

Vergaderjaar 2020–2021

35 657

Wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De Wet financiering politieke partijen (hierna: de Wfpp) is op 1 mei 2013 in werking getreden. In 2017 en begin 2018 is de wet geëvalueerd door de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (verder: de commissie-Veling), die op 1 februari 2018 haar eindrapport heeft uitgebracht.¹ In dit eindrapport heeft de commissie-Veling een groot aantal aanbevelingen gedaan, die de positie van politieke partijen verder moet versterken. Het kabinet heeft de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Veling op 25 januari 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: Tweede Kamer).² In deze kabinetsreactie heeft het kabinet aangekondigd een voorstel tot wijziging van de Wfpp in procedure te gaan brengen. Dit wetsvoorstel heeft tot doel om de Wfpp te wijzigen op een belangrijk deel van de door de commissie-Veling aanbevolen punten. Voorts wordt in dit wetsvoorstel uitwerking gegeven aan de motie-Jetten c.s.,³ waarin de regering onder meer wordt verzocht in de begroting 2020 de subsidie aan politieke partijen tot en met 2024 met 9 miljoen euro per jaar te verhogen en daarna structureel met 5 miljoen euro per jaar te verhogen.

De memorie van toelichting bevat een algemeen en een artikelsgewijs deel. Het algemeen deel is als volgt opgebouwd. Eerst worden maatregelen beschreven die tot doel hebben de financiële transparantie van politieke partijen en daaraan gelieerde instellingen te vergroten (paragraaf 2). Vervolgens komt de beperking van de buitenlandse financiering van politieke partijen aan de orde, evenals de maatregel tot aanscherping van de transparantie van giften afkomstig uit de Europese Unie (hierna: EU) en de Europese Economische Ruimte (hierna: EER) (paragraaf 3). Daarna wordt ingegaan op de maatregelen ter uitvoering van aanbevelingen van de commissie-Veling met betrekking tot de subsidiëring van politieke

¹ Kamerstukken II 2017/18, 32 752, nr. 50.

² Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 19.

partijen (paragraaf 4). In de paragrafen die daarop volgen wordt ingegaan op respectievelijk het toezicht en de handhaving (paragraaf 5), de verhouding tot hoger recht (paragraaf 6), de (financiële) gevolgen (paragrafen 7 tot en met 9), advies en consultatie (paragraaf 10), het overgangsrecht en de inwerkingtreding (paragraaf 11). In de artikelsgewijze toelichting worden tenslotte de afzonderlijke artikelen van het wetsvoorstel nader toegelicht.

Dit wetsvoorstel is aangekondigd in de brief inzake de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wfpp die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer heeft gezonden.⁴ Een ontwerp van het wetsvoorstel is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De adviezen hebben geleid tot aanpassing van de toelichting. Daarnaast is het wetsvoorstel in internetconsultatie geweest. Een naar aanleiding van de internetconsultatie aangepast ontwerp is vervolgens voor advies voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling). De Afdeling heeft een advies uitgebracht dat op alle punten is overgenomen.

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De Wfpp bevat regels over de subsidiëring van politieke partijen en over de transparantie over hun overige inkomsten. De subsidiëring van politieke partijen wordt nodig geacht omdat de activiteiten van politieke partijen in het democratisch belang geschieden.⁵ De regels over de overige inkomsten van politieke partijen hebben tot doel om zichtbaar te maken hoe de politieke partijen hun inkomsten genereren die zij naast de overheidssubsidie krijgen. De gedachte daarachter is dat één van de oogmerken van financiële ondersteuning van politieke partijen kan zijn, om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen. Dit kan een negatief effect hebben op de beeldvorming van politieke partijen en daarmee op het aanzien en het functioneren van de democratie. Om deze reden wordt het noodzakelijk geacht dat politieke partijen inzicht verschaffen in de bijdragen die zij naast de overheidssubsidie ontvangen.⁶

De commissie-Veling heeft geconstateerd dat de uitgangspunten van de Wfpp nog steeds actueel zijn. Naar het oordeel van de commissie zijn politieke partijen nog steeds de primaire intermediair tussen samenleving en bestuur en de Wfpp heeft daarom een noodzakelijke functie. Zonder financiële steun van de overheid is het voor politieke partijen niet mogelijk om hun voor de representatieve democratie essentiële functies op een behoorlijke manier uit te voeren.⁷ Dat geldt eveneens voor de regels over de overige inkomsten van politieke partijen. De commissie-Veling heeft geconcludeerd dat transparantie een kernwaarde van de democratie is en dat het daarom van belang is dat politieke partijen en de aan hen gelieerde instellingen ten opzichte van de kiezers transparant zijn met betrekking tot hun inkomsten.⁸

Het kabinet deelt de visie van de commissie-Veling dat politieke partijen nog steeds de primaire intermediair tussen samenleving en bestuur zijn en verwacht dat dit in elk geval in de nabije toekomst zo zal blijven.⁹ Het

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54.

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 1.

⁶ Ibidem, p. 1–2.

⁷ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018), p. 39.

⁸ Ibidem, p. 39.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54, p. 2.

kabinet is van mening dat de belangrijke positie van politieke partijen in onze democratie in wetgeving beter tot uitdrukking moet worden gebracht en heeft daarom in de kabinetsreactie aangekondigd te gaan werken aan een Wet op de politieke partijen (hierna: de Wpp).¹⁰ De voorbereiding daarvan vergt echter enige tijd, terwijl een groot deel van de aanbevelingen van de commissie-Veling al op korte termijn kan worden geïmplementeerd. Daarom zal de regering vooruitlopend op de Wpp een voorstel tot wijziging van de Wfpp in procedure brengen.¹¹ Op een later moment zal de gewijzigde Wfpp in de Wpp opgaan.

Het wetsvoorstel bevat op hoofdlijnen de volgende voorstellen:

- De transparantie van giften aan politieke partijen en hun neveninstellingen wordt verder vergroot.
- Giften van buiten de Europese Unie en de EER aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen worden verboden. Een uitzondering hierop geldt voor giften van buiten de EU en de EER wonende kiesgerechtigden voor de verkiezing van Tweede Kamer.
- Giften uit de EU en de EER worden volledig transparant. Hierop geldt eveneens een uitzondering voor giften van in de EU en de EER wonende kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer, waarvoor de drempel voor openbaarmaking van € 4.500 per jaar wordt gehandhaafd, en voor giften van ondernemingen of rechtspersonen die in het Handelsregister zijn ingeschreven.
- Politieke partijen worden beter in staat gesteld om hun organisatie aan te passen aan wijzigingen in de hoogte van hun subsidie.
- Het adviesrecht van de Commissie van toezicht financiën politieke partijen wordt verbreed naar de hele wet.
- De subsidiebedragen voor de politieke partijen worden opgehoogd.

2. Vergroten transparantie politieke partijen en neveninstellingen

Door de inwerkingtreding van de Wfpp in 2013 is de transparantie over de inkomsten van politieke partijen aanzienlijk toegenomen. Financiële verslagen en overzichten van ontvangen bijdragen en schulden van de politieke partijen en hun neveninstellingen, in de zin van artikel 1, onderdeel h, van die wet, worden jaarlijks openbaar gemaakt. Voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing worden actuele overzichten van de ontvangen giften van de aan de verkiezing deelnemende politieke partijen en hun kandidaten openbaar gemaakt. De commissie-Veling heeft geconstateerd dat hiermee in belangrijke mate voldaan is aan het doel van de Wfpp om de transparantie over de financiering van de politieke partijen te vergroten. Uit de evaluatie van de wet en de praktijkervaring van de afgelopen jaren is echter gebleken dat de transparantie op onderdelen kan worden vergroot. De regering gaat daar de volgende maatregelen voor treffen.

a. Aanscherping transparantie giften rechtspersonen en andere juridische entiteiten

Op grond van artikel 21 van de Wfpp moet een politieke partij bij het ontvangen van giften de naam en het adres van de gever, de hoogte van de gift en de datum waarop deze werd gedaan melden. In de praktijk is echter gebleken dat het, anders dan bij giften van natuurlijke personen, hierdoor niet altijd duidelijk wordt wie de donateurs achter deze giften zijn. Als gevolg hiervan kunnen kiezers niet bepalen wat zij van dergelijke giften vinden. Dit is onwenselijk en de regering vindt het daarom noodzakelijk om dergelijke giften transparanter te maken. Naar het

¹⁰ Ibidem, p. 3.

¹¹ Ibidem, p. 4.

oordeel van de regering is dit een proportionele maatregel die opweegt tegen het belang van het recht op privacy van individuen en de beperkte toename van administratieve lasten voor politieke partijen en donateurs die als gevolg hiervan zullen ontstaan. De regering neemt daarom het advies van de commissie-Veling over om deze regels zo aan te passen dat duidelijk wordt wie de natuurlijke personen achter rechtspersonen en andere juridische entiteiten zijn.

Voor het bepalen van deze definitie sluit de regering aan bij de definitie van «uiteindelijk belanghebbende» in de zin van artikel 1 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (hierna: Wwft). De gedachte daarachter is dat beide wetten een vergelijkbaar doel nastreven: de Wwft moet de integriteit van de financiële markten waarborgen, terwijl de Wfpp tot doel heeft om de integriteit van de politieke partijen en daarmee van onze democratie te dienen. De in de Wwft gebruikte definitie van uiteindelijk belanghebbende is ook hanteerbaar voor de in de Wfpp benodigde regels inzake het verbeteren van de transparantie over de giften van rechtspersonen en andere juridische entiteiten. Volgens artikel 1 van de Wwft is «uiteindelijk belanghebbende» een natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een cliënt, dan wel de natuurlijke persoon voor wiens rekening een transactie of activiteit wordt verricht. Deze begripsomschrijving is nader uitgewerkt in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, waarin categorieën van natuurlijke personen worden aangemerkt die in elk geval als uiteindelijk belanghebbende moeten worden aangemerkt. Het gaat daarbij niet om een limitatieve opsomming van de mogelijke uiteindelijk belanghebbenden, maar steeds zal op basis van de hiervoor genoemde criteria van artikel 1 van de Wwft moeten worden beoordeeld of er ook andere personen als uiteindelijk belanghebbende moeten worden aangemerkt.

Met de aangescherpte transparantieregels voor giften van rechtspersonen en andere juridische entiteiten wordt naar het oordeel van de regering in belangrijke mate invulling gegeven aan de motie Van der Molen.¹² In deze motie wordt de regering verzocht om «maatregelen te nemen zodat donaties ook effectief zichtbaar zijn als zij via één of meer tussenschakels aan een partij of politicus gegeven worden en verplichte transparantie van deze tussenschakels als een effectieve voorwaarde op te nemen in de wet». Doordat in beeld gebracht wordt welke natuurlijke personen een wezenlijk belang hebben in een rechtspersoon of andere juridische entiteit die een gift heeft gedaan aan een politieke partij, wordt immers duidelijker welke mogelijke beïnvloedingsrelaties hier kunnen spelen.

b. Aanvullende transparantieregels voor neveninstellingen

Alle politieke partijen en op de kandidatenlijst van die partijen geplaatste kandidaten die aan een verkiezing van de Tweede Kamer deelnemen, moeten een overzicht van ontvangen bijdragen van in totaal € 4.500 of meer en van de schulden van in totaal € 25.000 of meer aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sturen, die dat overzicht openbaar maakt. Dit overzicht moet betrekking hebben op de eerste dag van het tweede kalenderjaar tot en met de 21^e dag voorafgaand aan de stemming.

