



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp)

Nader Rapport

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 februari 2020, no. 2020000367, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp) rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 augustus 2020, nr. W04.20.0035/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2020, no. 2020000367, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp), met memorie van toelichting.

De Wet financiering politieke partijen (Wfpp) is geëvalueerd door de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie-Veling). Het wetsvoorstel heeft tot doel om uitvoering te geven aan een belangrijk deel van de aanbevelingen uit het eindrapport van de commissie-Veling. Verder wordt met het wetsvoorstel uitwerking gegeven aan de motie-Jetten c.s., waarin de regering onder meer wordt verzocht om de subsidie aan politieke partijen structureel te verhogen.¹ Daarnaast wordt gewerkt aan een Wet op de politieke partijen (Wpp). Het is de bedoeling van de regering dat de gewijzigde Wfpp op termijn in de Wpp zal opgaan.²

In de aanbiedingsbrief heeft de Minister de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan de handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen tot beperking van de buitenlandse financiering van Nederlandse politieke partijen. De Afdeling verwijst hiervoor naar punt 5 van het advies. De Afdeling maakt daarnaast opmerkingen over nut en noodzaak van het verbod op giften aan politieke partijen vanuit derde landen, de grondrechtelijke en Unierechtelijke aspecten van het voorstel en de regeling van onthouding van subsidie bij afsplitsing door Kamerleden. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel dan wel de toelichting wenselijk is.

Volledigheidshalve wijst de Afdeling er op dat dit advies deel uit maakt van een drieluik dat betrekking heeft op het aan banden leggen van ongewenste financiering uit het buitenland. Op 16 december 2019 is aan de Afdeling ter advisering aangeboden het voorstel van Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo), dat maatschappelijke organisaties verplicht om bedrag en land van herkomst van donaties van ten minste €4.500 openbaar te maken indien deze afkomstig zijn van buiten de EU/EER. Daarnaast is op 17 februari 2020 aan de Afdeling gevraagd om van voorlichting te dienen met betrekking tot de Proeve van wetgeving tot beperking van ongewenste buitenlandse financiering van instellingen, welke beoogt een verbod op financiering uit 'onvrije' landen naar maatschappelijke organisaties in Nederland. Daarover wordt separaat geadviseerd.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 19.

² Toelichting, paragraaf 1.

1. Voorgeschiedenis

In de toelichting bij de huidige Wfpp (in werking getreden in 2013) is vooropgesteld dat politieke partijen een wezenlijke en noodzakelijke voorwaarde zijn voor het functioneren van de democratie. Eén van de oogmerken van de verstrekking van financiële middelen kan zijn om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen. Dat kan een negatief effect hebben op de beeldvorming over partijen, die van essentiële betekenis is voor het vertrouwen van de burger in de politiek. Alleen al de schijn van belangenverstrengeling kan het aanzien van de politiek schaden. Daarom is het noodzakelijk dat politieke partijen inzicht verschaffen in de bijdragen die zij ontvangen.

In de Wfpp (die de destijds geldende Wet subsidiëring politieke partijen heeft vervangen) is daarom geregeld dat ook bijdragen van natuurlijke personen (particulieren) en bijdragen in natura onder de voorschriften vallen. Bijdragen boven een bedrag van € 4.500 moeten door de partijen openbaar worden gemaakt. Er is afgezien van het stellen van maxima aan de te ontvangen giften, omdat van transparantie een matigende werking zou uitgaan. Met de invoering van de Wfpp is volgens de regering in zeer hoge mate tegemoet gekomen aan de aanbevelingen van GRECO³ over de transparantie, het toezicht en de sancties ten aanzien van partijfinanciering. Daarbij werd overigens erkend dat ontduiking van de regels nimmer valt uit te sluiten.⁴

Voor de definitie van het begrip politieke partij is aangesloten bij de Kieswet. Vereist is dat de partij aan de verkiezingen heeft deelgenomen, waarbij aan deze partij ten minste één Kamerzetel is toegewezen.⁵ De voorschriften over ontvangen bijdragen zijn van toepassing op partijen die vallen binnen deze, ongeacht of daadwerkelijk subsidie is aangevraagd of ontvangen. De Wfpp ziet niet op lokale partijen. Als voorwaarde voor subsidiëring bepaalt de Wfpp dat een politieke partij ten minste 1.000 betalende leden moet hebben, die over vergader- en stemrecht beschikken. Dit vereiste dient maatschappelijke verbondenheid en draagvlak van politieke partijen tot uitdrukking te brengen.⁶

Het toezicht op de naleving van de financieringsvoorschriften door politieke partijen is in de Wfpp neergelegd bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Op hoofdlijnen bevat het wetsvoorstel de volgende onderdelen:

- *Het vergroten van de transparantie van giften aan politieke partijen en neveninstellingen*

De regering neemt het voorstel van de commissie-Veling over om de transparantieregels zo aan te passen dat duidelijk wordt wie de natuurlijke personen zijn achter rechtspersonen en andere juridische entiteiten die een gift hebben gedaan. Daarbij wordt aangesloten bij de definitie van 'uiteindelijk belanghebbende' in artikel 1 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft). Verder voorziet het voorstel in aanvullende transparantieregels voor neveninstellingen en stichtingen voor individuele kandidaten. In lijn met de aanbevelingen van de commissie-Veling wordt de definitie van het begrip 'schulden' verduidelijkt en worden legaten en erfstellingen onder de reikwijdte van de Wfpp gebracht.

- *Het verbieden van giften van buiten de EU/EER en volledige transparantie van giften binnen de EU/EER*

In het Regeerakkoord is afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties meer transparant zullen worden gemaakt en dat geldstromen uit 'onvrije landen' zoveel mogelijk zullen worden beperkt.⁷ In het wetsvoorstel worden ter uitvoering daarvan maatregelen genomen om giften van buiten de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte (hierna: EU/EER) aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen te verbieden. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor buiten de EU/EER wonende kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer ('Nederlandse gevers'). Zij blijven het(zelfde) recht houden om aan politieke partijen te doneren als alle andere kiesgerechtigden.

Giften afkomstig van gevers uit de EU/EER-landen blijven eveneens toegestaan. Een verbod op dergelijke giften acht de regering niet proportioneel gelet op het binnen de EU/EER geldende vrij

³ De Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) van de Raad van Europa is belast met het toezicht op de nakoming van internationale verplichtingen op het gebied van corruptiebestrijding.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 1–4.

⁵ Artikel 1, onderdeel b.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 6 en p. 11–12.

⁷ Regeerakkoord 2017–2021, Vertrouwen in de Toekomst, p. 4.

verkeer van kapitaal. Verder wijst de toelichting erop dat de meeste Nederlandse partijen nauwe banden hebben met Europese zusterpartijen. Het moet mogelijk blijven om financiële banden met deze partijen te onderhouden. Wel heeft de regering gekozen voor het afschaffen van de drempel voor openbaarmaking van € 4.500 per jaar voor giften uit andere lidstaten van de EU/EER, zodat alle giften uit deze landen openbaar worden. Een uitzondering hierop geldt om dezelfde redenen als hiervoor genoemd voor aldaar woonachtige kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer.⁸

- Maatregelen ten aanzien van de subsidiëring van politieke partijen, waaronder een verhoging van de subsidiebedragen

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan een aantal aanbevelingen van de commissie-Veling met betrekking tot de subsidiëring van politieke partijen. Het gaat dan in de eerste plaats om de aanbeveling 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. In de tweede plaats wordt het aantal zetels dat een politieke partij heeft behaald bij de laatstgehouden verkiezing voor de Eerste of Tweede Kamer leidend voor de hele zittingstermijn van de kamer, zodat afsplitsingen van de Kamerfracties geen invloed meer hebben op de hoogte van de subsidie. In de derde plaats komen partijen die geen zetel hebben gewonnen, maar zich verbinden met één of meer volksvertegenwoordigers die zich hebben afgesplitst van hun fractie, niet meer in aanmerking voor subsidie (zie verder punt 7 van dit advies). De hoogte van de subsidie wordt ook gestabiliseerd door de subsidie meer geleidelijk aan te passen aan de gewijzigde zetelverdeling na verkiezingen. Los van het advies van de commissie-Veling wordt in het wetsvoorstel conform de motie-Jetten c.s.⁹ de subsidie aan politieke partijen verhoogd.¹⁰

- Toezicht en handhaving

Het toezicht op de uitvoering van de Wfpp is in de huidige wet belegd bij de Minister van BZK, die op onderdelen van de wet waarbij sprake is van beleidsvrijheid wordt geadviseerd door de Commissie van toezicht financiën politieke partijen (hierna: Cfpp). Dat zal zo blijven. Wel breidt het voorstel het adviesrecht van de Cfpp uit naar de reikwijdte van de hele wet en maakt het lidmaatschap van de Cfpp niet langer mogelijk in de eerste vier jaren na het uitoefenen van bepaalde verkozen of bestuurlijke functies.¹¹ Aan de motie-Den Boer¹², waarin wordt verzocht om een volledig onafhankelijk toezicht op de financiering van politieke partijen, zal uitvoering worden gegeven bij de voorbereiding van de Wpp.¹³

3. Internationale context

Uit onderzoek van de Universiteit Leiden uit 2017 blijkt dat de hoogte van de overheidssubsidies voor partijen in Nederland vergeleken met andere landen betrekkelijk laag is en het relatieve belang van publieke financiering beperkt.¹⁴ Regels over transparantie verschillen aanzienlijk per land. Zo zijn in België en Canada giften van rechtspersonen niet toegestaan en is de hoogte van giften daar bovendien gelimiteerd. In sommige landen zijn alleen anonieme en/of contante giften onderworpen aan een bepaald maximum. Giften uit het buitenland zijn (in de regel) niet toegestaan in Canada en IJsland, maar wel in België, Denemarken, Zweden en (tot een maximum van € 2.500) in Oostenrijk. De Duitse wet verbiedt giften hoger dan € 1.000 uit het buitenland, met uitzondering van giften van Duitse burgers, burgers van de EU en Duitse en Europese ondernemingen. IJsland maakt een uitzondering voor personen (ook buitenlanders) die kiesgerechtigd zijn in dat land. In Zweden ontvangen partijen die zich niet aan de transparantieregels houden geen subsidie.

Op EU-niveau zijn regels vastgelegd over de financiering van 'Europese politieke partijen'.¹⁵ Deze regels richten zich op allianties van politieke partijen die in meerdere lidstaten zijn vertegenwoordigd en deel (zullen) nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement.¹⁶ Europese politieke partijen mogen geen donaties ontvangen van meer dan € 18.000 per jaar van natuurlijke personen of rechtspersonen. Ook mogen geen donaties worden aangenomen van overheden van lidstaten of

⁸ Toelichting, paragraaf 3.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 19.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 4.

¹¹ De betreffende functies worden opgesomd in het voorgestelde derde lid van artikel 35 Wfpp.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 64.

¹³ Toelichting, paragraaf 5.

¹⁴ I. van Biezen, De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking, Universiteit Leiden 2017, p. 12 (zie in het bijzonder tabel 3 voor de overheidssubsidies per kiezer).

¹⁵ Verordening (EU/Euratom) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, PbEU 2014, L 317. Indien aan de voorwaarden van de verordening wordt voldaan, komen Europese politieke partijen in aanmerking voor financiering uit de begroting van de EU.

¹⁶ Artikel 2, leden 1 t/m 3, en artikel 3.

derde landen, van ondernemingen waarop die overheid direct of indirect een overheersende invloed kan uitoefenen, van particuliere entiteiten die zijn gevestigd in derde landen of van personen gevestigd in derde landen die niet stemgerechtigd zijn voor de verkiezingen van het Europees Parlement.¹⁷ Daarnaast moeten Europese politieke partijen donaties registreren en donaties van bepaalde bedragen op een speciaal daartoe gecreëerde website openbaar maken, inclusief de namen van de donateurs en het bedrag van de donaties.¹⁸

De Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad van Europa (hierna: Venetië Commissie) spreekt zich regelmatig uit over de financiering van politieke partijen.¹⁹ Donaties aan politieke partijen volgens de Venetië Commissie een vorm van politieke participatie in de zin van artikel 11 EVRM. Het is in dat licht gezien gerechtvaardigd dat politieke partijen private financiering verwerven.²⁰ Redelijke beperkingen betreffende private donaties aan politieke partijen zijn echter toegestaan.²¹ Een van de kernvereisten van de regulering van partijfinanciering is transparantie.²² Het VN-Verdrag tegen corruptie²³ draagt staten op om passende maatregelen te nemen om de transparantie van de financiering van politieke partijen te vergroten.²⁴ Daarnaast moeten staten volgens de Venetië Commissie ruimte hebben om de financiering van politieke partijen (met name uit het buitenland) op andere manieren te beperken.²⁵ Regulering van de financiering van politieke partijen verschilt per lidstaat aanzienlijk. Mede in dat licht gezien is er geen algemeen antwoord 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.²⁶ Lid-staten hebben derhalve op dit terrein een beoordelingsmarge, aldus het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM): 'this matter falls within the residual margin of appreciation afforded to the Contracting States, which remain free to determine which sources of foreign funding may be received by political parties.'²⁷

4. Nut en noodzaak

a. Algemeen

De Afdeling onderschrijft dat maatregelen ter regulering en beperking van partijfinanciering toelaatbaar, nuttig en noodzakelijk kunnen zijn om het goed functioneren van het democratisch proces te waarborgen. Dit wordt ondersteund door het EVRM en het Unierecht. In het hiervoor aangehaalde arrest van het EHRM wordt aanvaard dat regulering en begrenzing van partijfinanciering vanuit het buitenland en de daaruit voortvloeiende beperking van artikel 11 EVRM gerechtvaardigd kan zijn om te garanderen dat het democratische proces niet wordt ondermijnd en kiezers daadwerkelijk een vrije keuze kunnen maken voor een politieke partij.²⁸ Het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) heeft eveneens aanvaard dat het vergroten van transparantie van buitenlandse financiële steun verleend aan bepaalde maatschappelijke organisaties, die gelet op de doelstellingen die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat, een legitiem doel en een dwingende reden van algemeen belang vormt.²⁹ Ook de Uniewetgever hecht veel waarde aan de transparantie van de financiering van politieke partijen en heeft bepaalde transparantieverplichtingen en beperkende maatregelen opgesteld ten aanzien van de

¹⁷ Artikel 20.

