



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

INTERN GEBRUIK

Notitie

Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

Jacob Pot

Kenniscoördinator

van Staf commissie Binnenlandse Zaken

datum 24 maart 2022

onderwerp Uitvoering motie Klaver c.s. onderzoek Russische geldstromen richting
politieke partijen, politici en belangenorganisaties (36045, nr. 11)

T 06 29129140

E j.pot@tweedekamer.nl

te betrekken bij de procedurevergadering van 16 juni 2022

ons kenmerk 2022Z12193

Inleiding

Op 1 maart jl. heeft de Kamer de [motie Klaver c.s.](#) aangenomen waarin het Presidium wordt verzocht om op korte termijn de Algemene Rekenkamer te vragen om te onderzoeken of en, zo ja, op welke wijze politieke partijen, politici en belangenorganisaties in Nederland vanaf 2014 zijn gefinancierd (financieel of in natura) met geld uit de Russische Federatie of met geld van Russische (rechts)personen, en de Kamer hierover te informeren (36045, nr. 11).

De Kamervoorzitter heeft, mede namens het Presidium, in haar [brief](#) van 15 maart de commissie Binnenlandse Zaken verzocht met een voorstel te komen ter uitvoering van deze motie en het Presidium hierover te informeren. De commissie heeft tijdens haar [procedurevergadering](#) van 17 maart jl. besloten de staf te vragen, in overleg met de indiener(s) van de motie, een voorstel te formuleren voor een onderzoeksvraag aan de Algemene Rekenkamer en dit te agenderen op een volgende procedurevergadering.

De gebruikelijke procedure voor verzoekonderzoek van de Algemene Rekenkamer voorziet (conform artikel 7.4, zevende lid, Reglement van Orde Tweede Kamer) in een advies van de Commissie voor de Rijksuitgaven over de conceptaanvraag. Daarbij toetst de commissie het voorstel op vijf criteria, waaronder de vraag of de Algemene Rekenkamer voldoende bevoegdheden heeft om het beoogde onderzoek uit te voeren (zie ook bijlage 1). Bij het voorgestelde onderzoek lijkt dat niet het geval te zijn. Daarnaast kent de wet thans (nog) geen bepalingen inzake (het toezicht op) op buitenlandse bijdragen aan politieke partijen, omdat de desbetreffende wetswijziging (nog) niet van kracht is. Hieronder gaan we daar nader op in.

In overweging kan worden genomen om in het debat over de voorliggende evaluatie van de Wet financiering politieke partijen en/of de aangekondigde Wet op de politieke partijen, in overleg te treden met de minister van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties over de mogelijkheid en wenselijkheid van wetswijzigingen om die wettelijke bevoegdheid, desgewenst, in de toekomst wel te introduceren.

1. Bevoegdheden Algemene Rekenkamer

De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zijn nader uitgewerkt in de Comptabiliteitswet (CW). Hierin is vastgelegd dat de Algemene Rekenkamer verantwoordingsonderzoek (CW artikel 7.12) en doelmatigheidsonderzoek (CW artikel 7.16) uitvoert. Het gaat daarbij om onderzoek naar middelen en beleid *van het Rijk*. Naast deze, min of meer, reguliere onderzoeken en onderzoeken op eigen initiatief kan de Algemene Rekenkamer, volgens artikel 7.23 van de CW, ook onderzoek doen op verzoek van beide Kamers der Staten-Generaal of het kabinet.

Artikel 7.24 van de CW bepaalt vervolgens dat de Algemene Rekenkamer ook onderzoek kan doen naar publieke middelen *buiten het Rijk*, zoals rechtspersonen die een subsidie ontvangen. Artikel 7.25 van de CW bepaalt nader dat de reikwijdte van een dergelijk onderzoek beperkt is tot het gevoerde beleid en het toezicht van de (desbetreffende) minister op de rechtspersoon, en dus niet voorziet in onderzoek bij de rechtspersoon zelf.

Voor de mogelijkheden van onderzoek ten aanzien van politieke partijen betekent dit dat de Algemene Rekenkamer wel onderzoek kan doen, maar dat dit qua reikwijdte uitsluitend gericht kan zijn op beleid en toezicht van de minister, krachtens de [Wet financiering politieke partijen](#) (Wfpp). De bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer strekken zich niet uit tot het daadwerkelijke boekenonderzoek bij partijen, politici of gerelateerde belangenorganisaties. Hiermee vervalt dus feitelijk de mogelijkheid de Algemene Rekenkamer te verzoeken het beoogde onderzoek uit te voeren.