Voor de neveninstellingen gelden voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing geen aanvullende transparantieplichtingen. Kiezers hebben daardoor geen compleet overzicht van de giften van de aan die verkiezing deelnemende politieke partijen tot hun beschikking. Dit is onwenselijk en

¹² Kamerstukken II 2019/19, 32 752, nr. 63.

daarom wordt dit hiaat in dit wetsvoorstel gedicht: ook neveninstellingen moeten voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing een overzicht van ontvangen bijdragen en schulden boven de drempelbedragen vanaf de eerste dag van het tweede kalenderjaar tot en met de 21^e dag voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing overleggen. Deze verplichting gaat ook gelden voor de stichtingen voor individuele kandidaten, die op grond van dit wetsvoorstel voortaan ook onder de reikwijdte van de Wfpp zullen vallen.

c. Overige maatregelen

In de Wfpp is bepaald dat politieke partijen en hun neveninstellingen schulden vanaf € 25.000 of meer moeten opnemen in hun financieel verslag. Het begrip «schulden» wordt echter niet nader geëxpliciteerd en uit de evaluatie van de commissie-Veling is gebleken dat dit bij de politieke partijen tot veel onduidelijkheid heeft geleid. De commissie heeft geadviseerd om deze onduidelijkheid zoveel mogelijk weg te nemen door de definitie van het begrip schulden aan te passen en daarbij zoveel mogelijk uit te gaan van het vertrekpunt dat de Wfpp tot doel heeft om mogelijke financiële beïnvloedingsrelaties openbaar te maken. Zij stelt daarom voor om de definitie van «schulden» in de Wfpp als volgt aan te passen: «Een schuld betreft een openstaande schuld van 25.000 euro of meer op de peildatum van 1 januari van het kalenderjaar waar het overzicht betrekking op heeft». Schulden bij de rijksoverheid en schulden die korter dan 14 dagen openstaan kunnen worden uitgezonderd van deze definitie, aldus de commissie-Veling. De regering neemt dit advies over. Zij neemt ook het advies over om legaten en erfstellingen onder de reikwijdte van de Wfpp te brengen. De regering onderschrijft de conclusie van de commissie dat toekomstige legaten en erfstellingen reeds bij leven kenbaar kunnen worden gemaakt en nabestaanden en rechtspersonen hier een belang bij kunnen hebben. Derhalve zijn er geen steekhoudende argumenten om deze uitzondering te handhaven.

In het kader van het verbeteren van de transparantie zal het wetsvoorstel tevens voorzien in de openbaarmaking van de subsidieaanvragen en –verantwoordingen. Deze documenten geven inzicht in de besteding van de subsidie door politieke partijen en hun neveninstellingen en zo wordt voor iedereen zichtbaar hoe zij hun subsidie besteden. Bovendien leidt dit tot een vermindering van de administratieve lasten voor zowel de politieke partijen, de neveninstellingen als de toezichthouder. Deze documenten kunnen nu immers met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur openbaar (hierna: Wob) worden gemaakt en door deze documenten voortaan actief openbaar te gaan maken worden de met de Wob-procedure gepaard gaande administratieve lasten voorkomen. Daarnaast verschaft het wetsvoorstel, naar aanleiding van in de praktijk gerezen vragen hierover, duidelijkheid over de verplichting voor neveninstellingen om evenals politieke partijen de overzichten van ontvangen bijdragen en schulden te vergezellen van een accountantsverklaring om zekerheid te verschaffen over de getrouwheid van die overzichten.

De commissie-Veling heeft tevens aandacht besteed aan de vraag of er een maximum voor giften zou moeten worden ingesteld. De commissie stelt dat daarbij een afweging moet worden gemaakt tussen drie belangen: 1) de autonome positie van politieke partijen, 2) het risico op oneigenlijke beïnvloeding en 3) het uitgangspunt van gelijke kansen. Idealiter moeten deze drie belangen zoveel mogelijk in balans zijn. Een maximering van giften zou deze balans kunnen verstoren, doordat dit een relatief grote aantasting van de autonome positie van politieke partijen is. De commissie-Veling constateert dat er op basis van de opgedane praktijkervaring geen reden is om een dergelijke maximering in te

stellen.¹³ Het kabinet heeft in zijn reactie op de evaluatie van de Wfpp laten weten dit standpunt van de commissie-Veling te delen en geen maximum in het voorstel tot aanpassing van de Wfpp op te nemen.¹⁴ De voorgestelde maatregelen dragen samen met de in de volgende paragraaf nader toegelichte regels over giften uit het buitenland voldoende bij aan de doelen om de transparantie over de financiering van politieke partijen te vergroten en het risico op ongewenste buitenlandse beïnvloeding te beperken.

3. Verbod giften buiten de EU/EER en volledige transparantie giften binnen EU/EER

De afgelopen jaren is de aandacht voor onwenselijke beïnvloeding van de Nederlandse democratische rechtsstaat toegenomen. De regering wil onze democratie en politieke partijen hier zoveel mogelijk van vrijwaren. In het regeerakkoord is daarom afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties meer transparant worden gemaakt en dat geldstromen uit onvrije landen zoveel mogelijk zullen worden beperkt.¹⁵ Voor politieke partijen is de transparantie van giften reeds geregeld in de Wfpp. Gezien het toegenomen risico van buitenlandse beïnvloeding en gelet op de belangrijke positie van politieke partijen in onze democratie is uitsluitend transparantie van giften niet langer toereikend. Daarom worden in het wetsvoorstel maatregelen getroffen om giften van buiten de EU en de EER aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen te verbieden. Voor buiten de EU en de EER wonende kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer wordt een uitzondering gemaakt en het blijft hen derhalve toegestaan om te doneren aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen. De gedachte daarachter is dat zij omdat zij over stemrecht voor de Tweede Kamerverkiezing beschikken deel uitmaken van de Nederlandse democratie en dezelfde rechten hebben als andere kiesgerechtigden. Dat betekent dat zij ook over het recht beschikken om aan politieke partijen te doneren als alle andere kiesgerechtigden voor deze verkiezing. Gelet hierop vindt de regering het niet gerechtvaardigd dat personen die uitsluitend de nationaliteit van een derde land hebben en die in Nederland wonen, mogen doneren aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen. Voor Nederlanders die in Nederland wonen geldt die kiesgerechtigdheid pas bij nationalisatie.

Giften die afkomstig zijn van gevers uit de EU en de EER blijven eveneens toegestaan. Een verbod op dergelijke giften acht de regering niet proportioneel gelet op het in de EU en EER geldende vrije verkeer van kapitaal. Tevens hebben de meeste Nederlandse politieke partijen nauwe banden met Europese zusterpartijen, bijvoorbeeld doordat zij zijn aangesloten bij een politieke partij op het niveau van de EU. Het moet mogelijk blijven om financiële banden met deze partijen te blijven onderhouden. Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is echter dat het duidelijk moet zijn waar en van wie eventuele giften uit andere landen van de EU/EER afkomstig zijn. Daarom heeft de regering ervoor gekozen om de drempel voor openbaarmaking van € 4.500 per jaar af te schaffen voor giften uit andere lidstaten van de EU en de EER. Dit betekent dat alle giften van gevers uit deze landen openbaar worden. Een uitzondering hierop geldt, om de redenen die hiervoor reeds zijn genoemd, voor aldaar woonachtige kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer

¹³ Evaluatie – en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag 2018), p. 51.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 32 752, nr. 54, p.54.

¹⁵ Regeerakkoord 2017–2021 (Den Haag 2017), *Vertrouwen in de Toekomst*, p. 4.

en ondernemingen of rechtspersonen die in het Handelsregister zijn ingeschreven.

Handhaving verbod giften buiten de EU/EER

Een belangrijk aandachtspunt bij het verbod op giften van buiten de EU/EER is de handhaafbaarheid. Tijdens het Algemeen Overleg over de financiering van politieke partijen op 4 april 2019 werden zorgen uitgesproken over het risico op ontwijking van dit verbod. Het moet worden erkend dat dit een reëel risico is; dit verbod kan door gebruik te maken van tussenpersonen in EU/EER-lidstaten worden ontweken. Dat zou echter niet anders zijn indien alleen uit Nederland afkomstige giften toegestaan zouden blijven. Ook dit verbod zou door de inzet van Nederlandse tussenpersonen kunnen worden ontweken. Hoewel derhalve niet kan worden uitgesloten dat het verbod op giften van buiten de EU en de EER kan worden ontweken, wordt dit risico verkleind door een aantal maatregelen die de regering in dit wetsvoorstel treft en die zij bij de eerstvolgende evaluatie van de Wfpp zal betrekken. Het gaat in het bijzonder om de volledige transparantie over giften afkomstig uit de andere EU/EER-lidstaten, het vergroten van de transparantie over giften van rechtspersonen en andere juridische entiteiten en het uitbreiden van de transparantie voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing naar de neveninstellingen van politieke partijen. In aanvulling hierop gaan voor giften uit het buitenland dezelfde regels gelden die nu reeds van toepassing zijn op anonieme giften. Dit houdt concreet in dat giften uit het buitenland moeten worden gemeld aan de toezichthouder en moeten worden overgemaakt op een daartoe door de toezichthouder aan te wijzen rekening. Naar verwachting zal het risico op ontwijking van de regels met de inzet van deze maatregelen worden beperkt.

In haar advies wijst de Afdeling er terecht op dat het buiten beschouwing laten van decentrale politieke partijen, waaronder zowel de lokale partijen als de afdelingen van de landelijke partijen vallen, ook gevolgen heeft voor de handhaafbaarheid van het voorstel. Met de Afdeling is de regering van oordeel dat de introductie van een regeling inzake de transparantie van de financiering van decentrale politieke partijen zal bijdragen aan de handhaafbaarheid van het giftenverbod. Een dergelijke regeling maakt echter geen deel uit van onderhavig wetsvoorstel, maar wordt onderdeel van het voorstel voor een Wet op de politieke partijen. De regering heeft hiervoor gekozen omdat het voorstel tot wijziging van de Wfpp zich uitsluitend richt op de financiering van landelijke partijen, terwijl het voorstel voor een Wpp een bredere reikwijdte zal hebben. Naast regels over de financiering van landelijke partijen zal de Wpp onder meer regels over (digitale) politieke campagnes, een specifieke regeling voor een partijverbod en een onafhankelijke toezichthouder bevatten.¹⁶ Een voorstel voor de introductie van bindende regels over de financiering van decentrale partijen is naar het oordeel van de regering meer op zijn plaats in dit bredere wetsvoorstel, dan in het nu voorliggende voorstel tot wijziging van de Wfpp.

4. Maatregelen subsidiëring politieke partijen

De commissie-Veling heeft een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot de subsidiëring van politieke partijen. Aan het merendeel van die aanbevelingen wordt in dit wetsvoorstel uitvoering gegeven. Het gaat om de volgende aanbevelingen.

