleen bij giften aan en sponsoring van politieke partijen kan er ongeoorloofde belangenverstremgeling ontstaan. Naast deze twee financieringsbronnen bestaat er een scala van mogelijkheden waardoor een partij de huidige wettelijke bepaling, aangevuld met een sponsorregeling, zou kunnen omzeilen. Ik denk hierbij in de eerste plaats aan de inkomsten uit aandelen. Deze wijze van financieren wordt door enkele politieke partijen in Nederland gebruikt om de inkomsten aanzienlijk te vergroten. Zo bezit de PvdA momenteel een fors aandelenpakket, dat geschat kan worden op een waarde van ruim één miljoen gulden. Ook bij deze financieringsbron kan het gevaar van ongeoorloofde belangenverstremgeling zich voordoen. Het is niet ondenkbaar dat een partij een gunstig klimaat wil scheppen voor die bedrijven waarin zij heeft belegd. Dit klimaat kan onder andere worden bereikt door beleidsbeïnvloeding.

Verder bestaat er een groot grijs gebied van indirecte financieringsmogelijkheden van politieke partijen door de private sector. Als voorbeelden kunnen genoemd worden het ter beschikking stellen van vergader- of congresruimte aan een politieke partij door een bedrijf of een persoon, of het kostenloos drukken van voorlichtingsmateriaal. Dergelijke giften in natura zouden expliciet onder de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen moeten vallen. Nog lastiger is de vraag of het betalen van schulden van partijen door een bedrijf of natuurlijk persoon, zoals in Duitsland wel gebeurd is, te kwalificeren valt als een inkomstenbron. Ten aanzien van het begrip inkomsten van een politieke partij zou een ruime definiëring moeten worden gehanteerd om zodoende een zo volledig mogelijk bereik van een nieuwe wettelijke bepaling te realiseren. Tot slot dient opgemerkt te worden dat een dergelijke stringente regeling niet de ultieme waarborg zal betekenen voor een integer partijfinancieringssysteem, zoals het schandaal in Duitsland aantoont. Dat mag echter het streven naar een zo volledig mogelijke wettelijke financiële verantwoordingsplicht, waaronder de openbaarmakingsplicht, niet in de weg staan.

5. Conclusie

Gelet op de steeds groter wordende financiële moeilijkheden waarin Nederlandse politieke partijen verkeren, zijn partijen genoodzaakt op zoek te gaan naar alternatieve vormen van partijfinanciering. Een oplossing voor de financiële nood kan gelegen zijn in een verhoging van de overheidssubsidiëring. In navolging van het Duitse systeem zou gekozen kunnen worden voor een substantiële verhoging van de subsidie. Hierbij kan gedacht worden aan een systeem waarbij een partij nooit meer dan voor 50 procent afhankelijk wordt van de overheidssubsidie, zoals in Duitsland het geval is. Een dergelijk systeem kan echter een aantal problemen met zich meebrengen. Zo is het gevaar van een toenemende overheidsinterventie ten aanzien van politieke partijen niet ondenkbaar. Ook doet zich het probleem voor dat een partij meer eigen inkomsten kan hebben, waardoor zij ook aanspraak kan maken op meer overheidssubsidie. Hierdoor kan er een grote mate van onevenredigheid ontstaan tussen de verstrekte subsidiebedragen aan de verschillende partijen. Voordeel van een dergelijk partijfinancieringssysteem is dat het gepaard zal gaan met strenge voorwaarden ten aanzien van de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen, in het bijzonder ten aanzien van die inkomsten welke afkomstig zijn van de private sector. In het Duitse partijfinancieringssysteem worden bepaalde giften op grond van het *Parteiengesetz* wettelijk verboden. Mijns inziens past een dergelijk financieringssysteem niet in de Nederlandse politieke traditie. Het beginsel van vrije partijvorming dient uitgangspunt te zijn. Daarom bestaan er mijns inziens geen bezwaren wanneer partijen hun inkomsten vergroten door het stimuleren van het aantal giften door bedrijven of personen, of door het intensiveren van de sponsorinkomsten. Ook het genoemde grijze gebied van partij-inkomsten, zoals het doen van schen-