2. Verplichtingen politieke partijen en toezicht hierop

De wet financiering politieke partijen voorziet in verplichtingen voor politieke partijen als het gaat om beheer van, en transparantie rond, giften en andere geldstromen. Het toezicht op de naleving van deze verplichtingen door partijen is in handen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De verplichtingen van politieke partijen, kandidaten van politieke partijen, en ondersteunende neveninstellingen van politieke partijen betreffen niet alleen het beheer van, en de omgang met, de hen toegekende subsidie. Ze strekken zich ook uit tot bijdragen van in totaal € 4.500 of meer die de partij heeft ontvangen, schulden van € 25.000 of meer en het uitbrengen van een financieel verslag met bijbehorende

overzichten, met inbegrip van een getrouwe accountantscontrole. Daarnaast verplicht de wet politieke partijen¹ om een openbaar toegankelijk giftenreglement te hebben.

Het deel van de giften en schulden die de genoemde grenzen te boven gaan, dient openbaar gemaakt te worden en wordt jaarlijks gepubliceerd door de minister. Bij niet-naleving van de wet kunnen boetes worden opgelegd.

De wet stelt, naast de transparantie, geen regels aan de maximale hoogte van giften. Evenmin geldt er een verbod op giften van een bepaalde herkomst, bijvoorbeeld donaties van rechtspersonen of giften uit het buitenland. Wel heeft de Tweede Kamer in 2016 een motie aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen maatregelen te treffen om giften uit het buitenland te beperken. Een dergelijke wetswijziging is thans bij het parlement aanhangig ([zie paragraaf 4](#)).

3. Commissie toezicht financiën politieke partijen

De Commissie toezicht financiën politieke partijen adviseert de minister van BZK over de toepassing (uitoefening) van het toezicht door de minister. Deze commissie brengt jaarlijks, na onderzoek van de haar toegestuurde gegevens door de partijen, een advies uit aan de minister. Het [meest recente advies](#) dateert van september 2021. Een voor de motie relevant onderdeel hiervan betreft de aanbeveling om een controleprotocol op te stellen in overleg met de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), zodat elke onduidelijkheid over de precieze taak van de accountant kan worden weggenomen. Dit protocol laat inmiddels al enkele jaren op zich wachten. Het is de bedoeling dat het samen met de wijziging van de Wfpp in werking kan treden. Uit de adviezen van de commissie blijkt ook dat de (bestuurlijke) handhaving van verplichtingen die de wet partijen oplegt, met veel terughoudendheid plaatsvindt.

4. Aanhangige en te verwachte wijzigingen wet financiering politieke partijen

Mede naar aanleiding van aanbevelingen van de commissie Veling over verdere vergroting van de transparantie rond de financiering van politieke partijen, en (herhaalde) aanbevelingen van de GRECO² is de wijziging van de Wfpp, de evaluatiewet Wfpp ([35657](#)), momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer.

De kern van de wetswijziging betreft de:

- invoeging van een nieuw artikel 23a waarin wordt bepaald dat een politieke partij geen geldelijke bijdrage of bijdrage in natura ontvangt van gevers (met inbegrip van rechtspersonen) die geen onderdanen zijn van, of hun zetel of woonplaats

¹ Dit geldt voor alle politieke partijen die ten minste één zetel bezetten in de Eerste of Tweede Kamer, de Provinciale Staten, de gemeenteraden en/of de Algemene Besturen van de waterschappen.

² Zie de [Derde Evaluatieronde Evaluatierapport over Nederland, transparantie in de financiering van politieke partijen](#).

hebben in, de EU. Dergelijke ontvangsten die alsnog worden verkregen, moeten worden afgedragen aan de minister van BZK. Hieraan is de bepaling toegevoegd dat partijen een registratie moeten bijhouden van buitenlandse gevers.

- aanscherping van de transparantie van giften van rechtspersonen en andere juridische entiteiten zodat duidelijk wordt wie de natuurlijke personen achter rechtspersonen en andere juridische entiteiten zijn.

De wet is in de Tweede Kamer tot nu toe alleen nog in eerste termijn behandeld. De tweede termijn is vooralsnog gepland op 31 maart 2022. Daarna volgt op enig moment behandeling in de Eerste Kamer.

In de eerste termijn zijn wel al de amendementen besproken die op de wet zijn ingediend, maar uiteraard is nog niet te zeggen welke amendementen een meerderheid zullen behalen. De meeste amendementen bevatten voorstellen voor verdere aanscherpingen.