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 123.

a. Versterking relatie subsidie en electorale steun

De regering hecht waarde aan een sterke relatie tussen de hoogte van de subsidie en de steun die een politieke partij bij de kiezers heeft. De aanbeveling van de commissie-Veling om nieuwe politieke partijen geen subsidie te geven voordat is gebleken dat ze voldoende electorale steun hebben, in de vorm van ten minste één kamerzetel, wordt daarom overgenomen.¹⁷ De gedachte daarachter is dat een gewonnen kamerzetel aantoont dat een politieke partij een bepaalde steun onder de kiezers geniet. Voor politieke partijen die daar (nog) niet in geslaagd zijn, is dit onvoldoende duidelijk. De regering vindt het daarom onwenselijk dat deze partijen al subsidie ontvangen. Dit geldt ook voor partijen die zich hebben verbonden met een afgesplitste fractie in de Tweede Kamer. De keuze om deze partijen niet voor subsidie in aanmerking te laten komen, staat los van de discussie over de vraag of en zo ja met welke ondersteuning individuele Kamerleden zich kunnen afsplitsen. De Wfpp-subsidie is immers niet bedoeld als ondersteuning van fracties, maar als ondersteuning voor politieke verenigingen. Voor de ondersteuning van fracties bestaat een aparte regeling, die onder de verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer valt.¹⁸

De relatie tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun voor een politieke partij kan ook op onderdelen worden versterkt en daarom worden ook de volgende aanbevelingen van de commissie-Veling overgenomen. In de eerste plaats wordt het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing van de Eerste of Tweede Kamer heeft behaald gedurende de hele zittingstermijn van de Kamer leidend. Dit betekent dat afsplitsingen van de kamerfracties geen invloed meer hebben op de hoogte van de subsidie. In de tweede plaats komen politieke partijen die bij een verkiezing van de Eerste of Tweede Kamer geen zetel hebben gewonnen, maar zich verbinden met één of meer volksvertegenwoordigers die zich hebben afgesplitst van hun kamerfracties, niet langer meer in aanmerking voor subsidie.

b. Stabilisering hoogte subsidie na verkiezingen

Het voorstel om afsplitsingen geen invloed meer te laten hebben op de hoogte van de subsidie heeft als bijkomend voordeel dat het bijdraagt aan de door veel politieke partijen gewenste stabilisering van hun subsidie. Door de subsidie voortaan te koppelen aan het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing heeft gewonnen, kennen de politieke partijen aan het begin van een nieuwe zittingstermijn van de kamer ongeveer de hoogte van hun subsidie voor de komende jaren.

Een tweede maatregel die bijdraagt aan het stabiliseren van de subsidie betreft het geleidelijker aanpassen van de subsidie aan de gewijzigde zetelverdeling na een verkiezing van de Tweede – en (voor zover van toepassing) Eerste Kamer. In de huidige systematiek is dit onvoldoende het geval. Doordat de subsidie op de eerste dag van de vierde maand na de verkiezing volledig wordt aangepast aan de nieuwe zetelverdeling hebben politieke partijen slechts enkele maanden de tijd om hun organisatie aan de nieuwe financiële situatie aan te passen. Bij een relatief klein verlies van één of enkele zetels is dit vaak op te lossen binnen de organisatie van een partij. Door de toenemende fluctuatie van de verkiezingsuitslagen zijn grote zetelverschuivingen echter geen uitzondering meer. Van politieke partijen die een dergelijk zetelverlies hebben geleden kan niet worden verwacht dat zij binnen een termijn van circa drie

¹⁷ Commissie-Veling, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag 2018), p. 44.

¹⁸ Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014.

maanden hun organisatie volledig kunnen aanpassen aan de nieuwe hoogte van de subsidie. De aanpassing van de subsidie na de verkiezingen moet daarom worden gedempt. Dit mag echter niet te zeer ten koste gaan van de verbinding tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun. Het voorstel van de commissie-Veling om de subsidie in één jaar tijd in vier stappen van 25% aan te passen aan de nieuwe zetelverdeling komt hieraan tegemoet. Doordat de hoogte van de subsidie wordt aangepast aan de nieuwe zetelverdeling blijft de noodzakelijk geachte verbinding tussen beide in stand. Tegelijkertijd krijgen de partijen iets meer tijd om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Dit voorstel van de commissie-Veling wordt daarom overgenomen. Voor politieke partijen die voor het eerst in de Staten-Generaal worden verkozen wordt een uitzondering gemaakt: evenals nu het geval is, komen zij vanaf de eerste dag van de derde kalendermaand voorafgaand aan de stemming in aanmerking voor subsidie.

c. Wijziging verdeelsleutel subsidie politieke jongerenorganisaties

Politieke partijen kunnen een geormerkte subsidie voor een aan de partij gelieerde politieke jongerenorganisatie (hierna: PJO) aanvragen. Deze subsidie bedraagt in 2019 in totaal € 1.004.670. De helft van dit bedrag wordt verdeeld door het totale aantal kamerzetels van de politieke partijen die op de peildatum (1 januari van ieder jaar) een PJO hebben aangevraagd. De andere helft wordt berekend door dit bedrag te delen door het totaal aantal subsidiabele leden van alle PJO's, waaruit een bedrag per lid ontstaat.

Deze verdeelsleutel wijkt af van de verdeelsleutel die wordt gehanteerd voor de politieke partijen zelf, aangezien de politieke partijen naast een bedrag per kamerzetel en een bedrag per lid ook een basisbedrag ontvangen. De commissie-Veling heeft geadviseerd om de subsidie voor de PJO's voortaan op dezelfde wijze te verdelen als die voor de politieke partijen. De reden daarvoor is volgens de commissie dat er geen inhoudelijke redenen zijn om de verdeelsystematiek voor de subsidie voor de PJO's anders vorm te geven dan die voor de politieke partijen zelf, aangezien de organisatievorm en de taakstelling van de PJO's in hoge mate in het verlengde liggen van die van de politieke partijen. De regering deelt deze conclusie en neemt dit advies daarom over. Bij de berekening van de nieuwe verdeling is daarom de verdeelsystematiek die voor de politieke partijen gehanteerd wordt, het uitgangspunt en wordt globaal uitgegaan van dezelfde percentages: 20 procent voor de basisbedragen, 65 procent voor de maatstaf zetels en 15 procent voor de maatstaf leden.

Hierbij is nog geen rekening gehouden met de op 28 mei 2019 door de Tweede Kamer aangenomen motie-Van der Molen c.s., waarin de regering wordt verzocht «om te onderzoeken welke maatregelen genomen kunnen worden om op structurele wijze tegemoet te komen aan de toenemende ledenaantallen en activiteit van politieke jongerenorganisaties».¹⁹ De uitvoering van deze motie vraagt zorgvuldige voorbereiding. Zo zal onder meer moeten worden bezien waar de eventuele knelpunten in de subsidiëring van de PJO's liggen. De motie wordt daarom betrokken bij de voorbereiding van de Wpp.

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54.

d. Overheveling subsidie instellingen voor buitenlandse activiteiten naar het Ministerie van Buitenlandse Zaken

De subsidie voor de instellingen voor buitenlandse activiteiten is sinds 2012 ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en maakt sinds 2013 deel uit van de Wfpp-subsidie. De commissie-Veling heeft evenwel geadviseerd om de subsidiëring van deze stichtingen opnieuw bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder te brengen. Dit advies wordt in het wetsvoorstel overgenomen. Hiervoor zijn twee argumenten. Ten eerste leveren de in dit kader gesubsidieerde activiteiten geen directe bijdrage aan het doel van de Wfpp om de politieke partijen in staat te stellen hun taken in het Nederlandse democratische bestel zo goed mogelijk uit te voeren. Ten tweede onderhouden de instellingen voor buitenlandse activiteiten door de aard van hun werk nauwe contacten met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het laten verstrekken van de subsidie door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarom een onnodige tussenstap in het systeem.²⁰

Met het opnieuw onderbrengen van de subsidie voor deze instellingen bij de Minister van Buitenlandse Zaken, komt de grondslag van de subsidie voor instellingen voor buitenlandse activiteiten in de Wfpp te vervallen. Dit laat de transparantieplicht van deze instellingen over de ontvangen bijdragen en schulden echter onverlet. Een rechtspersoon die uitsluitend of in hoofdzaak erop gericht is stelselmachtig of structureel ten bate van een politieke partij of een op de kandidatenlijst van een politieke partij geplaatste kandidaat activiteiten of werkzaamheden te verrichten en de partij of de kandidaat daar kennelijk voordeel bij heeft, moet op grond van artikel 5 van de Wfpp als nevenstelling worden aangewezen en is in die hoedanigheid onderworpen aan de transparantievoorschriften van de Wfpp.

e. Verhoging subsidie politieke partijen

In aanvulling op de maatregelen die in de kabinetsreactie op het advies van de commissie-Veling zijn aangekondigd, wordt in dit voorstel van wet conform de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Jetten c.s. de subsidie aan politieke partijen verhoogd. Voor de periode 2020–2024 wordt het subsidiebudget met € 8.650.000 per jaar verhoogd. In dezelfde periode wordt jaarlijks een bedrag van € 350.000 euro ter beschikking gesteld aan het Kennispunt Lokale Partijen. Hiermee wordt de ondersteuning van decentrale politieke partijen geïntensiveerd. Vanaf 2025 wordt de subsidie structureel met een bedrag van € 5.000.000 per jaar verhoogd. Omdat in de motie-Jetten c.s. geen specifieke kaders aan de verdeling van deze additionele subsidie zijn meegegeven, heeft het kabinet ervoor gekozen om de politieke partijen zelf te laten bepalen hoe zij deze middelen binnen hun partijorganisatie willen verdelen.²¹ Daarom worden de subsidiebedragen voor de politieke partijen zelf, te weten het basisbedrag, het bedrag per kamerzetel en het totaalbedrag voor de leden verhoogd. Hierbij is de huidige Wfpp-onderverdeling gevolgd en er is derhalve niet voor gekozen om het relatieve gewicht van één van de verdeelmaatstaven te veranderen. De subsidiebedragen voor de neveninstellingen worden niet verhoogd. Het staat de politieke partijen echter vrij om (een deel van) de extra subsidie aan hun neveninstellingen te verstrekken. Indien een politieke partij bijvoorbeeld haar jongerenorganisatie een extra impuls wil geven, dan is dat mogelijk.

²⁰ Ibidem, p. 46.

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IIA, nr. 8.

5. Toezicht en handhaving

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wfpp in de periode 2011–2013 is er de nodige discussie geweest over de vraag bij welke instantie het toezicht op de uitvoering van de wet zou moeten worden belegd. Uiteindelijk toonde een meerderheid van de Staten-Generaal zich voorstander van de figuur waarbij het toezicht wordt belegd bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die op onderdelen van de wet waarin er beleidsvrijheid is, wordt geadviseerd door de Commissie van toezicht financiën politieke partijen (hierna: Ctfpp). Om iedere schijn van overheidsbemoeienis weg te nemen, en tegelijkertijd wel toezicht te houden op besteding van publieke middelen, heeft de onafhankelijke accountant een belangrijke poortwachtersfunctie. Politieke partijen hebben de plicht om opdracht te geven tot onderzoek van het financieel verslag aan een accountant. De commissie-Veling heeft geconstateerd dat deze systematiek in de praktijk goed heeft gewerkt en ziet daarom geen aanleiding om de systematiek ingrijpend te veranderen. Wel adviseert de commissie om het adviesrecht van de Ctfpp uit te breiden naar de reikwijdte van de hele wet. Voorts adviseert de commissie om het lidmaatschap van de Ctfpp niet langer mogelijk te maken in de eerste vier jaar na het uitoefenen van een verkozen of bestuurlijke functie in de nationale of decentrale vertegenwoordigende organen en/of besturen of in het Europees Parlement of de Europese Commissie. Tot slot stelt zij voor om de Wfpp zo aan te passen dat de toezichthouder alleen van een advies van de Ctfpp af kan wijken indien hij gemotiveerd aangeeft waarom hij of zij dat doet.