¹⁸ Artikel 32. Een uitzondering wordt gemaakt voor donaties van natuurlijke personen die een waarde van minder dan € 1.500 hebben. Verder geldt een toestemmingsvereiste voor donaties met een waarde tussen € 1.500 en € 3.000.

¹⁹ Veelal gebeurt dat in samenwerking met OSCE/ODIHR, de Office for Democratic Institutions and Human Rights van de OVSE. Hoewel de overwegingen van de Venetië Commissie juridisch niet bindend zijn, wordt hier in de rechtspraak (met name in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) frequent naar verwezen en worden zij daarmee medebepalend voor de uitleg van het EVRM. Vgl. 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 in die zaak door het Hof gevraagde amicus curiae brief, Venice Commission, Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources, 31 maart 2006, CDL-AD(2006)014.

²⁰ OSCE/ODIHR and Venice Commission, Guidelines on political party regulation, 25 oktober 2010, CDL-AD(2010)024, paragraaf 170.

²¹ Idem, paragrafen 193 en 159.

²² Idem, paragraaf 202.

²³ Trb. 2005, 244. Zie artikel 7, derde lid, van het Verdrag: Elke Staat die partij is, overweegt voortz wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen aan te nemen, verenigbaar met de doelstellingen van dit Verdrag en overeenkomstig de grondbeginselen van zijn nationale recht, teneinde de transparantie bij de financiële ondersteuning van kandidaten voor een gekozen publiek ambt en, waar van toepassing, de financiering van politieke partijen te verbeteren.

²⁴ Zie bijvoorbeeld OSCE/ODIHR & Venice Commission, Armenia – Joint opinion on draft amendments to the legislation concerning political parties, 20 maart 2020, CDL-AD(2020)004, paragraaf 11.

²⁵ Venice Commission, Guidelines and report on the financing of political parties, CDL-INF(2001)008, paragrafen 6 en 7.

²⁶ Venice Commission, Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources, 31 maart 2006, CDL-AD(2006)014, para. 13.

²⁷ EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, para. 47.

²⁸ 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).

²⁹ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 78 en 79. Zie verder punt 7 van dit advies.

financiering van Europese politieke partijen om onwenselijke beïnvloeding van het verkiezingsproces tegen te gaan.³⁰

In de toelichting wordt opgemerkt dat zowel de commissie-Veling als de staatscommissie-Remkes hebben gewezen op de risico's van buitenlandse financiering van politieke partijen. Verder wordt verwezen naar de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Amhaouch c.s., waarin de regering wordt verzocht om maatregelen te nemen om de buitenlandse financiering van politieke partijen te beperken.³¹ In het Regeerakkoord is afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar onder meer politieke organisaties meer transparant worden gemaakt en dat geldstromen uit 'onvrije landen' zoveel mogelijk zullen worden beperkt.³²

De Afdeling merkt met betrekking tot de motivering van het wetsvoorstel, mede gelet op de hiervoor genoemde Europese regels en beginselen, het volgende op.

b. Motivering van het verbod van giften van buiten de EU/EER

Uit de jaarverslagen van de politieke partijen blijkt, zoals ook in de toelichting is vermeld, dat in de afgelopen jaren maar enkele substantiële giften uit het buitenland zijn ontvangen. Elders in de toelichting wordt opgemerkt dat de totale omvang van de giften die Nederlandse politieke partijen ontvangen relatief beperkt is.³³ Desondanks meent de regering dat niet het risico kan 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 (...)', aldus de toelichting.³⁴ Gezien het toegenomen risico van buitenlandse beïnvloeding en gelet op de belangrijke positie van politieke partijen in onze democratie is uitsluitend transparantie van giften volgens de toelichting niet langer toereikend.³⁵

De Afdeling merkt op dat daarmee nog niet dragend is gemotiveerd waarom op dit punt onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen giften uit EU/EER-lidstaten enerzijds en giften uit derde landen anderzijds. In het bijzonder rijst de vraag waarom de binnen de EU/EER geldende, minder vergaande transparantieregels niet toereikend zouden zijn als het gaat om giften van buiten de EU/EER. Het voorgestelde verbod op giften van buiten de EU/EER vormt een vergaande maatregel, mede gelet op het in de praktijk geringe aantal substantiële giften uit het buitenland.

In de toelichting wordt als grond voor het onderscheid genoemd dat binnen de EU en EER het vrij verkeer van kapitaal geldt. Het vrij verkeer van kapitaal strekt zich echter ook uit tot het verkeer met derde landen (zie punt 6 van dit advies).³⁶ Dat Nederlandse politieke partijen volgens de toelichting nauwe banden hebben met Europese zusterpartijen en het mogelijk moet blijven om financiële banden met deze partijen te onderhouden, verklaart de voorgestelde maatregelen evenmin, omdat het voorstel niet alleen voorziet in een soepeler regime voor financiering door Europese zusterpartijen maar ook voor andere giften uit EU/EER-lidstaten. Ook het voorkomen van 'elke schijn van buitenlandse beïnvloeding' kan het hier gemaakte onderscheid niet zonder meer verklaren.

De Afdeling acht een nadere motivering van het hiervoor bedoelde onderscheid noodzakelijk. Zij wijst er in dat verband op dat, dat hoewel het vrij verkeer van kapitaal ook van toepassing is op het verkeer met derde landen, uit rechtspraak van het HvJEU blijkt dat het de lidstaten is toegestaan om maatregelen te treffen die een ingrijpende beperking van het kapitaalverkeer uit derde landen meebrengen dan van het kapitaalverkeer uit andere lidstaten. Het HvJEU acht het van belang dat binnen de Unie harmonisatie- en samenwerkingsmaatregelen tussen de nationale autoriteiten zijn getroffen die op alle lidstaten van toepassing zijn. Het kapitaalverkeer uit derde landen onderscheidt zich van kapitaalverkeer uit andere lidstaten doordat het in het (derde) land van oorsprong niet aan deze maatregelen is onderworpen.³⁷ Het doel en de juridische context van de liberalisatie van het kapitaalverkeer verschillen van elkaar.³⁸ Daarnaast kan ook worden gewezen op de specifieke aard van de EU als waardenge-

³⁰ Zie onder meer de preambule nrs. 33-35 en artikel 20, tweede lid jo. art. 32, eerste lid, onder e van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, PbEU 2014, L 317.

³¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 270, nr. 22.

³² Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de Toekomst, p. 4.

³³ Zie respectievelijk paragraaf 6 en paragraaf 10 van de toelichting.

³⁴ Toelichting, paragraaf 6.

³⁵ Toelichting, paragraaf 3.

³⁶ Toelichting, paragraaf 3, aanhef.

³⁷ Vgl. HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 80.

³⁸ HvJEU 18 december 2007, C-101/05, Skatteverket/A, ECLI:EU:C:2007:804, punten 32, 36-37.

meenschap en gemeenschappelijke rechtsorde.³⁹ In de toelichting komen deze aspecten echter niet aan de orde.

De Afdeling adviseert de toelichting op het punt van nut en noodzaak van een verbod van giften uit landen buiten de EU en de EER aan te vullen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan het onderscheid dat in dit verband wordt gemaakt tussen EU/EER-lidstaten en derde landen.

De toelichting is aangevuld op het punt van nut en noodzaak van het verbod op giften aan politieke partijen vanuit derde landen. Daarbij is rekening gehouden met de door de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) genoemde punten waarop het kapitaalverkeer uit derde landen zich onderscheidt van het kapitaalverkeer uit andere lidstaten. In dat verband onderkent de regering dat een verbod op financiering van politieke partijen door donateurs uit derde landen het vrije verkeer van kapitaal beperkt. De Afdeling wijst er terecht dat, 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,⁴⁰ volgens vaste jurisprudentie van het HvJEU onderscheid geoorloofd is 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.⁴¹ 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, zoals in de toelichting is omschreven. 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 – waarnaar ook de Afdeling verwijst –, 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. Immers, tussen de lidstaten onderling is de specifieke aard van de EU als waardengemeenschap en gemeenschappelijke rechtsorde een onderscheidend criterium.⁴² 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.

5. Handhaafbaarheid

De Afdeling is gevraagd om bijzondere aandacht te besteden aan de handhaafbaarheid van met name het voorgestelde verbod op financiering vanuit het buitenland. Ook in de consultatiereacties is hiervoor aandacht gevraagd. Hierbij werd gewezen op mogelijke onwenselijke financieringsconstructies, bijvoorbeeld via anonieme giften of het inzetten van een Nederlandse geveer als tussenpersoon.⁴³

De regering erkent dat er een reëel risico bestaat op ontwijking van het verbod op giften van buiten de EU/EER, door gebruik te maken van tussenpersonen in EU/EER-lidstaten. De toelichting stelt echter dat dit niet anders zou zijn indien alleen uit Nederland afkomstige giften toegestaan zouden blijven; het verbod op niet uit Nederland afkomstige giften zou door de inzet van Nederlandse tussenpersonen kunnen worden ontweken. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen om het risico op ontduiking te verkleinen. Het gaat daarbij om de volledige transparantie over giften uit andere EU/EER-lidstaten, het vergroten van de transparantie over giften van rechtspersonen en andere juridische entiteiten en het uitbreiden van de transparantieplicht van neveninstellingen. Verder gaat voor buitenlandse giften (net als nu voor anonieme giften) gelden dat deze moeten worden gemeld aan de toezichthouder en moeten worden overgemaakt op een door de toezichthouder aangewezen rekening. De regering verwacht dat het risico van ontwijking door deze maatregelen wordt beperkt.⁴⁴

Met de regering stelt de Afdeling vast dat ontwijking van het verbod tot op zekere hoogte onvermijdelijk is. De transparantiemaatregelen die in het voorstel zijn opgenomen kunnen het risico van ontwijking echter inderdaad beperken. Bovendien kan van een wettelijk verbod van buitenlandse partijfinanciering een zekere normerende werking uitgaan, ongeacht de mogelijkheden om dat verbod in bepaalde gevallen te omzeilen. Dat neemt niet weg dat de handhaafbaarheid van het verbod zoveel mogelijk dient te worden gewaarborgd. De Afdeling wijst daartoe op het volgende.

³⁹ Artikel 2 Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁴⁰ HvJEU 18 december 2007, C-101/05, Skatteverket/A, ECLI:EU:C:2007:804, punten 31–32, 38.

⁴¹ 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.

⁴² Zie voetnoot 41 en artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁴³ Zie daarover de toelichting, paragraaf 10.

⁴⁴ Toelichting, paragraaf 3.

In de eerste plaats zou een maximering van alle giften, zoals voorgesteld door de Staatscommissie Parlementair Stelsel, het ontwijken van het verbod van giften uit het buitenland (voor zover die het gestelde maximum overschrijden) kunnen tegengaan.⁴⁵ Een buitenlandse natuurlijke persoon of rechtspersoon die geld wil geven aan een Nederlandse politieke partij en die de beoogde regels zou willen omzeilen, zal dan bijvoorbeeld meerdere Nederlandse tussenpersonen moeten inschakelen, die vervolgens elk een relatief beperkt bedrag overmaken aan de Nederlandse politieke partij. Dat is veel omslachtiger dan het via een (rechts)persoon in een willekeurige Europese lidstaat onbeperkt geld schenken aan de Nederlandse politieke partij. De toelichting motiveert niet waarom niet gekozen is voor een dergelijke maximering.

In de tweede plaats valt op dat het voorstel geen regels kent voor lokale afdelingen van politieke partijen of voor lokale partijen. Hiervoor zullen in de toekomstige Wpp regels worden gesteld. De Afdeling wijst erop dat het buiten beschouwing laten van deze afdelingen en partijen ook gevolgen heeft voor de handhaafbaarheid van het voorstel. Indien vanuit de lokale afdelingen gelden worden overgedragen aan de landelijke partijorganisaties, worden deze wel aangemerkt als bijdragen aan de partij, zodat administratie en openbaarmaking verplicht zijn.⁴⁶ Het verbod van buitenlandse financiering en de transparantieregels gelden echter niet voor degene die een gift doet aan een lokale afdeling, zodat deze route zou kunnen worden misbruikt om indirect een gift aan een landelijke partij te doen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom niet is gekozen voor een maximering van de giften, noch voor het stellen van regels voor lokale afdelingen van landelijke politieke partijen.

De commissie-Veling heeft tijdens de evaluatie van de Wfpp 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.⁴⁷ 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.⁴⁸

De Afdeling wijst 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.⁴⁹ 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.

6. Grondrechtelijke aspecten

Het wetsvoorstel bevat verschillende maatregelen die raken aan grondrechten, in het bijzonder aan het recht op vrijheid van vereniging, het recht op vrije verkiezingen, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de persoonsgegevens en het recht op eigendom.

a. Vrijheid van vereniging

Zoals al in punt 4 aan de orde is gekomen, kunnen maatregelen betreffende de financiering van

⁴⁵ Zie ook het Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, Lage drempels, hoge dijken, p. 220.

⁴⁶ Toelichting, paragraaf 10.

⁴⁷ Evaluatie – en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag 2018), p. 51.

⁴⁸ Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54, p.54.

⁴⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VII, nr. 123.

politieke partijen om buitenlandse beïnvloeding tegen te gaan noodzakelijk zijn, ook al maken deze een inbreuk op de vrijheid van vereniging zoals neergelegd in artikel 8 Grondwet, artikel 11 EVRM en artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Het beschermen van het (nationale) democratische proces tegen beïnvloeding vanuit het buitenland wordt zowel op nationaal niveau als op Europees niveau (EVRM en EU) van groot belang geacht. Genoemde bescherming wordt daarbij gezien als een legitiem doel om maatregelen, waaronder een verbod op financiering vanuit het buitenland, te rechtvaardigen.

Als vaste lijn in de argumentatie komt steeds de bijzondere positie die politieke partijen, vanwege de essentiële rol die zij spelen in het goed functioneren van de democratie, innemen binnen het democratische bestel naar voren. Dit betekent aan de ene kant dat, waar het inhoudelijke overheidsbevoegdenis betreft, in het algemeen uiterste terughoudendheid geboden is. Aan de andere kant is juist wat betreft politieke partijen, vanwege hun fundamentele positie binnen het staatsbestel en het functioneren van de democratie, waakzaamheid geboden ten aanzien van de herkomst van inkomsten van politieke partijen. Mede in het licht van de jurisprudentie van het EHRM, de richtlijnen van de Venetië Commissie en de aanbevelingen van het Comité van ministers van de Raad van Europa en GRECO (zie punt 3 van dit advies) is het belang van het voorkómen van buitenlandse beïnvloeding van het nationale verkiezingsproces en het functioneren van politieke partijen in brede zin evident. Het is juist de bijzondere positie van politieke partijen in het democratische bestel die kan rechtvaardigen dat daarop toegespitste specifieke beperkingen toelaatbaar zijn, terwijl dat niet het geval hoeft te zijn ten aanzien van maatschappelijke organisaties in het algemeen. Daarin onderscheidt het onderhavige wetsvoorstel zich van het voorstel van Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) en de Proeve van wetgeving tot beperking van ongewenste buitenlandse financiering van instellingen, welke generieke, voor alle organisaties geldende regelingen bevatten. Uiteraard moet echter ook voor de specifieke maatregelen die in het voorstel tot wijziging van de Wfpp voorzien zijn worden nagegaan of deze proportioneel zijn in het licht van dat doel en moeten de redenen die door nationale autoriteiten worden aangedragen om de maatregel te rechtvaardigen relevant en toereikend ('relevant and sufficient') zijn.⁵⁰

b. Bescherming van het privéleven en de persoonsgegevens

De registratie en de openbaarmaking van de namen van donateurs en (een deel van) diens adresgegevens zorgen voor een inbreuk op het recht op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁵¹ Het gaat om 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.⁵²

Hoewel in de toelichting aandacht is besteed aan de verhouding van het voorstel tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming, wordt nog niet ingegaan op de proportionaliteit van bepaalde onderdelen van de voorgestelde maatregelen.⁵³ Van belang is om daarbij de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU te betrekken over de registratie en bekendmaking van persoonsgegevens van bepaalde organisaties en publieke personen.

In de jurisprudentie van het HvJEU is mede in het licht van artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU aangegeven dat het doel van openheid niet automatisch voorrang mag krijgen op het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁵⁴ Er moet een evenredige afweging worden gemaakt tussen de doelstelling van transparantie aan de ene kant en het recht op privacy van individuen aan de andere kant. Daarbij is een zorgvuldige en op de materie toegespitste afweging nodig, die niet tot onnodige beperkingen leidt.⁵⁵ Een wet dient voorts voldoende effectieve waarborgen te bevatten om openbaarmaking van persoonlijke gegevens te voorkomen of te beëindigen, zeker als het om gevoelige gegevens gaat.⁵⁶

⁵⁰ Zie ook artikel 52, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

⁵¹ Zie bijv. HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 121 t/m 128 en 133.

⁵² Zie ook het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens van 3 december 2019.

⁵³ Voor de toetsing van de huidige registratie en openbaarmakingsverplichtingen van de Wfpp aan de privacyregels, zie Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, paragraaf 8.

⁵⁴ HvJEU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, Volker und Markus Schecke, ECLI:EU:C:2010:662, punt 85.

⁵⁵ HvJEU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, Volker und Markus Schecke, ECLI:EU:C:2010:662, punten 80-89. In dit arrest heeft het HvJ geoordeeld dat de bekendmaking van persoonsgegevens betreffende de begunstigden van landbouwsubsidies uit Uniefondsen – zonder dat daarbij onderscheid werd gemaakt naar gelang van de duur, de frequentie, het type en de omvang van de ontvangen steun – in strijd was met artikel 7 en 8 Handvest.

⁵⁶ EHRM 24 januari 2019, Catt t. Verenigd Koninkrijk, nr. 43514/15. ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD004351415, par. 122–123. Ook de AVG vereist dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens evenredig is, en er passende en specifieke maatregelen dienen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene, zie artikel 9, tweede lid, onder e, AVG.

De Afdeling merkt op dat het voorstel voorziet in een (aanzienlijke) uitbreiding van de registratie en openbaarmaking van persoonsgegevens van donateurs die een bijdrage verlenen aan politieke partijen. De namen en adresgegevens van donateurs uit een andere lidstaat dienen, ongeacht de hoogte van het bedrag, te worden geregistreerd en (ten dele) openbaar te worden gemaakt.⁵⁷ Wanneer het gaat om een donatie van een rechtspersoon, dienen volgens het voorstel voortaan ook de gegevens van de uiteindelijke belanghebbende (een natuurlijke persoon) te worden geregistreerd en openbaar gemaakt.⁵⁸ Uit het voorstel blijkt niet dat aan het bewaren van deze gegevens door de minister en de openbaarmaking van de gegevens een bepaalde tijdslimiet is gesteld. Dit roept in het licht van de hiervoor weergegeven vereisten uit de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU, vragen op.

De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, in de toelichting nader aandacht te besteden aan de proportionaliteit van de voorgestelde transparantieplichtingen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

Het advies is overgenomen. 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). Een verplichte openbaarmaking van persoonsgegevens vormt een beperking op het recht op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁵⁹ Het betreft 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. Vanwege deze beperking is in de toelichting, naast de rechtvaardiging van de beperking vanuit het perspectief van de AVG en het EVRM, ook ingegaan op de door de Afdeling gestelde vragen of deze maatregelen met inachtneming van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU en relevante rechtspraak van het EHRM en het HvJEU proportioneel zijn in het licht van het genoemde legitieme doel en of de redenen van de maatregelen relevant en toereikend zijn.

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 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.⁶⁰ Een andere maatregel kan daar niet in dezelfde mate aan bijdragen.

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.⁶¹ 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 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 gemaakt. 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 van 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

⁵⁷ Voorgestelde wijziging van artikel 21, tweede lid, en voorgesteld artikel 25, eerste lid, onder d.

⁵⁸ Voorgestelde wijziging van artikel 21, eerste lid.

⁵⁹ Zie bijv. HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 121 t/m 128 en 133.

⁶⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr.3, p.3.

⁶¹ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, Het publieke belang van politieke partijen (Den Haag 2016), pagina 52.

vanwege het belang van de veiligheid van de betreffende uiteindelijk belanghebbende is aangewezen.⁶²

Anders dan voor giften vanuit derde landen heeft de regering, om de hierboven genoemde redenen,⁶³ 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.⁶⁴

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.⁶⁵ De Wfpp bevat 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 door de minister in het kader van verplichtingen op grond van de Wfpp, evenals voor politieke partijen (artikel 20, tweede lid), gesteld op tien jaar. Daarna dienen de bewaarde persoonsgegevens te worden vernietigd. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn hierop aangepast.

c. Recht op eigendom

Indien een politieke partij in strijd met de voorgenomen wet 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 BZK. Een aldus overgemaakte bijdrage komt toe aan de Staat. Deze werkwijze sluit aan op de bestaande regeling ten aanzien van anonieme bijdragen van meer dan € 1.000.⁶⁶ Dit onderdeel van het wetsvoorstel levert een beperking van het eigendomsrecht op. In de toelichting wordt echter geen aandacht besteed aan de verhouding met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

De Afdeling adviseert alsnog toe te lichten dat sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk op het recht op eigendom.

In de toelichting is nader ingegaan op de door de Afdeling genoemde Europese regels ten aanzien van het recht op eigendom. Als 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 heeft eenieder in beginsel recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Het wetsvoorstel verbiedt het ontvangen van bijdragen vanuit derde landen, voorziet erin dat een dergelijke bijdrage die een politieke partij ontvangt aan de staat toekomt en dat deze bijdrage (of de tegenwaarde van een bijdrage in natura) wordt overgemaakt op de daartoe aangewezen rekening van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor zover hier sprake is van 'eigendom' in de zin van art. 1 EP EVRM,⁶⁷ onderkent de regering dat het verplicht overdragen van ontvangen bijdragen een beperking oplevert van het recht op eigendom. Deze beperking 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'. Zoals in de toelichting is opgemerkt, hecht de regering grote waarde aan het beperken van het risico van buitenlandse beïnvloeding van onze democratie. Een helder democratisch besluitvormingsproces dient vrij te zijn van dit risico. De voorgestelde maatregel voorziet, met het terugdringen van geldstromen van buiten de EU/EER, in het beperken van het risico van buitenlandse beïnvloeding en wordt dan ook door de regering gezien als een gerechtvaardigde beperking in het algemeen belang, om een ordentelijke en inzichtelijke werking van het politieke stelsel en de rol van politieke partijen daarin te waarborgen, zodanig dat de vrije individuele keuze van de burger in het politieke proces zo goed mogelijk is verzekerd. In de afweging die de regering daarbij heeft gemaakt prevaleert de afdracht van

⁶² Zie voorgestelde wijziging van artikel 25, vijfde lid.

⁶³ Zie paragraaf 4 van het nader rapport.

⁶⁴ Zie voorgestelde wijziging van artikel 25, vijfde lid..

⁶⁵ EHRM 24 januari 2019, *Catt t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 43514/15, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD004351415.

⁶⁶ Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel N.

⁶⁷ Kamerstukken II 2012/2013, Kamerstuk 33 400-XV, nr. 7

ontvangen bijdragen boven de mogelijkheid voor politieke partijen om giften van buiten de EU/EER te kunnen ontvangen en daarmee beschouwt regering de maatregel als een gerechtvaardigde beperking van het recht op eigendom.

7. Vrij verkeer van kapitaal

De toelichting onderkent dat een verbod op financiering van politieke partijen door gevers uit derde landen het vrije verkeer van kapitaal beperkt. Voor de rechtvaardiging daarvan wordt een beroep gedaan op artikel 65 VWEU dat lidstaten toestaat om maatregelen te nemen ter bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid.⁶⁸ De Afdeling merkt op dat, gelet op de rechtspraak van het HvJEU, niet alleen een nadere rechtvaardiging van het verbod op giften uit derde landen nodig is. Ook de voorgestelde transparantiemaatregelen ten aanzien van giften uit andere lidstaten dienen aan het vrije verkeer van kapitaal te worden getoetst. Deze toetsing vindt in de toelichting niet plaats.

Artikel 63 VWEU verbiedt overheidsmaatregelen die een discriminerende werking hebben, doordat zij direct of indirect leiden tot een verschil in behandeling tussen nationaal kapitaalverkeer en grensoverschrijdend kapitaalverkeer dat geen betrekking heeft op situaties die objectief van elkaar verschillen.⁶⁹ Anders dan voor donaties van andere Europese burgers blijven voor de registratie en openbaarmaking van de gegevens van 'Nederlandse gevers' – ook als zij zich niet in Nederland bevinden – die een financiële bijdrage verlenen aan een politieke partij bepaalde financiële drempelwaarden gelden waaronder geen openbaarmaking plaatsvindt.⁷⁰ Daarmee is sprake van maatregelen die onderscheid maken tussen verschillende categorieën burgers en het kapitaalverkeer in verband daarmee kunnen belemmeren.⁷¹

De vraag is of het in het bovenstaande gaat om situaties die objectief van elkaar verschillen. Hoewel de toelichting motiveert waarom voor Nederlandse burgers gezien hun stemrecht voor de Tweede Kamer andere – gunstiger – drempelwaarden gelden dan voor andere Europese burgers,⁷² gaat deze niet in op de vraag waarom het gerechtvaardigd is om deze gunstiger drempelwaarden ook te hanteren voor in het handelsregister ingeschreven Nederlandse rechtspersonen en ondernemingen die immers niet kiesgerechtigd zijn.⁷³

Verder gaat de toelichting niet in op de vraag hoe de beide voorgestelde maatregelen – het verbod op giften van buiten de EU/EER en de ongeclausuleerde transparantieplichting voor giften van binnen de EU/EER – zich verhouden tot een aantal belangrijke voorwaarden voor een rechtvaardiging van een beperking van het vrije kapitaalverkeer. Voor een beroep op de bescherming van de openbare orde dient sprake te zijn van een 'werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast'.⁷⁴ Daarmee rijst de vraag of de gekozen rechtvaardigingsgrond in de toelichting de juiste is. Een beperking kan gerechtvaardigd zijn op grond van een dwingende reden van algemeen belang. Het HvJEU heeft aanvaard dat de vergroting van transparantie van de financiering aan bepaalde maatschappelijke organisaties – 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 (waartoe met name politieke partijen gerekend kunnen worden) – een dergelijke dwingende reden vormt.⁷⁵ In dat kader kan bovendien verdergaande beperking ter zake van giften uit derde landen ten opzichte van giften uit de EU/EER gerechtvaardigd zijn.⁷⁶ Hierbij gelden de eisen van evenredigheid en coherentie.⁷⁷

In de toelichting wordt in het licht van het voorgaande nog geen uitleg geboden over de evenredigheid van een verbod op giften uit derde landen, en van transparantiemaatregelen ten aanzien van giften uit andere lidstaten waarvoor geen financiële drempel geldt. Verder is, gelet op de coherentie-eis, ook van belang dat wordt uitgelegd waarom een onderscheid wordt aangebracht tussen een in het handelsregister ingeschreven rechtspersoon of onderneming, en onderdanen van andere EU/EER-landen en rechtspersonen die uit andere lidstaten afkomstig zijn. Ten slotte motiveert de toelichting niet waarom het gerechtvaardigd is dat personen die uitsluitend de nationaliteit van een derde land hebben en die in Nederland wonen, geen giften mogen geven aan Nederlandse politieke partijen.⁷⁸

⁶⁸ Artikel 65, eerste lid, onder b, VWEU. Zie toelichting, paragraaf 6, 'Verbod op het ontvangen van bijdragen buiten EU/EER'.

⁶⁹ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 58.

⁷⁰ Voorgestelde wijziging van artikel 21, tweede lid, en voorgesteld artikel 25, eerste lid, onder d.

⁷¹ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 53.

⁷² Toelichting, paragraaf 6, 'Aanscherping transparantieplicht binnen EU/EER'.

⁷³ Artikel 1, onder n, Wfpp.

⁷⁴ HvJEU 14 maart 2000, C-54/99, Église de scientology, ECLI:EU:C:2000:124, punt 17; HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punten 78 en 79.

⁷⁵ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 79.

⁷⁶ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 80.

⁷⁷ HvJEU 6 maart 2018, C-52/16 en C-113/16, SEGRO en Horvath, punten 41-42.

⁷⁸ Zie artikel 23a van het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert in de toelichting een dragende motivering te bieden ten aanzien van voorgaande aspecten, en het voorstel zo nodig aan te passen. Daarbij zou betrokken kunnen worden dat regulering van financiering van politieke partijen een materie is waarbij lidstaten een beoordelingsmarge hebben, en welke 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.⁷⁹ Voorts kunnen in de overwegingen worden betrokken de regels die in het EU-recht zelf zijn vastgelegd voor de financiering van Europese politieke partijen, die giften uit derde landen uitsluiten en stringente openbaarmakingseisen stellen (zie hiervoor punt 3).

In de toelichting is aandacht besteed aan de verschillende door Afdeling benoemde aspecten en is ingegaan op de door haar gestelde vraag, hoe het verbod op giften van buiten de EU/EER en de transparantieplichting voor giften vanuit de EU/EER zich verhouden tot een aantal belangrijke voorwaarden voor een rechtvaardiging van een beperking van het vrije kapitaalverkeer. Het vrij verkeer van kapitaal houdt in dat alle beperkingen ten aanzien van het vrij verkeer van kapitaal en van betalingsverkeer tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en derde landen verboden zijn (artikel 63 VWEU). Het wetsvoorstel introduceert de maatregel om giften uit derde landen aan Nederlandse politieke partijen te verbieden en om giften uit de EU/EER volledig transparant te maken, met inachtneming van de in het wetsvoorstel genoemde uitzondering voor Nederlandse donateurs. Daarmee vormen beide maatregelen een beperking van het vrije kapitaalverkeer. In dit verband stelt de Afdeling de terechte vraag of de gekozen rechtvaardigingsgrond in de toelichting de juiste is. In de jurisprudentie van het 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.⁸⁰ 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,⁸¹ naast de eisen van evenredigheid en coherentie.⁸²

Dit wetsvoorstel is mede een uitwerking van het Regeerakkoord, waarin is afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties meer transparant zullen worden gemaakt en dat geldstromen uit 'onvrije landen' zoveel mogelijk zullen worden beperkt.⁸³ Voorts wordt gewezen op de aangenomen motie-Amhaouch c.s., waarin de regering wordt verzocht om voorstellen te doen om buitenlandse financiering van politieke partijen en politieke campagnes, waaronder referenda, te beperken.⁸⁴ In de toelichting heeft de regering opgemerkt dat de beperking van giften van binnen en buiten de EU op verschillende manieren denkbaar is.⁸⁵ De internationale en Europese context beschouwend, is er in dit verband in de toelichting op gewezen 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.⁸⁶ 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.⁸⁷

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. Voor het verbod van giften uit derde landen wordt verwezen naar hetgeen is opgemerkt bij de rechtvaardiging van deze maatregel in de toelichting. Aanvullend is daarbij, naar aanleiding van het advies van de Afdeling op dit punt, de overweging betrokken dat regels die in het EU-recht zijn vastgelegd voor de financiering van Europese

⁷⁹ Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

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

⁸¹ HvJ EG 4 juni 2002, C-367/98, Commissie/Portugal, ECLI:EU:C:2002:326, punt 49.

⁸² HvJEU 6 maart 2018, C-52/16 en C-113/16, SEGRO en Horvath, punten 41-42.

⁸³ Regeerakkoord 2017-2021, Vertrouwen in de Toekomst, p. 4.

⁸⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 270, nr. 22.

⁸⁵ I. van Biezen, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking*, Leiden: 2017, p. 13 e.v.

⁸⁶ Venice Commission, Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources, 31 maart 2006, CDL-AD(2006)014, para. 13.

⁸⁷ Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

politieke partijen eveneens giften uit derde landen uitsluiten.⁸⁸

Het doel van de transparantiemaatregelen ten aanzien van giften vanuit de EU/EER is om inzichtelijk te maken hoe politieke partijen hun buitenlandse inkomsten genereren en eventueel daaruit voortvloeiende 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 transparantieverplichtingen 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 passend en noodzakelijk – en daarmee gerechtvaardigd – om te waarborgen dat het democratisch proces goed functioneert, niet wordt ondermijnd en dat kiezers daadwerkelijke 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.⁸⁹

Aanvullend is in de toelichting gemotiveerd waarom het gerechtvaardigd is om ook voor in het Handelsregister ingeschreven Nederlandse rechtspersonen en ondernemingen gunstiger drempelwaarden te hanteren. 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 het genoemde doel 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.

Tot slot is in de toelichting gemotiveerd waarom de regering het gerechtvaardigd vindt dat personen die uitsluitend de nationaliteit van een derde land hebben en die in Nederland wonen, niet mogen doneren aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen. De gemaakte uitzondering voor kiesgerechtigden in het buitenland berust op de gedachte 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 de Tweede Kamerverkiezing. Voor derdelanders die in Nederland wonen geldt die kiesgerechtigdheid bij nationalisatie.

8. Afsplitsingen

Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen die de relatie moeten versterken tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun voor een partij. Zo komen politieke partijen die zelf geen zetels hebben behaald, voortaan niet meer in aanmerking voor subsidie indien afgesplitste Kamerleden zich bij hen aansluiten.⁹⁰ De toelichting motiveert dit onderdeel van het voorstel zeer summier en verwijst hierbij met name naar de aanbevelingen van de commissie-Veling. Blijkens de toelichting is deze maatregel bedoeld om de relatie tussen de hoogte van de subsidie en electorale steun te vergroten.

De regulering van afsplitsingen van gekozen volksvertegenwoordigers is een complexe materie, mede gelet op het verbod van last als bedoeld in artikel 67, derde lid, Grondwet. Daar komt bij dat de

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Toelichting, paragraaf 4.



regering zoals eerder vermeld van plan is om te komen met een Wpp. Daarnaast is recent bekendgemaakt dat zij ook overweegt om een wijziging van het kiesstelsel in te dienen waarbij de kiezer de keuze krijgt om ofwel een stem op een lijst ofwel een stem op een individuele kandidaat uit te brengen. De bredere discussie over de vraag of en zo ja met welke ondersteuning Kamerleden zich kunnen afsplitsen zou in de volle omvang in het kader van die voorstellen moeten worden gevoerd. De toelichting gaat hier niet op in, noch op de vraag waarom gekozen wordt om in dit voorstel al een voorschot hierop te nemen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom opname van dit onderdeel van het wetsvoorstel op dit moment wenselijk en noodzakelijk is en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

Het advies is overgenomen. In de toelichting is opgehelderd dat met het opnemen van dit onderdeel in het wetsvoorstel niet is bedoeld een bijdrage te leveren aan de discussie over de vraag of en zo ja met welke ondersteuning individuele Kamerleden zich kunnen afsplitsen. Daarmee laat dit onderdeel het verbod van last als bedoeld in artikel 67, derde lid, van de Grondwet en de voorgenomen wijziging van het kiesstelsel onverlet. Verder is in de toelichting uitgebreider gemotiveerd wat de achterliggende gedachte is van de keuze van de regering om 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 te laten zijn. Onderhavig wetsvoorstel bevat een aantal maatregelen die tot doel hebben om de subsidie voor politieke partijen stabiel te maken. Dit gaat bijvoorbeeld om de geleidelijker aanpassing van de subsidie aan de gewijzigde zetelverdeling na een verkiezing van de Tweede – en (voor zover van toepassing) Eerste Kamer. Het voorstel om de subsidie gedurende de gehele zittingstermijn van de Kamer te koppelen aan het aantal zetels dat politieke partijen bij de recentste Kamerverkiezing hebben gewonnen, maakt deel uit van deze maatregelen. Het ligt daarom in de rede om dit voorstel samen met de andere voorstellen op dit terrein te beoordelen als onderdeel van het voorstel tot wijziging van de Wfpp. Dat geldt naar het oordeel van de regering eens te meer omdat de Wfpp-subsidie niet bedoeld is als ondersteuning van de fracties in de Tweede Kamer. Hiervoor bestaat een apart budget,⁹¹ dat losstaat van de middelen die beschikbaar zijn voor de subsidiëring van de politieke partijen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

⁹¹ Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014.



Advies Raad van State

No. W04.20.0035/I

's-Gravenhage, 26 augustus 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 februari 2020, no.2020000367, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp), met memorie van toelichting.

De Wet financiering politieke partijen (Wfpp) is geëvalueerd door de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie-Veling). Het wetsvoorstel heeft tot doel om uitvoering te geven aan een belangrijk deel van de aanbevelingen uit het eindrapport van de commissie-Veling. Verder wordt met het wetsvoorstel uitwerking gegeven aan de motie-Jetten c.s., waarin de regering onder meer wordt verzocht om de subsidie aan politieke partijen structureel te verhogen.¹ Daarnaast wordt gewerkt aan een Wet op de politieke partijen (Wpp). Het is de bedoeling van de regering dat de gewijzigde Wfpp op termijn in de Wpp zal opgaan.²

In de aanbiedingsbrief heeft de Minister de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht om in het bijzonder aandacht te besteden aan de handhaafbaarheid van de voorgestelde maatregelen tot beperking van de buitenlandse financiering van Nederlandse politieke partijen. De Afdeling verwijst hiervoor naar punt 5 van het advies. De Afdeling maakt daarnaast opmerkingen over nut en noodzaak van het verbod op giften aan politieke partijen vanuit derde landen, de grondrechtelijke en Unierechtelijke aspecten van het voorstel en de regeling van onthouding van subsidie bij afsplitsing door Kamerleden. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel dan wel de toelichting wenselijk is.

Volledigheidshalve wijst de Afdeling er op dat dit advies deel uit maakt van een drieluik dat betrekking heeft op het aan banden leggen van ongewenste financiering uit het buitenland. Op 16 december 2019 is aan de Afdeling ter advisering aangeboden het voorstel van Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo), dat maatschappelijke organisaties verplicht om bedrag en land van herkomst van donaties van ten minste € 4.500 openbaar te maken indien deze afkomstig zijn van buiten de EU/EER. Daarnaast is op 17 februari 2020 aan de Afdeling gevraagd om van voorlichting te dienen met betrekking tot de Proeve van wetgeving tot beperking van ongewenste buitenlandse financiering van instellingen, welke beoogt een verbod op financiering uit 'onvrije' landen naar maatschappelijke organisaties in Nederland. Daarover wordt separaat geadviseerd.

1. Voorgeschiedenis

In de toelichting bij de huidige Wfpp (in werking getreden in 2013) is vooropgesteld dat politieke partijen een wezenlijke en noodzakelijke voorwaarde zijn voor het functioneren van de democratie. Eén van de oogmerken van de verstrekking van financiële middelen kan zijn om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen. Dat kan een negatief effect hebben op de beeldvorming over partijen, die van essentiële betekenis is voor het vertrouwen van de burger in de politiek. Alleen al de schijn van belangenverstrengeling kan het aanzien van de politiek schaden. Daarom is het noodzakelijk dat politieke partijen inzicht verschaffen in de bijdragen die zij ontvangen.

In de Wfpp (die de destijds geldende Wet subsidiëring politieke partijen heeft vervangen) is daarom geregeld dat ook bijdragen van natuurlijke personen (particulieren) en bijdragen in natura onder de voorschriften vallen. Bijdragen boven een bedrag van € 4.500 moeten door de partijen openbaar worden gemaakt. Er is afgezien van het stellen van maxima aan de te ontvangen giften, omdat van transparantie een matigende werking zou uitgaan. Met de invoering van de Wfpp is volgens de regering in zeer hoge mate tegemoet gekomen aan de aanbevelingen van GRECO³ over de transparantie, het toezicht en de sancties ten aanzien van partijfinanciering. Daarbij werd overigens erkend dat ontduiking van de regels nimmer valt uit te sluiten.⁴

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 19.

² Toelichting, paragraaf 1.

³ De Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) van de Raad van Europa is belast met het toezicht op de nakoming van internationale verplichtingen op het gebied van corruptiebestrijding.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 1–4.

Voor de definitie van het begrip politieke partij is aangesloten bij de Kieswet. Vereist is dat de partij aan de verkiezingen heeft deelgenomen, waarbij aan deze partij ten minste één Kamerzetel is toegewezen.⁵ De voorschriften over ontvangen bijdragen zijn van toepassing op partijen die vallen binnen deze, ongeacht of daadwerkelijk subsidie is aangevraagd of ontvangen. De Wfpp ziet niet op lokale partijen. Als voorwaarde voor subsidiëring bepaalt de Wfpp dat een politieke partij ten minste 1000 betalende leden moet hebben, die over vergader- en stemrecht beschikken. Dit vereiste dient maatschappelijke verbondenheid en draagvlak van politieke partijen tot uitdrukking te brengen.⁶

Het toezicht op de naleving van de financieringsvoorschriften door politieke partijen is in de Wfpp neergelegd bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Op hoofdlijnen bevat het wetsvoorstel de volgende onderdelen:

- *Het vergroten van de transparantie van giften aan politieke partijen en neveninstellingen*

De regering neemt het voorstel van de commissie-Veling over om de transparantieregels zo aan te passen dat duidelijk wordt wie de natuurlijke personen zijn achter rechtspersonen en andere juridische entiteiten die een gift hebben gedaan. Daarbij wordt aangesloten bij de definitie van 'uiteindelijk belanghebbende' in artikel 1 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft). Verder voorziet het voorstel in aanvullende transparantieregels voor neveninstellingen en stichtingen voor individuele kandidaten. In lijn met de aanbevelingen van de commissie-Veling wordt de definitie van het begrip 'schulden' verduidelijkt en worden legaten en erfstellingen onder de reikwijdte van de Wfpp gebracht.

- *Het verbieden van giften van buiten de EU/EER en volledige transparantie van giften binnen de EU/EER*

In het Regeerakkoord is afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties meer transparant zullen worden gemaakt en dat geldstromen uit 'onvrije landen' zoveel mogelijk zullen worden beperkt.⁷ In het wetsvoorstel worden ter uitvoering daarvan maatregelen genomen om giften van buiten de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte (hierna: EU/EER) aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen te verbieden. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt voor buiten de EU/EER wonende kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer ('Nederlandse gevers'). Zij blijven het(zelfde) recht houden om aan politieke partijen te doneren als alle andere kiesgerechtigden.

Giften afkomstig van gevers uit de EU/EER-landen blijven eveneens toegestaan. Een verbod op dergelijke giften acht de regering niet proportioneel gelet op het binnen de EU/EER geldende vrij verkeer van kapitaal. Verder wijst de toelichting erop dat de meeste Nederlandse partijen nauwe banden hebben met Europese zusterpartijen. Het moet mogelijk blijven om financiële banden met deze partijen te onderhouden. Wel heeft de regering gekozen voor het afschaffen van de drempel voor openbaarmaking van € 4.500 per jaar voor giften uit andere lidstaten van de EU/EER, zodat alle giften uit deze landen openbaar worden. Een uitzondering hierop geldt om dezelfde redenen als hiervoor genoemd voor aldaar woonachtige kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer.⁸

- *Maatregelen ten aanzien van de subsidiëring van politieke partijen, waaronder een verhoging van de subsidiebedragen*

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan een aantal aanbevelingen van de commissie-Veling met betrekking tot de subsidiëring van politieke partijen. Het gaat dan in de eerste plaats om de aanbeveling 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. In de tweede plaats wordt het aantal zetels dat een politieke partij heeft behaald bij de laatstgehouden verkiezing voor de Eerste of Tweede Kamer leidend voor de hele zittingstermijn van de kamer, zodat afsplitsingen van de Kamerfracties geen invloed meer hebben op de hoogte van de subsidie. In de derde plaats komen partijen die geen zetel hebben gewonnen, maar zich verbinden met één of meer volksvertegenwoordigers die zich hebben afgesplitst van hun fractie, niet meer in aanmerking voor subsidie (zie verder punt 7 van dit advies). De hoogte van de subsidie wordt ook gestabiliseerd door de subsidie meer geleidelijk aan

⁵ Artikel 1, onderdeel b.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 6 en p. 11–12.

⁷ Regeerakkoord 2017–2021, Vertrouwen in de Toekomst, p. 4.

⁸ Toelichting, paragraaf 3.

te passen aan de gewijzigde zetelverdeling na verkiezingen. Los van het advies van de commissie-Veling wordt in het wetsvoorstel conform de motie-Jetten c.s.⁹ de subsidie aan politieke partijen verhoogd.¹⁰

• Toezicht en handhaving

Het toezicht op de uitvoering van de Wfpp is in de huidige wet belegd bij de Minister van BZK, die op onderdelen van de wet waarbij sprake is van beleidsvrijheid wordt geadviseerd door de Commissie van toezicht financiën politieke partijen (hierna: Cfpp). Dat zal zo blijven. Wel breidt het voorstel het adviesrecht van de Cfpp uit naar de reikwijdte van de hele wet en maakt het lidmaatschap van de Cfpp niet langer mogelijk in de eerste vier jaren na het uitoefenen van bepaalde verkozen of bestuurlijke functies.¹¹ Aan de motie-Den Boer¹², waarin wordt verzocht om een volledig onafhankelijk toezicht op de financiering van politieke partijen, zal uitvoering worden gegeven bij de voorbereiding van de Wpp.¹³

3. Internationale context

Uit onderzoek van de Universiteit Leiden uit 2017 blijkt dat de hoogte van de overheidssubsidies voor partijen in Nederland vergeleken met andere landen betrekkelijk laag is en het relatieve belang van publieke financiering beperkt.¹⁴ Regels over transparantie verschillen aanzienlijk per land. Zo zijn in België en Canada giften van rechtspersonen niet toegestaan en is de hoogte van giften daar bovendien gelimiteerd. In sommige landen zijn alleen anonieme en/of contante giften onderworpen aan een bepaald maximum. Giften uit het buitenland zijn (in de regel) niet toegestaan in Canada en IJsland, maar wel in België, Denemarken, Zweden en (tot een maximum van € 2.500) in Oostenrijk. De Duitse wet verbiedt giften hoger dan € 1.000 uit het buitenland, met uitzondering van giften van Duitse burgers, burgers van de EU en Duitse en Europese ondernemingen. IJsland maakt een uitzondering voor personen (ook buitenlanders) die kiesgerechtigd zijn in dat land. In Zweden ontvangen partijen die zich niet aan de transparantieregels houden geen subsidie.

Op EU-niveau zijn regels vastgelegd over de financiering van 'Europese politieke partijen'.¹⁵ Deze regels richten zich op allianties van politieke partijen die in meerdere lidstaten zijn vertegenwoordigd en deel (zullen) nemen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement.¹⁶ Europese politieke partijen mogen geen donaties ontvangen van meer dan € 18.000 per jaar van natuurlijke personen of rechtspersonen. Ook mogen geen donaties worden aangenomen van overheden van lidstaten of derde landen, van ondernemingen waarop die overheid direct of indirect een overheersende invloed kan uitoefenen, van particuliere entiteiten die zijn gevestigd in derde landen of van personen gevestigd in derde landen die niet stemgerechtigd zijn voor de verkiezingen van het Europees Parlement.¹⁷ Daarnaast moeten Europese politieke partijen donaties registreren en donaties van bepaalde bedragen op een speciaal daartoe gecreëerde website openbaar maken, inclusief de namen van de donateurs en het bedrag van de donaties.¹⁸

De Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad van Europa (hierna: Venetië Commissie) spreekt zich regelmatig uit over de financiering van politieke partijen.¹⁹ Donaties aan politieke partijen zijn volgens de Venetië Commissie een vorm van politieke participatie in de zin van artikel 11 EVRM. Het is in dat licht gezien gerechtvaardigd dat politieke partijen private financiering

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 19.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 4.

¹¹ De betreffende functies worden opgesomd in het voorgestelde derde lid van artikel 35 Wfpp.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 64.

¹³ Toelichting, paragraaf 5.

¹⁴ I. van Biezen, De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking, Universiteit Leiden 2017, p. 12 (zie in het bijzonder tabel 3 voor de overheidssubsidies per kiezer).

¹⁵ Verordening (EU/Euratom) nr. 1141/2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, PbEU 2014, L 317. Indien aan de voorwaarden van de verordening wordt voldaan, komen Europese politieke partijen in aanmerking voor financiering uit de begroting van de EU.

¹⁶ Artikel 2, leden 1 t/m 3, en artikel 3.

¹⁷ Artikel 20.

¹⁸ Artikel 32. Een uitzondering wordt gemaakt voor donaties van natuurlijke personen die een waarde van minder dan € 1.500 hebben. Verder geldt een toestemmingsvereiste voor donaties met een waarde tussen € 1.500 en € 3.000.

¹⁹ Veelal gebeurt dat in samenwerking met OSCE/ODIHR, de Office for Democratic Institutions and Human Rights van de OVSE. Hoewel de overwegingen van de Venetië Commissie juridisch niet bindend zijn, wordt hier in de rechtspraak (met name in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) frequent naar verwezen en worden zij daarmee medebepalend voor de uitleg van het EVRM. Vgl. 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 in die zaak door het Hof gevraagde *amicus curiae* brief, Venice Commission, Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources, 31 maart 2006, CDL-AD(2006)014.

verwerven.²⁰ Redelijke beperkingen betreffende private donaties aan politieke partijen zijn echter toegestaan.²¹ Een van de kernvereisten van de regulering van partijfinanciering is transparantie.²² Het VN-Verdrag tegen corruptie²³ draagt staten op om passende maatregelen te nemen om de transparantie van de financiering van politieke partijen te vergroten.²⁴ Daarnaast moeten staten volgens de Venetië Commissie ruimte hebben om de financiering van politieke partijen (met name uit het buitenland) op andere manieren te beperken.²⁵ Regulering van de financiering van politieke partijen verschilt per lidstaat aanzienlijk. Mede in dat licht bezien is er geen algemeen antwoord 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.²⁶ Lid-staten hebben derhalve op dit terrein een beoordelingsmarge, aldus het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM): 'this matter falls within the residual margin of appreciation afforded to the Contracting States, which remain free to determine which sources of foreign funding may be received by political parties.'²⁷

4. Nut en noodzaak

a. Algemeen

De Afdeling onderschrijft dat maatregelen ter regulering en beperking van partijfinanciering toelaatbaar, nuttig en noodzakelijk kunnen zijn om het goed functioneren van het democratisch proces te waarborgen. Dit wordt ondersteund door het EVRM en het Unierecht. In het hiervoor aangehaalde arrest van het EHRM wordt aanvaard dat regulering en begrenzing van partijfinanciering vanuit het buitenland en de daaruit voortvloeiende beperking van artikel 11 EVRM gerechtvaardigd kan zijn om te garanderen dat het democratische proces niet wordt ondermijnd en kiezers daadwerkelijk een vrije keuze kunnen maken voor een politieke partij.²⁸ Het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) heeft eveneens aanvaard dat het vergroten van transparantie van buitenlandse financiële steun verleend aan bepaalde maatschappelijke organisaties, die gelet op de doelstellingen die zij nastreven en de middelen waarover zij beschikken grote invloed kunnen uitoefenen op het openbare leven en het publieke debat, een legitiem doel en een dwingende reden van algemeen belang vormt.²⁹ Ook de Uniewetgever hecht veel waarde aan de transparantie van de financiering van politieke partijen en heeft bepaalde transparantieverplichtingen en beperkende maatregelen opgesteld ten aanzien van de financiering van Europese politieke partijen om onwenselijke beïnvloeding van het verkiezingsproces tegen te gaan.³⁰

In de toelichting wordt opgemerkt dat zowel de commissie-Veling als de staatscommissie-Remkes hebben gewezen op de risico's van buitenlandse financiering van politieke partijen. Verder wordt verwezen naar de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Amhaouch c.s., waarin de regering wordt verzocht om maatregelen te nemen om de buitenlandse financiering van politieke partijen te beperken.³¹ In het Regeerakkoord is afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar onder meer politieke organisaties meer transparant worden gemaakt en dat geldstromen uit 'onvrije landen' zoveel mogelijk zullen worden beperkt.³²

De Afdeling merkt met betrekking tot de motivering van het wetsvoorstel, mede gelet op de hiervoor genoemde Europese regels en beginselen, het volgende op.

²⁰ OSCE/ODIHR and Venice Commission, Guidelines on political party regulation, 25 oktober 2010, CDL-AD(2010)024, paragraaf 170.

²¹ Idem, paragrafen 193 en 159.

²² Idem, paragraaf 202.

²³ Trb. 2005, 244. Zie artikel 7, derde lid, van het Verdrag: Elke Staat die partij is, overweegt voorts wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen aan te nemen, verenigbaar met de doelstellingen van dit Verdrag en overeenkomstig de grondbeginselen van zijn nationale recht, teneinde de transparantie bij de financiële ondersteuning van kandidaten voor een gekozen publiek ambt en, waar van toepassing, de financiering van politieke partijen te verbeteren.

²⁴ Zie bijvoorbeeld OSCE/ODIHR & Venice Commission, *Armenia – Joint opinion on draft amendments to the legislation concerning political parties*, 20 maart 2020, CDL-AD(2020)004, paragraaf 11.

²⁵ Venice Commission, Guidelines and report on the financing of political parties, CDL-INF(2001)008, paragrafen 6 en 7.

²⁶ Venice Commission, *Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources*, 31 maart 2006, CDL-AD(2006)014, para. 13.

²⁷ EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D'iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, para. 47.

²⁸ 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).

²⁹ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 78 en 79. Zie verder punt 7 van dit advies.

³⁰ Zie onder meer de preambule nrs. 33-35 en artikel 20, tweede lid jo. art. 32, eerste lid, onder e van Verordening (EU, Euratom) nr. 1141/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen, PbEU 2014, L 317.

³¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 270, nr. 22.

³² Regeerakkoord 2017-2021, *Vertrouwen in de Toekomst*, p. 4.

b. Motivering van het verbod van giften van buiten de EU/EER

Uit de jaarverslagen van de politieke partijen blijkt, zoals ook in de toelichting is vermeld, dat in de afgelopen jaren maar enkele substantiële giften uit het buitenland zijn ontvangen. Elders in de toelichting wordt opgemerkt dat de totale omvang van de giften die Nederlandse politieke partijen ontvangen relatief beperkt is.³³ Desondanks meent de regering dat niet het risico kan 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 (...)', aldus de toelichting.³⁴ Gezien het toegenomen risico van buitenlandse beïnvloeding en gelet op de belangrijke positie van politieke partijen in onze democratie is uitsluitend transparantie van giften volgens de toelichting niet langer toereikend.³⁵

De Afdeling merkt op dat daarmee nog niet dragend is gemotiveerd waarom op dit punt onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen giften uit EU/EER-lidstaten enerzijds en giften uit derde landen anderzijds. In het bijzonder rijst de vraag waarom de binnen de EU/EER geldende, minder vergaande transparantieregels niet toereikend zouden zijn als het gaat om giften van buiten de EU/EER. Het voorgestelde verbod op giften van buiten de EU/EER vormt een vergaande maatregel, mede gelet op het in de praktijk geringe aantal substantiële giften uit het buitenland.

In de toelichting wordt als grond voor het onderscheid genoemd dat binnen de EU en EER het vrij verkeer van kapitaal geldt. Het vrij verkeer van kapitaal strekt zich echter ook uit tot het verkeer met derde landen (zie punt 6 van dit advies).³⁶ Dat Nederlandse politieke partijen volgens de toelichting nauwe banden hebben met Europese zusterpartijen en het mogelijk moet blijven om financiële banden met deze partijen te onderhouden, verklaart de voorgestelde maatregelen evenmin, omdat het voorstel niet alleen voorziet in een soepeler regime voor financiering door Europese zusterpartijen maar ook voor andere giften uit EU/EER-lidstaten. Ook het voorkomen van 'elke schijn van buitenlandse beïnvloeding' kan het hier gemaakte onderscheid niet zonder meer verklaren.

De Afdeling acht een nadere motivering van het hiervoor bedoelde onderscheid noodzakelijk. Zij wijst er in dat verband op dat, dat hoewel het vrij verkeer van kapitaal ook van toepassing is op het verkeer met derde landen, uit rechtspraak van het HvJEU blijkt dat het de lidstaten is toegestaan om maatregelen te treffen die een ingrijpende beperking van het kapitaalverkeer uit derde landen meebrengen dan van het kapitaalverkeer uit andere lidstaten. Het HvJEU acht het van belang dat binnen de Unie harmonisatie- en samenwerkingsmaatregelen tussen de nationale autoriteiten zijn getroffen die op alle lidstaten van toepassing zijn. Het kapitaalverkeer uit derde landen onderscheidt zich van kapitaalverkeer uit andere lidstaten doordat het in het (derde) land van oorsprong niet aan deze maatregelen is onderworpen.³⁷ Het doel en de juridische context van de liberalisatie van het kapitaalverkeer verschillen van elkaar.³⁸ Daarnaast kan ook worden gewezen op de specifieke aard van de EU als waarden gemeenschap en gemeenschappelijke rechtsorde.³⁹ In de toelichting komen deze aspecten echter niet aan de orde.

De Afdeling adviseert de toelichting op het punt van nut en noodzaak van een verbod van giften uit landen buiten de EU en de EER aan te vullen en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan het onderscheid dat in dit verband wordt gemaakt tussen EU/EER-lidstaten en derde landen.

5. Handhaafbaarheid

De Afdeling is gevraagd om bijzondere aandacht te besteden aan de handhaafbaarheid van met name het voorgestelde verbod op financiering vanuit het buitenland. Ook in de consultatiereacties is hiervoor aandacht gevraagd. Hierbij werd gewezen op mogelijke onwenselijke financieringsconstructies, bijvoorbeeld via anonieme giften of het inzetten van een Nederlandse gever als tussenpersoon.⁴⁰

De regering erkent dat er een reëel risico bestaat op ontwijking van het verbod op giften van buiten de EU/EER, door gebruik te maken van tussenpersonen in EU/EER-lidstaten. De toelichting stelt echter dat dit niet anders zou zijn indien alleen uit Nederland afkomstige giften toegestaan zouden blijven; het

³³ Zie respectievelijk paragraaf 6 en paragraaf 10 van de toelichting.

³⁴ Toelichting, paragraaf 6.

³⁵ Toelichting, paragraaf 3.

³⁶ Toelichting, paragraaf 3, aanhef.

³⁷ Vgl. HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punt 80.

³⁸ HvJEU 18 december 2007, C-101/05, Skatteverket/A, ECLI:EU:C:2007:804, punten 32, 36–37.

³⁹ Artikel 2 Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁴⁰ Zie daarover de toelichting, paragraaf 10.

verbod op niet uit Nederland afkomstige giften zou door de inzet van Nederlandse tussenpersonen kunnen worden ontweken. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal maatregelen om het risico op ontduiking te verkleinen. Het gaat daarbij om de volledige transparantie over giften uit andere EU/EER-lidstaten, het vergroten van de transparantie over giften van rechtspersonen en andere juridische entiteiten en het uitbreiden van de transparantieplicht van neveninstellingen. Verder gaat voor buitenlandse giften (net als nu voor anonieme giften) gelden dat deze moeten worden gemeld aan de toezichthouder en moeten worden overgemaakt op een door de toezichthouder aangewezen rekening. De regering verwacht dat het risico van ontwijking door deze maatregelen wordt beperkt.⁴¹

Met de regering stelt de Afdeling vast dat ontwijking van het verbod tot op zekere hoogte onvermijdelijk is. De transparantiemaatregelen die in het voorstel zijn opgenomen kunnen het risico van ontwijking echter inderdaad beperken. Bovendien kan van een wettelijk verbod van buitenlandse partijfinanciering een zekere normerende werking uitgaan, ongeacht de mogelijkheden om dat verbod in bepaalde gevallen te omzeilen. Dat neemt niet weg dat de handhaafbaarheid van het verbod zoveel mogelijk dient te worden gewaarborgd. De Afdeling wijst daartoe op het volgende.

In de eerste plaats zou een maximering van alle giften, zoals voorgesteld door de Staatscommissie Parlementair Stelsel, het ontwijken van het verbod van giften uit het buitenland (voor zover die het gestelde maximum overschrijden) kunnen tegengaan.⁴² Een buitenlandse natuurlijke persoon of rechtspersoon die geld wil geven aan een Nederlandse politieke partij en die de beoogde regels zou willen omzeilen, zal dan bijvoorbeeld meerdere Nederlandse tussenpersonen moeten inschakelen, die vervolgens elk een relatief beperkt bedrag overmaken aan de Nederlandse politieke partij. Dat is veel omslachtiger dan het via een (rechts)persoon in een willekeurige Europese lidstaat onbeperkt geld schenken aan de Nederlandse politieke partij. De toelichting motiveert niet waarom niet gekozen is voor een dergelijke maximering.

In de tweede plaats valt op dat het voorstel geen regels kent voor lokale afdelingen van politieke partijen of voor lokale partijen. Hiervoor zullen in de toekomstige Wpp regels worden gesteld. De Afdeling wijst erop dat het buiten beschouwing laten van deze afdelingen en partijen ook gevolgen heeft voor de handhaafbaarheid van het voorstel. Indien vanuit de lokale afdelingen gelden worden overgedragen aan de landelijke partijorganisaties, worden deze wel aangemerkt als bijdragen aan de partij, zodat administratie en openbaarmaking verplicht zijn.⁴³ Het verbod van buitenlandse financiering en de transparantieregels gelden echter niet voor degene die een gift doet aan een lokale afdeling, zodat deze route zou kunnen worden misbruikt om indirect een gift aan een landelijke partij te doen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom niet is gekozen voor een maximering van de giften, noch voor het stellen van regels voor lokale afdelingen van landelijke politieke partijen.

6. Grondrechtelijke aspecten

Het wetsvoorstel bevat verschillende maatregelen die raken aan grondrechten, in het bijzonder aan het recht op vrijheid van vereniging, het recht op vrije verkiezingen, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de persoonsgegevens en het recht op eigendom.

a. Vrijheid van vereniging

Zoals al in punt 4 aan de orde is gekomen, kunnen maatregelen betreffende de financiering van politieke partijen om buitenlandse beïnvloeding tegen te gaan noodzakelijk zijn, ook al maken deze een inbreuk op de vrijheid van vereniging zoals neergelegd in artikel 8 Grondwet, artikel 11 EVRM en artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de EU. Het beschermen van het (nationale) democratische proces tegen beïnvloeding vanuit het buitenland wordt zowel op nationaal niveau als op Europees niveau (EVRM en EU) van groot belang geacht. Genoemde bescherming wordt daarbij gezien als een legitiem doel om maatregelen, waaronder een verbod op financiering vanuit het buitenland, te rechtvaardigen.

Als vaste lijn in de argumentatie komt steeds de bijzondere positie die politieke partijen, vanwege de essentiële rol die zij spelen in het goed functioneren van de democratie, innemen binnen het democratische bestel naar voren. Dit betekent aan de ene kant dat, waar het inhoudelijke overheidsbevoegden betreft, in het algemeen uiterste terughoudendheid geboden is. Aan de andere kant is juist

⁴¹ Toelichting, paragraaf 3.

⁴² Zie ook het Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 220.

⁴³ Toelichting, paragraaf 10.

wat betreft politieke partijen, vanwege hun fundamentele positie binnen het staatsbestel en het functioneren van de democratie, waakzaamheid geboden ten aanzien van de herkomst van inkomsten van politieke partijen. Mede in het licht van de jurisprudentie van het EHRM, de richtlijnen van de Venetië Commissie en de aanbevelingen van het Comité van ministers van de Raad van Europa en GRECO (zie punt 3 van dit advies) is het belang van het voorkómen van buitenlandse beïnvloeding van het nationale verkiezingsproces en het functioneren van politieke partijen in brede zin evident. Het is juist de bijzondere positie van politieke partijen in het democratische bestel die kan rechtvaardigen dat daarop toegespitste specifieke beperkingen toelaatbaar zijn, terwijl dat niet het geval hoeft te zijn ten aanzien van maatschappelijke organisaties in het algemeen. Daarin onderscheidt het onderhavige wetsvoorstel zich van het voorstel van Wet transparantie maatschappelijke organisaties (Wtmo) en de Proeve van wetgeving tot beperking van ongewenste buitenlandse financiering van instellingen, welke generieke, voor alle organisaties geldende regelingen bevatten. Uiteraard moet echter ook voor de specifieke maatregelen die in het voorstel tot wijziging van de Wfpp voorzien zijn worden nagegaan of deze proportioneel zijn in het licht van dat doel en moeten de redenen die door nationale autoriteiten worden aangedragen om de maatregel te rechtvaardigen relevant en toereikend (*'relevant and sufficient'*) zijn.⁴⁴

b. Bescherming van het privéleven en de persoonsgegevens

De registratie en de openbaarmaking van de namen van donateurs en (een deel van) diens adresgegevens zorgen voor een inbreuk op het recht op het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁴⁵ Het gaat om 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.⁴⁶

Hoewel in de toelichting aandacht is besteed aan de verhouding van het voorstel tot de Algemene Verordening Gegevensbescherming, wordt nog niet ingegaan op de proportionaliteit van bepaalde onderdelen van de voorgestelde maatregelen.⁴⁷ Van belang is om daarbij de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU te betrekken over de registratie en bekendmaking van persoonsgegevens van bepaalde organisaties en publieke personen.

In de jurisprudentie van het HvJEU is mede in het licht van artikel 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU aangegeven dat het doel van openheid niet automatisch voorrang mag krijgen op het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁴⁸ Er moet een evenredige afweging worden gemaakt tussen de doelstelling van transparantie aan de ene kant en het recht op privacy van individuen aan de andere kant. Daarbij is een zorgvuldige en op de materie toegespitste afweging nodig, die niet tot onnodige beperkingen leidt.⁴⁹ Een wet dient voorts voldoende effectieve waarborgen te bevatten om openbaarmaking van persoonlijke gegevens te voorkomen of te beëindigen, zeker als het om gevoelige gegevens gaat.⁵⁰

De Afdeling merkt op dat het voorstel voorziet in een (aanzienlijke) uitbreiding van de registratie en openbaarmaking van persoonsgegevens van donateurs die een bijdrage verlenen aan politieke partijen. De namen en adresgegevens van donateurs uit een andere lidstaat dienen, ongeacht de hoogte van het bedrag, te worden geregistreerd en (ten dele) openbaar te worden gemaakt.⁵¹ Wanneer het gaat om een donatie van een rechtspersoon, dienen volgens het voorstel voortaan ook de gegevens van de uiteindelijke belanghebbende (een natuurlijke persoon) te worden geregistreerd en openbaar gemaakt.⁵² Uit het voorstel blijkt niet dat aan het bewaren van deze gegevens door de minister en de openbaarmaking van de gegevens een bepaalde tijdslimiet is gesteld. Dit roept in het licht van de hiervoor weergegeven vereisten uit de jurisprudentie van het EHRM en het HvJEU, vragen op.

⁴⁴ Zie ook artikel 52, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

⁴⁵ Zie bijv. HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, ECLI:EU:C:2020:476, punten 121 t/m 128 en 133.

⁴⁶ Zie ook het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens van 3 december 2019.

⁴⁷ Voor de toetsing van de huidige registratie en openbaarmakingsverplichtingen van de Wfpp aan de privacyregels, zie Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, paragraaf 8.

⁴⁸ HvJEU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, Volker und Markus Schecke, ECLI:EU:C:2010:662, punt 85.

⁴⁹ HvJEU 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, Volker und Markus Schecke, ECLI:EU:C:2010:662, punten 80-89. In dit arrest heeft het HvJ geoordeeld dat de bekendmaking van persoonsgegevens betreffende de begunstigden van landbouwsubsidies uit Uniefondsen – zonder dat daarbij onderscheid werd gemaakt naar gelang van de duur, de frequentie, het type en de omvang van de ontvangen steun – in strijd was met artikel 7 en 8 Handvest.

⁵⁰ EHRM 24 januari 2019, Catt t. Verenigd Koninkrijk, nr. 43514/15. ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD004351415, par. 122-123. Ook de AVG vereist dat de verwerking van bijzondere persoonsgegevens evenredig is, en er passende en specifieke maatregelen dienen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene, zie artikel 9, tweede lid, onder e, AVG.

⁵¹ Voorgestelde wijziging van artikel 21, tweede lid, en voorgesteld artikel 25, eerste lid, onder d.

⁵² Voorgestelde wijziging van artikel 21, eerste lid.

De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, in de toelichting nader aandacht te besteden aan de proportionaliteit van de voorgestelde transparantieverplichtingen, en het voorstel zo nodig aan te passen.

c. Recht op eigendom

Indien een politieke partij in strijd met de voorgenomen wet 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 BZK. Een aldus overgemaakte bijdrage komt toe aan de Staat. Deze werkwijze sluit aan op de bestaande regeling ten aanzien van anonieme bijdragen van meer dan € 1.000.⁵³ Dit onderdeel van het wetsvoorstel levert een beperking van het eigendomsrecht op. In de toelichting wordt echter geen aandacht besteed aan de verhouding met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

De Afdeling adviseert alsnog toe te lichten dat sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk op het recht op eigendom.

7. Vrij verkeer van kapitaal

De toelichting onderkent dat een verbod op financiering van politieke partijen door gevers uit derde landen het vrije verkeer van kapitaal beperkt. Voor de rechtvaardiging daarvan wordt een beroep gedaan op artikel 65 VWEU dat lidstaten toestaat om maatregelen te nemen ter bescherming van de openbare orde en de openbare veiligheid.⁵⁴ De Afdeling merkt op dat, gelet op de rechtspraak van het HvJEU, niet alleen een nadere rechtvaardiging van het verbod op giften uit derde landen nodig is. Ook de voorgestelde transparantiemaatregelen ten aanzien van giften uit andere lidstaten dienen aan het vrije verkeer van kapitaal te worden getoetst. Deze toetsing vindt in de toelichting niet plaats.

Artikel 63 VWEU verbiedt overheidsmaatregelen die een discriminerende werking hebben, doordat zij direct of indirect leiden tot een verschil in behandeling tussen nationaal kapitaalverkeer en grensoverschrijdend kapitaalverkeer dat geen betrekking heeft op situaties die objectief van elkaar verschillen.⁵⁵ Anders dan voor donaties van andere Europese burgers blijven voor de registratie en openbaarmaking van de gegevens van 'Nederlandse gevers' – ook als zij zich niet in Nederland bevinden – die een financiële bijdrage verlenen aan een politieke partij bepaalde financiële drempelwaarden gelden waaronder geen openbaarmaking plaatsvindt.⁵⁶ Daarmee is sprake van maatregelen die onderscheid maken tussen verschillende categorieën burgers en het kapitaalverkeer in verband daarmee kunnen belemmeren.⁵⁷

De vraag is of het in het bovenstaande gaat om situaties die objectief van elkaar verschillen. Hoewel de toelichting motiveert waarom voor Nederlandse burgers gezien hun stemrecht voor de Tweede Kamer andere – gunstiger – drempelwaarden gelden dan voor andere Europese burgers,⁵⁸ gaat deze niet in op de vraag waarom het gerechtvaardigd is om deze gunstiger drempelwaarden ook te hanteren voor in het handelsregister ingeschreven Nederlandse rechtspersonen en ondernemingen die immers niet kiesgerechtigd zijn.⁵⁹

Verder gaat de toelichting niet in op de vraag hoe de beide voorgestelde maatregelen – het verbod op giften van buiten de EU/EER en de ongeclausuleerde transparantieverplichting voor giften van binnen de EU/EER – zich verhouden tot een aantal belangrijke voorwaarden voor een rechtvaardiging van een beperking van het vrije kapitaalverkeer. Voor een beroep op de bescherming van de openbare orde dient sprake te zijn van een 'werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast'.⁶⁰ Daarmee rijst de vraag of de gekozen rechtvaardigingsgrond in de toelichting de juiste is. Een beperking kan gerechtvaardigd zijn op grond van een dwingende reden van algemeen belang. Het HvJEU heeft aanvaard dat de vergroting van transparantie van de financiering aan bepaalde maatschappelijke organisaties – 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 (waartoe met name politieke partijen gerekend kunnen worden)

⁵³ Toelichting, Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel N.

⁵⁴ Artikel 65, eerste lid, onder b, VWEU. Zie toelichting, paragraaf 6, 'Verbod op het ontvangen van bijdragen buiten EU/EER'.

⁵⁵ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 58.

⁵⁶ Voorgestelde wijziging van artikel 21, tweede lid, en voorgesteld artikel 25, eerste lid, onder d.

⁵⁷ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 53.

⁵⁸ Toelichting, paragraaf 6, 'Aanscherping transparantieplicht binnen EU/EER'.

⁵⁹ Artikel 1, onder n, Wfpp.

⁶⁰ HvJEU 14 maart 2000, C-54/99, Église de scientology, ECLI:EU:C:2000:124, punt 17; HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punten 78 en 79.

– een dergelijke dwingende reden vormt.⁶¹ In dat kader kan bovendien verdergaande beperking ter zake van giften uit derde landen ten opzichte van giften uit de EU/EER gerechtvaardigd zijn.⁶² Hierbij gelden de eisen van evenredigheid en coherentie.⁶³

In de toelichting wordt in het licht van het voorgaande nog geen uitleg geboden over de evenredigheid van een verbod op giften uit derde landen, en van transparantiemaatregelen ten aanzien van giften uit andere lidstaten waarvoor geen financiële drempel geldt. Verder is, gelet op de coherentie-eis, ook van belang dat wordt uitgelegd waarom een onderscheid wordt aangebracht tussen een in het handelsregister ingeschreven rechtspersoon of onderneming, en onderdanen van andere EU/EER-landen en rechtspersonen die uit andere lidstaten afkomstig zijn. Ten slotte motiveert de toelichting niet waarom het gerechtvaardigd is dat personen die uitsluitend de nationaliteit van een derde land hebben en die in Nederland wonen, geen giften mogen geven aan Nederlandse politieke partijen.⁶⁴

De Afdeling adviseert in de toelichting een dragende motivering te bieden ten aanzien van voorgaande aspecten, en het voorstel zo nodig aan te passen. Daarbij zou betrokken kunnen worden dat regulering van financiering van politieke partijen een materie is waarbij lidstaten een beoordelingsmarge hebben, en welke 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.⁶⁵ Voorts kunnen in de overwegingen worden betrokken de regels die in het EU-recht zelf zijn vastgelegd voor de financiering van Europese politieke partijen, die giften uit derde landen uitsluiten en stringente openbaarmakingseisen stellen (zie hiervoor punt 3).

8. Afsplitsingen

Het wetsvoorstel voorziet in maatregelen die de relatie moeten versterken tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun voor een partij. Zo komen politieke partijen die zelf geen zetels hebben behaald, voortaan niet meer in aanmerking voor subsidie indien afgesplitste Kamerleden zich bij hen aansluiten.⁶⁶ De toelichting motiveert dit onderdeel van het voorstel zeer summier en verwijst hierbij met name naar de aanbevelingen van de commissie-Veling. Blijkens de toelichting is deze maatregel bedoeld om de relatie tussen de hoogte van de subsidie en electorale steun te vergroten.

De regulering van afsplitsingen van gekozen volksvertegenwoordigers is een complexe materie, mede gelet op het verbod van last als bedoeld in artikel 67, derde lid, Grondwet. Daar komt bij dat de regering zoals eerder vermeld van plan is om te komen met een Wpp. Daarnaast is recent bekendgemaakt dat zij ook overweegt om een wijziging van het kiesstelsel in te dienen waarbij de kiezer de keuze krijgt om ofwel een stem op een lijst ofwel een stem op een individuele kandidaat uit te brengen. De bredere discussie over de vraag of en zo ja met welke ondersteuning Kamerleden zich kunnen afsplitsen zou in de volle omvang in het kader van die voorstellen moeten worden gevoerd. De toelichting gaat hier niet op in, noch op de vraag waarom gekozen wordt om in dit voorstel al een voorschot hierop te nemen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te motiveren waarom opname van dit onderdeel van het wetsvoorstel op dit moment wenselijk en noodzakelijk is en zo nodig het voorstel op dit punt aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁶¹ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 79.

⁶² HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 80.

⁶³ HvJEU 6 maart 2018, C-52/16 en C-113/16, SEGRO en Horvath, punten 41–42.

⁶⁴ Zie artikel 23a van het wetsvoorstel.

⁶⁵ Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁶⁶ Toelichting, paragraaf 4.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de financiële transparantie van politieke partijen te vergroten en buitenlandse financiering van Nederlandse politieke partijen te verbieden om buitenlandse beïnvloeding van de politieke besluitvorming en het democratische proces in Nederland tegen te gaan;

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

ARTIKEL I

De Wet financiering politieke partijen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel f vervalt 'een instelling voor buitenlandse activiteiten als bedoeld in artikel 4'.
2. In onderdeel h vervalt 'erfstelling of legaat'.
3. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel k door een puntkomma worden drie onderdelen toegevoegd, luidende:
 - I. *schulden*: geldschulden van € 25.000 of meer, anders dan bestuursrechtelijke geldschulden als bedoeld in artikel 4:85 van de Algemene wet bestuursrecht of geldschulden die veertien dagen na de peildatum zijn voldaan;
 - m. *lidstaat*: een lidstaat van de Europese Unie of een andere staat die partij is bij de overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
 - n. *Nederlandse geveer*: een voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer kiesgerechtigde persoon of een in het handelsregister ingeschreven rechtspersoon of onderneming, die een bijdrage verleent aan een politieke partij.

B

Artikel 4 vervalt.

C

In artikel 5, eerste lid, wordt 'ten bate van een politieke partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten en de partij daar kennelijk voordeel bij heeft,' vervangen door '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,'.

D

In paragraaf 2 wordt voor artikel 7 een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6a

Deze paragraaf is niet van toepassing op een politieke partij als bedoeld in de artikelen 16 en 17.

E

Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:



a. Onderdeel a komt te luiden:

- a. een basisbedrag van € 305.518, per kamerzetel van de politieke partij een bedrag van € 90.256 en per lid van de politieke partij een bedrag dat gelijk is aan € 3.289.718 gedeeld door het totale aantal leden van de politieke partijen die op de peildatum subsidie ontvangen;

b. Onderdeel c, komt te luiden:

- c. indien de politieke partij op de peildatum een politieke jongerenorganisatie heeft aangewezen als neveninstelling als bedoeld in artikel 3, een basisbedrag dat gelijk is aan € 200.934 gedeeld door het aantal politieke jongerenorganisaties die op de peildatum in aanmerking komen voor subsidie, een bedrag per kamerzetel van de politieke partij dat gelijk is aan € 653.036 gedeeld door het totale aantal kamerzetels van de politieke partijen die op de peildatum een politieke jongerenorganisatie hebben aangewezen en een bedrag per lid van de politieke jongerenorganisatie dat gelijk is aan € 150.701 gedeeld door het totale aantal leden van alle aangewezen politieke jongerenorganisaties.

c. Onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel c door een punt vervalt onderdeel d.

2. Het tweede en derde lid vervallen, onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot tweede en derde lid.

3. In het tweede lid (nieuw) en derde lid (nieuw) wordt 'het eerste, tweede en derde lid' vervangen door 'het eerste lid'.

Ea

Artikel 8, eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. een basisbedrag van € 234.090, per kamerzetel van de politieke partij een bedrag van € 68.590 en per lid van de politieke partij een bedrag dat gelijk is aan € 2.539.718 gedeeld door het totale aantal leden van de politieke partijen die op de peildatum subsidie ontvangen;

F

Artikel 9 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid vervalt onder vernummering van het vierde tot derde lid.

2. In het derde lid (nieuw) wordt 'bedoeld in het eerste tot en met derde lid' vervangen door 'bedoeld in het eerste en tweede lid'.

G

In artikel 10, tweede lid, vervalt de tweede zin.

H

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'ambtshalve aan met ingang van de eerste dag van de vierde kalendermaand, volgend op die waarin de stemming plaatsvond' vervangen door 'gedurende één kalenderjaar ambtshalve aan op de eerste dag van ieder kwartaal dat volgt op het kwartaal waarin de stemming plaatsvond'.

2. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

2. De aanpassing van de subsidie bedraagt elk kwartaal een vierde deel van het verschil tussen de subsidie die aan een politieke partij is verleend op basis van het oude aantal kamerzetels en de subsidie gebaseerd op het nieuwe aantal kamerzetels.

3. In het derde lid (nieuw) wordt 'het eerste lid' vervangen door 'het eerste en tweede lid'.

I

Artikel 14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'is verleend ambtshalve aan met ingang van de eerste dag van de vierde kalendermaand, volgend op die waarin de stemming plaatsvond' vervangen door 'aan de politieke partij is verleend gedurende één kalenderjaar ambtshalve aan op de eerste dag van ieder kwartaal dat volgt op het kwartaal waarin de stemming plaatsvond'.
2. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:
 2. De aanpassing van de subsidie, bedoeld in het eerste lid, bedraagt elk kwartaal een vierde deel van het verschil tussen de subsidie die aan een politieke partij is verleend op basis van het oude aantal kamerzetels en de subsidie gebaseerd op het nieuwe aantal kamerzetels.
3. In het derde lid (nieuw) wordt 'het eerste lid' vervangen door 'het eerste en tweede lid'.

J

Artikel 16 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, eerste zin, vervalt ', en komt deze vereniging als politieke partij voor subsidie in aanmerking met ingang van het eerste kalenderjaar na het jaar waarin de splitsing heeft plaatsgevonden'.
2. Het tweede en vierde lid vervallen, onder vernummering van het derde lid tot tweede lid.

K

In artikel 17 vervalt 'en aan deze politieke partij subsidie wordt verstrekt op basis van kamerzetels in de Eerste Kamer der Staten-Generaal'.

L

Artikel 21 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel a, wordt na 'de naam en het adres van de gever' ingevoegd '. Indien de gever geen natuurlijke persoon is, tevens de naam en het adres van de uiteindelijk belanghebbende, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme'.
2. In het tweede lid, onderdeel a, wordt na 'bijdragen van' ingevoegd 'een Nederlandse gever van'.

M

In artikel 23, eerste lid, tweede zin, vervalt het tweede 'dan'.

N

Na artikel 23 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 23a

1. Een politieke partij ontvangt geen geldelijke bijdrage of bijdrage in natura van:
 - a. een gever die geen onderdaan is van een lidstaat;
 - b. een gever die onderdaan is van een lidstaat, niet zijnde Nederland, maar die zijn werkelijke woonplaats buiten een lidstaat heeft; of
 - c. een gever, zijnde een rechtspersoon, die geen zetel heeft in een lidstaat.
2. Indien een politieke partij een geldelijke bijdrage als bedoeld in het eerste lid ontvangt, maakt zij dat bedrag over op de daartoe aangewezen rekening van Onze Minister.
3. Indien een politieke partij een bijdrage in natura als bedoeld in het eerste lid ontvangt, maakt zij de tegenwaarde van die bijdrage over op de daartoe aangewezen rekening van Onze Minister of vernietigt zij de bijdrage.



4. Een op grond van het tweede en derde lid overgemaakte bijdrage komt toe aan de Staat.

O

Artikel 25 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In onderdeel b wordt vóór 'gever' ingevoegd 'Nederlandse'.

- b. In onderdeel c vervalt 'van € 25.000 of meer'.

- c. Onder verlettering van de onderdelen c en d tot d en e wordt na onderdeel b een onderdeel ingevoegd, luidende:

- c. een overzicht van alle bijdragen die de partij in dat kalenderjaar van een andere dan Nederlandse gever uit een lidstaat heeft ontvangen, met daarbij de gegevens die op grond van artikel 21, eerste lid, zijn geregistreerd;

2. In het tweede en derde lid wordt 'onder b en c' vervangen door 'onder b tot en met d'.

3. Het vierde en vijfde lid komen te luiden:

4. Onze Minister maakt de aanvraag tot vaststelling van de subsidie als bedoeld in artikel 12, eerste lid, tezamen met het financieel verslag, het activiteitenverslag en de overzichten, genoemd in het eerste lid, onder b tot en met d, openbaar.
 5. Van de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon of een uiteindelijk belanghebbende, wordt uitsluitend de woonplaats openbaar gemaakt. Op verzoek van een politieke partij blijft in het overzicht, genoemd in het eerste lid, onder b en c, openbaarmaking van de gegevens over de naam en de woonplaats van de gever, zijnde een natuurlijke persoon of een uiteindelijk belanghebbende, achterwege, indien dit naar het oordeel van Onze Minister gelet op het belang van de veiligheid van die persoon of belanghebbende is aangewezen.

Oa

In artikel 27, eerste lid, wordt 'onder b en c' vervangen door 'onder b tot en met d'.

P

Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

- a. In onderdeel a wordt vóór 'gever' ingevoegd 'Nederlandse'.

- b. In onderdeel b vervalt 'van € 25.000 of meer'.

- c. Na onderdeel a wordt onder verlettering van onderdeel b tot c een onderdeel ingevoegd, luidende:

- b. alle bijdragen die de partij in een kalenderjaar van een andere dan Nederlandse gever uit een lidstaat heeft ontvangen, met daarbij de gegevens die op grond van artikel 21, eerste lid, zijn geregistreerd;

2. Het derde lid komt te luiden:

3. Onze Minister maakt het overzicht zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk op de zevende dag voor de dag van de stemming, openbaar. Van de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon of een uiteindelijk belanghebbende, wordt uitsluitend de woonplaats openbaar gemaakt. Op verzoek van een politieke partij blijft in het overzicht, genoemd in het eerste lid, onder a en b, openbaarmaking van de gegevens over de naam en de woonplaats van de gever, zijnde een natuurlijke persoon of een uiteindelijk belanghebbende, achterwege, indien dit naar het oordeel van Onze Minister gelet op het belang van de veiligheid van die persoon of belanghebbende is aangewezen. Artikel 25, zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Q

Artikel 29 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'van een gever in een kalenderjaar bijdragen heeft ontvangen van in totaal € 4.500 of meer' vervangen door 'in een kalenderjaar van een Nederlandse gever bijdragen van in totaal € 4.500 of meer of van een andere dan Nederlandse gever uit een lidstaat een bijdrage van meer dan € 0 heeft ontvangen', en wordt 'is artikel 23' vervangen door 'zijn de artikelen 23 en 23a'.
2. In het vierde lid vervalt de tweede zin, wordt na 'een natuurlijke persoon' telkens ingevoegd 'of een uiteindelijk belanghebbende' en wordt na 'van die persoon' ingevoegd 'of belanghebbende'.

Qa

In paragraaf 3 wordt na artikel 29 een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 29a

Gelet op artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de Algemene verordening gegevensbescherming kan Onze Minister in het kader van de uitvoering van de artikelen 21, 25, 28, 29, 30 en 32 van deze wet, bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming verwerken.

R

Artikel 30 komt te luiden:

Artikel 30

1. Op een neveninstelling van een politieke partij zijn de artikelen 21, 23, 23a en 28 van overeenkomstige toepassing.
2. Voor 1 juli van elk kalenderjaar zendt een neveninstelling van een politieke partij aan Onze Minister een overzicht van:
 - a. de bijdragen van in totaal € 4.500 of meer die in het voorafgaande kalenderjaar van een Nederlandse gever zijn ontvangen, met daarbij de gegevens die op grond van artikel 21, eerste lid, zijn geregistreerd.
 - b. alle bijdragen die in het voorafgaande kalenderjaar van een andere dan Nederlandse gever uit een lidstaat zijn ontvangen, met daarbij de gegevens die op grond van artikel 21, eerste lid, zijn geregistreerd.
 - c. de schulden, met daarbij de gegevens die op grond van artikel 21, derde lid, zijn geregistreerd.
 - d. de schriftelijke verklaring van de accountant, bedoeld in het vierde lid.
3. Voor de toepassing van artikel 1, eerste en tweede lid, kan registratie achterwege blijven van bijdragen van de politieke partij.
4. De neveninstelling geeft opdracht tot onderzoek van het overzicht aan een accountant. De accountant onderzoekt of het overzicht voldoet aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften en geeft de uitslag van zijn onderzoek weer in een schriftelijke verklaring omtrent de getrouwheid van het overzicht.
5. Onze Minister maakt het overzicht openbaar. Van de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon of een uiteindelijk belanghebbende, wordt uitsluitend de woonplaats openbaar gemaakt. Op verzoek van een politieke partij blijft in het overzicht, genoemd in het tweede lid, onder a en b, openbaarmaking van de gegevens over de naam en de woonplaats van de gever, zijnde een natuurlijke persoon of een uiteindelijk belanghebbende, achterwege, indien dit naar het oordeel van Onze Minister gelet op het belang van de veiligheid van die persoon of belanghebbende is aangewezen. Artikel 25, zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.

S

In artikel 31, eerste lid, wordt na '23' ingevoegd ', 23a,'.

T

Artikel 32 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'van een gever in een kalenderjaar bijdragen heeft ontvangen van in totaal € 4.500 of meer' vervangen door 'in een kalenderjaar van een Nederlandse gever bijdragen van in totaal € 4.500 of meer of van een andere dan Nederlandse gever uit een lidstaat een bijdrage van meer dan € 0 heeft ontvangen', en wordt 'is artikel 23' vervangen door 'zijn de artikelen 23 en 23a'.
2. In het vierde lid vervalt de tweede zin, 'wordt na 'een natuurlijke persoon' telkens ingevoegd 'of een uiteindelijk belanghebbende' en wordt na 'van die persoon' ingevoegd 'of belanghebbende'.

U

In artikel 35 komen het derde en vierde lid te luiden:

3. Niet voor benoeming in aanmerking komt degene die in de periode van vier jaar voorafgaand aan het vervullen van de vacature een van de volgende ambten heeft bekleed:
 - a. lid van de Staten-Generaal,
 - b. minister;
 - c. staatssecretaris;
 - d. lid van het Europees Parlement;
 - e. lid van de Europese Commissie;
 - f. lid van provinciale staten;
 - g. commissaris van de Koning;
 - h. gedeputeerde;
 - i. lid van de raad van een gemeente;
 - j. burgemeester;
 - k. wethouder;
 - l. lid van de eilandsraad van Bonaire, Sint Eustatius of Saba;
 - m. Rijksvertegenwoordiger voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
 - n. gezaghebber van Bonaire, Sint Eustatius of Saba;
 - o. eilandgedeputeerde van Bonaire, Sint Eustatius of Saba;
 - p. lid van het algemeen bestuur of van het dagelijks bestuur van een waterschap.
4. De commissie heeft tot taak Onze Minister te adviseren over de toepassing en het toezicht op de naleving van deze wet.

V

In artikel 36, eerste lid, wordt na '23,' ingevoegd '23a,'.

W

In artikel 37, eerste lid, wordt na '23, eerste lid,' ingevoegd '23a, eerste, tweede en derde lid,'.

X

Artikel 45 komt te luiden:

Artikel 45

1. Artikel 4.10, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2016 is niet van toepassing op krachtens paragraaf 2 van deze wet verstrekte subsidies.
2. Onze Minister zendt vijf jaar na de inwerkingtreding van de Evaluatiewet Wfpp en vervolgens iedere vijf jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de paragrafen 2 tot en met 5 van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL II

Artikel I, onderdelen L, O, P, Q, R en T, van deze wet zijn voor het eerst van toepassing op het subsidiejaar dat volgt op het kalenderjaar waarin deze wet in werking treedt.



ARTIKEL III

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, met uitzondering van artikel I, onderdeel E, onder 1, onderdeel a, en onderdeel Ea.
2. Artikel I, onderdeel E, onder 1, onderdeel a, treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, en werkt terug tot en met 1 januari 2020.
3. Artikel I, onderdeel Ea, treedt in werking met ingang van 1 januari 2025.

ARTIKEL IV

Deze wet wordt aangehaald als: Evaluatiewet Wfpp.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



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 en de Europese Economische Ruimte (paragraaf 3). Daarna wordt ingegaan op de maatregelen ter uitvoering van aanbevelingen van de commissie-Veling met betrekking tot de subsidiëring van politieke 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.

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.⁴ 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.⁵

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.⁶ 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.⁷

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

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.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 1.

⁵ Ibidem, p. 1–2.

⁶ Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018), p. 39.

⁷ Ibidem, p. 39.

zo zal blijven.⁸ Het 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 kabinets-reactie aangekondigd te gaan werken aan een Wet op de politieke partijen (hierna: de Wpp).⁹ 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.¹⁰ 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 (hierna: EU) en de Europese Economische Ruimte (hierna: 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.
- 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. 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. De regering sluit hiervoor 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 geduid 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

⁸ Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54, p. 2.

⁹ Ibidem, p. 3.

¹⁰ Ibidem, p. 4.

entiteiten wordt naar het oordeel van de regering in belangrijke mate invulling gegeven aan de motie Van der Molen.¹¹ 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 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 betrouwbaarheid van die overzichten.

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

¹¹ Kamerstukken II 2019/19, 32 752, nr. 63.

naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties meer transparant worden gemaakt en dat geldstromen uit onvrije landen zoveel mogelijk zullen worden beperkt.¹² 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.

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 Europese Unie. 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.

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.

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.

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 overgenomen. De relatie tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun voor een politieke partij kan 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

¹² Regeerakkoord 2017–2021 (Den Haag 2017), *Vertrouwen in de Toekomst*, p. 4.

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 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 aangewezen. 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'.¹³ 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.

¹³ 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.¹⁴

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 stelselmatig 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.¹⁵ 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.

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: Ctftp). 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 Ctftp uit te breiden naar de reikwijdte van de hele wet. Voorts adviseert de commissie om het lidmaatschap van de Ctftp 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 Ctftp af kan wijken indien hij gemotiveerd aangeeft waarom hij of zij dat doet.

¹⁴ Ibidem, p. 46.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IIA, nr. 8.



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'.¹⁶

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 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 aangewezen. 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.

Aanscherping transparantieplicht voor rechtspersonen en andere juridische entiteiten

In dit wetsvoorstel wordt de transparantieplicht ten aanzien van rechtspersonen en andere juridische entiteiten 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. In verband met deze verwerking zal de verhouding hiervan tot de hogere regels, zoals de Grondwet, EVRM en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) worden gezien.

Door het opnemen van de bedoelde gegevens van de uiteindelijk belanghebbende in de administratie van een politieke partij en het 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. De gegevensverwerking is voorgeschreven 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). Een verplichting als hier bedoeld moet in beginsel worden beschouwd als een inperking van de privacy van de betrokken belanghebbenden, zodat moet worden voldaan aan artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Dat betekent dat niet alleen moet worden voorzien in een wettelijke basis, maar ook in een toereikende motivering waaruit de noodzaak van de beoogde maatregel blijkt, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 64.

Voorts bepaalt artikel 9 van de AVG 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,¹⁷ 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).

Om de volgende redenen acht de regering de aangescherpte transparantieplicht ten aanzien van rechtspersonen en andere juridische entiteiten gerechtvaardigd. Het doel van de voorgenoemde wettelijke verplichting van de verwerking van persoonsgegevens van een uiteindelijk belanghebbende is om de afkomst van giften van rechtspersonen, andere juridische entiteiten en van wie er schuilt achter structuren of constructies van rechtspersonen, transparanter te maken. Om uit te 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, is het noodzakelijk om de gegevens van de uiteindelijk belanghebbende kenbaar te 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. Uiteraard dienen daarbij 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. Ook 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. Voor het overige geldt dat voorschriften betreffende de informatieplicht die op de verantwoordelijke rust in het kader van de verwerking van de voorgenoemde persoonsgegevens, rechtstreeks uit de AVG voortvloeien.

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 kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer. 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. Daarnaast doorkreekt 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 als die van 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.¹⁸ Op grond 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 bescher-

¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 3, p. 18.

¹⁸ J.L.W. Broeksteeg, J.W.A. Fleuren, D.E. Bunschoten, 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.

ming 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. 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. Uit artikel 65 VWEU volgt dat artikel 63, eerste lid, onderdeel b, niets afdoet aan het recht van de lidstaten om alle nodige maatregelen te nemen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, of te voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden, dan wel maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn. Naast de in de artikelen 64 tot en met 66 van de VWEU genoemde uitzonderingen op het vrije kapitaalverkeer gelden uiteraard ook de in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie erkende rechtvaardigingsgronden.

Zowel de commissie-Veling als de staatscommissie-Remkes hebben gewezen op de risico's van buitenlandse financiering van politieke partijen.¹⁹ De genoemde risico's zijn niet slechts beperkt tot de politieke partijen zelf, maar kunnen verder reiken. Een gevaar dat is verboden aan financiering van politieke partijen in het algemeen is dat giften mogelijkwerijs 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.²⁰ 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.²¹ Daarmee wordt 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.²² 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 in het belang van de openbare orde en de nationale veiligheid met het oog op het waarborgen van de integriteit van politieke partijen, het tegengaan van ongewenste belangenverstrengeling, het bevorderen van de zuiverheid van het 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 270, nr. 22.

²¹ Regeerakkoord 2017-2021 (Den Haag 2017), *Vertrouwen in de Toekomst*, p. 4.

²² I. van Biezen, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking*, Leiden: 2017, p. 13 e.v.

Aanscherping transparantieplicht binnen EU/EER

Hoewel de commissie-Veling een algemeen verbod van giften uit het buitenland – en daarmee ook van gevers uit de EU/EER – heeft aanbevolen, vindt de regering dit gelet op de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit niet wenselijk. Anders dan op het internationale niveau kent de Europese Unie een zekere normering van de financiering van politieke partijen.²³ Daarnaast hebben de meeste Nederlandse politieke partijen nauwe banden met Europese zusterpartijen, en is het gelet daarop wenselijk om financiële relaties met politieke partijen uit de Europese Unie en Europese Economische Ruimte te blijven onderhouden. Bij de keuze voor het verlagen van de drempel voor de openbaarmaking van giften afkomstig uit de EU/EER heeft de regering een afweging gemaakt tussen het belang van transparantie en het belang de administratieve lasten voor de politieke partijen, en daarbij de openheid van de partijfinanciering laten prevaleren. In het belang van de hiervoor genoemde doelen wordt de verplichting voor politieke partijen voorgesteld om in alle gevallen de herkomst van de giften van gevers uit de EU/EER bekend te maken.

De AP heeft er in dit verband op gewezen dat door de verlaging 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.

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

²³ Zie bijvoorbeeld 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).



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.²⁴

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 Europese Unie en de Europese Economische Ruimte betreft) 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 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 van deze memorie van toelichting 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 politieke 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.

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 49.



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 Nederlandschap 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.²⁵

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 dat volgt na het jaar waarin de wet in werking treedt. Op deze wijze wordt voorkomen dat er onduidelijkheid en

²⁵ Kamerstukken II 2015/16, 27 859, nr. 90.



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 openbaarsverplichtingen 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 Europese Unie en van de Europese Economische Ruimte 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 openbaarmakingsdrempel van € 4.500 per jaar gehandhaafd om de in het algemeen deel van deze memorie van toelichting 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 transparantieplichtingen 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.²⁶ 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 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

²⁶ Kamerstukken II 2015/16, 32 752, nr. 44, p. 3.

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.

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 voorts nog 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,²⁷ 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 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 Wfpp 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,

²⁷ Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54, p. 3–4 en Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 10, p. 10–13.