kingen in natura, het overnemen van schulden of het verkrijgen van een aandelenpakket, is niet bezwaarlijk. Daarbij dient echter het voorbehoud te worden gemaakt dat het beginsel van vrije partijvorming beperkt dient te worden ten behoeve van de transparantie van partijfinanciering. Dit kan bewerkstelligd worden door een wettelijke regeling waarbij alle inkomsten (en uitgaven) van politieke partijen openbaar gemaakt dienen te worden. Het begrip inkomsten dient een zo ruim mogelijke definiëring te krijgen waardoor alle inkomsten, dus ook die afkomstig uit het genoemde grijze gebied, openbaar worden gemaakt. Daarmee kan een controlesysteem worden gecreëerd waarbij de verantwoordelijkheid uiteindelijk bij de kiezer wordt gelegd. Deze kan dan immers zelfstandig bepalen of er sprake is van ongeoorloofde belangenverstrengeling.

Een dergelijke controle past in een democratisch bestel waarbij de integriteit van het hele openbare bestuur als uitgangspunt wordt genomen. Daarvoor zou aansluiting kunnen worden gezocht bij het reeds in 1996 tot stand gekomen wetsvoorstel inzake de openbaarmaking van giften aan politieke partijen. De regeling zou echter een ruimer toepassingsgebied dienen te krijgen, hetgeen wil zeggen dat alle inkomsten (en uitgaven) openbaar zouden moeten worden gemaakt. Ook zou deze regeling aangevuld moeten worden met een sanctie. Zo zou het niet, onvoldoende of niet tijdig inzichtelijk maken van partij-inkomsten gesanctioneerd kunnen worden door het onder andere laten vervallen en terugbetalen van de overheidssubsidie.

Reeds in 1919 merkte de Duitse socioloog M. Weber het volgende op: 'Die Parteifinzen sind aber für die Forschung aus begrifflichen Gründen das wenigst durchsichtige Kapitel der Parteigeschichte und doch eines ihrer wichtigsten.'³⁰ De uitdaging ligt thans bij de Nederlandse wetgever - en daarmee indirect bij de politieke partijen, die dit ondoorzichtige hoofdstuk in hun geschiedenis kunnen verhelderen door het bewerkstelligen van een afdoende wettelijke regeling inzake de financiële verantwoordingsplicht, in het bijzonder ten aanzien van de inkomsten die partijen in Nederland ontvangen.

noten

1. Inmiddels heeft in Duitsland een parlementaire onderzoekscommissie bepaald dat de CDU ruim 44 miljoen mark aan onterecht ontvangen overheidssubsidiëring aan het Presidium van de Bondsdag zal moeten terugbetalen. De CDU heeft reeds protest tegen de hoogte van dit bedrag aangetekend. Zie over de Kohl-affaire onder andere een uitgebreid artikel in *Der Spiegel*, nr. 52, december 1999.

2. Vergelijk onder andere voor de Britse situatie J. Sherman, 'Straw imposes stricter limits to party funding', in: *The Times*, 22 december 1999. De auteur refereert hier aan de *Political Parties, Elections and Referendum Bill*.

3. Zie voor het begrip ongeoorloofde belangenverstrengeling: R. Nehmelman, 'Het vullen van de krijgskas', in: *Nederlands Juristenblad*, nr. 5, februari 2000, 265-269.
4. Eenhoorn deed deze uitspraken in de actualiteitenrubriek 'Netwerk', op 23 november 1999. Zie ook het *PvdA-Vlugschrift*, 27 november 1999, nr. 171.
5. Geciteerd in: *Reorganisatierapport ARP*, 1954, 28.
6. Vergelijk R. Koole, 'Ledenpartijen of staatspartijen?' Financiën van Nederlandse politieke partijen in vergelijkend en historisch perspectief', in: *Jaarboek 1996 Documentatiecentrum politieke partijen*, Groningen, 1997, 156-182, in het bijzonder 156.
7. Zie R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht, 1992, 207.
8. *Ibidem*.
9. Koole, 'Ledenpartijen of staatspartijen?', 157. Met deze schijnafhankelijkheid wordt bedoeld op de omstandigheid dat de partijen veelal grote invloed zullen hebben op de fractie(s) in het parlement, die uiteindelijk beslissen over de hoogte van de subsidie.
10. Zie onder andere artikel 39g Mediawet.
11. *Subsidiëring van politieke partijen*, Den Haag, 2000, 9-10.
12. *PvdA-Vlugschrift*, 27 november 1999, nr. 171.
13. Bij een koppeling van de subsidie aan het ledental van een politieke partij zal bijvoorbeeld de Socialistische Partij (SP) veel voordeel kunnen hebben, aangezien deze partij meer leden heeft dan bijvoorbeeld D66 (ruim twee keer zoveel). In het huidige systeem krijgt D66 meer subsidie dan de SP, omdat het aantal kamerzetels doorslaggevend is.
14. De wet zal in het najaar van 2000 worden geëvalueerd, waarbij het voorstel van Van Hees eveneens opnieuw ter sprake zal komen.
15. Artikel 16 lid 1 WSPP verwijst naar de artikelen 137c, d, e, f of g en artikel 428quater van het Wetboek van Strafrecht. Vervolgens geeft de bepaling onder sub a tot en met d de periode van het vervallen van de subsidie aan.
16. Dit in navolging van een Europees controlesysteem, waar de Europese Rekenkamer de subsidieregels intensief controleert indien een Europese politieke partij subsidie heeft ontvangen.
17. D.J. Elzinga, *De politiek partij in het constitutionele recht*, Nijmegen, 1982, 234.
18. Zie *Rechtskundig Weekblad*, 1998-1999, nr. 28, 1053.
19. Elzinga, *op.cit.*, 236-237.
20. *Kamerstukken II 1997/98*, 25 704, nr. 6, 4.
21. Zie *de Volkskrant*, 4 december 1993.
22. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 400 VII, nr. 11.
23. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 400 VII, nr. 29, 3.
24. Artikel 23a lid 1 *Parteiengesetz* luidt: 'Hat eine Partei Spenden rechtswidrig erlangt oder nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend im Rechenschaftsbericht veröffentlicht (§ 25 Abs. 2), so verliert sie den Anspruch

auf staatliche Mittel in Höhe des Zweifachen des rechtswidrig erlangten oder nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend veröffentlichten Betrages. Die rechtswidrig angenommen Spenden sind an das Präsidium des Deutschen Bundestages abzuführen.'

25. Op grond van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek moet een politieke vereniging een dergelijke gift wel opnemen in de eigen financiële stukken, dat wil zeggen dat de leden kennis dienen te kunnen nemen van de ontvangst van dergelijke donaties.

26. Vergelijk hiervoor artikel 25 lid 2 Parteiengesetz en de artikelen 49 en 50 inzake het wetsvoorstel *Political Parties, Elections and Referendum Bill*.

27. Ook Koole pleitte voor een dergelijk systeem; zie het katern 'Politieke Partijen' van *NRC Handelsblad*, 27 januari 2000.

28. *Handelingen II* 1997/98, p.91-6175 en 91-6176.

29. Uit deze enquête bleek tevens dat 85 procent van de ondervraagden niets ziet in sponsoring van politieke partijen. Deze NIPO-enquête is gehouden in het eerste kwartaal van 2000, zie <www.mkbnet.nl/Nieuws/ondernemen/0004/-politiek.shtml>, de website van de werkgeversunie MKB Nederland.

30. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1925/1927, 169; geciteerd door Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 181.