Deze adviezen over het toezicht op de naleving van de Wfpp worden in dit wetsvoorstel overgenomen, met uitzondering van de aanbeveling over de motivatieplicht bij afwijking van een advies. Dit volgt reeds uit artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges, waarin wordt bepaald dat de Minister die het aangaat beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis stelt van zijn standpunt over een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies over een vast te stellen ministeriële regeling of over te voeren beleid dan wel over een uit eigen beweging uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid. Bij de voorbereiding van de Wet op de politieke partijen zal uitvoering worden gegeven aan de motie-Den Boer, waarin de regering wordt verzocht «ervoor te zorgen dat het toezicht op de financiering van politieke partijen volledig onafhankelijk wordt georganiseerd».²²

6. Verhouding tot hoger recht

Politieke partijen dienen op grond van de Wfpp een zodanige administratie te voeren dat deze een betrouwbaar beeld geeft van de financiële positie van de partij (artikel 20). Daartoe registreert een politieke partij de ontvangen bijdragen en schulden (artikel 20). Bij de ontvangen bijdragen dient een politieke partij de naam en het adres van de gever, het bedrag of de waarde van de bijdrage en de datum van de bijdrage te vermelden (artikel 21). Dit artikel noemt tevens de gevallen waarin een registratie achterwege kan blijven. Ter verantwoording van de subsidie stuurt een politieke partij jaarlijks aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder meer een financieel verslag over het voorafgaande kalenderjaar met daarin een weergave van de gegevens die op grond van artikel 20 in de administratie zijn opgenomen, een overzicht van de ontvangen bijdragen van in totaal € 4.500 of meer en een overzicht van de schulden van € 25.000 of meer (artikel 25). Deze overzichten maakt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties openbaar. Van

²² Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 64.

de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon, wordt uitsluitend de woonplaats openbaar gemaakt. Op verzoek van een politieke partij blijft openbaarmaking van de gegevens over de naam en de woonplaats van de gever, zijnde een natuurlijke persoon, achterwege, indien dit naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege het belang van de veiligheid van die persoon is aangevoelen. Deze transparantieverplichting geldt ook voor neveninstellingen (artikel 30). Daarnaast geldt er voor verschillende actoren een aanvullend openbaarheidsregime gedurende verkiezingstijd (artikel 28 e.v.).

Voor de toepassing van het huidige transparantiestelsel van de Wfpp is het niet relevant van wie de ontvangen bijdragen afkomstig zijn, van natuurlijke personen of rechtspersonen. Ook is daarbij geen onderscheid gemaakt of een verschillende drempel gesteld voor het ontvangen van giften uit Nederland, de overige lidstaten van de EU/EER of daarbuiten. Met de aanpassingen in het wetsvoorstel wordt hierin wijziging aangebracht. Hierna volgt een schets van de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot de hogere regels van de Grondwet en de Europese verdragen.

Verbod op het ontvangen van bijdragen buiten EU/EER

Het wetsvoorstel introduceert een verbod op het ontvangen van bijdragen van gevers uit andere lidstaten dan de EU en de EER door Nederlandse politieke partijen en aan hen gelieerde instellingen, met inachtneming van de daarbij genoemde uitzondering voor Nederlandse donateurs. Indien een politieke partij in strijd met het wetsvoorstel een bijdrage ontvangt van buiten de EU/EER, moet deze bijdrage (of de tegenwaarde van een bijdrage in natura) worden overgemaakt op de daartoe aangewezen rekening van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Een aldus overgemaakte bijdrage komt toe aan de Staat.

Politieke partijen vallen onder hetzelfde rechtsregime als andere verenigingen. Zo zijn ze bijvoorbeeld vrij en onafhankelijk in de keuze van hun rechtsvorm, in de vormgeving van hun interne organisatie en hebben ze de vrijheid om naast hun recht op subsidiëring middelen uit andere inkomstenbronnen te verwerven, met inachtneming van de bepalingen van de Kieswet, Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Wfpp. Door een verbod op buitenlandse financiering zouden politieke partijen worden beperkt in de mogelijkheid om middelen te werven om hun activiteiten te financieren. Dit raakt het recht van vereniging dat is gewaarborgd in onder meer artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM. Ook wordt het recht op eigendom geraakt, zoals geformuleerd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (EP EVRM) en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Daarnaast doorbreekt het verbod van financiering het beginsel van het vrije verkeer van kapitaal dat is vastgelegd in artikel 63 tot en met 66 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Voor zowel de vrijheid van vereniging, het recht op eigendom als het vrije kapitaalverkeer geldt dat deze vrijheden geen absolute gelding hebben. De uitoefening van de vrijheid van vereniging kan ingevolge artikel 8 van de Grondwet bij wet worden beperkt in het belang van de openbare orde. Het criterium «openbare orde» wordt ruim geïnterpreteerd en daaronder kunnen zowel repressieve als preventieve maatregelen vallen.²³ Op grond

²³ J.L.W. Broeksteeg, J.W.A. Fleuren, D.E. Bunschoten, P.P.T. Bovend'Eert, Grondwet en Statuut: de tekst van de Grondwet en het Statuut: de tekst van de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voorzien van commentaar (Tekst en Commentaar), Deventer: Kluwer 2018, p. 35 e.v.

van artikel 11, tweede lid, van het EVRM kan de vrijheid van vereniging worden onderworpen aan bepaalde voorwaarden, beperkingen of sancties (i) die bij wet zijn voorzien en (ii) die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn (iii) in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarbij gaat het ook om de vraag of er een dringende maatschappelijke behoefte is om een inbreuk op het grondrecht te maken en om de vraag of het gebruikte middel in redelijke verhouding staat tot het te bereiken doel. De beperking van het recht op eigendom is op grond van artikel 1 EP EVRM toelaatbaar in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Ten aanzien van het beginsel van het vrije kapitaalverkeer bepaalt artikel 63, eerste lid, van de VWEU dat alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden zijn. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) zijn diverse dwingende redenen van algemeen belang aanvaard die toegespitst zijn op het rechtvaardigen van beperkingen ten aanzien van het vergroten van transparantie van de financiering aan bepaalde maatschappelijke organisaties, zoals politieke partijen, die gelet op de doelstelling die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken, grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat.²⁴ Daarbij geldt voor de betrokken nationale regeling het vereiste dat, wil zij gerechtvaardigd zijn, de beperking noodzakelijk en geschikt moet zijn om dat doel te bereiken en ook niet verder moet gaan dan strikt genomen noodzakelijk is om het doel te bereiken,²⁵ naast de eisen van evenredigheid en coherentie.²⁶

Zowel de commissie-Veling als de staatscommissie-Remkes hebben gewezen op de risico's van buitenlandse financiering van politieke partijen.²⁷ De genoemde risico's zijn niet slechts beperkt tot de politieke partijen zelf, maar kunnen verder reiken. Een gevaar dat is verbonden aan financiering van politieke partijen in het algemeen is dat giften mogelijk-kerwijs worden gedaan met de wens of verwachting dat de gever via de partij invloed verkrijgt op te nemen overheidsbeslissingen, en zo kan proberen die beslissingen voor hem of haar gunstig te doen uitvallen. Buitenlandse giften in het bijzonder kunnen daarmee inbreuk maken op het vrije en onafhankelijke karakter van de Nederlandse verkiezingen en/of op het proces van politieke wilsvorming. Dat zou leiden tot ongewenste beïnvloeding van processen die essentieel zijn voor het functioneren van de Nederlandse democratie. In dit verband heeft de Tweede Kamer in 2016 met een ruime meerderheid de motie-Amhaouch c.s. aangenomen, waarin de regering wordt verzocht om voorstellen te doen om buitenlandse financiering van politieke partijen en politieke campagnes, waaronder referenda, te beperken.²⁸ Evenals de commissie-Veling, de staatscommissie-Remkes en de Tweede Kamer onderkent de regering de risico's die kleven aan buitenlandse financiering van Nederlandse politieke partijen. Daarom is in het regeerakkoord afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties meer transparant worden gemaakt en dat geldstromen uit onvrije landen zoveel mogelijk zullen worden beperkt.²⁹ Daarmee wordt

²⁴ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 80.

²⁵ HvJ EG 4 juni 2002, C-367/98, Commissie/Portugal, ECLI:EU:C:2002:326, punt 49.

²⁶ HvJEU 6 maart 2018, C-52/16 en C-113/16, SEGRO en Horvath, punten 41–42.

²⁷ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018), p. 50–51. Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 239.

²⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 270, nr. 22.

²⁹ Regeerakkoord 2017–2021 (Den Haag 2017), *Vertrouwen in de Toekomst*, p. 4.

beoogd te voorkomen dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht.

Beperking van giften van binnen en buiten de EU is op verschillende manieren denkbaar.³⁰ Zo zijn de regels die in het EU-recht zijn vastgelegd voor de financiering van Europese politieke partijen eveneens van giften uit derde landen uitgesloten.³¹ De internationale en Europese context beschouwend, valt op dat regulering en begrenzing van de financiering van politieke partijen per lidstaat aanzienlijk verschilt, en dat er mede in dat licht bezien, zoals ook door de Afdeling is geconstateerd, geen algemeen antwoord is te geven op de vraag wanneer een verbod op financiering van politieke partijen vanuit het buitenland «noodzakelijk is in een democratische samenleving» in de zin van het EVRM.³² Lidstaten hebben daarbij een beoordelingsmarge. Regulering van financiering van politieke partijen is, zoals de Afdeling ook stelt, een onderwerp dat geacht kan worden te behoren tot de door de Unie te eerbiedigen nationale identiteit van de lidstaten van de EU, die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuur.³³

De regering heeft ervoor gekozen om giften aan politieke partijen van buiten de EU/EER te verbieden en om giften binnen de EU/EER volledig transparant te laten zijn. De regering is zich bewust van de gevolgen van de voorgestelde maatregel voor de uitoefening van de verenigingsvrijheid. In deze context beziet zij ook de positie van politieke partijen in het staatsbestel. Anders dan andere verenigingen vormen politieke partijen een onmisbare schakel tussen overheid en samenleving en vervullen daarbij een essentiële functie binnen het stelsel van de representatieve democratie. Politieke partijen brengen verschillende belangen bij elkaar en wegen die tegen elkaar af, zorgen voor participatie in het besluitvormingsproces, geven vorm aan de verschillende verkiezingen en vervullen de functie van rekrutering en selectie van politieke functionarissen. Met het oog op deze bijzondere positie dienen mogelijke risico's verbonden aan de wijze waarop politieke partijen hun financiering verwerven, ook buiten de Europese grenzen, zoveel mogelijk te worden voorkomen. Hoewel uit de door de politieke partijen de afgelopen jaren aangeleverde jaarverslagen blijkt dat er maar enkele substantiële giften uit het buitenland zijn ontvangen, kan volgens de regering niet het risico worden genomen dat het Nederlandse democratische proces in de toekomst vanuit het buitenland beïnvloed wordt. Reeds de mogelijkheid van discussie over afhankelijkheidsrelaties en belangenverstrengeling van politieke partijen is schadelijk voor het democratisch bestel. Aangezien elke schijn van buitenlandse beïnvloeding moet worden voorkomen, acht de regering de voorgestelde maatregel noodzakelijk uit oogpunt van dwingende reden van algemeen belang met het oog op het waarborgen van de integriteit van politieke partijen, het tegengaan van ongewenste belangenverstrengeling, het bevorderen van de zuiverheid van het

³⁰ I. van Biezen, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking*, Leiden: 2017, p. 13 e.v.

³¹ Overweging 26 bij Verordening betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (PB L 317 van 4.11.2014) luidt: «Teneinde de onafhankelijkheid, verantwoording en verantwoordelijkheid van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen te verbeteren, dienen bepaalde soorten donaties en bijdragen uit andere bronnen dan de algemene begroting van de Europese Unie te worden verboden of aan beperkingen te worden onderworpen. Elke beperking van het vrije verkeer van kapitaal in verband met dergelijke beperkingen zijn gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de openbare orde en zijn strikt noodzakelijk om die doelstellingen te bereiken. Zie ook de artikelen 20 en 32 van de Verordening.

³² Venice Commission, *Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources*, 31 maart 2006, CDL-AD(2006)014, para. 13.

³³ Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

politieke proces en het waarborgen van de randvoorwaarden voor democratische besluitvorming. De regering heeft de wenselijkheid en de noodzaak van de invoering van een verbod op het ontvangen van giften buiten de EU/EER in het licht van het voorgaande beoordeeld.