5. Wet politieke partijen

De evaluatiewet Wfpp loopt vooruit op een meer omvattende wet, de Wet op de politieke partijen (Wpp), waarmee verdere eisen worden gesteld aan de organisatie en inrichting van politieke partijen. Deze eisen zullen (naar verwachting) onder meer betrekking hebben op digitale campagnevoering en *microtargeting*. Digitale beïnvloeding vanuit het buitenland, zoals bijvoorbeeld door verspreiding van desinformatie, levert nieuwe vraagstukken op. Dit geldt ook voor het via financiële middelen verwerven van invloed binnen politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties. Het kabinet wil daarom transparantie voorschrijven wat betreft deze zaken maar ook de onafhankelijkheid van politieke partijen niet in het geding brengen. Daarnaast wordt de instelling van een aparte, onafhankelijke toezichthouder overwogen.

Dit wetsvoorstel is al enkele jaren aangekondigd, maar nog niet ingediend bij de Tweede Kamer; ook de precieze inhoud is hiermee dus nog niet bekend.

6. Conclusie

De Algemene Rekenkamer mist de bevoegdheid om boekenonderzoek te doen bij andere instellingen dan rijksinstellingen. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer kan wel gericht zijn op subsidieontvangers, maar uitsluitend voor zover dit het (subsidie)beleid en het toezicht van de minister betreft.

Politieke partijen zijn geen overheidsorganen, maar zelfstandige rechtspersonen en (in de meeste gevallen) ook subsidieontvangers. Politieke partijen dienen, krachtens de Wfpp (boven bepaalde grenzen) transparant te zijn over hun financiën; dat betreft

zowel subsidies als giften. Het toezicht op de naleving hiervan is belegd bij de minister van BZK, die hiertoe wordt geadviseerd door de Commissie toezicht financiën politieke partijen.

De Algemene Rekenkamer kan in haar onderzoek wel het (subsidie)beleid en het toezicht van de minister op de financiering van politieke partijen betrekken. Een [onderzoek van de Algemene Rekenkamer van februari 2011](#) is gewijd aan de financiering van politieke partijen gelet op het belang dat het college hecht aan het bevorderen van de transparantie en integriteit van het openbaar bestuur. Dit is in essentie een onderzoek naar de mate waarin met name aanbevelingen vanuit de GRECO in Nederland zijn geïmplementeerd, in vergelijking met de mate waarin dat in andere landen is gebeurd. De wet houdende regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen is na dit onderzoek tot stand gekomen (Wet financiering politieke partijen, 7 maart 2013). De thans aanhangige evaluatiewet Wfpp betreft een aanscherping van die wet.

Het beleid van de minister is op dit moment (nog) niet gericht op buitenlandse bijdragen aan politieke partijen, omdat de desbetreffende wetswijziging (nog) niet van kracht is. Daarmee is het niet mogelijk voor de Algemene Rekenkamer om het beleid op dit punt te onderzoeken.

Ook na het van kracht worden van de evaluatiewet Wfpp, is er echter geen grondslag voor de Algemene Rekenkamer om de financiën van politieke partijen of politici zelf te onderzoeken. Het vestigen van deze grondslag vergt wetswijziging.

Bijlage 1. Procedure verzoeken aan de Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is – evenals onder meer Tweede Kamer en Eerste Kamer – een zogeheten Hoog College van Staat, waarvan taken en bevoegdheden op hoofdlijnen zijn vastgelegd in de Grondwet. De taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zijn nader uitgewerkt in de Comptabiliteitswet (CW). Artikel 7.23 bepaalt dat de Algemene Rekenkamer op verzoek van elk van de Kamers der Staten-Generaal of ieder van Onze Ministers een onderzoek kan instellen. De strekking van dit artikel is onder meer dat de Algemene Rekenkamer zelf bepaalt, of zij op het verzoek ingaat, c.q. kan ingaan.

Om de procedure rond verzoekonderzoeken te stroomlijnen, geeft de commissie voor de Rijksuitgaven, conform artikel 7.4, vierde lid, van het herziene [Reglement van Orde](#), advies over een verzoek tot onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Een verzoek komt doorgaans van een vakcommissie maar kan, zo blijkt, ook bij motie worden gedaan zoals in het onderhavige geval. De commissie voor de Rijksuitgaven toetst het voorstel en informeert de vakcommissie, c.q. Kamer hierover. De criteria waaraan wordt getoetst luiden als volgt:

1. Heeft de Algemene Rekenkamer voldoende bevoegdheden?
2. Beschikt de Algemene Rekenkamer over de vereiste kennis en expertise?
3. Heeft uitvoering door de Algemene Rekenkamer meerwaarde?
4. Is de probleemstelling en vraagstelling helder?
5. Is helder op welke termijn het onderzoek moet plaatsvinden?