Met de voorgestelde maatregel ontstaat – zoals de Afdeling in haar advies heeft opgemerkt – een onderscheid ontstaat tussen giften vanuit de EU/EER-lidstaten enerzijds en giften vanuit derde landen anderzijds, dat vanuit het beginsel van het vrije kapitaalverkeer rechtvaardiging behoeft. Hoewel het vrije kapitaalverkeer de enige van de vier vrijheden is die ook voor derde landen geldt en het beginsel op dezelfde manier moet worden uitgelegd als in de betrekkingen tussen lidstaten onderling,³⁴ is volgens vaste jurisprudentie van het HvJEU onderscheid geoorloofd wanneer een lidstaat kan aantonen dat een beperking van het kapitaalverkeer naar of uit derde landen om een bepaalde reden gerechtvaardigd is, in omstandigheden waarin dat niet het geval zou zijn voor een beperking van het kapitaalverkeer tussen lidstaten.³⁵ De regering is van oordeel dat in dit geval de rechtvaardiging voor het onderscheid ligt in het volgende. Een verbod op giften vanuit de EU/EER acht de regering niet proportioneel vanwege de nauwe banden die de meeste Nederlandse politieke partijen met Europese zusterpartijen hebben en het belang om die financiële banden te blijven onderhouden. Ten aanzien van derde landen is dat in mindere mate het geval. In die zin is een onderscheid tussen giften uit de EU/EER-landen enerzijds en giften uit de derde landen anderzijds te rechtvaardigen, omdat het harmonisatie- en samenwerkingsmaatregelen betreft,³⁶ waarvan het doel en de juridische context van de liberalisatie van het kapitaalverkeer kunnen verschillen al naargelang het gaat om de betrekkingen en ook het vrij verkeer van kapitaal tussen lidstaten onderling en in de relatie met derde landen.³⁷ Immers, tussen de lidstaten onderling is de specifieke aard van de EU als waardengemeenschap en gemeenschappelijke rechtsorde een onderscheidend criterium.³⁸ Daarmee is de verdergaande beperking ter zake van giften uit derde landen ten opzichte van giften uit de EU/EER in de optiek van de regering gerechtvaardigd.

Aanscherping transparantieplicht voor rechtspersonen en andere juridische entiteiten en voor donateurs uit de andere EU/EER-lidstaten

Ten opzichte van de huidige Wfpp voorziet het wetsvoorstel in een uitbreiding van de verplichting tot registratie en openbaarmaking van persoonsgegevens van de uiteindelijke belanghebbenden (het voorgestelde artikel 21, eerste lid) en de gegevens van donateurs uit de andere lidstaten van de EU (de voorgestelde artikelen 21, tweede lid, 25, eerste lid, onder c, 28, eerste lid, onder c, 29, eerste lid, 30, tweede lid, onder a en b en artikel 32, eerste lid). In verband met deze verwerking van persoonsgegevens zal de verhouding hiervan tot de hogere regels, zoals de Grondwet, EVRM, het Handvest van de grondrechten van de EU en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) worden bezien.

Door het opnemen van de bedoelde gegevens van de uiteindelijk belanghebbende in de administratie van een politieke partij en het

³⁴ HvJEU 18 december 2007, C-101/05, Skatteverket/A, ECLI:EU:C:2007:804, punten 31–32, 38.

³⁵ HvJEU 12 december 2006, C-446/04, Test claimants, ECLI:EU:C:2006:774, punt 171, HvJEU 18 december 2007, C-101/05, Skatteverket, ECLI:EU:C:2007:804, punten: 31–32 en 36–37, HvJEU 10 februari 2011, C-437/08, Haribo/Finanzamt Linz, ECLI:EU:C:2011:61 en HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 80.

³⁶ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 80.

³⁷ HvJEU 18 december 2007, C-101/05, Skatteverket/A, ECLI:EU:C:2007:804, punten 31–32, 38.

³⁸ Zie voetnoot 41 en artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

opnemen van een weergave van die gegevens in een financieel verslag van een politieke partij dat aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt verstrekt, is sprake van het verwerken van persoonsgegevens in de zin van de AVG. Als verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG zijn politieke partijen, hun neveninstellingen en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de inhoud van de AVG gebonden, zoals ten aanzien van de informatieplicht die op de verantwoordelijke rust bij de verwerking van persoonsgegevens. De gegevensverwerking is voorgescreven in de in dit wetsvoorstel gewijzigde artikelen 21, 25, 28, 29, 30 en 32 van de Wfpp en is daarmee voor de genoemde actoren noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op hen rust (artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG).

Uit artikel 9 van de AVG volgt dat de verwerking van persoonsgegevens waaruit o.m. politieke opvattingen blijken in beginsel verboden is, tenzij er sprake is van één van de in het tweede lid van dat artikel genoemde uitzonderingen op het verbod. In haar advies over de consultatieversie van dit wetsvoorstel oordeelt de AP, anders dan haar voorganger,³⁹ dat er bij de verwerking van een bijdrage, naam, adres en woonplaats van een gever, zijnde een natuurlijk persoon, sprake is van verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG. Wanneer een natuurlijke persoon een gift aan een politieke partij doet, dan doet hij dat doorgaans omdat zijn politieke opvattingen corresponderen met die van de betreffende politieke partij. De AP is daarom thans van oordeel dat uit de verwerking van de gegevens over deze gift in principe de politieke opvattingen van de gever blijken. Verwerking van de gegevens is dan slechts geoorloofd indien er is voldaan aan een uitzondering zoals genoemd in artikel 9, tweede lid, van de AVG. Eén van die uitzonderingen is dat de verwerking noodzakelijk is op grond van lidstatelijk recht om redenen van zwaarwegend algemeen belang, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene (artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG).

Een verplichte openbaarmaking van persoonsgegevens moet in beginsel worden beschouwd als een beperking op het recht op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens van betrokkenen.⁴⁰ Het betreft, zoals hiervoor is opgemerkt, gevoelige ofwel bijzondere persoonsgegevens, omdat uit de verwerking van de gegevens over een gift aan een politieke partij in principe de politieke opvattingen van de gever blijken. Een beperking op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens moet, wil zij gerechtvaardigd zijn, voldoen aan de eisen van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en de artikelen de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Dat betekent dat niet alleen moet worden voorzien in een wettelijke basis, maar – zoals de Afdeling in haar advies ook heeft benadrukt – ook in een toereikende motivering waaruit de noodzaak van de beoogde maatregel blijkt, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Bij de introductie van de maatregelen met betrekking tot het openbaar maken van identiteitsgegevens van donateurs in de huidige Wfpp, die in het huidige wetsvoorstel worden uitgebreid met de hierboven genoemde

³⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 18.

⁴⁰ Zie bijv. HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 121 t/m 128 en 133.

gegevens, is uitgebreid aandacht besteed aan de aspecten van privacy en gegevensbescherming. Daarbij is opgemerkt dat rechtspersonen en natuurlijke personen een direct individueel belang kunnen hebben bij de inhoud van publieke besluiten. Daarom dienen financiële relaties tussen een rechtspersoon of een natuurlijk persoon en een politieke partij kenbaar te zijn. Regels inzake de financiering van politieke partijen zijn gericht op het waarborgen van de zuiverheid van publieke besluitvorming en de onafhankelijkheid van de politieke partijen. Door politieke partijen te verplichten om transparant over hun financiën te zijn worden kiezers in staat gesteld om zich hier een oordeel over te vormen.⁴¹ Een andere maatregel kan daar niet in dezelfde mate aan bijdragen.

Het doel van de transparantiemaatregelen ten aanzien van giften vanuit de EU/EER is dus om inzichtelijk te maken hoe politieke partijen hun buitenlandse inkomsten genereren en eventueel daaruit voortkomende beïnvloeding te voorkomen. De achterliggende gedachte is dat één van de oogmerken van financiële ondersteuning van politieke partijen kan zijn, om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen. Dit kan een negatief effect hebben op de beeldvorming van politieke partijen en daarmee op het aanzien en het functioneren van onze democratie. De transparantieplichtingen zijn uit oogpunt van dwingende reden van algemeen belang noodzakelijk, teneinde verschillende belanghebbenden, zoals (potentiële) leden, donateurs, de volksvertegenwoordiging en een breder publiek inzage te geven in de mate van buitenlandse financiering van politieke partijen die een essentiële functie uitoefenen binnen het stelsel van de representatieve democratie. Politieke partijen brengen verschillende belangen bij elkaar en wegen die tegen elkaar af, zorgen voor participatie in het besluitvormingsproces, geven vorm aan de verschillende verkiezingen en vervullen de functie van rekrutering en selectie van politieke functionarissen. Daarnaast beschermt de transparantie over de herkomst van de giften belangen van betrokkenen bij de politieke partijen zoals leden en donateurs om inzicht te verkrijgen in de mate van invloed die vanuit het buitenland in een partij kan worden uitgeoefend en daarover het gesprek aan te gaan met het bestuur van de partij. De regering acht de voorgestelde maatregel noodzakelijk – en daarmee gerechtvaardigd – om te waarborgen dat het democratisch proces goed functioneert, niet wordt ondermijnd en dat kiezers daadwerkelijk een vrije keuze kunnen maken voor een politieke partij. Het EHRM en het HvJEU hebben dergelijke belangen als legitieme doelen en dwingende redenen van algemeen belang erkend.⁴²

Om de volgende redenen wordt er naar het oordeel van de regering op een goede manier invulling gegeven aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde maatregelen. Ten aanzien van de verplichte openbaarmaking van de persoonsgegevens van de uiteindelijk belanghebbende wijst de regering erop dat de commissie-Veling bij de evaluatie van de Wfpp heeft geconstateerd dat er onvoldoende transparantie is over de giften van rechtspersonen, omdat niet altijd duidelijk is wie «schuilgaat» achter een dergelijke gift.⁴³ De commissie heeft daarom geadviseerd om de regeling voor giften van rechtspersonen aan te scherpen en inzichtelijk te maken wie de eigenaren/bestuurders van deze rechtspersonen zijn. Dit advies is in het wetsvoorstel verwerkt. Om uit te

⁴¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p.3.

⁴² EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D’iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, onder verwijzing naar de opinies en richtlijnen van de Venetië Commissie (zie punt 3 van dit advies).HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 78 en 79.

⁴³ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag 2016), pagina 52.

sluiten dat politieke partijen ontkomen aan de wettelijke transparantieplicht door enkel een postbus en postcode van een rechtspersoon of een andere juridische entiteit te vermelden, acht de regering het noodzakelijk dat de gegevens van de uiteindelijk belanghebbende kenbaar worden maken. De essentie van de beoogde transparantie van partijfinanciering is immers dat de identiteit van financiers kenbaar is, zodat helder is welke belangen meespelen en ongewenste beïnvloeding van politieke partijen voorkomen kan worden. Daarbij dienen ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te worden genomen. Daarom is ten aanzien de openbaarmaking van de gegevens over het adres van een uiteindelijk belanghebbende in het wetsvoorstel geregeld dat uitsluitend de woonplaats openbaar wordt gemaakt. Voorts is geregeld dat de openbaarmaking van de gegevens achterwege blijft indien dit naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege het belang van de veiligheid van de betreffende uiteindelijk belanghebbende is aangewezen.⁴⁴

Anders dan voor giften vanuit derde landen heeft de regering, om de hierboven genoemde redenen,⁴⁵ er niet voor gekozen om giften vanuit de EU/EER te verbieden. Wel heeft zij daarbij als randvoorwaarde gesteld dat het duidelijk moet zijn waar en van wie eventuele giften uit andere lidstaten van de EU/EER afkomstig zijn. Daarom is ervoor gekozen om de drempel voor openbaarmaking van € 4.500 per jaar voor die giften af te schaffen. Dit betekent dat alle giften en daarmee ook de naam en de woonplaats van de donateurs uit die landen door politieke partijen geregistreerd moeten worden en dat die persoonsgegevens – na verstrekking van de overzichten van ontvangen bijdragen en schulden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in beginsel openbaar gemaakt moeten worden. Ook hier geldt dat het doel van openheid niet automatisch voorrang heeft op het recht op bescherming van persoonsgegevens van individuen. Van de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon wordt namelijk uitsluitend de woonplaats openbaar gemaakt. Bovendien blijft op verzoek van een politieke partij in het overzicht openbaarmaking van de gegevens over de naam en de woonplaats van de gever achterwege indien dit naar het oordeel van de Minister gelet op het belang van de veiligheid van die persoon is aangewezen.⁴⁶

Uit de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU volgt dat een wet ook voldoende effectieve procedurele waarborgen moet bevatten om openbaarmaking van persoonlijke gegevens te voorkomen of te beëindigen.⁴⁷ De Wfpp bevat voor politieke partijen een verplichting om de administratie en de daartoe behorende bescheiden gedurende tien jaren te bewaren (artikel 20, tweede lid), maar kent – zoals de Afdeling heeft opgemerkt, geen tijdslimiet met betrekking tot de termijn voor het bewaren van persoonsgegevens door de Minister van Binnenlandse Zaken. Gelet op de genoemde waarborgen is het wetsvoorstel hierop aangepast en is de termijn voor het bewaren van persoonsgegevens in het kader van de verplichtingen voor de Minister op grond van de artikelen 25, vijfde lid, 28, derde lid, 29, vierde lid, 30, vierde lid en 32, vierde lid, van de Wfpp gesteld op tien jaar. Daarna dienen de bewaarde persoonsgegevens te worden vernietigd. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn hierop aangepast.

⁴⁴ Zie voorgestelde wijziging van artikel 25, vijfde lid.

⁴⁵ Zie paragraaf 4 van het nader rapport.

⁴⁶ Zie voorgestelde wijziging van artikel 25, vijfde lid.

⁴⁷ EHRM 24 januari 2019, Catt t. Verenigd Koninkrijk, nr. 43514/15, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD004351415.

Tot slot heeft de AP heeft er in dit verband op gewezen dat door het vervallen van de drempel voor openbaarmaking van giften uit de EU/EER en de gemaakte uitzondering daarop voor Nederlandse gevers, er op grond van de artikelen 18 en 20 van het VWEU een verschil ontstaat tussen giften van Nederlandse kiesgerechtigden en giften van andere Europeanen. De gemaakte uitzondering berust op de gedachte dat Nederlandse gevers – zijnde natuurlijke personen, anders dan andere Europese burgers, deel uitmaken van de Nederlandse democratie omdat zij over stemrecht voor de Tweede Kamerverkiezing beschikken en dezelfde rechten hebben als andere nationale kiesgerechtigden. Dat betekent dat zij ook over het recht beschikken om aan politieke partijen te doneren als alle andere kiesgerechtigden voor die verkiezing. Voor zover deze uitzondering als een beperking op de aan het burgerschap van de Unie verbonden rechten (artikel 20, tweede lid, van het VWEU) of op het recht op non-discriminatie (artikel 18 van het VWEU) is aan te merken, is dit onderscheid naar het oordeel van de regering noodzakelijk – en daarmee te rechtvaardigen – in het belang van de hiervoor genoemde doelen.

In het wetsvoorstel worden ook voor Nederlandse rechtspersonen en ondernemingen gunstiger drempelwaarden gehanteerd. Deze rechtspersonen en ondernemingen zijn, anders dan Nederlandse natuurlijke personen, gelet op hun aard uiteraard niet kiesgerechtigd voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Zij hebben, in tegenstelling tot rechtspersonen uit andere lidstaten, wel een rechtstreekse (rechts)relatie met Nederland doordat zij daarin gevestigd zijn, hetgeen uit de registratie in het Handelsregister moet blijken. Gelet hierop en gelet op de hiervoor genoemde doelen van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de aanscherping van de transparantiemaatregelen, acht de regering het gerechtvaardigd om in het Handelsregister ingeschreven Nederlandse rechtspersonen en ondernemingen gelijk te stellen met Nederlandse natuurlijke personen en voor hen gunstiger drempelwaarden te hanteren.

7. Gevolgen

De Wfpp heeft tot doel om de positie van de politieke partijen in onze democratie te versterken. Dit gebeurt door politieke partijen in staat te stellen gebruik te maken van overheidssubsidie en door inzicht te geven in hun overige inkomsten. De commissie-Veling heeft geconcludeerd dat de Wfpp op hoofdlijnen goed werkt en daarmee aan de gestelde doelen voldoet. Op onderdelen kan de wetgeving echter worden verbeterd en/of verduidelijkt. Met dit voorstel van wet wordt hier gevolg aan gegeven. Er ontstaat meer en beter inzicht in de financieringsstromen van politieke partijen en hun neveninstellingen, het risico van onwenselijke buitenlandse beïnvloeding wordt beperkt en de subsidie van de partijen wordt stabiel, als gevolg waarvan politieke partijen beter in staat worden gesteld om hun taken adequaat uit te voeren.

8. Uitvoering

De uitvoeringslasten voor de betrokken politieke partijen en neveninstellingen zullen in beperkte mate toenemen. Het verbod op giften van buiten de EU en de EER en de volledige transparantie over giften vanuit andere EU/EER-lidstaten dan Nederland zal tot een stijging van de administratieve lasten leiden. Dat geldt ook voor het voorstel om ook de neveninstellingen te verplichten voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing aanvullende overzichten van giften en schulden te overleggen. Ook de verplichting voor politieke partijen om te melden wie uiteindelijk belanghebbenden

zijn van de rechtspersonen die aan hen bijdragen boven het drempelbedrag hebben gedoneerd, zal tot een toename van uitvoeringslasten leiden.

Deze naar verwachting geringe stijging van de administratieve lasten valt echter te rechtvaardigen door het belang van de desbetreffende maatregelen: het voorkomen van onwenselijke buitenlandse beïnvloeding van onze democratie en het electoraat door meer inzicht in de financieringsstromen van de politieke partijen te bieden. Bovendien wordt er met het verduidelijken van de definitie van het begrip schulden ook een maatregel getroffen die de administratieve lasten voor de politieke partijen beoogt te verminderen: politieke partijen moeten alleen nog maar op de peildatum controleren of zij een schuld van € 25.000 of meer hebben en hoeven dit niet langer meer continu te monitoren.

9. Financiële gevolgen

Het subsidiebudget wordt conform de voorgenoemde motie-Jetten c.s. in de periode 2020–2024 verhoogd met een bedrag van € 8.650.000 per jaar. Vanaf 2025 wordt het subsidiebudget structureel met € 5.000.000 per jaar verhoogd. Hiervoor is dekking op de Rijksbegroting gevonden.⁴⁸

10. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Beide adviezen hebben geleid tot aanpassingen en aanvullingen in deze memorie van toelichting. Daarnaast is het wetsvoorstel in internetconsultatie gegeven, waarop een beperkt aantal reacties is ontvangen.

Internetconsultatie

In de reacties op de internetconsultatie worden diverse suggesties gedaan voor aanpassing van het wetsvoorstel, onderdelen van de Wfpp die niet zijn gewijzigd naar aanleiding van de evaluatie of andere wetten die met de Wfpp samenhangen. In deze toelichting wordt ingegaan op reacties die betrekking hebben op het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel tot wijziging van de Wfpp.

Eén van de voorstellen die wordt gedaan is om de subsidie niet te verhogen, omdat de subsidie voor politieke partijen al voldoende zou zijn. Dit wetsvoorstel bevat evenwel een verhoging van de subsidie voor de politieke partijen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie-Jetten c.s., die tot strekking had om de financiële ondersteuning van politieke partijen, gelet op hun belang voor het functioneren van de representatieve democratie, structureel te verhogen. Aan deze motie ligt onder meer de motivering ten grondslag dat de subsidie voor politieke partijen in internationaal vergelijkend opzicht relatief laag is.

Een tweede voorstel dat in de consultatie wordt gedaan is om giften van derden aan politieke partijen te verbieden. Onderhavig wetsvoorstel bevat echter geen dergelijk verbod, omdat het naar het oordeel van de regering niet aan de overheid, maar (voor zover het giften uit de EU en EER) aan politieke partijen zelf is om te bepalen of zij al dan niet dergelijke giften willen ontvangen. Voorwaarde hierbij is dat het voor de kiezer inzichtelijk moet zijn waar substantiële giften vanaf in de Wfpp genoemde drempelbedragen vandaan komen.

Voorts is in reactie op de internetconsultatie voorgesteld om de openbaarmaking van de giften aan politieke partijen te standaardiseren en de

⁴⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 49.

overzichten te publiceren als open data. De regering deelt het belang van de gesignaleerde aandachtspunten en zal deze betrekken bij de beleidsvorming ten aanzien van de openbaarmaking van de overzichten van giften en schulden. De regering acht het echter niet wenselijk om de wijze waarop deze overzichten moeten worden gepubliceerd gedetailleerd vast te leggen in de Wfpp, omdat hierdoor de flexibiliteit zou afnemen om in te spelen op toekomstige technologische ontwikkelingen.

Tot slot wordt in een laatste reactie op de internetconsultatie aandacht gevraagd voor mogelijke onwenselijke financieringsconstructies, zoals de verlening van een bijdrage door een Nederlandse gever die van een buitenlandse gever blijkt te zijn of de mogelijke omzeiling van de transparantieplicht via artikel 24 van de Wfpp. Ook zijn er vragen gesteld over de hoe een anonieme donatie zich verhoudt tot de (aangescherpte) voorschriften van artikel 21 van de Wfpp, hoe een stichting zich verhoudt tot het uiteindelijk belanghebbende-begrip en hoe een politieke partij kan vaststellen dat een donateur een Nederlandse gever is.

In het algemeen deel is de mogelijkheid tot ontwijking van de beperking van buitenlandse financiering van Nederlandse politieke partijen erkend. De beperking kan door gebruik te maken van tussenpersonen in de EU/EER-lidstaten worden ontweken. Dat zou echter niet anders zijn indien alleen uit Nederland afkomstige giften toegestaan zouden blijven. Ook deze beperking zou door de inzet van Nederlandse tussenpersonen kunnen worden ontweken. Hoewel de regering erkent dat niet kan worden uitgesloten dat het voorgestelde verbod op giften van buiten de EU en de EER en de aangescherpte transparantie van giften binnen de EU/EER kan worden ontweken, wordt dit risico, zoals in paragraaf 3 is weergegeven, wel verkleind door een aantal maatregelen die de regering in dit wetsvoorstel treft.

Voor de regering is er geen aanleiding om artikel 24 van de Wfpp te schrappen, omdat het volgens één van de reacties op de internetconsultatie afdelingen van politiek partijen zou ontheffen van de naleving van de voorschriften inzake onder meer de administratie en de openbaarmaking (artikelen 20 tot en met 23). Indien vanuit de afdelingen gelden of middelen worden overgedragen aan de landelijke partijorganisaties of instellingen daarvan, worden deze wel aangemerkt als bijdragen aan de partij respectievelijk aan de instelling. Voor die (onderlinge) bijdragen geldt aldus de administratieplicht en de openbaarmaking.

In antwoord op de vraag over de verhouding van een stichting tot het uiteindelijk belanghebbende-begrip wordt het volgende opgemerkt. Op grond van artikel 21 van de Wfpp moet een politieke partij bij het ontvangen van giften de naam en het adres van de gever, de hoogte van de gift en de datum waarop deze werd gedaan melden. In dit verband wordt de transparantieplicht ten aanzien van rechtspersonen en andere juridische entiteiten in dit wetsvoorstel aangescherpt door politieke partijen te verplichten naast de reeds bestaande verplichting tot registratie van de naam, het adres en de hoogte van de ontvangen bijdragen van een gever ook de naam en het adres van de uiteindelijk belanghebbende van een gever, niet zijnde een natuurlijke persoon, te vermelden. Daarmee worden ook stichtingen ondervangen.

Zoals in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting is aangegeven, geldt het financieringsverbod en de aangescherpte transparantieplicht om de in die paragraaf genoemde redenen niet voor Nederlandse gevers in de zin het voorgestelde artikel 1, onderdeel n. Het Nederlanderschap en de meerderjarigheidseis kunnen politieke partijen aan de hand van een kopie van een paspoort of identiteitskaart nagaan. Op zulke bescheiden kan, zoals de reactie op de internetconsultatie vermeldt, inderdaad niet worden nagegaan of een natuurlijke persoon uit het kiesrecht is ontzet. Dit

is echter een vergaande maatregel die slechts in bijzondere omstandigheden als bijkomende straf door de rechter kan worden opgelegd, indien is voldaan aan de vereisten van artikel 54, tweede lid, van de Grondwet. Deze bijkomende straf is in de praktijk al jaren niet meer opgelegd. Er zijn op dit moment enkele tientallen personen uit het kiesrecht ontzet, met name op grond van gedragingen uit de Tweede Wereldoorlog. Deze personen hebben een aantekening in de Basisregistratie Personen (BRP) staan dat zij zijn uitgesloten van het kiesrecht.⁴⁹

Autoriteit persoonsgegevens

Door de verlaging van de drempel voor openbaarmaking van giften uit de EU/EER en de gemaakte uitzondering daarop voor Nederlandse gevers ontstaat er een verschil tussen giften van Nederlandse kiesgerechtigden en giften van andere Europeanen. De AP adviseert om in de toelichting de aanvaardbaarheid van dit verschil in het licht van het Europees recht (artikelen 18 en 20 van het VWEU) te onderbouwen. De toelichting is hierop nader aangevuld in paragraaf 6.

Voorts adviseert de AP om in de toelichting aan te geven dat er sprake is van verwerking van bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG. Ook adviseert zij om de uitzonderingsgrond op het verwerkingsverbod van bijzonder persoonsgegevens te onderbouwen en waar nodig het concept daarop aan te passen. Deze adviezen zijn verwerkt in paragraaf 6 en in het wetsvoorstel (artikel 29a).

Adviescollege toetsing regeldruk

Het adviescollege regeldruk heeft geadviseerd om een berekening van de te verwachten beperkte toename van de administratieve lasten, die zoals beschreven in paragraaf 8 waarschijnlijk het gevolg zullen zijn van dit wetsvoorstel. Gelet op het feit dat politieke partijen op dit moment niet verplicht zijn om onderscheid in de herkomst van hun giften aan te brengen is echter niet bekend om hoeveel giften dit gaat. Derhalve is bijvoorbeeld niet bekend hoeveel giften Nederlandse partijen vanuit andere EU-lidstaten ontvangen. Het is daarom nog niet mogelijk om een dergelijke berekening te maken. Aangezien de afgelopen jaren is gebleken dat de totale omvang van de giften die Nederlandse politieke partijen ontvangen relatief beperkt is, mag worden verwacht dat de toename van de administratieve lasten voor de partijen beperkt zal zijn. Mocht nadat er enige jaren ervaring is opgedaan met deze nieuwe regels bij de evaluatie blijken dat de omvang van de administratieve lasten buitenproportioneel is toegenomen, dan zal op dat moment worden bezien of hier flankerend beleid noodzakelijk is.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij rekening wordt gehouden met het beleid inzake de vaste verandermomenten. Ter uitvoering van de aangenomen motie-Jetten c.s. is het, zoals in paragraaf 4 is beschreven, wenselijk om artikel I, onder E, onderdeel 1, onder a, terugwerkende kracht te verlenen. Verder verdient het de voorkeur om de wet op de eerste dag van een kalenderjaar in werking te laten treden. Om te voorkomen dat de verschillende actoren op wie de Wfpp van toepassing is hun administratie gedurende één subsidiejaar volgens twee verschillende openbaarheidsregimes moeten voeren, wordt geregeld dat enkele onderdelen van paragraaf 3 van de Wfpp later van toepassing zijn, namelijk met ingang van het subsidiejaar

⁴⁹ Kamerstukken II 2015/16, 27 859, nr. 90.

dat volgt na het jaar waarin de wet in werking treedt. Op deze wijze wordt voorkomen dat er onduidelijkheid en verwarring ontstaat over de te voeren administratie en worden de verschillende actoren in de gelegenheid gesteld om hun administratie aan de op grond van dit wetsvoorstel gewijzigde openbaarheidsverplichtingen aan te passen.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdelen A onder 1, B, E onder 1b, F en G

Met het opnieuw onderbrengen van de subsidie voor de instellingen voor buitenlandse activiteiten bij de Minister van Buitenlandse Zaken, wordt voorgesteld de grondslag voor deze subsidie in artikel 4 van de Wfpp te laten vervallen. De artikelen 1, onderdeel f, 8, eerste lid, onderdeel d, 9 en 10 van de Wfpp die door de overheveling van deze subsidie categorie worden geraakt, zijn hierop aangepast.

Onderdelen A onder 2, 3l en 3m, O onder 1b, P onder 1b, Q onder 1, R onder 2b en T onder 1

Deze onderdelen betreffen hoofdzakelijk twee wijzigingen. De eerste wijziging komt tegemoet aan de door de regering overgenomen aanbeveling van de commissie-Veling om legaten en erfstellingen onder de reikwijdte van de Wfpp te brengen. Als gevolg hiervan wordt voorgesteld de uitzondering van legaten en erfstellingen in de definitie van «bijdrage» in artikel 1, onderdeel h, te laten vervallen.

De tweede wijziging betreft de toevoeging van nieuwe definities aan artikel 1. In onderdeel l wordt voorgesteld een in lijn met de door de commissie-Veling voorgestelde definitie van het begrip «schulden» op te nemen, waarbij het uitgangspunt in acht wordt genomen dat de Wfpp tot doel heeft om mogelijke financiële beïnvloedingsrelaties openbaar te maken. Die definitie werkt door in de artikelen 25, eerste lid, onderdeel c, 28, eerste lid, onderdeel b en 30, tweede lid, onderdeel b, die in wetstechnische zin in overeenstemming zijn gebracht met de nieuwe definitie.

In het voorgestelde onderdeel m is de definitie «lidstaat» opgenomen, waaronder de lidstaten van de EU en EER worden verstaan. In de EER zijn de vier vrijheden van de interne markt, zoals het vrij verkeer van kapitaal, opgenomen. Voorgesteld wordt een definitie van het begrip «lidstaat» aan artikel 1 toe te voegen in verband met de voorgestelde beperking van financiering van Nederlandse politieke partijen vanuit het buitenland. Zie ook de toelichting bij onderdeel N.

Onderdelen A onder 3n, L onder 2, O onder 1c, 4 en 5, Oa, P onder 1 (deels), 3 en 4, Q onder 1 (deels) en 2, R onder 1 (deels), 2 en 5 en T onder 1 (deels) en 2

De voorgestelde wijzigingen in het eerste lid van de artikelen 25, 27, 28, 29 en 32 en het tweede lid van artikel 30 hangen samen met de geïntroduceerde verlaging van de drempel voor openbaarmaking van giften van gevers uit de andere lidstaten van de EU en de EER. Zoals in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting is aangegeven, geldt deze aangescherpte transparantieplicht niet voor Nederlandse gevers. Wie daaronder moeten worden verstaan, wordt gedefinieerd in het voorgestelde artikel 1, onderdeel n. Het betreft natuurlijke personen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de Tweede Kamer en ondernemingen of rechtspersonen die in het Handelsregister zijn ingeschreven. Voor hen blijft de openbaar-

makingsdrempel van € 4.500 per jaar gehandhaafd om de in het algemeen deel genoemde redenen. Ook is de reikwijdte van de in artikel 25, tweede en derde lid, genoemde verplichtingen met betrekking tot het financieel verslag en de overzichten met de keuze voor een volledige transparantie van giften vanuit de EU/EER hiermee in overeenstemming gebracht.

Het voorgestelde artikel 25, vierde lid, regelt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de verbetering van de transparantie naast de op grond van artikel 25, vierde en vijfde lid, bestaande verplichting tot openbaarmaking van het financieel verslag en de in dat artikel genoemde overzichten van politieke partijen tevens zorg draagt voor het openbaren van een aanvraag tot vaststelling van de subsidie, bedoeld in artikel 12, eerste lid, en het activiteitenverslag. De voorgestelde wijziging brengt mee dat de weigeringsgronden uit de Wet openbaarheid van bestuur niet van toepassing zijn op de aanvraag tot vaststelling van de subsidie, het financieel verslag, het activiteitenverslag en de hiervoor genoemde overzichten van politieke partijen.

De overige voorgestelde wijzigingen in de artikelen 25, vijfde lid, 28, derde lid, 29, vierde lid, 30, vijfde lid en 32, vierde lid, zien onder meer op het schrappen van de plicht tot openbaarmaking van gegevens in de Staatscourant. Deze vorm van bekendmaking volgt niet uit de Bekendmakingswet, derhalve wordt aangesloten bij het medium (de website van de rijksoverheid) dat hiervoor gebruikelijk is. Verder is geregeld dat van de adresgegevens van een uiteindelijk belanghebbende, net als van de adresgegevens van een natuurlijke persoon, alleen de woonplaats openbaar wordt gemaakt. De openbaarmaking van die gegevens blijft, zoals nu ook geldt voor een natuurlijke persoon, achterwege indien dit naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gelet op het belang van die belanghebbende is aangewezen. Verder wordt voorgesteld aan artikel 30, eerste lid, een verwijzing naar 28 toe te voegen om te kunnen realiseren dat de aanvullende transparantieverplichtingen voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen ook voor de neveninstellingen gaan gelden, zoals in paragraaf 2, onder b, van deze memorie van toelichting is beschreven.

Onderdeel C

De Ctfpp constateerde in 2014 naar aanleiding van een adviesaanvraag van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat de Wfpp onvoldoende basis biedt voor een positieve beantwoording van de vraag, of stichtingen die ten doel hebben om individuele kandidaten voor de Tweede Kamerverkiezingen te ondersteunen al dan niet te kwalificeren zijn als neveninstelling in de zin van de Wfpp.⁵⁰ Hoewel volgens de commissie-Veling niet is gebleken dat er momenteel nog dergelijke stichtingen actief zijn, bestaat er altijd een kans dat zij opnieuw worden opgericht. Daarom adviseert zij om deze stichtingen onder de reikwijdte van de Wfpp te brengen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 5, eerste lid, wordt hieraan gevolg gegeven.

Onderdelen D, J en K

In het kader van de versterking van de relatie tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun voor een politieke partij steunt de regering het voorstel van de commissie-Veling om het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing van de Eerste Kamer of Tweede Kamer heeft behaald gedurende de gehele zittingstermijn van de

⁵⁰ Kamerstukken II 2015/16, 32 752, nr. 44, p. 3.

betreffende kamer leidend te laten zijn en de subsidie daarop te baseren. Om te bereiken dat fractieafsplittingsen in de Staten-Generaal geen invloed meer hebben op de hoogte van de subsidie, wordt in het voorgestelde artikel 6a en de voorgestelde wijzigingen in de artikelen 16 en 17 bepaald dat een vereniging als politieke partij, in de zin van het eerste lid van de artikelen 16 en 17, niet meer in aanmerking komt voor het ontvangen van subsidie op grond van deze wet.

Onderdelen E onder 1a en Ea

Met de voorgestelde wijziging van artikel 8, eerste lid, onder a, wordt de subsidie aan politieke partijen volgens de bestaande Wfpp-onderverdeling (basisbedrag, bedrag per kamerzetel en een totaalbedrag voor de leden) in lijn met de voorgenoemde motie-Jetten c.s. verhoogd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel E onder 1b en 2

Voorgesteld wordt om artikel 8 te wijzigen om de verdeelsleutel voor de subsidie van PJO's conform de aanbeveling van de commissie-Veling op dezelfde wijze te verdelen als die voor de landelijke partijen. Aangesloten wordt bij het systeem waarbij vaste bedragen worden gedeeld door het aantal kamerzetels van de aan de PJO's gelieerde politieke partijen en door de ledentallen van de PJO's te vervangen door een verdeelsleutel met een basisbedrag, een bedrag per kamerzetel en een vast bedrag per lid. De verdeling tussen deze maatstaven voor de subsidie voor de politieke partijen zou in de situatie dat voor alle 150 Tweede Kamerzetels subsidie zou worden verstrekt als volgt zijn +/- 20% voor de basisbedragen, +/- 65% voor de kamerzetels en +/- 15% voor de leden. Dat resulteert in de in artikel 8, eerste lid, onderdeel c, genoemde bedragen (basisbedrag, bedrag per kamerzetel en een vast bedrag per lid).

Onderdelen H en I

Voorgesteld wordt om de artikelen 13 en 14 aan te passen om politieke partijen meer tijd te geven om hun organisatie aan te passen aan de nieuwe naar aanleiding van een verkiezing van de Eerste Kamer of Tweede Kamer gewijzigde zetelverdeling, zonder dat dit ten koste gaat van de relatie tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun. Zoals in paragraaf 4, onder c, van deze memorie van toelichting is aangegeven, deelt de regering het standpunt van de commissie-Veling dat de bestaande aanpassingssystematiek in een korte tijd veel van politieke partijen kan vergen en neemt derhalve het voorstel over om de subsidie na een verkiezing van de Eerste Kamer en Tweede Kamer in één jaar tijd stapsgewijs te wijzigen: 25% na drie maanden, 50% na zes maanden, 75% na negen maanden en 100% een jaar na de verkiezingen. Dit uitgangspunt geldt ook voor partijen die zetels hebben gewonnen, die zetels hebben verloren en voor partijen die bij een verkiezing al hun zetels kwijt zijn geraakt. Partijen die voor het eerst in één van de Kamers der Staten-Generaal worden verkozen worden uitgezonderd van deze regel. Zij blijven evenals nu het geval is met terugwerkende kracht subsidie ontvangen vanaf de eerste dag van de derde maand voorafgaand aan de verkiezing.

Onderdeel L

Artikel 21 bepaalt welke gegevens van de ontvangen bijdragen registratie behoeven, zoals de naam en het adres van de gever. Anders dan bij ontvangen bijdragen van natuurlijke personen wordt bij dergelijke

bijdragen niet altijd duidelijk wie er achter zo'n rechtspersoon «schuilgaat». Bij een gift van een zogeheten brievenbusfirma is tot nu toe het melden van een postbus en postcode voldoende. Het kan daardoor heel moeilijk zijn om te achterhalen wie de personen achter zo'n brievenbusfirma zijn. De commissie-Veling is van mening dat dit risico's voor de transparantie van de financiering met zich mee kan brengen en raadt daarom aan om de regelgeving op dit punt aan te scherpen. De regering neemt het advies van de commissie-Veling over om deze regels zo aan te passen dat ook duidelijk wordt wie de natuurlijke personen achter deze rechtspersonen of andere juridische entiteiten zijn. Zoals in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting is aangegeven, wordt voorgesteld om aan te sluiten bij het begrip «uiteindelijk belanghebbende», bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wwft, en dat nader is uitgewerkt in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

Onderdeel M

De voorgestelde wijziging van artikel 23 is redactioneel van aard.

Onderdelen N, Q onder 1, R onder 1 (deels), S en T onder 1 (deels)

Het voorgestelde artikel 23a introduceert in het eerste lid een verbod op het ontvangen van een geldelijke bijdrage of een bijdrage in natura door politieke partijen vanuit andere lidstaten dan die van de EU en EER. Voor de aanleiding en het doel van deze maatregel wordt verwezen naar paragraaf 4 van deze memorie van toelichting. Een uitzondering op dit verbod geldt voor buiten de EU en de EER wonende kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Voor hen blijft het, evenals voor gevers uit de EU/EER die hun werkelijke woonplaats of zetel binnen de EU en de EER hebben, toegestaan om te doneren aan Nederlandse politieke partijen. Dit verbod op het ontvangen van giften geldt niet alleen voor politieke partijen, maar ook voor neveninstellingen van politieke partijen, een vereniging als bedoeld in artikel 31, eerste lid of een kandidaat als bedoeld in artikel 32, eerste lid. De artikelen 29, eerste lid, 30, eerste lid, 31, eerste lid en 32, eerste lid zijn hierop aangepast.

Het voorgestelde artikel 23a, tweede en derde lid, bepaalt hoe te handelen indien een politieke partij een geldelijke bijdrage als bedoeld in het eerste lid ontvangt. Hiervoor wordt aangesloten bij de bestaande werkwijze voor het ontvangen van anonieme bijdragen van meer dan € 1.000. Een geldelijke bijdrage moet worden overgemaakt op de daartoe aangewezen rekening van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien een politieke partij een anonieme bijdrage in natura ontvangt, dient de tegenwaarde van die bijdrage op de hiervoor genoemde rekening te worden overgemaakt of dient die bijdrage door de politieke partij te worden vernietigd. Tot slot bepaalt het vierde lid dat een op grond van het tweede en derde lid overgemaakte bijdrage aan de Staat toekomt.

Onderdelen O onder 4 (deels), P onder 3 (deels), Q onder 4 (deels), R onder 5 (deels) en T onder 4 (deels)

Naast de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU vereist ook de AVG dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens evenredig is en dat er passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van betrokkenen (zie artikel 9, tweede lid, onder e, AVG). Zoals in paragraaf 6 van het algemeen deel is toegelicht, bevat de Wfpp geen tijdslimiet met betrekking tot de termijn voor het bewaren van persoonsgegevens door de Minister van Binnenlandse Zaken. Deze onderdelen voorzien hierin en stellen de termijn voor het bewaren van persoonsgegevens door de Minister in het

kader van verplichtingen op grond van de voorgestelde artikelen 25, vierde lid, 28, derde lid, 29, vierde lid, 30, vijfde lid en 32, vierde lid, op tien jaar. Daarna dienen de bewaarde persoonsgegevens te worden vernietigd.

Onderdeel Qa

Artikel 9, eerste lid, van de AVG bevat een verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens waaruit politieke opvattingen blijken, waarvan op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de AVG bij nationaal recht kan worden afgeweken. Daarom bevat dit onderdeel, in lijn met het advies van de AP, een voorstel om in paragraaf 3 na artikel 29 een nieuw artikel 29a toe te voegen waarin de uitzondering op de verwerkingsverboden als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de AVG expliciet is opgenomen. Voor een nadere toelichting, wordt verwezen naar paragraaf 6 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel R onder 2d en 4

In de praktijk is de vraag gerezen of het overzicht dat neveninstellingen op grond van artikel 30 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeten zenden, vergezeld moet gaan van een verklaring van een accountant. De regering vindt het vereiste van inzichtelijke financiering ook ten aanzien van de neveninstellingen wenselijk. Voor de waarborging van de betrouwbaarheid van de overzichten van ontvangen bijdragen en schulden verduidelijkt het voorgestelde artikel 30, derde lid, dat een neveninstelling, evenals een politieke partij, een verplichting heeft tot het laten onderzoeken van het in dat artikel genoemde overzicht door een accountant, die in een verklaring weergeeft of de opgave een getrouw en volledig beeld geeft van de ontvangen bijdragen en van de schulden.

Onderdeel U

De commissie-Veling heeft aanbevelingen gedaan over het toezicht op de naleving van de Wfpp, die in paragraaf 5 van deze memorie van toelichting aan de orde zijn geweest. De regering neemt die aanbevelingen grotendeels over. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijft vooralsnog toezicht houden op de Wfpp. Op grond van het voorgestelde artikel 35, derde lid, is het lidmaatschap van de Ctfpp niet meer mogelijk in de eerste vier jaar na het bekleden van één van de in dat lid genoemde ambten. In het voorgestelde vierde lid is voorzien in de uitbreiding van het adviesrecht van de Ctfpp over de gehele wet.

Onderdeel X

Gegeven de uitgangspunten en doelstellingen van de Wfpp, te weten de structurele financiële ondersteuning van politieke partijen die een belangrijke functie vervullen in onze democratie en de voorbereiding van een Wet op de politieke partijen die tot doel heeft de belangrijke positie van politieke partijen in onze democratie verder te versterken,⁵¹ ligt het niet voor de hand om de Wfpp overeenkomstig artikel 4.10, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 (CW 2016) van een vervaltijdstip te voorzien. In het voorgestelde artikel 45 wordt de Wfpp dan ook uitgezonderd van de toepassing van artikel 4.10, tweede lid, van de CW 2016 en in het licht van die uitzondering onderworpen aan een periodieke evaluatie. Het voorgestelde artikel 45, tweede lid, schrijft voor dat Onze

⁵¹ Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54, p. 3–4 en Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 10, p. 10–13.

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de paragrafen 2 tot en met 5 van de Wfpp iedere vijf jaar evalueert. De evaluatie richt zich op de vraag of de subsidieverstrekking en – verantwoording conform de daarvoor gestelde doelen en voorwaarden geschiedt en of het daarbij gehanteerde instrument adequaat en toereikend is. Dit wordt bereikt door middel van het opstellen van een verslag naar de doeltreffendheid en de effecten van de paragrafen 2 tot en met 5 van de wet in de praktijk, dat de Minister aan de Staten-Generaal zendt. Bij de voorbereiding van de Wpp zal worden onderzocht of een andere wijze van financiering van politieke partijen, mede in het licht van de CW 2016 en de voorgestelde uitzondering daarop in dit onderdeel, meer op zijn plaats is.

Artikel II

In verband met de wijze waarop de subsidie op grond van de Wfpp wordt vastgesteld, die met dit wetsvoorstel niet wordt gewijzigd, kan het wenselijk zijn om bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel later van toepassing te laten zijn dan de inwerkingtredingsdatum. Jaarlijks dient een politieke partij vóór 1 juli rekenschap te geven van ontvangen bijdragen en schulden over het voorafgaande kalenderjaar. Om te voorkomen dat de verschillende actoren op wie de Wfpp van toepassing is hun administratie ter zake gedurende één subsidiejaar volgens twee verschillende openbaarheidsregimes moeten voeren, regelt het voorgestelde artikel II dat artikel I, onderdelen L, O, P, Q, R en T over de administratie en de openbaarmaking later van toepassing zijn, namelijk met ingang van het subsidiejaar dat volgt na het jaar waarin de wet in werking treedt.

Artikel III

De artikelen van dit wetsvoorstel, met uitzondering van artikel I, onderdeel E, onder 1, onderdeel a, en onderdeel Ea, treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Aangezien politieke partijen de subsidie op grond van de Wfpp moeten verantwoorden over een periode die parallel loopt aan een kalenderjaar is het wenselijk dat deze wet op de eerste dag van een kalenderjaar in werking treedt. In verband met de aangenomen motie-Jetten c.s. wordt in het tweede lid aan artikel I, onderdeel E, onder 1, onderdeel a, terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 2020. Ter uitwerking van diezelfde motie regelt het derde lid dat artikel I, onderdeel Ea, dat betrekking heeft op het subsidiebudget voor de periode vanaf 2025, in werking treedt met ingang van 1 januari 2025. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4 van deze memorie van toelichting.

Artikel IV

In verband met het aanhalen van dit wetsvoorstel in onderdeel X wordt voorgesteld de onderhavige wijziging van de Wfpp een citeertitel te geven: «Evaluatiewet Wfpp».

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren