Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Het publieke belang van politieke partijen

Het publieke belang van politieke partijen

Eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen

Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018

Samenstelling Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen

Leden
De heer dr. K. Veling (voorzitter)
De heer drs. A.H.M. de Jong
Mevrouw prof. dr. S.L. de Lange
De heer prof. dr. G. Voerman

Secretariaat
De heer drs. J.B.A. Severens (secretaris)

Voorwoord

In april 2017 stelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een evaluatie- en adviescommissie in om de sinds maart 2013 geldende Wet financiering politieke partijen (Wfpp) te evalueren (zie bijlage 1). Naast de doeltreffendheid van de wet en zijn effecten in de praktijk zou ook aandacht moeten worden geschonken aan de diverse onderwerpen waarom was gevraagd door de Staten-Generaal. De evaluatie zou ook antwoord moeten geven op de vraag of de uitgangspunten van de Wfpp voldoende aansluiten op de rol en positie van de politieke partijen op dit moment, en of zij voldoende toekomstbestendig zijn.

In dit rapport doet de commissie verslag van de uitvoering van deze brede opdracht. Zij analyseert daartoe de plaats en functies van de politieke partijen in ons vertegenwoordigende politieke stelsel. De partijen vervullen nog altijd een cruciale rol als intermediair tussen de samenleving en de staat. Zij brengen wensen en belangen in de samenleving bijeen, brengen deze onder woorden, zoeken daarvoor steun en betrekken burgers zo bij de politiek, zij rekruteren en selecteren kandidaten voor verkiezingen en voeren campagne voor een goede uitslag. Politieke partijen vertegenwoordigen daarmee een publiek belang.

Het publieke belang van de politieke partijen rechtvaardigt zowel een zekere ondersteuning van overheidswege alsook een regulering van hun overige inkomsten. Het eerste om de partijen hun belangrijkste functies in het politieke systeem op adequate wijze te laten vervullen. Het tweede om de partijen onafhankelijk te laten blijven van ongewenste beïnvloeding via donaties van welke aard dan ook.

Om te begrijpen waarom in de loop van de tijd de wens groeide om de politieke partijen financiële steun te verstrekken door de overheid, wordt in hoofdstuk 1 in kort bestek de ontwikkeling van de Nederlandse partijen en hun financiering na de Tweede Wereldoorlog geschetst. De vanzelfsprekende inbedding van partijen in maatschappelijk stromingen verdween, waardoor zij hun verbindende rol tussen samenleving en politiek meer op eigen kracht gestalte moesten geven. Hun inkomsten uit contributies liepen terug als gevolg van dalende ledentallen, waarna de overheid hun tegemoet kwam in de vorm van subsidiëring – eerst indirect, later rechtstreeks.

Hoofdstuk 2 gaat over de ontwikkeling van de partijen op subnationaal niveau, dat wil zeggen de provincies, waterschappen en gemeenten. In de beschrijving wordt de aandacht vooral gericht op de lokale democratie. De door decentralisaties aanzienlijk gegroeide verantwoordelijkheden van de gemeenten maakt de lokale democratie steeds belangrijker. De sterk toegenomen electorale aanhang van de lokale partijen leidt onontkoombaar tot de vraag of financiële ondersteuning van de partijen die lokaal actief zijn beperkt kan blijven tot landelijke partijen die met hun plaatselijke afdelingen meedoen aan de gemeenteraadsverkiezingen. Een ander belangrijk onderwerp is of de financiële transparantie van de lokale partijen voldoende is geborgd.

In hoofdstuk 3 wordt de geldende Wet financiering politieke partijen beschreven. Eerst komt de regelgeving over de subsidiëring aan bod, waarbij wordt ingegaan op de subsidiecriteria, de subsidiabele activiteiten, de hoogte van de subsidie en de verdeelsystematiek van de subsidie. Vervolgens wordt de regelgeving ten aanzien van de openbaarmaking van de overige inkomsten van de partijen uiteengezet, en de wijze waarop het toezicht is geregeld.

In hoofdstuk 4 volgt de evaluatie met daarbij adviezen ter verbetering. De indeling van de Wfpp (subsidiëring, regels aangaande de openbaarmaking van de overige inkomsten en het toezicht) wordt daarbij gevolgd, waarbij het belangrijk is om vast te stellen dat er uiteraard een relatie is tussen beide eerstgenoemde onderdelen, maar dat de regels voor transparantie van giften en dergelijke algemene gelding hebben en niet moeten worden gezien als subsidievoorwaarden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele evaluerende opmerkingen over de opzet van het toezicht op de uitvoering van de wet. Een beknopt overzicht van de conclusies en aanbevelingen van de commissie is reeds na dit voorwoord opgenomen.

De commissie zegt graag dank aan de vertegenwoordigers van de politieke partijen, met name ook de lokale partijen en de waterschapspartijen (zie bijlage 2). Zij hebben op royale wijze informatie verstrekt en ook daadwerkelijk bijgedragen aan de gedachtevorming binnen de commissie. Graag bedankt de commissie ook de Universiteit Leiden voor de goede samenwerking inzake het internationaal vergelijkend onderzoek naar de financiering van politieke partijen. Ten slotte is de commissie het ministerie van BZK erkentelijk voor de ambtelijke ondersteuning.

Voor de commissie,

dr. Kars Veling, voorzitter

Conclusies en aanbevelingen

Algemeen

- De Wet financiering politieke partijen (Wfpp) vervult een noodzakelijke functie. Zonder de financiële steun van de overheid is het in het algemeen gesproken voor de partijen niet mogelijk hun voor de representatieve democratie essentiële functies op een behoorlijke manier uit te voeren.
- Transparantie is een kernwaarde van onze democratie. Alle politieke partijen en hun neveninstellingen moeten transparant zijn over hun inkomsten. Dit uitgangspunt geldt voor zowel de landelijke partijen en hun afdelingen, als voor de subnationale partijen.
- Het feit dat politieke partijen op subnationaal niveau (gemeenten, provincies en waterschappen) niet in aanmerking komen voor subsidie op basis van de Wfpp leidt tot een ongelijkheid die niet langer te verdedigen valt.
- De landelijke partijen hebben meer financiële armslag nodig om hun taken in de toekomst adequaat uit te kunnen voeren.
- De uitvoering van de subsidieregeling van de Wfpp functioneert over het algemeen goed en levert geen problemen op.

Subsidiëring landelijke politieke partijen

- Door subsidiëring van de politieke partijen op basis van electorale steun ook op subnationaal niveau, krijgen de betreffende landelijke partijen meer financiële ruimte omdat hun afdelingen worden gesubsidieerd.
- Vanwege het belang van sterke, in de samenleving verankerde politieke partijen wordt de subsidie per lid verhoogd naar een vast bedrag van 12 euro per lid. Dit kan worden bekostigd door een verschuiving binnen de subsidiesystematiek, waarbij de subsidie per Kamerzetel wordt verlaagd.
- De commissie vindt dat de subsidieregeling in de Wfpp niet de plek is om organisatorische eisen aan de politieke partijen te stellen. De eis dat een partij ten minste 1000 leden moet hebben om in aanmerking te komen voor subsidie, moet daarom uit de Wfpp worden geschrapt.
- De eis dat een politieke partij ten minste één zetel in de Staten-Generaal dient te hebben alvorens zij voor subsidie in aanmerking komt, moet worden gehandhaafd.
- Nieuwe politieke partijen krijgen geen subsidie voordat is gebleken dat ze voldoende electorale steun hebben (in de vorm van ten minste één Kamerzetel). Dat geldt ook voor niet in de Kamer vertegenwoordigde partijen waarmee één of meer volksvertegenwoordigers zich hebben verbonden die zich hebben afgesplitst van hun Kamerfracties.
- Vanwege het belang van de taken van de wetenschappelijke instituten en de politieke jongerenorganisaties (PJO's) blijft het systeem van oormerking van een deel van de Wfpp-subsidie gehandhaafd, mede omdat daarvoor brede steun bestaat bij de partijen. De berekeningswijze voor de subsidie voor de wetenschappelijke instituten blijft gehandhaafd.
- De taken van de PJO's liggen min of meer in het verlengde van die van de politieke partijen. De commissie adviseert daarom om de verdeelsleutel van de subsidie van de PJO's op dezelfde wijze vorm te geven als die van de subsidie van de partijen, dat wil zeggen met een basisbedrag, een bedrag per Kamerzetel en een vast bedrag per lid.
- De commissie adviseert om de subsidie voor de instellingen voor buitenlandse activiteiten over te hevelen uit de Wfpp naar het ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Om de negatieve effecten van de schommelingen in de hoogte van de subsidie als gevolg van sterk fluctuerende verkiezingsuitslagen enigszins te dempen, zal de aanpassing van de subsidie na de Tweede Kamerverkiezingen stapsgewijs worden gerealiseerd: 25% na drie maanden, 50% na zes maanden, 75% na negen maanden en 100% een jaar na de verkiezingen.
- Deze methodiek gaat ook gelden voor de partijen die bij een Kamerverkiezing al hun zetels verliezen. De partijen die voor het eerst in de Kamer zijn verkozen, worden uitgezonderd van deze regel. Zij ontvangen de subsidie met terugwerkende kracht vanaf de eerste dag van de derde maand voorafgaand aan de verkiezing, zoals vastgelegd in de Wfpp.

Subsidiëring subnationale politieke partijen

- Vanwege het belang van de lokale democratie is een eigen benadering van de lokaal actieve partijen gewenst, ook waar het gaat om subsidie van overheidswege. De commissie adviseert een aanpassing van het subsidiestelsel dat daartoe strekt en dat tegelijk ook de landelijke partijen voor hun taken meer financiële armslag verschaft. Geadviseerd wordt om subsidie toe te kennen aan alle deelnemers aan de verkiezingen voor de gemeenteraden die ten minste één zetel halen. Dit geldt zowel voor de lokale partijen als de afdelingen van de landelijke partijen. Naar analogie van deze benadering krijgen ook politieke partijen die van de Provinciale Staten deel uitmaken subsidie. De hoogte van de subsidie wordt gebaseerd op het aantal raads- of Statenzetels en wordt gerelateerd aan het aantal inwoners in de provincie of gemeente.

- Om praktische redenen wordt deze subsidie verstrekt door de gemeenten en provincies, gevoed door een toevoeging aan het Gemeentefonds en het Provinciefonds op basis van het aantal inwoners.
- Voor het lokale niveau moet het totale subsidiebedrag gelijk zijn aan dat voor het nationale niveau, waar de subsidie voor de Kamerzetels, na de door de commissie voorgestelde verschuiving van een bedrag van 1,5 miljoen euro van de zetelcomponent naar de ledencomponent, in totaal 6,2 miljoen euro bedraagt. De lokale partijen krijgen hier bovenop een bedrag van 575.000 euro voor hun leden. De landelijke partijen ontvangen op nationaal niveau al subsidie voor hun leden, wat inhoudt dat de lokale afdelingen geen subsidie ontvangen voor hun leden. Al met al betekent dit dat voor de lokale democratie een subsidiebedrag van circa 6,8 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld. Zowel de lokale partijen als de lokale afdelingen van de landelijke partijen die bij de gemeenteraadsverkiezingen minstens één zetel hebben behaald, profiteren van deze nieuwe basis voor subsidie. Overigens vindt de commissie dat deze partijen vrij zijn in hun (financiële) afspraken tussen de landelijke organisatie en hun lokale afdelingen.
- Voor de provincies kan de subsidie gezien de doorgaans beperktere taak van de op dat niveau actieve partijen op een lager bedrag per stem worden vastgesteld.
- In een bestuursakkoord dienen vervolgens tussen het Rijk enerzijds en de gemeenten en provincies anderzijds afspraken te worden gemaakt, waardoor de bedragen die worden toegevoegd aan het Gemeentefonds en Provinciefonds daadwerkelijk aan de partijen worden uitgekeerd.
- Gelet op het feit dat de waterschappen met een gesloten huishouding werken is het niet mogelijk om het Rijk middelen aan de waterschappen te laten verstrekken om de waterschapspartijen te subsidiëren. De waterschappen dienen dit daarom zelf te regelen en de commissie roept de waterschappen en de Unie van Waterschappen op om hierover in overleg te treden.

Regelgeving overige inkomsten landelijke politieke partijen en hun neveninstellingen

- De commissie ziet geen reden om de uitzonderingspositie voor de stichtingen ter ondersteuning van de Tweede Kamerfracties te handhaven. Zij adviseert daarom deze stichtingen onder de reikwijdte van de wet te brengen.
- Stichtingen ten behoeve van individuele kandidaat-Kamerleden worden onder de reikwijdte van de wet gebracht.
- Giften uit het buitenland aan Nederlandse politieke partijen worden verboden. Een uitzondering hierop moet worden gemaakt voor giften door kiesgerechtigde Nederlandse staatsburgers die in het buitenland woonachtig zijn.
- De commissie ziet op dit moment onvoldoende aanleiding om de hoogte van giften te maximeren, maar adviseert wel om hier de vinger aan de pols te houden. Mocht in de toekomst blijken dat de hoogte van de donaties substantieel toeneemt, dan zal opnieuw moeten worden bezien of de invoering van een maximumbedrag wenselijk is.
- De drempel van openbaarmaking van giften wordt verlaagd van 4500 euro per donateur per jaar naar 2500 euro per donateur per jaar.
- De commissie constateert dat het bij giften van rechtspersonen moeilijk kan zijn om te achterhalen wie de personen daarachter zijn. In het belang van maximale transparantie adviseert zij daarom de politieke partijen te verplichten bij giften van 2500 euro of meer door rechtspersonen ook te melden wie de eigenaren/bestuurders van deze rechtspersoon zijn.
- Legaten en erfstellingen worden onder de reikwijdte van de wet gebracht.
- De bestaande verplichtingen voor de politieke partijen en hun kandidaten worden gehandhaafd. Daarnaast worden de neveninstellingen van de partijen verplicht om voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen aanvullende overzichten van ontvangen giften te overleggen aan de toezichthouder (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BZK), die deze overzichten vervolgens openbaar maakt.
- De commissie ziet geen reden om de definitie van het begrip ‘bijdrage’ aan te passen.
- De definitie van het begrip ‘schuld’ wordt zodanig aangepast dat naast schulden die lager zijn dan het drempelbedrag van 25.000 euro, schulden bij overheidsinstanties en schulden die korter dan 14 dagen openstaan kunnen worden uitgezonderd.

Regelgeving overige inkomsten subnationale partijen en afdelingen landelijke partijen

- De commissie adviseert om in de Wfpp bindende regelgeving op te nemen inzake de transparantie van de inkomsten van de subnationale partijen en de afdelingen van de landelijke partijen. Zij tekent hierbij aan dat het wenselijk is om een evenwicht te vinden tussen het belang van transparantie versus het belang de administratieve lasten voor de partijen zo laag mogelijk te houden. De commissie stelt daarom voor om voor de subnationale partijen en de afdelingen van landelijke partijen dezelfde regels uit de Wfpp te laten gelden als voor de landelijke politieke partijen, met uitzondering van de verplichte accountantsverklaring.
- Controle door een accountant zou niet verplicht moeten zijn; wel zouden de overzichten moeten worden gecontroleerd door de lokale en provinciale rekenkamers en de rekenkamercommissies van de waterschappen, waarna zij op de website van de desbetreffende overheid worden gepubliceerd.

Toezicht en sancties

- De commissie constateert dat zich in de praktijk weinig tot geen problemen met de huidige inrichting van het toezicht hebben voorgedaan. Er is naar haar oordeel geen aanleiding om deze substantieel te wijzigen. Weliswaar is de huidige regelgeving zodanig dat het risico niet is uitgesloten dat er politieke beïnvloeding kan plaatsvinden, maar de commissie constateert dat er geen werkbaar alternatief is. Zij acht het onwenselijk het toezicht op te dragen aan de Kiesraad, omdat daardoor de onafhankelijke positie van dit orgaan zou kunnen worden geschaad. De commissie adviseert om de minister van BZK als toezichthouder te handhaven, maar wel de rol van de Commissie toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp) als volgt te versterken:
  1. Het adviesrecht van de Ctfpp wordt uitgebreid en omvat de hele Wfpp.
  2. Indien de minister af wil wijken van een advies van de Ctfpp, dient hij of zij gemotiveerd aan te geven waarom hij of zij dat doet.
  3. Het lidmaatschap van de Ctfpp is niet mogelijk in de eerste vier jaar na het uitoefenen van een verkozen of bestuurlijke functie in de nationale of subnationale vertegenwoordigende organen en/of besturen of in het Europees Parlement of de Europese Commissie.

Inhoudsopgave

Voorwoord 3

Conclusies en aanbevelingen 5

Inleiding 11

Hoofdstuk 1 De politieke partij tussen samenleving en staat 13
1.1 De politieke partij als intermediair in de representatieve democratie 13
1.2 Ontwikkeling Nederlandse politieke partijen in de samenleving 14
1.3 Politieke partijen en de overheid 18
1.4 Slot 25

Hoofdstuk 2 Politieke partijen in het decentraal bestuur 27
2.1 Ontwikkelingen in het decentraal bestuur 27
2.2 De verschillende typen partijen in het decentraal bestuur 28
2.3 Lokale partijen en de lokale afdelingen van landelijke partijen: een vergelijking 30
2.4 Slot 31

Hoofdstuk 3 De Wet financiering politieke partijen 33
3.1 De subsidie 33
3.2 Openbaarmaking inkomsten van politieke partijen 36
3.3 Toezicht en de Commissie toezicht financiën politieke partijen 38

Hoofdstuk 4 Evaluatie en advies 39
4.1 Uitgangspunten en globale bevindingen 39
4.2 Subsidiëring via de Wfpp: evaluatie en aanbevelingen 41
4.3 Regelgeving overige inkomsten politieke partijen: evaluatie en aanbevelingen 49
4.4 Toezicht en sancties 53

Bijlage 1: Instellingsregeling Evaluatie- en adviescommissie 55
Bijlage 2: Overzicht gevoerde gesprekken 57
Bijlage 3: Overzicht figuren en tabellen 59
Bijlage 4: Literatuurlijst 61

Inleiding

De Evaluatie- en adviescommissie (verder de commissie) heeft de taak gekregen om de Wfpp integraal te evalueren (zie bijlage 1). In de taakopdracht van de commissie is bepaald dat zij in de evaluatie in elk geval aandacht moet besteden aan de volgende onderwerpen:

- de vraag of met de wet het beoogde doel wordt bereikt, waarbij in elk geval de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk worden geëvalueerd;
- de onderwerpen waarvan aan de Staten-Generaal is toegezegd dat deze betrokken zullen worden bij de evaluatie van de wet;
- de vraag of de uitgangspunten van de wet voldoende aansluiten op de rol en positie van politieke partijen op dit moment en of deze voldoende toekomstbestendig zijn.

De commissie heeft bij de uitvoering van de taakopdracht voor een drieledige werkwijze gekozen, waarbij analyse van beleidsdocumenten, interviews en rondetafelgesprekken met *stakeholders*, en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek met elkaar gecombineerd zijn. In de analyse van beleidsdocumenten en in de interviews en rondetafelgesprekken stonden de totstandkoming van de Wfpp en de ervaringen van de politieke partijen met deze wet centraal. Voor een wetenschappelijke studie is gekozen om de internationale praktijk te verkennen, teneinde zowel details in als context aan de evaluatie te kunnen geven.

In het kader van het eerste deel van het evaluatietraject heeft de commissie zich verdiept in de totstandkoming van wetgeving over politieke partijen en in het bijzonder hun financiering. Dit gaat niet alleen om de huidige Wfpp, maar ook de voorgaande Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) en de daar weer aan voorafgaande regelingen. In aanvulling daarop heeft de commissie ook rapporten en Kamerstukken bestudeerd die in de loop der jaren over het onderwerp subsidiëring van politieke partijen zijn verschenen. Dit geldt in het bijzonder voor het rapport *Waarborg van kwaliteit*, dat de Commissie subsidiëring politieke partijen in 1991 heeft gepubliceerd. Vanzelfsprekend heeft de commissie voor haar werkzaamheden ook gebruikgemaakt van andere relevante literatuur over (de financiering van) politieke partijen.

Als tweede onderdeel van het evaluatietraject heeft de commissie alle relevante stakeholders benaderd voor een gesprek of voor deelname aan een rondetafelgesprek (zie bijlage 2). Er is gesproken met vertegenwoordigers van de politieke partijen die direct betrokken zijn bij de uitvoering van de Wfpp. Afhankelijk van de partij betrof het de penningmeester, de financial controller en/of de directeur van het partijbureau. De commissie is er in geslaagd met een afvaardiging van alle partijen die vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer te spreken, op één uitzondering na.

Deze gesprekken zijn steeds volgens hetzelfde format gevoerd. Ten eerste kwam aan de orde hoe de betreffende partij zich ontwikkeld heeft en hoe zij haar toekomst ziet. Ten tweede is er gesproken over de subsidie die de partij nu ontvangt en de manier waarop en de mate waarin deze bijdraagt aan haar functioneren. Het derde gespreksonderwerp betrof de regulering van de overige inkomsten van de partij. Steeds is niet alleen gesproken over de ervaringen van de individuele partij zelf, maar ook over de manier waarop de Wfpp de partijen in hun algemeenheid in staat stelt (of hindert) om goed te functioneren.

In deze gesprekken en ook nog in een aantal vervolggesprekken is informatie ingewonnen over de keuzes die de partijen maken bij de verdeling van de – soms plotseling gedaalde – subsidie-inkomsten over hun diverse taken. Daarbij is ook de relatie met hun lokale afdelingen aan de orde geweest. Binnen de beschikbare tijd was het voor de commissie niet mogelijk om de gegevens daarover gedetailleerd en omvattend in kaart te brengen. Bij een volgende evaluatie – waartoe de commissie adviseert – zou nader onderzoek zinvol kunnen zijn.

Naast de gesprekken met de vertegenwoordigers van de politieke partijen hebben er rondetafelgesprekken plaatsgevonden met de directeuren van de wetenschappelijke instituten, de voorzitters van de politieke jongerenorganisaties (PJO's) en de directeuren van de instellingen voor buitenlandse activiteiten. Voorts is er een rondetafelgesprek georganiseerd met bestuursleden van lokale en waterschapspartijen. Verder is er gesproken met twee leden van de Commissie toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp). Ten slotte heeft er eind november 2017 een rondetafelgesprek met de voorzitters van de landelijke partijen plaatsgevonden.

In het kader van de evaluatie heeft de commissie de afdeling Politicologie van de Universiteit Leiden opdracht gegeven een internationaal vergelijkend onderzoek naar de financiering van politieke partijen te verrichten. De onderzoekers hebben voor zeven landen die qua politieke systeem min of meer op Nederland lijken of anderszins relevant waren (te weten België, Canada, Denemarken, Duitsland, Oostenrijk, IJsland en Zweden) de wetgeving op het gebied van de financiering van politieke partijen in kaart gebracht. De nadruk in het onderzoek ligt op de manier waarop in deze landen de subsidiëring van de politieke partijen en de transparantie van hun overige financiering wettelijk is geregeld, en op de motivatie die aan deze regulering ten grondslag ligt. Ook hebben de onderzoekers nagegaan of er over deze regulering in de afgelopen jaren politiek debat is geweest, en of dit debat heeft geleid tot voorstellen voor herziening van de regulering.

Hoofdstuk 1
De politieke partij tussen samenleving en staat

Al zo'n kleine anderhalve eeuw kent de Nederlandse parlementaire democratie politieke partijen. Deze partijen hebben zich door de tijd heen organisatorisch ontwikkeld en op diverse manieren invulling gegeven aan hun functie als schakel tussen politiek en maatschappij. Lange tijd vervulden de partijen hun rol als intermediair zonder financiële steun van de overheid. Pas sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw komen zij in aanmerking voor subsidie – aanvankelijk uitsluitend enkele van hun nevenorganisaties, na verloop van tijd zijzelf. In paragraaf 1.2 wordt ingegaan op de achtergronden van de invoering van deze steunverlening. Daarna wordt in paragraaf 1.3 beschreven op welke wijze de subsidiëring van de partijen vanaf 1970 gestalte heeft gekregen. Eerst worden echter in paragraaf 1.1 de functies van de politieke partijen en hun evolutie aan de hand van enkele partijmodellen beknopt geschetst.

1.1 De politieke partij als intermediair in de representatieve democratie

Het publieke belang van de politieke partij is gelegen in haar rol in het representatieve proces, als intermediair tussen samenleving en staat.[1] Zij brengt opvattingen, wensen, belangen en dergelijke die in de maatschappij leven in het politieke domein. Op die programmatische functie heeft de partij niet het alleenrecht: ook via de media of door toedoen van belangengroeperingen komen dergelijke desiderata onder de aandacht van de politiek. Wat de politieke partij echter van andere maatschappelijke organisaties onderscheidt, is het feit dat zij bij verkiezingen de kandidaten stelt die haar program moeten vertolken en zo mogelijk uitvoeren. Deze rekruteringsfunctie staat dan ook centraal in de meeste definities van de politieke partij, zoals de omschrijving van de prominente Italiaanse politicoloog Giovanni Sartori: 'A political party is any political group identified by an official label that presents at elections, and is capable of placing through elections (free or not free), candidates for public office'.[2] Het gaat hier om een minimumdefinitie: in hun rol als intermediair doen partijen meer dan het selecteren van kandidaten (zie hieronder). Alhoewel de politieke partij in de Nederlandse grondwet niet genoemd wordt, is deze politicologische minimumdefinitie toch te herkennen in de Nederlandse wetgeving, zoals in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) en de Mediawet. In deze wetgeving worden soms aanvullende eisen gesteld, bijvoorbeeld dat een politieke partij in juridisch opzicht de vorm van een vereniging moet hebben.

Functies van politieke partijen

In beginsel vervullen politieke partijen allen dezelfde functie in het politieke systeem: zij vormen de link tussen burger en bestuur. Enerzijds representeren zij de kiezers in de Eerste en Tweede Kamer (of het Europees Parlement, de gemeenteraden, Provinciale Staten en in de Algemene Besturen van de waterschappen). Anderzijds leggen de partijen verantwoording af aan de kiezers voor hun opstelling in die vertegenwoordigende organen en voor de besluiten die daar zijn genomen. Op deze wijze betrekken zij burgers bij de politieke besluitvorming. Doorgaans wordt gesteld dat de intermediaire functie van de politieke partij in drie elementen uiteen valt.[3]

1. **Rekrutering en selectie**
   Uit hun ledenaanhang rekruteren en selecteren partijen geschikte kandidaten voor volksvertegenwoordigende organen en andere functies in het openbaar bestuur. Door training en scholing vormen zij deze kandidaten, zowel in politiek-ideologisch opzicht als wat betreft hun politieke vaardigheden.
2. **Articulatie, aggregatie en programmering**
   Politieke partijen brengen wensen en belangen uit de samenleving bijeen. Zij bezien welke problemen er leven en hoe deze opgelost kunnen worden. Aan de hand van hun ideologie (een coherente visie op de wenselijke inrichting van de samenleving) wegen de partijen de verlangens en belangen van groepen in de maatschappij tegen elkaar af en integreren zij deze in hun verkiezingsprogramma's. Met die programma's presenteren de partijen hun standpunten en voornemens aan de kiezers en werven zij om hun steun. Na de verkiezingen vormen de programma's het inhoudelijke uitgangspunt voor de partijen die betrokken zijn bij de regeringsvorming en meer in het algemeen voor de opstelling van de fracties van de partijen in het parlement.[4]
3. **Communicatie en mobilisatie**
   Politieke partijen pogen op verschillende manieren burgers bij het politieke systeem te betrekken. Zij communiceren met hun achterban over de politieke besluitvorming, zoals de standpunten die zij hebben ingenomen in debatten in het parlement. Andersom kunnen de partijen kennis nemen van de opvattingen van hun leden. Naast deze communicatiefunctie proberen partijen ook hun aanhangers te mobiliseren: zij stimuleren

[1] Zie ook Commissie subsidiëring politieke partijen, *Waarborg van kwaliteit* (Den Haag, 1991), 10-12.

[2] G. Sartori, *Parties and party systems. A framework for analysis* (Cambridge, 1976).

[3] A. King, 'Political parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections', in: *Polity*, 2 (1969), nr. 2, 111-141; zie ook Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning* (Den Haag, 2017), 36.

[4] R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990* (Utrecht, 1993), 311-314.

sympathisanten om op sociale media openlijk hun adhesie te betuigen, zij werven leden, en zij wekken in verkiezingstijd kiezers op om op hen te stemmen.

Partijmodellen

Door deze functies ten uitvoer te brengen, fungeren de politieke partijen als intermediair tussen samenleving en politiek. Hoewel partijen eigenlijk allemaal in essentie deze functies vervullen, hebben zij er door de tijd heen op uiteenlopende wijze invulling aan gegeven. Verwonderlijk is dat niet – partijen passen zich aan de veranderende omstandigheden aan en hebben zich sinds hun ontstaan tegen het einde van de negentiende eeuw in vele opzichten ontwikkeld. Om deze evolutie inzichtelijk te maken, typeren politicologen politieke partijen in de regel op basis van hun ontstaansgeschiedenis, achterban, organisatiestructuur, ideologie, doelstellingen, en hun positie in het spanningsveld tussen samenleving en staat.[5] Deze kenmerken van de partijen zijn van invloed op de manier waarop zij hun intermediaire functie invullen. Aan de hand van deze karakteristieken, die zijn gebaseerd op onderzoek van partijen in de Westerse wereld, onderscheiden politicologen een aantal partijmodellen, dat wil zeggen ideaaltypische omschrijvingen van de soorten partijen die zich door de tijd heen gemanifesteerd hebben. De meeste partijen voldoen in de praktijk maar aan een deel van de kenmerken van een partijmodel, of vertonen tegelijkertijd kenmerken van meer partijmodellen – met als gevolg dat er veel discussie over deze ideaaltypen is.

Over de kaderpartij en de massapartij zijn de meeste politicologen het wel eens. De elite- of kaderpartij ontstond in de tweede helft van de negentiende eeuw, in een periode dat het kiesrecht nog beperkt was. Ze was ideologisch weinig geprononceerd en had een zwakke organisatie. Leden en vertegenwoordigers waren overwegend notabelen, waarmee de partij vooral de representant was van de gevestigde orde. De massapartij deed haar intrede tegen het einde van de negentiende eeuw, in de periode dat het kiesrecht werd uitgebreid. Zij was de politieke vertegenwoordiger van brede maatschappelijke emancipatiebewegingen, die vanwege het beperkte kiesrecht niet of nauwelijks in het parlement vertegenwoordigd waren. Ze had een uitgesproken ideologisch karakter, in combinatie met een sterk centralistische en hiërarchische organisatie. De naar verhouding veel leden tellende massapartij onderhield nauwe banden met verwante maatschappelijke organisaties en integreerde religieus of sociaal afgebakende delen van de samenleving in het politieke bestel.

Als gevolg van de toegenomen welvaart, individualisering en secularisatie werden vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw de banden van de massapartijen met hun vaste kiezersachterban minder hecht. Dit leidde tot de opkomst van een nieuw type partij. Over de aanduiding liepen de meningen onder de politicologen meer uiteen dan over de aard van de transformatie.[6] Als gevolg van ledenverlies nam de verankering van de partijen in de samenleving af, probeerden de partijen naast hun slinkende traditionele electoraat nieuwe kiezersgroepen aan te trekken, professionaliseerden zij daarom hun verkiezingscampagnes, en richtten zij zich deels ook op de overheid voor financiële steun ter compensatie van de teruglopende inkomsten uit hun eigen achterban. De Nederlandse partijen uit deze periode zijn door de politicoloog Ruud Koole getypeerd als 'moderne kaderpartij', en deze aanduiding zal hier ook verder worden gehanteerd.[7]

De politieke partij is aan het begin van de eenentwintigste eeuw in vele opzichten een andere dan die aan het einde van de negentiende eeuw, zo laat deze globale schets van hun evolutie aan de hand van de partijmodellen zien. De in de context van dit rapport relevante trend betreft hun intermediaire positie tussen maatschappij en overheid. In de volgende paragraaf zal vanuit dit perspectief worden beschreven hoe de Nederlandse partijen zich hebben ontwikkeld.

1.2 Ontwikkeling Nederlandse politieke partijen in de samenleving

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze, sinds het einde van de negentiende eeuw, de Nederlandse politieke partijen hebben gefungeerd als intermediair tussen de maatschappij en de overheid. Het accent ligt hier op de banden tussen de partij en de samenleving, zoals de relatie met de kiezer, de ledenaanhang en eventuele geestverwante maatschappelijke organisaties. De financiële verhouding tussen de partij en de staat komt in de volgende paragraaf aan bod; dit thema zal hier slechts worden aangestipt wanneer dat voor een beter begrip gewenst is.[8]

Stabiele verzuilde verhoudingen

De kenmerken van de eerste twee in de vorige paragraaf beschreven partijtypes zijn duidelijk zichtbaar in de evolutie van de Nederlandse politieke partijen. De in 1885 tot stand gekomen Liberale Unie, een federatie van kiesverenigingen, vertoonde vele karakteristieken van de kaderpartij, evenals de Christelijk-Historische Unie (CHU), die in 1908 werd opgericht maar waarvan de voorgeschiedenis teruggaat tot 1898. De CHU zou gedurende haar gehele bestaan een zwak georganiseerde partij blijven. De in 1948 opgerichte VVD, die grotendeels van de Liberale Unie afstamt, was in de eerste decennia van haar bestaan eveneens een kaderpartij.

[5] A. Krouwel, 'De gedaantewisseling van politieke partijen. Een theoretisch ontwikkelingsmodel', in: G. Voerman, red., *Jaarboek 2003 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen, 2004), 138-172.

[6] Dit nieuwe partijtype werd door politicologen onder meer gekwalificeerd als *catch-all* partij, electoraal-professionele partij, *multi-policy* partij, kartelpartij en *business-firm* partij; zie Krouwel, 'De gedaantewisseling van politieke partijen', 141.

[7] Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 406-412.

[8] Deze paragraaf is deels gebaseerd op Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, en R. Koole en G. Voerman, 'De partijorganisatie in "de eeuw van de massa"', in: R.B. Andeweg en M. Leyenaar, red., *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht* (Amsterdam, 2017), 93-115.

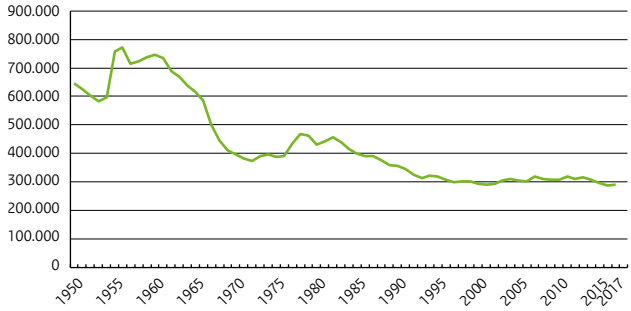
Daarin kwam in de jaren zeventig verandering, toen tijdens een periode van organisatorische expansie als gevolg van de aanzienlijke groei van het aantal kiezers en leden de partij werd gemoderniseerd en in administratief opzicht gecentraliseerd.

Het model van de massapartij is sterk herkenbaar in de Anti-Revolutionaire Partij (ARP; 1879) en de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP; 1894), die in 1946 zou opgaan in de PvdA. Deze partijen representeerden respectievelijk de orthodox-protestanten en de niet-godsdienstige arbeiders. De katholieken gingen relatief laat tot partijvorming over: zij konden het stellen zonder de steun van een hechte partijorganisatie, omdat zij in het overwegend katholieke zuiden in politiek opzicht dominant waren. In 1904 kwam er een losse Algemeene Bond tot stand van katholieke kiesverenigingen. Pas in 1926 ontstond er met de Roomsch-Katholieke Staatspartij (RKSP) een meer moderne en centralistische partijorganisatie, die net als haar opvolger, de Katholieke Volkspartij (KVP), als massapartij kan worden gekwalificeerd.

Tot na het midden van de twintigste eeuw waren deze massapartijen diep verankerd in de samenleving, als onderdeel van een zuil – een sociaal of religieus omlijnd maatschappelijk segment met een uitgesproken levensbeschouwelijke identiteit en een hecht netwerk van geestverwante organisaties, zoals vakbonden, omroepverenigingen en kranten. De individualistisch ingestelde liberalen hadden weinig met de verzuiling op: voor zover zij al een zuil vormden, was dat tegen wil en dank. De politieke partijen vormden de spreekbuis van deze zuilen; zij fungeerden in die tijd als schakel tussen de politieke besluitvorming op het nationale niveau en hun maatschappelijke achterban.

De massapartijen waren niet alleen op indirecte wijze – via hun banden met gelijkgezinde organisaties – nauw verbonden met de samenleving, maar ook rechtstreeks, door hun leden. Zij konden rekenen op een loyale en doorgaans omvangrijke ledenaanhang. In de jaren vijftig telde de KVP op haar hoogtepunt bijna 430.000 leden, de ARP had er ruim 102.000 en de PvdA 147.000. De beide kaderpartijen CHU en VVD bleven hierbij achter met maximaal 47.000 respectievelijk 35.000 leden.[9] In 1956 hadden de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen in totaal zo'n 750.000 leden (zie figuur 1.2.1). Daarmee organiseerden zij ruim 12% van de geregistreerde kiezers (de zogeheten 'organisatiegraad'; zie figuur 1.2.2) – wat betekende dat zo'n een op de acht kiezers lid was van een politieke partij.[10] Bij de hoge ledentallen in deze periode moet wel worden aangetekend dat er binnen de zuilen sprake kan zijn geweest van sociale druk om lid te worden van een partij. Dat de KVP zoveel leden telde, kwam mede doordat niet zelden inwonende gezinsleden eveneens als partijlid werden ingeschreven.

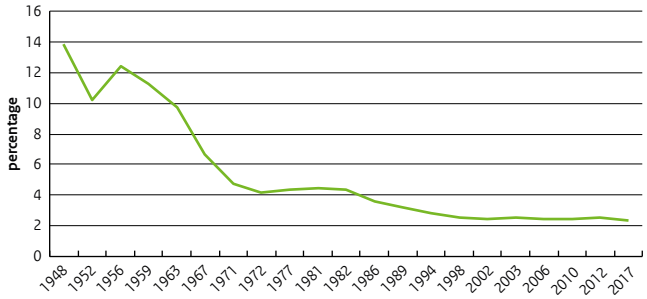
Figuur 1.2.1 Totaal aantal leden van de partijen in de Tweede Kamer, 1950-2017



Bron ledentallen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP), Rijksuniversiteit Groningen, www.dnpp.nl.

Voor zowel de massa- als de kaderpartijen vormden de contributies van de leden in deze periode de belangrijkste inkomstenbron. Het aandeel van de lidmaatschapsgelden in de totale inkomsten van de landelijke partijbureaus liep in 1960 uiteen van 70% bij de VVD tot 92% bij de CHU; bij de massapartijen ARP, KVP en PvdA schommelde het rond de 85%. Minder bekend is in welke mate partijen financieel werden gesteund door geestverwante instellingen of het bedrijfsleven. De PvdA ontving van het verzekeringsbedrijf *De Centrale*, dat deel uitmaakte van de sociaaldemocratische zuil, jaarlijks 100.000 gulden. De KVP verkreeg op gezette tijden gelden van het bedrijfsleven, congregaties, katholieke ziekenhuizen en andere verwante organisaties, maar onduidelijk is om welke bedragen het ging.[11] Er is trouwens nooit systematisch historisch onderzoek verricht naar donaties aan de Nederlandse partijen. Overigens profiteerden de verzuilde partijen (ook) op andere wijze van hun contacten binnen de zuilen: de verwante pers en omroep bijvoorbeeld droegen in de regel het partijstandpunt uit.

Figuur 1.2.2 Organisatiegraad van de partijen in de Tweede Kamer, 1948-2017



Bron aantal ingeschreven kiezers: databank verkiezingsuitslagen Kiesraad, www.kiesraad.nl/verkiezingen/verkiezingsuitslagen.

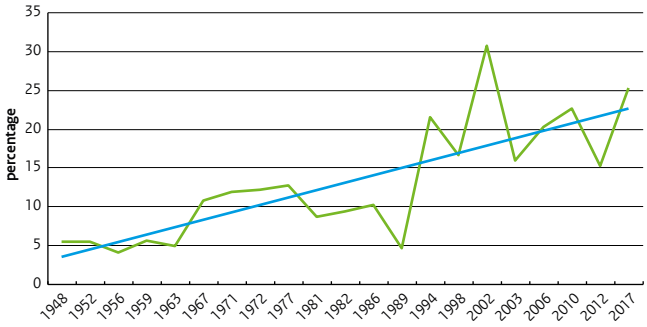
Bron ledentallen: www.dnpp.nl.

[9] Zie dnpp.ub.rug.nl/dnpp/node/354 (geraadpleegd 8 december 2017). Ook de andere in deze tekst genoemde ledentallen zijn afkomstig van deze site.

[10] De organisatiegraad is berekend op basis van het aantal ingeschreven kiezers bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1956.

[11] Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 186-198.

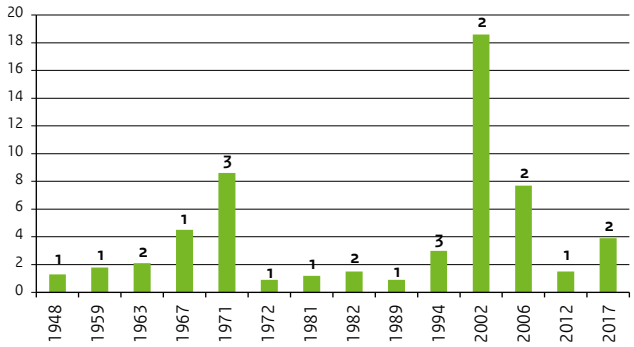
Figuur 1.2.3 **Volatiliteit Tweede Kamerverkiezingen, 1948-2017**



Bron verkiezingsuitslagen: www.kiesraad.nl/verkiezingen/verkiezingsuitslagen

Toelichting: de figuur geeft per Tweede Kamerverkiezing het totaal aantal gewonnen (of verloren) zetels weer als percentage van het totaal aantal zetels in de Tweede Kamer. De rode lijn geeft de trend in de volatiliteit weer.

Figuur 1.2.4 **Stempercentages van in de Tweede Kamer debuterende partijen, 1948-2017**



Bron verkiezingsuitslagen: www.kiesraad.nl/verkiezingen/verkiezingsuitslagen

Toelichting: de cijfers boven de staven geven het aantal nieuwe partijen weer die na Tweede Kamerverkiezingen in de Kamer zitting hebben genomen. Kamerverkiezingen zonder parlementaire debutanten zijn niet in de figuur opgenomen.

Ten tijde van de verzuiling was het voor de massapartijen betrekkelijk eenvoudig om hun functie als intermediair te vervullen. Door hun ledenaanhang en het vertakte organisatorische netwerk waarvan zij deel uitmaakten hadden zij goed zicht op wat er in hun achterban leefde. De verwante organisaties leverden daarnaast nogal eens gekwalificeerde kandidaten aan de partijen aan, die vanwege de hoge ledentallen overigens zelf ook al over een groot rekruteringsreservoir beschikten. Omdat in deze periode godsdienst en sociale klasse in hoge mate het stemgedrag bepaalden, was de electorale stabiliteit groot. Anders gezegd: de volatiliteit – de veranderlijkheid van de kiezer – was laag (zie figuur 1.2.3). Kennelijk slaagden de partijen erin om de opvattingen van hun achterban op adequate wijze te representeren: zij verloren betrekkelijk weinig kiezers aan elkaar.[12] Daarnaast lukte het slechts vier nieuwe partijen in de periode 1946-1963 om tot de Tweede Kamer door te dringen (figuur 1.2.4), waarbij het zeteltal van de debutanten beperkt bleef.

Ontzuiling en instabiliteit

In deze stabiele verhoudingen kwam in de jaren zestig verandering. De aanhoudende economische groei, de uitbouw van de verzorgingsstaat, het stijgende opleidingsniveau van de bevolking, de verspreiding van de televisie en ontwikkelingen binnen de kerken bevorderden processen als individualisering, secularisering en deconfessionalisering. Het gevolg was dat de zuilen begonnen te desintegreren, wat een grote weerslag op vooral de massapartijen had. De PvdA ging de bij de Tweede Kamerverkiezingen in de jaren 1959-1967 terug van 48 naar 37 zetels; de KVP in de periode 1963-1972 van 50 naar 27. Bij de drie Kamerverkiezingen tussen 1967 en 1972 debuteerden vijf nieuwe partijen in de Tweede Kamer. Voor het eerst sinds de invoering van het algemeen kiesrecht na de Eerste Wereldoorlog nam de volatiliteit behoorlijk toe. Buiten het parlement, in de samenleving, raakte de organisatorische biotoop van ARP, KVP en PvdA, waarin zij en hun voorgangers decennia lang hadden gedijd, in het ongerede. Verwante organisaties hieven zich na verloop van tijd op, fuseerden – waardoor ze van identiteit verschoten – of maakten zich los van 'hun' partij. De partijen raakten hierdoor na verloop van tijd hun vertrouwde maatschappelijke netwerk steeds meer kwijt.

[12] Het gaat hier overigens om de volatiliteit op geaggregeerd niveau, die gebaseerd is op de in de uitslag zichtbare winsten en verliezen (netto-volatiliteit). Vanzelfsprekend kunnen nog meer kiezers van partij zijn gewisseld dan in de uitslag zichtbaar is (bruto-volatiliteit).

Daarnaast kalfde de ledenaanhang van vrijwel alle grote partijen af. Het totale ledental van de in de Tweede Kamer zitting hebbende partijen daalde van 730.000 in 1960 naar 393.000 in 1970, waarmee de organisatiegraad afnam van 11,4 naar 4,9%.[13] Afgezien van de VVD, die in dit decennium een ledengroei doormaakte van bijna 9%, verloren de andere grote partijen aanzienlijk: de KVP zag haar hoge ledental tot een kwart krimpen, de PvdA ging bijna een derde achteruit, de ARP een vijfde. Van massapartijen was in kwantitatieve zin aldus minder sprake – met voor sommige partijen grote financiële gevolgen. Zo kelderden de contributie-inkomsten van de KVP en de ARP, ondanks een verhoging van de ledencontributies. Met onder meer speciale wervingsacties en donaties poogden zij hun inkomsten op peil te houden.

Gezien de ontzuiling en meer specifiek het substantiële ledenverlies met zijn gevolgen voor de partijbudgetten is het dan ook niet vreemd dat aan het einde van de jaren zestig een aantal politieke partijen, met de KVP voorop, zich sterk maakte voor financiële ondersteuning door de overheid (zie hiervoor uitgebreid paragraaf 1.3). Daar kwam bij dat de mobilisatie van de kiezers de partijen in de ontzuilde verhoudingen voor hogere uitgaven zou stellen. Het belang van verkiezingscampagnes was toegenomen, niet alleen vanwege de stijgende electorale volatiliteit, maar ook door de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 21 in 1965 en 18 in 1972. Hierdoor kregen de partijen te maken met grote groepen jonge, nieuwe kiezers. Bovendien was in 1970 de opkomstplicht afgeschaft, waardoor het minder vanzelfsprekend werd dat de kiezer zijn of haar stem zou gaan uitbrengen.

Met de ontzuiling slonk het sociaal of religieus afgebakende kernelectoraat van de massapartijen; deze leken veel minder dan voorheen in staat op duurzame wijze een vaste groep kiezers aan zich te binden. Wat volgde was een periode van politisering, die tot in de jaren tachtig zou voortduren en die werd gekenmerkt door scherpe ideologische tegenstellingen, met een geradicaliseerde PvdA als gangmaker. Deze polarisatie ging gepaard met een zeker herstel van de electorale stabiliteit. Er werd zelfs gesproken van meer bestendige verhoudingen in een driestromenland van liberalen, sociaaldemocraten en christendemocraten (de ARP, CHU en KVP waren in 1980 in het CDA opgegaan). In deze jaren nam ook de totale ledenaanhang van de partijen weer toe, vooral door de groei van de PvdA (meer dan 120.000 leden in 1978) en de VVD (een spectaculaire toename tot 103.000 in 1982). Bij de ARP, CHU en KVP daarentegen hield de neergang aan. In 1970 telden zij gedrieën 207.000 leden, bij de totstandkoming van het CDA waren het er 143.000.

Aanhoudende instabiliteit

Tegen het einde van de jaren tachtig namen de principiële verschillen tussen de partijen af. De geradicaliseerde PvdA leek zichzelf uit de markt te prijzen nadat het economische denken en het (economische) beleid in dit decennium liberaler waren geworden. De partij matigde haar ideologische opstelling, zij het niet zozeer uit electorale noodzaak – in deze periode ging het haar voor de wind, met een kiezersaandeel dat overwegend fluctueerde tussen de 30 en 33 procent –, maar vooral om weer in aanmerking te komen voor regeringsdeelname. De ideologische convergentie werd bevorderd door de ondergang van het communisme in Oost-Europa en de Sovjet-Unie, waardoor het marktdenken in de Nederlandse politiek sterker werd, ook bij de sociaaldemocraten.

Op basis van een grondige analyse van de veranderende partijorganisaties in de periode 1960-1990 – het tijdvak van de ontzuiling – typeert Koole de Nederlandse partijen als 'moderne kaderpartij'. De aanduiding 'massapartij' acht hij niet meer op hen van toepassing, gezien de aanhoudende daling van de ledentallen en de lage organisatiegraad – vandaar de term 'kaderpartij'. Ze zijn 'modern', omdat ze zich vanwege de interne partijdemocratie onderscheiden van de laatnegentiende-eeuwse kaderpartij. Volgens Koole zijn de leden binnen de partijorganisaties niet gemarginaliseerd geraakt, zoals enkele politicologische partijmodellen stellen: partijleden zijn nog altijd van belang voor de inkomsten van de partijen, voor de rekrutering en om het partijapparaat te laten functioneren. Hij stelt verder vast dat naast de ledencontributies de overheidssubsidies van toenemend belang voor de partijen zijn geworden. Ten slotte signaleert hij een sterke gerichtheid van deze partijen op de kiezer; in de campagnes spelen religie en sociale positie veel minder een rol dan voorheen, het accent ligt op issues en de politiek leider.[14]

Leden mochten dan nog altijd relevant zijn voor de partijen, hun aantal nam wel verder af. In de loop van de jaren tachtig was het – weliswaar gedeeltelijke – herstel van de ledentallen omgeslagen in een afname, waarmee de eerder ingezette neergang werd voortgezet. De voormalige massapartijen PvdA en CDA, maar nu ook de VVD zagen hun ledental vrijwel onafgebroken dalen. De PvdA verloor tot 2017 ruim de helft van haar ledenaanhang, het CDA ongeveer twee derde en de VVD driekwart. De ledenontwikkeling van de meeste kleinere partijen is minder eenduidig. Het ledental van D66 fluctueerde in deze periode nogal, maar is sinds 2010 flink gestegen. Ook bij GroenLinks en de ChristenUnie wisselden periodes van voor- en tegenspoed elkaar af. De SP is na haar debuut in de Tweede Kamer in 1994 sterk gegroeid, tot ruim 50.000 in 2009, maar is sindsdien een vijfde van haar ledenaanhang kwijtgeraakt. Ook al is het zeker niet zo dat alle partijen leden verliezen – de SGP vertoont al meer dan vijftig jaar structurele, zij het geringe, aanwas –, het totale ledental van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen is in de afgelopen decennia wel sterk gedaald. In 1980 bedroeg dat ruim 430.000 leden (4,3%), in 2017 iets minder dan 290.000.[15] Slechts 2,2% van de Nederlandse kiesgerechtigden was in dat laatstgenoemde jaar lid van een politieke partij. Deze substantiële afname van het totale ledental

[13] De respectieve organisatiegraden zijn berekend op basis van het aantal ingeschreven kiezers bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1959 en 1971.

[14] Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 406-412; Koole en Voerman, 'De partijorganisatie in "de eeuw van de massa"', 108-109.

[15] De organisatiegraden zijn berekend op basis van het aantal ingeschreven kiezers bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1981 en 2017.

bleef niet zonder gevolgen voor de rekruteringsfunctie van de partijen. In vrijwel alle landelijke partijen bleken vooral afdelingen in plattelandsgemeenten moeite te hebben gehad om bij de gemeenteraadsverkiezingen voldoende geschikte kandidaten te vinden, zo blijkt uit onderzoek dat sinds 2006 is verricht.[16]

Naast de aanhoudende daling van het ledental kregen de partijen ook te maken met een sterk afnemende loyaliteit van hun kiezers. De Tweede Kamerverkiezingen van 1994 markeren het einde van de periode van betrekkelijke electorale stabiliteit van het driestromenland. Bij deze verkiezingen verloren de beide regeringspartijen CDA en PvdA twintig respectievelijk twaalf zetels. Het bleek een aankondiging van groter verlies. In 1986 hadden beide partijen 54 respectievelijk 52 zetels behaald; zo'n dertig jaar later kwam het CDA op dertien zetels uit (in 2012), en de PvdA op negen (in 2017). Met meer dan 20% was de beweeglijkheid van de kiezer in 1994 groter dan ooit. De volatiliteit bereikte bij de Kamerverkiezingen van 2002 met ruim 30% een record, mede doordat de Lijst Pim Fortuyn (LPF) met maar liefst 26 zetels vanuit het niets in de Kamer kwam. De Kamerverkiezingen van 2017 namen met een volatiliteit van ongeveer 25% de tweede plaats in. Bij de vijf Kamerverkiezingen in de periode 2002-2017 namen in totaal zeven nieuwe partijen zitting in de Tweede Kamer.

Slot

Wanneer de historische ontwikkeling van de Nederlandse partijen wordt bezien vanuit het perspectief van hun positie als intermediair tussen maatschappij en overheid, dan kan worden gesteld dat zij anno 2018 nog altijd hun programmatische, rekruterende en mobiliserende functies vervullen. Zonder problemen verloopt dat echter niet, zo blijkt onder andere uit het feit dat kiezers vaker van partij wisselen dan vroeger (mede omdat partijen zich inhoudelijk minder van elkaar zijn gaan onderscheiden);de moeite die het partijafdelingen kost om voldoende geschikte kandidaten te vinden bij de raadsverkiezingen; en de fluctuerende maar op de langere termijn bezien veelal dalende opkomsten bij de verkiezingen voor de volksvertegenwoordigende organen.[17] De historische schets laat ook zien dat partijen sinds de jaren zestig door de bank genomen losser zijn geraakt van de samenleving. Hun inbedding in het electoraat is verzwakt, hun ledenaanhang gekrompen en van steun van verwante maatschappelijke organisaties, zoals ten tijde van de verzuiling, is nauwelijks of geen sprake meer. De massapartijen, maar ook de VVD en de CHU, ontwikkelden zich tot moderne kaderpartijen. Terwijl hun inkomsten stagneerden en terugliepen, zagen zij zich als gevolg van de toegenomen volatiliteit gaandeweg genoodzaakt hun verkiezingscampagnes te professionaliseren, wat hun behoefte aan financiële middelen juist deed toenemen.
Het wekt dan ook weinig verbazing dat de partijen zich aan het einde van de jaren zestig, in een periode dat zij eigenlijk voor het eerst te maken kregen met substantieel ledenverlies, tot de regering wendden om financiële bijstand, zoals reeds vermeld. In de volgende paragraaf komt de ontwikkeling van het stelsel van subsidiëring van de Nederlandse politieke partijen aan de orde.

1.3 Politieke partijen en de overheid

In de wijze waarop de overheid in de afgelopen periode van bijna vijftig jaar de partijen heeft ondersteund, zijn twee duidelijke trends zichtbaar. De eerste heeft betrekking op de procedure. Aanvankelijk wilde de overheid de politieke partijen slechts indirect subsidiëren, door uitsluitend enkele van hun neveninstellingen hiervoor in aanmerking te laten komen. Pas vanaf 1999 ontvangen de partijen rechtstreeks subsidie, waarbij hun bestedingsmogelijkheden gefaseerd werden verruimd. De tweede ontwikkeling betreft de hoogte van de subsidie. Het bedrag dat de overheid hiervoor uittrok groeide van zo'n 120.000 euro in 1970 tot bijna zeventien miljoen euro in 2018.

Dat de overheid terughoudendheid betrachtte aangaande zowel de rechtstreekse subsidiëring van de politieke partijen als de hoogte van het subsidiebedrag, heeft te maken met de opvatting dat zij zich afzijdig diende te houden van de partijen. De staat werd geacht partijen zoveel mogelijk ruimte te bieden om op eigen wijze hun organisatie in te richten en deel te nemen aan het proces van politieke wilsvorming. Deze traditionele gereserveerdheid komt hieronder eerst aan de orde, waarna de evolutie van de subsidieverlening in formele en materiële zin wordt beschreven.

Overheid op afstand

De directe bemoeienis van de overheid met de politieke partijen was in Nederland van oudsher zeer beperkt. Zo hadden de partijen, anders dan in bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland, lange tijd geen enkele wettelijke status. Evenmin bestond er wetgeving die hen voorschreef hoe hun organisatie in te richten, of die hen verplichtte bepaalde democratische principes te onderschrijven alvorens aan verkiezingen te mogen deelnemen. Deze gereserveerde opstelling van de overheid vloeide deels voort uit de staatsopvatting van de liberalen – waarin de staat zich zo afzijdig mogelijk diende te houden van de samenleving – en uit de maatschappijvisie van de protestants-christelijke ARP en CHU. Op basis van het leerstuk van de 'soevereiniteit in eigen kring' meenden zij dat maartschappelijke verbanden een zo groot mogelijke autonomie moesten genieten, wat impliceerde dat de overheid terughoudend diende te zijn – ook ten aanzien van het reguleren van de politieke partijen.[18]

[16] G. Voerman en M. Boogers, *Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014. Kandidaatstellingsproblemen vergeleken en verklaard* (Groningen/Enschede, 2014).

[17] Zie ook Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, 18, 36-37 en 61.

[18] R. Koole, 'Dilemmas of regulating political finance, with special reference to the Dutch case', in: I. van Biezen en H.-M. ten Napel (red.), *European democracies in comparative perspective* (Leiden, 2014), 45-69; 59-60; R. Nehmelman, 'De regulering van politieke partijen in Nederland', in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2013, 130-150.

De Nederlandse partijen hadden derhalve een zeer onafhankelijke positie. Na de Tweede Wereldoorlog kwam er een discussie op gang over de vraag of er een wettelijke status voor politieke partijen moest komen. Een in 1950 ingestelde staatscommissie adviseerde om in de grondwet een artikel op te nemen die de wetgever de mogelijkheid gaf 'regels [te] stellen omtrent politieke partijen'.[19] Een tweede staatscommissie constateerde in 1958 evenwel dat 'dat voor enigerlei wettelijke regeling met betrekking tot het politieke partijwezen niet voldoende aanleiding bestaat'.[20] Wel kwam deze staatscommissie tot de voor die tijd opmerkelijke conclusie dat het goed zou zijn om politieke partijen te verplichten transparant te zijn ten aanzien van hun financiering. Omdat de commissie geen mogelijkheid zag een uniforme regeling op te stellen die in de praktijk effectief zou kunnen werken, zag zij hier evenwel van af.[21] Over de subsidiëring van politieke partijen werd overigens in het eindrapport van de staatscommissie met geen woord gerept. De noodzaak van overheidssteun liet zich toen nog niet gelden, aangezien aan het eind van de jaren vijftig – toen het rapport verscheen – de meeste grote partijen nog gezegend waren met hoge ledentallen en onderdeel uitmaakten van de zuilen.

Dat betekende overigens niet dat de partijen ten tijde van de verzuiling op geen enkele wijze door de overheid werden bijgestaan. Zo konden zij sinds mensenheugenis in verkiezingstijd gratis hun affiches plakken op door de gemeenten speciaal hiervoor geplaatste borden. Verder kregen de partijen vanaf de Tweede Kamerverkiezingen van 1925 tijdens de verkiezingscampagne de beschikking over zendtijd op de radio. In 1957 kwam daar ook zendtijd buiten verkiezingstijd bij. In de aanloop naar de Kamerverkiezingen van 1959 kregen de partijen voor het eerst zendtijd op televisie; drie jaar later volgde reguliere zendtijd. In 1962 besloot de regering financieel bij te dragen aan de kosten van de productie van de uitzendingen. In de verkiezingsjaren 1963, 1977 en 1986 ontvingen de partijen hiervoor respectievelijk 17.000 euro, 120.000 euro en 186.000 euro – in nominale zin meer dan een vertienvoudiging in bijna 25 jaar.[22] In 1972 was er ook zo'n regeling voor de radioprogramma's gekomen. Ten slotte begunstigde de overheid de partijen ook in fiscaal opzicht. Sinds 1954 worden partijen beschouwd als 'het algemeen nut beogende instellingen', waardoor het mogelijk is donaties en lidmaatschapscontributies van de belasting af te trekken.[23] Bij de hier genoemde faciliteiten (waarop de partijen heden ten dage nog steeds aanspraak kunnen maken) gaat het overigens niet uitsluitend om indirecte steun van overheidswege voor de politieke partijen.

De tegemoetkoming van de staat in de productiekosten van de radio- en televisieprogramma's kan immers worden aangemerkt als een vorm van directe subsidiëring van de politieke partijen, ook al bleef de geldelijke steun – ondanks de forse groei – relatief beperkt.

Indirecte subsidiëring, 1970-1999

Tegen de achtergrond van de ontzuiling en de dalende ledentallen verzocht KVP-fractievoorzitter Norbert Schmelzer in 1968, gesteund door de wetenschappelijke bureaus van KVP, PvdA, VVD, ARP en CHU, het kabinet-De Jong om financiële steun.[24] Dit leidde in 1972 tot de introductie van een subsidieregeling voor aan de politieke partijen gelieerde wetenschappelijke bureaus. Aangezien deze met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1970 van gelding werd, kan dat jaar als het begin van de – weliswaar formeel indirecte – subsidiëring van de Nederlandse politieke partijen worden beschouwd (zie tabel 1.3.1).[25] Rechtstreekse subsidiëring werd afgewezen omdat dit afbreuk zou kunnen doen aan de onafhankelijkheid van de partijen in het proces van politieke wilsvorming.

In 1975 volgde de subsidie voor de politieke vormings- en scholingsinstituten, wederom op verzoek van een aantal partijen. In 1976 waren de politieke jongerenorganisaties (PJO's) aan de beurt met een voorlopige subsidie, die in 1982 een structureel karakter kreeg. Het verzoek van de vrouwenorganisaties tot subsidiëring werd daarentegen niet gehonoreerd. Wel kwamen er tot 1991 niet-structurele subsidiegelden beschikbaar voor emancipatieprojecten. Vanaf 1990 konden de vormings- en scholingsinstellingen van de partijen subsidie verkrijgen voor de training van het kader van verwante partijen in landen in Midden- en Oost-Europa. Doel was om na de val van het communisme bij te dragen aan de ontwikkeling van een stabiele parlementaire democratie in deze landen. Vanaf 1994 werd deze regeling onderdeel van het Matra-programma (Maatschappelijke transformatie). Vanwege deze subsidie hebben de meeste in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen na verloop van tijd hiervoor speciale instellingen opgezet.

[19] Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, *Eindrapport* (Den Haag, 1954), 56.

[20] Staatscommissie *van* advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen, *Eindrapport (Den Haag, 1958)*, 51.

[21] Ibidem, 46.

[22] Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 206. Bij de omrekening van het bedrag in guldens naar het bedrag in euro's is als koers 2,20371 gulden per euro aangehouden.

[23] L. Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (Nijmegen, 2008), hoofdstuk IV.

[24] Deze paragraaf is vooral gebaseerd op Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, hoofdstuk II.

[25] Eerder al was de overheid overgegaan tot het verlenen van bijstand aan de Tweede Kamerfracties. In 1964 kregen de fracties voor het eerst een geringe tegemoetkoming in de kosten van hun secretariaat; in 1966 werden de eerste fractiemedewerkers aangesteld; sinds 1974 kunnen de Kamerleden een persoonlijk medewerker in dienst nemen.

Tabel 1.3.1 Relevante rapporten, notities, regelingen en wetten inzake de subsidiëring en financiering van politieke partijen, 1972-2013

1972	Subsidieregeling politiek-wetenschappelijke instituten
1975	Subsidieregeling politieke vormings- en scholings-activiteiten
1976	Subsidiëring PJO's in het kader van de Rijkssubsidieregeling Jeugd- en Jongerenwerk (in 1982 en 1990 overgegaan in andere regelingen)
1984	Aanbieding 'Nota inzake de subsidiëring van politiek-wetenschappelijke instituten en instituten voor politieke vorming en scholing' aan Tweede Kamer
1990	Subsidieregeling algemene vorming en scholing politiek kader in Midden- en Oost-Europa
1990	Instelling Commissie subsidiëring politieke partijen (commissie-Van den Berg)
1991	Publicatie *Waarborg van kwaliteit*; advies commissie-Van den Berg
1995	Convenant inzake de openbaarmaking van giften aan politieke partijen
1996	Aanbieding notitie 'Positie en subsidiëring politieke partijen' aan Tweede Kamer
1997-1999	Parlementaire behandeling Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp)
1999	Inwerkingtreding Wspp
2000	Aanbieding notitie 'Financiering van politieke partijen' aan Tweede Kamer
2002	Aanbieding notitie 'Herijking Wet subsidiëring politieke partijen' aan Tweede Kamer
2004-2005	Parlementaire behandeling Wijziging van de Wspp (verbreding subsidiabele doelen en aanpassing subsidie-grondslag)
2008	Evaluation Report on the Netherlands on 'Transparency of Party Funding', opgesteld door de Group of States against Corruption (GRECO)
2010	Compliance Report on the Netherlands 'Transparency of Party Funding', opgesteld door GRECO
2011-1013	Parlementaire behandeling Wet financiering politieke partijen (Wfpp)
2013	Inwerkingtreding Wfpp

Om voor subsidie in aanmerking te komen, dienden volgens de regelingen de wetenschappelijke bureaus, de scholings- en vormingsinstituten en de PJO's door een fractie in de Tweede Kamer te zijn erkend. In de subsidieregelingen was het subsidiebedrag gekoppeld aan het aantal Kamerzetels dat de fractie telde. Naast overeenkomsten verschilden deze regelingen in een aantal opzichten ook van elkaar. Bij de wetenschappelijke instituten was bepaald dat de subsidie niet hoger zou zijn dan 'een bedrag, gelijk aan de overige inkomsten' van deze instellingen. Het was de bedoeling om zo hun maatschappelijke verankering te bevorderen, maar in de praktijk betroffen die inkomsten grotendeels bijdragen van de aan hen gelieerde partijen. Dit *matching funds*-systeem zou in 1992 worden afgeschaft. De regeling voor de PJO's van 1982 stelde als aanvullende eis dat de jongerenorganisatie over ten minste 1.000 leden diende te beschikken (in 1994 werd dit minimumaantal verlaagd naar 750). Ook werd vastgelegd dat het ledental mede de hoogte van de maximale subsidie bepaalde. Op deze wijze werd ook een zekere maatschappelijke hechting van de PJO's bevorderd.

Tot het midden van de jaren negentig hielden de achtereenvolgende kabinetten, gesteund door een meerderheid in de Tweede Kamer, vast aan het formele uitgangspunt van indirecte subsidiëring van de partijen. Niet de partijen zelf, maar uitsluitend hun neveninstellingen kwamen voor financiële ondersteuning van de overheid in aanmerking. Daarbij was het evident dat in materieel opzicht de partijen wel degelijk profijt hadden van de subsidiëring van de aan hen gelieerde organisaties. 'Waterdichte schotten' tussen partij en neveninstellingen bestonden immers niet; bovendien kon de partij de middelen die zij anders ten behoeve van deze organisaties zou aanwenden, nu aan andere doelen besteden. Toch zou het nog lang duren voordat de stap werd gezet naar formele rechtstreekse subsidiëring van de partijen, vooral uit vrees dat dit hun onafhankelijke positie zou schaden. In de in 1984 gepresenteerde 'Nota inzake de subsidiëring van politiek-wetenschappelijke instituten en instituten voor politieke vorming en scholing' achtte het eerste kabinet-Lubbers directe subsidiëring niet wenselijk. Dit zou volgens het kabinet slechts verwezenlijkt kunnen worden in het kader van een wet op de politieke partijen, maar dat zou teveel bemoeienis van de wetgever met de partijen met zich meebrengen. De Tweede Kamer was het daarmee eens, zo bleek aan het einde van de jaren tachtig tijdens de behandeling van een wetsvoorstel dat moest leiden tot een bundeling van de subsidieregelingen voor de wetenschappelijke bureaus en scholings- en vormingsinstituten (en dat overigens in de Eerste Kamer zou sneuvelen).

Ondanks deze terughoudendheid van regering en parlement voltrok zich in deze periode evenwel een proces van 'sluipende codificatie' van de politieke partijen, dat was begonnen met de introductie van de subsidieregelingen voor diverse neveninstellingen aan het begin van de jaren zeventig.[26] Deze ontwikkeling bereikte in de gewijzigde Kieswet van 1989 een voorlopig hoogtepunt, toen bepaald werd dat partijen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid moesten zijn om met hun partijnaam deel te kunnen nemen aan de verkiezingen. Aangezien alle partijen dit vanzelfsprekend wilden, werden zo de vereisten van het Burgerlijk Wetboek inzake verenigingen op hen van toepassing.

Ook voor de in 1990 geïnstalleerde Commissie subsidiëring politieke partijen vormde de autonome positie van politieke partijen het uitgangspunt – en daarmee samenhangend de opvatting dat directe subsidiëring van politieke partijen onwenselijk was. Deze commissie, die onder voorzitterschap stond van hoogleraar parlementaire geschiedenis Joop van den Berg (PvdA), was ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken nadat de voorzitters van CDA, PvdA, VVD en D66 te kennen hadden gegeven

[26] Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 231-232.

voorstander te zijn van rechtstreekse subsidiëring van de partijen. Mede vanwege de dalende ledentallen van de partijen en de daarmee teruglopende inkomsten kwam de commissie tot de conclusie dat overheidssteun inderdaad nodig was 'om de partijen in staat te stellen de gewenste intermediaire rol te (blijven) vervullen'.[27] Rechtstreekse subsidiëring van de partijen werd afgewezen. 'Partijen dienen in hun interne organisatie en hun mobilisatie van kiezers van de overheid onafhankelijk te blijven'; de hiervoor benodigde middelen moesten zij zelf genereren.[28] Ook was de commissie tegenstander van algemene subsidies, omdat ze vreesde dat partijen die zouden aanwenden om hun op stemmenmaximalisatie gerichte verkiezingscampagnes te financieren. In lijn met de bestaande regelingen bepleitte zij 'doelgerichte subsidiëring', waarbij de doelen nagenoeg hetzelfde bleven. Om hun autonome positie ten opzichte van de partijorganisatie zoveel mogelijk te waarborgen bleven de wetenschappelijke bureaus en de PJO's in aanmerking komen voor geoormerkte steun, waarbij de specifieke regelingen moesten blijven bestaan. Nieuw was de door de commissie voorgestelde 'brede doeluitkering', waarvan niet alleen het al langer gesubsidieerde scholings- en vormingswerk deel moest uitmaken, maar ook het onderhouden van internationale contacten, dat kort daarvoor eveneens – weliswaar tijdelijk – voor subsidie in aanmerking was gekomen. Een deel van de commissie meende dat een aan de partij gelieerde stichting de hiervoor bestemde middelen moest ontvangen; een ander deel vond dat de partijen zelf hierover dienden te beschikken, waarbij zij dan ook zelf de verdeling van de subsidiegelden over de verschillende doelen konden bepalen. Deze laatste variant zou betekenen dat de partijen gedeeltelijk rechtstreeks zouden worden gesubsidieerd. Dat zag de commissie vanzelfsprekend ook; zij erkende dat 'daarmee een principiële grens, hoe dun ook, wordt overschreden. Begeeft men zich met directe overheidssteun niet op een hellend vlak, waarop men gemakkelijk uitglijdt in de richting van ongewenste overheidsbemoeienis met partijen?'[29]

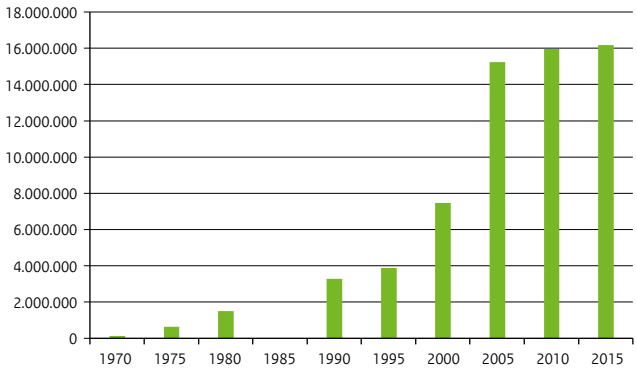
De commissie-Van den Berg had ook voorgesteld om de bestaande structurele subsidieregelingen in één wet samen te brengen, maar daarvoor was het derde kabinet-Lubbers niet geporteerd. Het rapport leek er niet meer toe te doen, totdat minister van Binnenlandse Zaken Hans Dijkstal er in 1996 op terugkwam in zijn voor de Tweede Kamer bestemde notitie 'Positie en subsidiëring van politieke partijen'.[30] In deze notitie concludeerde Dijkstal dat 'als gevolg van het teruglopende ledental van de meeste politieke partijen ook het overeind houden van de minimaal noodzakelijke partijorganisatie lastig wordt', waardoor de integratiefunctie van politieke partijen in gevaar dreigde te komen. Het was volgens de minister tijd om 'de subsidierelatie tussen rijksoverheid en politieke partijen te baseren op de notie dat goed functionerende politieke partijen van essentieel belang zijn voor een vitale democratie'.[31]

Hij kwam tot de slotsom dat partijen derhalve direct konden worden gesubsidieerd. Op deze wijze kon tegelijk een eind worden gemaakt aan de vaak kunstmatige financiële scheiding tussen de partijen en hun nevenorganisaties. Bovendien meende de minister dat de partijen 'mans genoeg' waren om de subsidiegelden op verantwoorde wijze over de gelieerde instellingen te verdelen. Daarmee was de minister de Rubicon overgetrokken: de rechtstreekse subsidiëring van de partijen zou in 1999 wettelijk worden vastgelegd.

In de periode van indirecte subsidiëring van de politieke partijen in de laatste drie decennia van de twintigste eeuw steeg het uitgekeerde subsidiebedrag aanvankelijk snel – niet alleen omdat er gesubsidieerde neveninstellingen bijkwamen, maar ook omdat de bedragen per instelling werden verhoogd (zie figuur 1.3.1). In 1970 kregen alle voor subsidie in aanmerking komende wetenschappelijke bureaus een bedrag van in totaal ruim 121.000 euro, in 1982 bijna 450.000 euro. De vormingsorganisaties ontvingen in 1976 zo'n half miljoen euro, en in 1982 bijna 900.000 euro. De PJO's hadden in 1977 212.000 euro tot hun beschikking en in 1980 278.000 euro.[32] In 1980 kregen de drie neveninstellingen gezamenlijk zo'n anderhalf miljoen euro. Na enkele jaren daalden deze subsidies met een kwart, nadat het eerste kabinet-Lubbers had besloten op deze uitgaven te bezuinigen. Aan het begin van de jaren negentig volgde echter een substantiële verhoging, op verzoek van een aantal partijen. In 1990 bedroeg het totale subsidiebedrag 3.300.00 euro; in 1995 3.900.000 euro.[33] Een jaar later kondigde minister Dijkstal in de hierboven al aangehaalde notitie 'Positie en subsidiëring van politieke partijen' aan dat 'gegeven de in brede kring onderkende onmisbaarheid van politieke partijen voor het adequaat functioneren van ons staatsbestel en de geringe beschikbaarheid alternatieve inkomstenbronnen [waarmee gedoeld werd op contributies en giften en sponsorgelden] … een structurele verhoging van de overheidssubsidiëring gewenst' is. Alleen zo kon worden gewaarborgd dat de politieke partijen hun rol in het politieke systeem op 'een bevredigende wijze' konden vervullen.[34] Deze verhoging zou haar beslag moeten krijgen in het kader van een wet die de subsidiëring van de partijen diende te regelen.

[27] Commissie subsidiëring politieke partijen, *Waarborg van kwaliteit*, 39.
[28] Ibidem, 6.
[29] Ibidem, 49.
[30] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 688, nr. 1
[31] Notitie 'Positie en subsidiëring van politieke partijen', 1996, 5.
[32] Zie voor de bronnen de toelichting onder figuur 1.3.1. Zie verder ook Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 207-210.
[33] Deze bedragen zijn inclusief de subsidie voor de training van partijkader van verwante partijen in Midden- en Oost-Europa (1990) en de Matra-subsidie (1995).
[34] Notitie 'Positie en subsidiëring van politieke partijen', 1996, 5-6.

Figuur 1.3.1 **Totaalbedrag aan uitgekeerde subsidies, 1970-2015**



Bron: L. Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (Nijmegen, 2008), 40 en 50; D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht* (Nijmegen, 1982), 234 (beide voor de periode 1970-1980) en opgave ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (voor de periode 1990-2015).

Toelichting: de bijdrage van de overheid in de productiekosten van de radio- en televisieprogramma's van de partijen is niet in deze totaalbedragen opgenomen. Het totaalbedrag voor 1985 kon niet meer worden geconstrueerd omdat de benodigde gegevens ontbreken. Voor de jaren 1990, 1995 en 2015 zijn de bedragen inclusief de Matra-subsidie, voor 2000, 2005 en 2010 exclusief. De reden daarvoor is dat deze subsidieregeling in de laatstgenoemde jaren niet door het ministerie van BZK maar van Buitenlandse Zaken werd uitgevoerd. In de periode 2000-2015 schommelde dit bedrag tussen de één en anderhalf miljoen euro.

Directe partijsubsidiëring, vanaf 1999

Met de in oktober 1997 bij de Tweede Kamer ingediende Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) werd uitvoering gegeven aan de notitie van minister Dijkstal. Doel van de wet was de instandhouding en zo mogelijk versterking van de intermediaire positie van de partijen in het democratische bestel. De subsidie voor de partijen zou worden verhoogd, de bestedingsmogelijkheden uitgebreid en de partijen zouden de subsidie voortaan grotendeels rechtstreeks ontvangen. Bovendien zouden niet in de Tweede maar wel in de Eerste Kamer vertegenwoordigde partijen eveneens in aanmerking komen voor subsidie. In het wetsvoorstel was het advies van de commissie-Van den Berg overgenomen om een ruim besteedbare brede doeluitkering in te voeren met separate, geoormerkte subsidies voor de wetenschappelijke bureaus en de PJO's. De subsidiabele activiteiten waren doelbewust zeer globaal omschreven, teneinde inhoudelijke inmenging in de partijen te voorkomen. De werkzaamheden werden limitatief opgesomd (zie tabel 1.3.2): politieke vormings- en scholingsactiviteiten, informatievoorziening aan leden, het onderhouden van contacten met zusterpartijen in het buitenland, het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van zusterpartijen in het buitenland, en ten slotte de reeds genoemde politiek-wetenschappelijke activiteiten en activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren. Het bekostigen van verkiezingscampagnes uit de subsidiegelden werd niet toegestaan, uit vrees dat dit zou leiden tot een te grote afhankelijkheid van de overheid op een 'zeer essentieel onderdeel van hun functioneren'.[35]

Tabel 1.3.2 **Uitbreiding subsidiabele activiteiten politieke partijen, 1970-2004**

Activiteiten	Gesubsidieerd sinds
Politiek-wetenschappelijk werk	1970
Politieke vorming en scholing	1975
Bevordering politieke participatie van jongeren	1976
Onderhouden van contacten met zusterpartijen in het buitenland	1990
Ondersteunen vormings- en scholingswerk tbv kader van zusterpartijen in het buitenland	1990
Informatievoorziening aan leden	1999
Informatievoorziening	2004*)
Ledenwerving	2004
Werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers	2004
Betrekken van niet-leden bij de partij	2004
Verkiezingscampagnes	2004

*) In 2004 werd het doel 'informatievoorziening aan leden' gewijzigd in het meer algemene 'informatievoorziening'.

Verder gaf de Wspp ook een omschrijving van de politieke partij, als 'een vereniging waarvan de aanduiding op grond van artikel G 1 van de Kieswet is geregistreerd in het register van aanduidingen voor de verkiezing van leden van de Tweede Kamer'. Hiermee was voor het eerst een definitie van de politieke partij in een wet opgenomen.[36] Om aanspraak te kunnen maken op subsidie diende een partij de verenigingsvorm te hebben. Daarbij gold verder dat zij ten minste 1000 leden moest tellen die jaarlijks 25 gulden (11,35 euro) aan contributie betaalden. Het aantal van 1000 leden werd beschouwd als het minimum om een rudimentaire partijorganisatie in stand te kunnen houden. Met dit basisvereiste moest worden tegengegaan dat 'partijen die weinig meer inhouden dan een aan een Kamerfractie gelieerde lege huls zonder enige binding met de samenleving in aanmerking komen voor subsidiëring'.[37]

De minimumgrens van 1000 leden kan ook worden opgevat als een pleidooi voor de politieke partij als ledenorganisatie. In de Wspp was verder echter geen prikkel ingebouwd om dat doel te bereiken door partijen (mede) te subsidiëren op basis van hun ledental. In de in september 2000 door minister Klaas de Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Tweede Kamer aangeboden notitie 'Financiering van politieke partijen' werd een

[35] Memorie van Toelichting Wet subsidiëring politieke partijen; zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 704, nr. 3.
[36] Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 138.
[37] Memorie van Toelichting Wet subsidiëring politieke partijen; zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 704, nr. 3.

dergelijke constructie vooralsnog afgewezen: het zou niet aan de overheid zijn om politieke partijen te stimuleren om meer leden te werven. De primaire taak van de politieke partij was in de optiek van de minister het opstellen van een program ten behoeve van de kiezers, niet een grote ledenaanhang. In de notitie 'Herijking Wet subsidiëring politieke partijen', die de minister in april 2002 uitbracht, was evenmin sprake van een koppeling tussen de hoogte van de subsidie en het ledental.

Het tweede kabinet-Balkenende besloot daarentegen bij de aanpassing van de Wspp in 2005 (die met terugwerkende kracht in 2004 inging) wel het ledental naast het aantal Kamerzetels als grondslag voor de subsidiebepaling op te nemen. Een belangrijk argument daarvoor was dat politieke partijen over een breed maatschappelijk draagvlak zouden moeten beschikken. In de subsidie zou daarom 'de waardering tot uitdrukking moeten komen, voor de mate waarin een politieke partij er in slaagt om mensen aan zich te binden en bij de activiteiten van de partij te betrekken'.[38] De maatschappelijke verankering van de partijen werd daarmee een doel van de subsidiëring. Er werd een bedrag van ruim 1,85 miljoen euro ter beschikking gesteld dat moest worden gedeeld door het aantal leden van alle subsidie-ontvangende politieke partijen. De 'subsidiabele' leden dienden jaarlijks minstens twaalf euro aan contributie te betalen en te beschikken over vergader- en stemrecht in de partij.

Het kabinet nam verder de suggestie uit de Herijkingsnotitie over om de subsidiabele doelen te verruimen: voortaan mocht de overheidssteun ook worden besteed aan ledenwerving, werving- en selectie van politieke ambtsdragers, het betrekken van niet-leden bij de partij en ten slotte het voeren van verkiezingscampagnes (zie tabel 1.3.2). Deze werden als 'kernactiviteiten' van politieke partijen beschouwd; het kabinet meende dat er eigenlijk geen goede argumenten waren waarom deze taken niet uit de subsidie bekostigd zouden kunnen worden. Tegen het subsidiëren van campagnes was destijds nog gewaarschuwd door de commissie-Van den Berg, die vreesde dat vergoeding van de campagnekosten zou kunnen leiden tot een ' onbeheersbaarheid van de subsidiestroom'.[39] Achtereenvolgende kabinetten waren eveneens huiverig de cruciaal geachte mobilisatiefunctie van partijen te subsidiëren, maar vanaf 2004 werd dit dus toch mogelijk gemaakt.

Terecht heeft de staatsrechtgeleerde Laurens Dragstra opgemerkt dat in de aangepaste Wspp vrijwel alle activiteiten van de partijen subsidiabel zijn geworden. 'Daarmee werd de facto een *lump sum* financiering gerealiseerd.' Dat was in feite ook de bedoeling van het tweede kabinet-Balkenende, dat de partijen een zo ruim mogelijke bestedingsvrijheid wilde bieden – mede om het gevaar van hun 'verstatelijking' te voorkomen, als gevolg van een overmaat van overheidsbemoeienis. De middelen voor de wetenschappelijke bureaus en de PJO's bleven evenwel geoormerkt.

[38] Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27 422, nr. 7.

[39] Commissie subsidiëring politieke partijen, *Waarborg van kwaliteit*, 24.

Dat de weliswaar uitgebreide maar nog altijd limitatieve opsomming van de subsidiabele activiteiten toch in de wet bleef staan, was vooral bedoeld om de partijen de bestede subsidiegelden op deugdelijke wijze te kunnen laten verantwoorden.[40]

Na de invoering van Wspp in 1999 steeg het totale subsidiebedrag snel. In dat jaar werd het subsidiebedrag verhoogd tot circa 4,5 miljoen euro, terwijl het in 1995, zoals al vermeld, 3.900.000 euro bedroeg. In 2001 stemde een ruime meerderheid in de Tweede Kamer in met een motie waarin de regering werd opgeroepen om de subsidie voor de politieke partijen te verdubbelen naar ruim negen miljoen euro. Partijen moesten steeds meer investeren in de rekrutering en opleiding van hun kader en volksvertegenwoordigers, in informatie- en communicatietechnologie en in het betrekken van jongeren en allochtonen bij de politiek – en dat terwijl tegelijkertijd hun contributie-inkomsten terugliepen als gevolg van dalende ledentallen. De regering nam het voorstel over: de subsidie werd met terugwerkende kracht verhoogd tot 6,8 miljoen euro per 1 januari 2001 en vervolgens naar ongeveer tien miljoen euro in 2002. Met ingang van 2004 werd de subsidie weer verhoogd, dit keer met vijf miljoen euro, naar ongeveer vijftien miljoen euro. Deze verhoging vloeide voort uit het in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Balkenende opgenomen voornemen om de representatieve democratie te versterken.[41] De middelen zouden nodig zijn om de intermediaire functie van de partijen te versterken. In 2016 bedroeg het totale subsidiebedrag ruim 16,6 miljoen euro.

Door de introductie van de subsidiëring van de politieke partijen – eerst hun neveninstellingen, later de partijen zelf, is het aandeel van de overheidssubsidie in hun totale inkomsten gestaag toegenomen. In 1989 ging het om 19%, in 2000 om 26% en in 2017 om 31%. Het contributie-aandeel daarentegen daalde van 59% in 1989 naar 46% in 2000; in 2016 bedroeg het 37%.[42] In tabel 1.3.3 wordt een overzicht gegeven van de verschillende inkomstenbronnen per partij in 2016.

[40] Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 211 (citaat), 220.

[41] Regeerakkoord tweede kabinet-Balkenende, *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66* (Den Haag, 2003), 2.

[42] De gegevens zijn voor 1989 zijn ontleend aan het rapport van de Commissie subsidiëring politieke partijen, *Waarborg van kwaliteit*, 34; en voor 2000 aan de notitie 'Herijking Wet subsidiëring politieke partijen'. De gegevens voor 2016 zijn gebaseerd op een berekening van de evaluatiecommissie, op basis van gegevens die zijn verstrekt door het ministerie van BZK. Het valt bepaald niet uit te sluiten dat de interpretaties van de jaarverslagen van de partijen en de berekeningen die aan deze percentages ten grondslag liggen in de verschillende peiljaren uiteenlopen; het gaat hier dan ook meer op de trend dan om de exacte percentages.

Tabel 1.3.3 **Inkomsten nationale partijorganisaties in 2016 (in %)**

	Contributie	Subsidie	Overig	Totaal (absoluut)
CDA	66	24	10	4.717.246
ChristenUnie	50	27	23	2.190.545
D66	63	27	10	3.741.687
DENK	31	69	1	235.002
GroenLinks	49	21	30	3.417.000
PvdA	49	40	11	9.324.361
PvdD	27	42	31	866.373
SGP	32	33	35	1.634.341
SP	8	40	52	10.410.555
VNL	6	93	1	282.574
VVD	35	31	34	7.700.229
50PLUS	20	68	2	383.614
Totaal	**37**	**32**	**31**	**44.903.527**

Bron: Berekening evaluatiecommissie op basis van gegevens van het ministerie van BZK.

Transparantie van giften

In de in 1999 in werking getreden Wspp was ook een bepaling opgenomen over de openbaarmaking van giften. Zoals de overheid lange tijd terughoudend was geweest ten aanzien van de subsidiëring van de politieke partijen, zo toonde zij zich traditioneel ook gereserveerd ten aanzien van het reguleren van giften aan en het sponsoren van partijen. De in 1990 ingestelde Commissie subsidiëring politieke partijen was bijvoorbeeld niet gevraagd hierover advies uit te brengen. Niettemin sprak de commissie zich hierover wel uit, waarmee zij het onderwerp in de politiek onder de aandacht bracht. Het derde kabinet-Lubbers kondigde in 1994 een wetsvoorstel aan dat wilde vastleggen dat alle giften van 500 gulden (227 euro) of meer door de partijen openbaar zouden worden gemaakt. Het ontwerp viel echter bij de partijen niet in goede aarde; zij meenden dat hen teveel beperkingen zouden worden opgelegd en achtten de regeling 'in strijd met het beginsel van vrije partijvorming'.[43] De partijen waren later wel bereid afspraken te maken met de minister van BZK. Volgens dit 'Convenant inzake de giften aan politieke partijen' moesten de partijen giften boven de 10.000 gulden (4537,80 euro)openbaar maken. Juridisch afdwingbaar was de overeenkomst overigens niet.

Deze betrekkelijke vrijblijvendheid was mede reden dat in de Wspp de partijen alsnog verplicht werden giften van 10.000 gulden openbaar te maken (na de invoering van de euro werd dit bedrag 4.537,80 euro), wanneer deze afkomstig waren van rechtspersonen (maatschappelijke organisaties, bedrijven). De wettelijke regeling vertoonde een aantal opvallende hiaten: zo gold de openbaarmakingsverplichting niet voor natuurlijke personen die giften deden en waren neveninstellingen van de partijen die giften ontvingen er eveneens van uitgezonderd. Bovendien konden donerende rechtspersonen die niet met naam en toenaam vermeld wilden worden, volstaan met een omschrijving van de sector waarin hun organisatie of instelling actief was (zoals 'bedrijfsleven'). Verder voorzag de wet niet in de openbaarmaking van sponsorbijdragen en ontbrak een toezicht- en sanctieregime. De gebrekkige regeling weerspiegelde zo de traditionele geneigdheid van veel kabinetten zich op dit terrein terughoudend op te stellen. Vanzelfsprekend werden de gevaren van oneigenlijke en onzichtbare beïnvloeding van partijen door giften wel gezien, maar de donaties werden tegelijk beschouwd als een blijk van de maatschappelijke verankering van de partijen. Daarnaast zou het stringent reguleren van financiële bijdragen de grondwettelijke vrijheid van vereniging beperken.

In de Tweede Kamer kwam na de totstandkoming van de Wspp de regeling van giften en sponsorbijdragen echter al snel weer aan de orde als gevolg van de weinig transparante wijze waarop partijen als Leefbaar Nederland en de LPF in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 donaties verwierven. In dezelfde periode bracht het tweede kabinet-Kok de al eerder genoemde Herijkingsnotitie uit, waarin het voorstelde de regels ten aanzien van de openbaarmaking van giften aanzienlijk aan te scherpen en ook te betrekken op sponsoring. De regering dacht zelfs aan een maximering van dergelijke bijdragen tot een bedrag van 10.000 euro per individuele donateur per jaar. Het tweede kabinet-Balkenende ging ver mee met de voorstellen uit de Herijkingsnotitie en kondigde in 2004 een wetsvoorstel aan, maar daarna bleef het lange tijd stil. Ook nadat er in 2008 een kritisch rapport was verschenen van de zogeheten Group of States against Corruption (GRECO) van de Raad van Europa, bleef een wetsvoorstel nog enige tijd uit.[44] In dat rapport werd de Nederlandse regering onder meer gewezen op de gebrekkige wettelijke regulering van de transparantie van de private financiering (met name legaten, giften en sponsoring) van de Nederlandse partijen. In 2010 verscheen een tweede, eveneens kritisch rapport van GRECO, waarin werd geconstateerd dat er nog weinig was veranderd. Een jaar later diende het eerste kabinet-Rutte het voorstel van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) in, dat in 2012 door de Tweede Kamer werd aangenomen. Nadat ook de Eerste Kamer het had aanvaard, trad de wet in 2013 in werking. In hoofdstuk 3 wordt nader op de Wfpp ingegaan.

Slot

De van oudsher in Nederland bestaande terughoudendheid van de overheid ten aanzien van de politieke partijen is van grote invloed geweest op hun subsidiëring. Na de introductie in 1970 moesten de partijen het bijna drie decennia doen met uitsluitend steun voor enkele neveninstellingen. Pas in 1999 kwamen zij voor rechtstreekse subsidiëring in aanmerking. Vervolgens kregen de partijen geleidelijk aan de mogelijkheid om met deze middelen van

[43] Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 343.

[44] R. Nehmelman, 'Follow the money. Een verkennende analyse van het wetsvoorstel financiering politieke partijen', in: *Ars Aequi*, oktober 2012, 703-710.

de overheid vrijwel al hun activiteiten te financieren, tot aan de verkiezingscampagnes toe. Deze formele verruiming van de bestedingsvrijheid had als doel statelijke inmenging in de partijen zoveel mogelijk te voorkomen. Opmerkelijk genoeg was eerder, in het tijdperk van indirecte subsidiëring, met dezelfde argumentatie het stelsel van een beperkt aantal doeluitkeringen gerechtvaardigd. Ook ten aanzien van de hoogte van de subsidie voor de partijen speelde de traditioneel gereserveerde opstelling van de overheid een rol. In de afgelopen kleine vijftig jaar is het totaalbedrag dat jaarlijks aan subsidies is verstrekt weliswaar aanzienlijk gestegen – doorgaans op initiatief van partijvoorzitters of Tweede Kamerfracties –, maar een vergelijking met andere Westerse landen laat zien dat de subsidie voor de Nederlandse partijen bescheiden is (zie tabel 4.2.2).

Het motief voor de procedurele wijzigingen van de subsidieregeling in de richting van *lump sum* financiering en voor de verhoging van de uitgekeerde bedragen kwam er doorgaans op neer dat de partijen in het electorale en politieke proces in staat moesten worden gesteld hun intermediaire functie tussen samenleving en staat op adequate wijze te vervullen. Deze rol van de partijen werd cruciaal geacht voor het functioneren van de representatieve democratie. Dat betekende eveneens dat de partijen financieel niet te afhankelijk mochten worden van de overheid, wat mede de internationaal gezien relatief lage subsidiebedragen verklaart. Ook dienden de partijen zoveel mogelijk gestimuleerd te worden in de maatschappij geworteld te blijven – vandaar het *matching funds*-systeem voor de wetenschappelijke bureaus in de periode 1970-1992, het vereiste dat de PJO's en later ook de partijen zelf een minimumaantal leden moeten hebben, de introductie van het ledental in de toekenning van de subsidie in 2004, alsmede de in verhouding lage subsidiebedragen. Deze overweging was ook van invloed op de betrekkelijk late en aanvankelijk weinig robuuste regeling van de openbaarmaking van giften en andere vormen van private financiering van politieke partijen. Dit had aan de ene kant te maken met de al vaker genoemde terughoudendheid van de overheid, die meende dat strikte regelgeving in dezen zou indruisen tegen de grondwettelijke verenigingsvrijheid, die ook voor partijen geldt. Aan de andere kant werden schenkingen aan partijen beschouwd als een uiting van maatschappelijke verankering, waartegen geen al te grote belemmeringen moesten worden opgeworpen.[45] Aldus wordt het proces van de regeling van de subsidiëring en meer algemeen de financiering van partijen gekenmerkt door het streven om enerzijds een te grote afhankelijkheid van de staat te voorkomen en anderzijds voldoende maatschappelijke inbedding te stimuleren.

1.4 Slot

Als gevolg van de in paragraaf 1.2 geschetste processen als ontzuiling, individualisering en secularisatie is de binding van politieke partijen met de samenleving sinds de jaren zestig van de vorige eeuw afgenomen en daarmee hun intermediaire functie onder druk komen te staan. De partijen zijn meer op zichzelf aangewezen: zij ontberen de vanzelfsprekende steun van maatschappelijke organisaties en media, zoals dat ten tijde van de verzuiling het geval was, en kunnen minder rekenen op de steun van de kiezer – zowel wat betreft zijn stem als zijn bereidheid om lid te worden of te blijven. Steun van de overheid werd noodzakelijk geacht om de partijen te faciliteren bij het uitvoeren van hun essentiële functies.

De commissie stelt met instemming vast dat de rechtstreekse subsidiëring van de politieke partijen anno 2018 niet meer ter discussie staat. Zij meent dat het een publiek belang is dat partijen zo optimaal mogelijk zijn toegerust voor hun rol en functies in het proces van politieke wilsvorming, en dat hun onafhankelijkheid daarbij is gewaarborgd. Wanneer partijen door veranderende maatschappelijke omstandigheden niet in staat zijn zelf volledig de benodigde middelen voor deze taken bijeen te brengen, dan is het gewicht van het publieke belang naar de mening van de commissie zodanig groot dat het aan de overheid is om hen in dit opzicht bij te staan. Door subsidiëring kan ook worden tegengegaan dat partijen gevoelig worden voor oneigenlijke beïnvloeding door private donoren. Bovendien valt het gezien het genoemde publieke belang niet in te zien waarom een relatief kleine groep kiezers als de partijleden alleen de kosten zouden moeten dragen van het functioneren van de politieke partijen. De bijdrage die de partijen gezamenlijk leveren aan de werking van de representatieve democratie komt in beginsel ten goede aan alle kiezers, waarmee hun partiële financiering uit de publieke middelen volgens de commissie gerechtvaardigd is. Dit geldt overigens niet alleen voor de landelijke partijen, maar ook voor de partijen die actief zijn op subnationaal niveau, zoals de provincies, waterschappen en gemeenten, die tot nu toe niet in aanmerking komen voor subsidiëring. In het volgende hoofdstuk wordt op hun positie ingegaan.

[45] Commissie subsidiëring politieke partijen, *Waarborg van kwaliteit*, 44.

Hoofdstuk 2
Politieke partijen in het decentraal bestuur

De Wet financiering politieke partijen (Wfpp) betreft de politieke partijen die actief zijn in het nationale bestuur. Alleen de verplichting van het giftenreglement geldt ook voor partijen die alleen actief zijn in de lokale of provinciale politiek, of in de waterschappen. Het uitgangspunt van achtereenvolgende kabinetten was dat iedere bestuurslaag zelf verantwoordelijk is voor de politieke partijen die op het betreffende bestuursniveau actief zijn. Zo heeft de Europese Unie een verordening voor de financiering van Europese politieke partijen en is op nationaal niveau de Wfpp van kracht. Het is daarmee aan de decentrale overheden om al dan niet maatregelen te treffen voor de financiering van de partijen die op hun niveau werkzaam zijn. In de praktijk zijn er echter geen voorbeelden bekend van decentrale overheden die hiertoe de afgelopen jaren zijn overgegaan. Er is daarom al lange tijd discussie over de vraag of de Rijksoverheid een rol heeft bij het introduceren van een subsidieregeling ten behoeve van deze subnationale partijen.[46] Dat geldt ook voor de vraag of er al dan niet wetgeving moet komen die de overige inkomsten van de partijen reguleert. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wfpp is hier reeds uitvoerig over gedebatteerd, waarbij er onder meer gesproken is over het belang van het transparant maken van de financieringsstromen van de subnationale partijen enerzijds en het voorkomen van teveel administratieve lasten voor deze partijen anderzijds. Uiteindelijk bleek dat er op dat moment geen Kamermeerderheid voor uitgebreide regelgeving op dat gebied was. Een amendement van het CDA dat tot strekking had om alle politieke partijen met ten minste één zetel in de Tweede Kamer, Eerste Kamer, Provinciale Staten, gemeenteraden, deelraden en Algemene Besturen van een waterschap te verplichten om een giftenreglement op te stellen haalde wel een meerderheid, met als gevolg dat een dergelijk reglement in de Wfpp werd opgenomen.

Gelet op dit debat en op een aantal ontwikkelingen in het decentraal bestuur is de evaluatiecommissie bij haar instelling verzocht om ook advies uit te brengen over de financiering van de politieke partijen in het decentraal bestuur. In dit hoofdstuk zal allereerst aandacht worden besteed aan een aantal algemene ontwikkelingen in het decentraal bestuur. Vervolgens zal er een beeld worden geschetst van de verschillende soorten subnationale partijen en de provinciale en lokale afdelingen van de landelijke partijen, waarna een vergelijking volgt die is toegespitst op de lokale partijen en de lokale afdelingen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele concluderende opmerkingen, die in hoofdstuk 4 nader worden uitgewerkt in concrete aanbevelingen.

2.1 Ontwikkelingen in het decentraal bestuur

Sinds de introductie van de eerste subsidieregelingen voor aan politieke partijen verwante instituten op het nationale niveau aan het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw is het decentraal bestuur, en daarmee ook de lokale politiek, sterk veranderd. In de eerste plaats is het aantal gemeenten als gevolg van een groot aantal gemeentelijke herindelingen gedaald van bijna 1000 halverwege de jaren zestig naar 380 in 2018. Het gemiddeld aantal inwoners van een gemeente is daardoor fors toegenomen. Dit proces werd door de groei van de bevolking in dezelfde periode versterkt. In het provinciaal bestuur zijn er geen noemenswaardige herindelingen geweest, afgezien van de komst van de nieuwe provincie Flevoland in 1986. Het gemiddeld aantal inwoners per provincie is vanzelfsprekend eveneens door de bevolkingsgroei toegenomen. Het aantal waterschappen daalde verhoudingsgewijs nog veel sterker dan het aantal gemeenten: van bijna 2500 in 1955 naar 21 in 2018. In de tweede plaats geldt met name voor het gemeentelijk bestuur dat het takenpakket als gevolg van een aantal decentralisaties zwaarder en complexer is geworden. Op de derde plaats is het in 2002 (voor de gemeenten) en 2003 (voor de provincies) ingevoerde dualistisch stelsel van invloed geweest op het functioneren van het lokaal en provinciaal bestuur.

Vanzelfsprekend zijn ook de in hoofdstuk 1 geschetste ontwikkelingen die zich op het landelijk niveau hebben voorgedaan, van invloed op de politieke partijen in het decentraal bestuur. Dit betreft allereerst de opkomst van enkele nieuwe landelijke partijen die ook lokaal actief zijn, en de sterke groei van het aantal lokale partijen. In tabel 2.1.1 worden deze ontwikkelingen bij de gemeenteraadsverkiezingen in de periode 1998-2014 weergegeven.

Zoals blijkt uit tabel 2.2.1 is het aantal raadszetels van de lokale partijen in de periode 1998-2014 met twaalf procentpunt gegroeid naar bijna 35% van het totaal. Het aantal wethouders van de lokale partijen is in dezelfde periode eveneens flink toegenomen, naar 30% in 2010.[47] Een tweede relevante ontwikkeling is de substantiële daling van het aantal leden van de landelijke partijen. Deze afname vertaalt zich vrijwel één-op-één door naar het lokale niveau: nagenoeg alle leden van de landelijke partijen zijn immers ook lid van een lokale afdeling.

[46] Met het begrip subnationale politieke partijen wordt gedoeld op lokale partijen, provinciale partijen en waterschapspartijen.

[47] Ministerie van BZK, *Staat van het Bestuur* (Den Haag, 2014), 200.

Tabel 2.1.1 Uitslagen gemeenteraadsverkiezingen, 1998-2014

	1998	%	2002	%	2006	%	2010	%	2014	%
CDA	2462	23,7	2326	23,9	1991	20,8	1686	18,2	1580	17,4
ChristenUnie	393	3,8	316	3,3	366	3,8	353	3,8	384	4,2
D66	475	4,6	296	3,1	164	1,7	554	6,0	837	9,2
GroenLinks	451	4,4	452	4,7	429	4,5	448	4,8	361	4,0
Kleine partijen*)							88	1,0	42	0,5
Lokale partijen	2369	22,8	2868	29,5	2669	27,9	2824	30,4	3159	34,8
PvdA	1929	18,6	1490	15,3	2055	21,5	1343	14,5	880	9,7
SGP	256	2,5	218	2,2	210	2,2	217	2,3	230	2,5
SP	185	1,8	168	1,7	311	3,3	273	2,9	458	5,0
VVD	1852	17,9	1581	16,3	1360	14,2	1501	16,2	1156	12,7
Totaal	**10.372**	**100,0**	**9715**	**100,0**	**9555**	**100,0**	**9287**	**100,0**	**9087**	**100,0**

*) In deze categorie zijn ook de zetels opgenomen die de PVV bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 en 2014 behaalde in Almere en Den Haag, de enige gemeenten waar zij deelnam aan de verkiezingen.

Bron: Ministerie van BZK, *Staat van het Bestuur* (Den Haag, 2014), 197.

2.2 De verschillende typen partijen in het decentraal bestuur

Lokale afdelingen van de landelijke politieke partijen

De lokale afdelingen van de landelijke politieke partijen verschillen sterk van elkaar. Dit betreft niet alleen de vanzelfsprekende ideologische variëteit, ook hun organisatiegraad (dat wil zeggen: het percentage kiezers dat lid is van een afdeling) en financiële positie lopen uiteen. Een afdeling van een grote partij in een stad als Amsterdam of Den Haag laat zich dan ook amper vergelijken met een afdeling van een kleine partij in een gemeente als Simpelveld of Terschelling. Ondanks deze verschillen zijn er wel een aantal ontwikkelingen te duiden. Zo is het evident dat de dalende ledentallen van met name de grote landelijke partijen direct hun weerslag hebben op de ledentallen van hun afdelingen. Hoewel deze trends natuurlijk niet voor alle afdelingen gelden – zo gaf in 2014 11% van de VVD-afdelingen aan in de voorgaande vier jaren leden te hebben gewonnen, terwijl de landelijke VVD in die periode een fors aantal leden had verloren – heeft het merendeel van de afdelingen de gevolgen van het ledenverlies van de landelijke partijen ondervonden.[48] Opmerkelijk is dat dit echter niet of nauwelijks blijkt uit het gemiddeld aantal leden per afdeling in de jaren 2006, 2010 en 2014: dit zou namelijk min of meer gelijk zijn gebleven. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat het aantal gemeenten in deze periode gedaald is, van 458 in 2006 naar 403 in 2014. Dit zal in de meeste gevallen hebben betekend dat ook de afdelingen van de partijen in de heringedeelde gemeenten met elkaar gefuseerd zijn. Hierdoor is het aantal leden 'verdeeld' over minder afdelingen en dit heeft een positieve uitwerking op het gemiddeld aantal leden van een afdeling.

Afdelingen kunnen ook in formeel opzicht van elkaar verschillen, als gevolg van de wijze waarop de landelijke partijen georganiseerd zijn. In een onderzoek naar de financiering van de politieke partijen op subnationaal niveau wordt dit onderscheid als volgt gedefinieerd: in centraal georganiseerde partijen maken afdelingen deel uit van één partij (één vereniging, met één KvK-nummer). Afdelingen zijn daarmee geen zelfstandige rechtspersoon. In de beide decentraal georganiseerde partijen in de landelijke politiek, de SGP en de ChristenUnie, zijn afdelingen wel een zelfstandige rechtspersoon.[49] De gemiddelde inkomsten van de afdelingen van de centraal georganiseerde landelijke partijen lagen in 2013 op een bedrag van 5033 euro, voor de twee decentraal georganiseerde landelijke was dit ruim 4200 euro. De afdeling van een centraal georganiseerde landelijke partij ontving in 2013 gemiddeld 386 euro aan giften (8% van hun inkomsten), voor de afdeling decentraal georganiseerde landelijke partijen was dit 537 euro (13% van hun inkomsten).

[48] G. Voerman en M. Boogers, *Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014. Kandidaatstellingsproblemen vergeleken en verklaard* (Groningen/Enschede, 2014), 9.

[49] Necker van Naem, *Onderzoek Wet financiering politieke partijen. Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau* (Den Haag, 2013), 7. De lokale partijorganisaties van de SGP en de ChristenUnie heetten van oudsher kiesverenigingen, die alle rechtspersoonlijkheid hadden. In beide partijen zijn zij omgevormd tot afdelingen. In de SGP gebeurt dit sinds 2015 en op vrijwillige basis. De nieuw gevormde afdelingen hebben niet langer zelf rechtspersoonlijkheid. Per 1 januari 2016 zijn de kiesverenigingen in de ChristenUnie omgedoopt tot lokale afdeling, maar zij zijn wel alle afzonderlijke rechtspersonen gebleven. Met dank aan Menno van Hulst en Johan van Berkum, directeur van respectievelijk het partijbureau van de ChristenUnie en de SGP.

Lokale partijen

Evenals bij de lokale afdelingen van de landelijke partijen bestaat er een grote diversiteit aan lokale partijen. Sommige van hen bestaan al tientallen jaren, andere zijn pas net voor de laatste gemeenteraadsverkiezingen opgericht. Zo zijn er ook lokale partijen die ruime bestuurservaring hebben, waar andere enkel als oppositiepartij hebben gefungeerd. Ook de grootte van de gemeente waar een lokale partij actief is, is van invloed op hun organisatie en functioneren. Het spreekt dan ook voor zich dat er grote verschillen zijn tussen een partij als Leefbaar Rotterdam, die de grootste partij in Rotterdam is en verantwoordelijkheid draagt voor het besturen van deze stad, en een lokale partij die in een kleine gemeente met een paar zetels in de oppositie zit. Een aanvullend onderscheid is dat er lokale partijen zijn die deel uitmaken van een bredere landelijke beweging, bijvoorbeeld de Leefbaar-partijen, en 'zuiver' lokale partijen. Lokale partijen zijn er derhalve in allerlei soorten en maten; dé lokale partij bestaat dan ook niet. Zij zijn ideologisch ook meestal moeilijk te plaatsen. Waar op landelijk niveau de partijnaam vaak al een indicatie geeft van de ideologische achtergrond van een politieke partij, is dat voor lokale partijen anders. Namen als Gemeentebelangen, Algemeen Belang en in iets mindere mate 'Leefbaar' zeggen immers niet direct waar een partij voor staat. In 2006, het jaar waaruit het laatste grote onderzoek naar lokale politieke partijen dateert, had nog geen 10% van de lokale partijen een naam waarin het ideologisch profiel tot uitdrukking kwam.[50] In dat onderzoek zijn de lokale partijen ingedeeld in drie verschillende categorieën:

- Lokalistische partijen: deze partijen zijn primair gericht op de kwaliteit van het gemeentebestuur en de lokale democratie, alsmede het behoud van het eigen karakter van de gemeente. Ongeveer de helft van de lokale partijen viel in 2006 in deze categorie.
- Protestpartijen: deze partijen laten zich leiden door protest tegen een bepaald gemeentelijk besluit, of door onvrede over het lokaal bestuur. In 2006 betrof dit ruim een kwart van de lokale partijen.
- Belangenpartijen: deze partijen zijn gericht op het behartigen van de belangen van een specifieke groep burgers. In 2006 behoorde bijna een kwart van de lokale partijen tot deze categorie.[51]

Naast de ideologische verscheidenheid zijn er ook grote verschillen in onder meer de ledentallen en de inkomsten van de lokale partijen. Het gemiddeld aantal leden van lokale partijen lag in 2014 op bijna 60, uiteenlopend van 49 in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners tot 101 in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Het aandeel actieve leden bedroeg in 2014 ruim 43%, hetgeen neerkomt op een gemiddeld aantal actieve leden van 19.[52]

Ondanks hun behoorlijke electorale groei hebben de lokale partijen, evenals de landelijke partijen zoals hiervoor werd aangegeven, te maken gekregen met ledenverlies. Het gemiddelde ledental van lokale partijen nam af van 72 in 2006 naar 60 in 2014. Dit is een daling van bijna 17%.[53] Het aantal actieve leden is eveneens gedaald. Uit onderzoek uit 2013 blijkt dat het gemiddeld inkomen van de lokale partijen destijds op 3233 euro lag.[54] In dat jaar ontvingen zij gemiddeld 164 euro aan giften, hetgeen ongeveer 5% van hun totale inkomsten is. Het overgrote deel van hun inkomsten bestond uit contributies van leden (80% van de lokale partijen ontving contributies van leden) en afdrachten van volksvertegenwoordigers (65% van de lokale partijen ontving afdrachten van hun raadsleden).[55]

Provinciale partijen

Vergelijkbaar met de lokale partijen in de gemeenteraden zijn in de Provinciale Staten provinciale partijen actief. Bij de Statenverkiezingen van 2015 wonnen de provinciale partijen samen vijftien van de 570 statenzetels (2,6%). In vijf provincies (Flevoland, Gelderland, Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland) heeft geen provinciale partij zitting in de Staten. Alleen in de provincie Fryslân maakt een provinciale partij (de Fryske Nasjonale Partij, FNP) deel uit van het college van Gedeputeerde Staten. Het relatieve belang van de provinciale partijen is in die zin beduidend kleiner dan dat van de lokale partijen. Het totaal aantal leden van de provinciale partijen is, net zoals bij de lokale partijen het geval is, niet exact bekend. De in de Eerste Kamer vertegenwoordigde Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF), een partij die bestaat uit een aantal provinciale politieke partijen, had op 1 januari 2016 1117 leden in de zin van de Wfpp.[56] Echter, niet alle provinciale partijen zijn aangesloten bij de OSF; het totaal aantal leden van de provinciale partijen zal dan ook hoger zijn dan het genoemde aantal. Voor zover bekend zijn er geen provincies die een subsidieregeling voor deze partijen hebben. Vanwege het feit dat de OSF op basis van de Wfpp in aanmerking komt voor subsidie, ontvangt een aantal provinciale partijen echter wel indirect subsidie doordat de OSF projecten van deze partijen financiert.

Waterschapspartijen

Sinds 2008 worden de verkiezingen voor de Algemene Besturen van de waterschappen niet langer gehouden op basis van een personenstelsel (waarbij kandidaten zich individueel verkiesbaar stellen), maar van een lijstenstelsel. Dat opende de weg voor politieke partijen om aan deze verkiezingen deel te nemen – niet alleen gevestigde landelijke partijen, maar ook speciaal hiervoor opgerichte waterschapspartijen. Bij de waterschapsverkiezingen van 2015 (die gelijk met de Provinciale Statenverkiezingen werden gehouden) behaalden deze partijen circa 15% van de uitgebrachte

[50] M. Boogers, P. Lucardie en G. Voerman, *Lokale politieke groeperingen. Belangenbehartiging, protest en lokalisme* (Groningen/Tilburg, 2006), 14.

[51] Ibidem, 20 en 21.

[52] Voerman en Boogers, *Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen*, 9.

[53] Het totale aantal leden van de lokale partijen is niet bekend, doordat hun ledentallen niet landelijk worden bijgehouden.

[54] Necker van Naem, *Onderzoek Wet financiering politieke partijen*, 32.

[55] Ibidem, 35.

[56] De OSF is een vereniging die verbonden is met de gelijknamige fractie in de Eerste Kamer. De OSF heeft geen individuele leden; haar leden in de zin van de Wfpp zijn de leden van de provinciale partijen die zich bij de OSF hebben aangesloten.

stemmen. Naast de regionale waterschapspartijen zijn er in de waterschappen twee landelijke waterschapspartijen actief. Water Natuurlijk (dat gesteund wordt door D66 en GroenLinks, die beide niet zelfstandig deelnemen aan de waterschapsverkiezingen) werd in 2015 met 84 van de 464 zetels zelfs de grootste partij bij de waterschapsverkiezingen. De Algemene Waterschapspartij, die juist afstand wil houden van de landelijke partijen, behaalde 29 zetels. Voor zover bekend zijn er geen waterschappen die een subsidieregeling voor politieke partijen hebben.

Overige partijen in het decentraal bestuur

Naast de lokale partijen en de lokale afdelingen van landelijke partijen zijn er ook samenwerkingsverbanden van politieke partijen die niet geheel onder één van deze noemers kunnen worden geplaatst. Het gaat hier ten eerste om electorale allianties van lokale afdelingen of provinciale organisaties van landelijke politieke partijen, die vaak worden gevormd in gemeenten of provincies waar onder de kiezers relatief weinig steun voor hen afzonderlijk bestaat. Voorbeelden hiervan zijn progressieve kieslijsten, die vaak een samenwerking tussen (in wisselende samenstelling) D66, GroenLinks en de PvdA zijn. Ook de ChristenUnie en de SGP nemen in een aantal gemeenten met één gezamenlijke lijst deel aan de raadsverkiezingen. Naast deze samenwerkingsverbanden komt het soms ook voor dat een landelijke partij samenwerkt met een lokale partij. Zo hebben Leefbaar Rotterdam en Forum voor Democratie voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 een alliantie gevormd.

2.3 Lokale partijen en de lokale afdelingen van landelijke partijen: een vergelijking

Uit het bovenstaande is al duidelijk geworden dat de lokale partijen en de lokale afdelingen van de landelijke partijen op een aantal wezenlijke punten van elkaar verschillen. Dit betreft allereerst het gemiddeld aantal leden. Zoals blijkt uit tabel 2.3.1 hebben de lokale awfdelingen van de landelijke partijen gemiddeld aanzienlijk meer leden dan de lokale partijen.

Tabel 2.3.1 Ontwikkeling aantal partijleden in het lokaal bestuur, 2006-2014

	2006		2010		2014	
	G	%	G	%	G	%
Lokale partij	72	100	62	86,2	60	82,4
Afdeling landelijke partij	140	100	158	113,1	145	103,6
Totaal	**130**	**100**	**143**	**109,8**	**117**	**89,8**

G = Gemiddeld aantal partijleden (afgerond)

% = Procentuele ontwikkeling aantal partijleden in de periode 2006-2014

Bron: G. Voerman en M. Boogers, *Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014. Kandidaatstellingsproblemen vergeleken en verklaard* (Groningen/Enschede, 2014), 10.

Het aantal actieve leden ligt beduidend dichter bij elkaar (gemiddeld 25 voor de lokale afdelingen van de landelijke partijen, tegenover 19 voor de lokale partijen). Dit vloeit voort uit het feit dat het percentage actieve leden bij de lokale partijen aanzienlijk hoger ligt: in 2014 was 43,9% van de leden van lokale partijen actief lid, bij de afdelingen van de landelijke partijen was dit 'slechts' 25,8%.[57] Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veel leden van de afdelingen primair lid zijn geworden van de landelijke partij en daarom waarschijnlijk minder of geen belangstelling voor de lokale politiek hebben. Leden van de lokale partijen zullen daarentegen vrijwel allemaal vanwege een bepaalde betrokkenheid bij de lokale politiek lid zijn geworden en daardoor ook eerder bereid zijn om zich actief voor de partij in te zetten. Op financieel gebied is er eveneens een verschil tussen de inkomsten van de lokale partijen en van de afdelingen van de landelijke partijen. Bij de afdelingen ging het in 2013 om een gemiddeld bedrag van 5033 euro, versus 3233 euro voor de lokale partijen.

Naast deze organisatorische en financiële verschillen wijken de lokale partijen en de afdelingen van landelijke partijen ook nog op enkele andere punten wezenlijk van elkaar af. Dit betreft op de eerste plaats het gegeven dat lokale partijen geen gebruik kunnen maken van de faciliteiten die een landelijke partij aan haar afdelingen biedt, zoals professionele ondersteuning, financiële bijstand en steun in natura. Bij dit laatste valt te denken aan het ter beschikking stellen van campagnemateriaal (waarbij moet worden aangetekend dat de afdelingen hier in veel gevallen wel voor moeten betalen), websites en meer algemeen ict-voorzieningen, ondersteuning bij de ledenadministratie en modelprogramma's voor gemeenteraadsverkiezingen, die de lokale afdelingen vervolgens zelf aan kunnen passen. Daarnaast bieden landelijke partijen allerlei opleidingen en leergangen aan waar hun lokale kader al dan niet tegen een vergoeding gebruik van kan maken. Voor lokale partijen bestaan dergelijke voorzieningen niet. Vanzelfsprekend kunnen de raadsleden en wethouders van lokale partijen, evenals hun collega's van de lokale afdelingen van landelijke partijen, wel gebruikmaken van het ondersteunings- en opleidingsaanbod van de gemeentelijke griffie. Tevens kunnen zij zich aansluiten bij belangenverenigingen als Raadslid.nu en de Wethoudersvereniging. Deze mogelijkheden betreffen echter de ondersteuning van de individuele volksvertegenwoordigers en bestuurders. De lokale partijen kunnen echter op geen enkele financiële bijstand aanspraak maken; zij staan in dit opzicht dan ook op achterstand ten opzichte van de lokale afdelingen van de landelijke partijen. Daar staat tegenover dat de lokale partijen anders dan de afdelingen niet direct worden beïnvloed door ontwikkelingen in de nationale politiek. De resultaten van de verkiezingen voor de gemeenteraden en de Provinciale Staten worden immers vaak in hoge mate bepaald door de populariteit van het kabinet en de nationale partijen. De uitslagen van deze 'tweede-orde-verkiezingen' zeggen dan ook betrekkelijk weinig over de prestaties van wethouders en raadsleden van de landelijke partijen in de voorafgaande raadsperiode. Voor lokale partijen

[57] Ibidem, 10.

speelt deze problematiek niet, hoewel onvrede over de landelijke politiek er natuurlijk wel toe kan leiden dat zij meer electorale steun verwerven.

2.4 Slot

Het decentraal bestuur is in de afgelopen decennia sterk veranderd, hetgeen van invloed is (geweest) op het functioneren van de aldaar actieve politieke partijen. In dezelfde periode hebben deze partijen evenals de partijen in het landelijk bestuur te maken gekregen met ledenverlies, met als gevolg toenemende problemen bij de rekrutering en selectie van raadskandidaten en hoogstwaarschijnlijk dalende contributie-inkomsten. Waar de landelijke partijen op financiële steun van de Rijksoverheid kunnen rekenen, geldt dat niet voor de partijen in het decentraal bestuur. Dit betekent niet alleen dat subnationale partijen geen subsidie ontvangen, maar ook dat er geen relatie is tussen de electorale steun voor de landelijke politieke partijen in het decentraal bestuur en de hoogte van hun totale subsidie. De landelijke partijen ontvangen immers uitsluitend subsidie op basis van hun zeteltal in de Eerste of Tweede Kamer. De positie van de lokale afdelingen van de landelijke partijen is anders dan die van de lokale partijen: zij ontvangen (financiële) steun van hun landelijke partij, zoals dat ook enigszins vergelijkbaar geldt voor de provinciale partijen die zijn aangesloten bij de OSF. De lokale partijen beschikken niet over een dergelijke inkomstenbron. Gelijktijdig is het electorale aandeel van de lokale partijen sterk toegenomen en dragen zij steeds vaker bestuursverantwoordelijkheid – niet alleen in de kleinere, maar ook in grotere gemeenten, met meer taken en verantwoordelijkheden dan weleer.

Het belang van de subnationale politieke partijen is derhalve sterk toegenomen. Evenals het geval is bij de partijen in het nationale bestuur geldt hier dat er naar het oordeel van de commissie niet zozeer sprake is van functieverlies, maar van functieverandering: ook in het decentraal bestuur vervullen politieke partijen nog steeds de rol van intermediair tussen burgers en de overheid. De wijze waarop zij hieraan invulling kunnen geven staat echter evenals bij de landelijke partijen onder druk; hun intermediaire positie moet daarom worden versterkt. De commissie ziet hier ten principale geen verschil tussen de verantwoordelijkheid van de overheid voor de partijen in het decentraal bestuur en die in het nationale bestuur. Zij huldigt het standpunt dat de overheid zich terughoudend dient op te stellen ten aanzien van de politieke partijen, maar meent ook dat de overheid de politieke partijen die actief zijn op decentraal niveau in staat moet stellen om zo optimaal mogelijk te functioneren, zodat deze hun wezenlijke functies in de representatieve democratie kunnen blijven vervullen.

Dit sluit ook aan op het voornemen van het derde kabinet-Rutte om ‘de versterking van de voorbereiding, opleiding en toerusting van de leden van gemeenteraden en Provinciale Staten’ te ondersteunen.[58] Naar het oordeel van de commissie is het niet goed denkbaar dat deze ambitie kan worden verwezenlijkt zonder de positie van de politieke partijen in het decentraal bestuur te versterken. Op deze wijze kan tegelijk het structurele verschil in de financiële uitgangspositie tussen lokale partijen en lokale afdelingen van landelijke partijen worden verkleind, zoals enkele jaren geleden ook is geadviseerd door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob).[59] Die laatste categorie ontvangt immers vrijwel altijd (financiële) steun van de door de overheid gesubsidieerde landelijke partij en is daardoor in het voordeel ten opzichte van de lokale partijen. Hoewel deze voorsprong voor een deel inherent is aan de verwevenheid van de afdelingen met hun landelijke partijorganisatie, is de commissie van mening dat een meer gelijk speelveld de werking van de lokale democratie ten goede zal komen.

Gezien de in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen zijn er volgens de commissie goede redenen om daarbij door de overheid financiële steun te laten bieden. Ook is zij van oordeel dat regelgeving wenselijk is betreffende de overige inkomsten van de partijen in het decentraal bestuur. Door het toegenomen belang van het decentraal bestuur is het risico op (de schijn van) financiële beïnvloeding van partijen groter geworden. De commissie wijst hierbij op de actuele discussie over de zogeheten ondermijning van het lokaal bestuur. Hoewel zij geen aanwijzingen heeft dat de politieke partijen hierdoor worden geraakt, bestaat dit risico natuurlijk wel. Gezien deze ontwikkelingen acht de commissie het noodzakelijk dat de transparantie ten aanzien van de inkomsten van de partijen wordt vergroot. De commissie denkt niet dat dit doel via het bestaande verplichte giftenreglement kan worden verwezenlijkt en dringt aan op striktere regelgeving. In een toekomstbestendige Wet financiering politieke partijen moeten daarom niet alleen regels worden opgenomen voor de subsidiëring van politieke partijen in het decentraal bestuur, maar ook voor de overige inkomsten van deze partijen.

[58] Regeerakkoord derde kabinet-Rutte, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie* (Den Haag, 2017), 7.

[59] Raad voor het Openbaar Bestuur, *15,9 uur. De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie* (Den Haag, 2016), 29.

Hoofdstuk 3
De Wet financiering politieke partijen

De Wet financiering politieke partijen (Wfpp) gaat over alles wat met de financiën van de in de Tweede en/of Eerste Kamer vertegenwoordigde politieke partijen te maken heeft. Ten eerste betreft de wet de regelgeving ten aanzien van de subsidiëring van de partijen door de overheid. Hierbij gaat het over vragen als wanneer een partij in aanmerking komt voor subsidiëring, welke activiteiten subsidiabel zijn, hoe hoog de subsidie is, hoe snel de subsidie wordt aangepast na Tweede Kamerverkiezingen, en hoe het proces voor het verkrijgen van subsidie geregeld is. Ten tweede behelst de wet de regels die worden gesteld aan de overige inkomsten van de politieke partijen en de openbaarmaking daarvan. Tot slot voorziet de wet in het toezicht op haar naleving. In dit hoofdstuk wordt in kort bestek uiteengezet hoe de Wfpp deze onderwerpen regelt en waar nodig welke argumenten de wetgever hiervoor heeft gebruikt.

3.1 De subsidie

Subsidiecriteria
Om voor subsidie in aanmerking te komen moet een politieke partij ten minste één zetel in de Eerste of Tweede Kamer hebben. De gedachte daarachter is dat een partij over een zekere mate van electorale steun dient te beschikken, alvorens zij voor subsidie in aanmerking komt. Dit heeft als consequentie dat alleen partijen die in het parlement vertegenwoordigd zijn in aanmerking komen voor subsidie op basis van de Wfpp. Een aanvullend subsidiecriterium is dat partijen ten minste 1000 leden moeten hebben die over vergader- en stemrecht beschikken en jaarlijks minimaal twaalf euro contributie betalen. Dit lidmaatschap moet ook blijken uit een uitdrukkelijke wilsverklaring van het lid. Anders dan bij de voorwaarde van ten minste één zetel in het parlement is tijdens de parlementaire behandeling van de Wfpp gedebatteerd over de eis van 1000 leden. Het toenmalige kabinet heeft besloten om deze conditie, die ook al in de Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) was opgenomen, te handhaven. De reden daarvoor was dat het kabinet er belang aan hechtte dat partijen ledenorganisaties zijn, waarbij de leden reële invloed hebben op de inhoud van het partijprogramma, de samenstelling van het partijbestuur en de samenstelling van de kandidatenlijsten voor de verkiezingen van de vertegenwoordigende organen. Daarnaast meende het kabinet dat maatschappelijke verbondenheid met en draagvlak van politieke partijen tot uitdrukking zouden komen in een partijlidmaatschap van enige omvang. Hoewel diverse fracties vragen hadden over de handhaving van de 1000-ledeneis ('Ging de regering niet voorbij aan de ontwikkeling dat politieke partijen niet altijd meer aan al deze criteria voldoen?'), werd het voorstel op dit punt niet aangepast. Evenmin werd, vanuit het belang dat door het toenmalige kabinet werd gehecht aan de onafhankelijke positie van de politieke partijen, aanleiding gezien om de eisen aan te scherpen die – weliswaar indirect – aan de interne democratie en organisatie van de partijen werden gesteld.

Subsidiabele activiteiten
Volgens de Wfpp zijn de volgende activiteiten van politieke partijen subsidiabel:
- politieke vormings- en scholingsactiviteiten
- informatievoorziening
- het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland en het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van die partijen
- politiek-wetenschappelijke activiteiten
- activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren
- het werven van leden
- het betrekken van niet-leden bij activiteiten van de politieke partij
- werving, selectie en begeleiding van politieke ambtsdragers
- activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes

Deze lijst omvat het hele spectrum van mogelijke activiteiten van de politieke partijen. Zij hebben dus een ruime vrijheid om de hun toegekende subsidie te besteden. De gedachte daarachter is dat de partijen zo onafhankelijk mogelijk van de overheid moeten kunnen opereren en vergaande inhoudelijke bemoeienis van de overheid met hen hier niet bij past. Deze keus hangt voor een belangrijk deel samen met de introductie van de overheidssubsidie voor de politieke partijen. Zoals in hoofdstuk 1 werd beschreven werden in eerste instantie uitsluitend enkele neveninstellingen gesubsidieerd. De reden daarvoor was dat de overheid zich verre van bemoeienis met de partijen wilde houden en daarom geen rechtstreekse subsidierelatie met hen aan wilde gaan. Directe subsidie voor de partijen volgde pas enkele decennia later. Een belangrijke voorwaarde daarbij was dat de overheidsbemoeienis met de partijen zo beperkt mogelijk zou blijven. De directe subsidiëring van de politieke partijen mocht er dus niet toe leiden dat de overheid inhoudelijke invloed op hun programma en/of activiteiten uit zou kunnen oefenen.

Indien politieke partijen bepaalde subsidiabele activiteiten in de in de Wfpp nader omschreven 'neveninstellingen' hebben ondergebracht, kunnen die eveneens subsidie aanvragen. Dit betreft de werkzaamheden van een politiek-wetenschappelijk bureau, een politieke jongerenorganisatie (PJO) en een instelling voor buitenlandse activiteiten. Hoewel deze zogeheten oormerking van de subsidie het effect heeft dat nieuwe politieke partijen bijvoorbeeld een wetenschappelijk instituut of een PJO oprichten om voor subsidie in aanmerking te komen en de overheid in die zin invloed op de organisatiestructuur van politieke partijen uitoefent, heeft zij

historisch gezien een andere reden, namelijk de hierboven vermelde reserves van de overheid om partijen rechtstreeks te subsidiëren. Overige neveninstellingen komen overigens niet in aanmerking voor subsidie.

Hoogte subsidie politieke partijen in 2016 en verdeling subsidie
In 2016 ontvingen de politieke partijen en hun neveninstellingen ruim 16,6 miljoen euro aan subsidie op basis van de Wfpp (inclusief de Matra-gelden). De totale subsidie is een vast bedrag dat jaarlijks wordt geïndexeerd conform de regels van de loon- en prijsbijstelling (de jaarlijkse tegemoetkoming voor de extra uitgaven van ministeries ten gevolge van loon- en prijsstijgingen). Uitzondering op de systematiek met de vaste bedragen zijn de basisbedragen voor de partijen en hun politiek-wetenschappelijke instituten. Hier is in beperkte mate sprake van een openeinderegeling, daar de totale hoogte van deze bedragen afhangt van het aantal partijen dat subsidie ontvangt en een wetenschappelijk instituut heeft. Stel bijvoorbeeld dat in jaar A elf partijen subsidie ontvangen, die ook allemaal een wetenschappelijk instituut hebben. Al deze partijen krijgen dan een bedrag van 175.000 euro als basisbedrag voor henzelf en een bedrag van 123.000 euro voor hun wetenschappelijk instituut. De overheid is hierdoor elf maal 175.000 euro (1.925.000 euro) en elf maal 123.000 euro (1.353.000 euro) 'kwijt' aan subsidie. In totaal is dit een bedrag van 3.278.000 euro. Indien in jaar B vervolgens dertien partijen met een wetenschappelijk instituut subsidie aanvragen, dan kost dit de overheid dertien maal 175.000 euro (2.275.000 euro) en dertien maal 123.000 euro (1.599.000 euro) aan subsidie. Dit is in totaal 3.874.000 euro. In vergelijking met jaar A is dit een verschil van 596.000 euro.

Het totaalbedrag wordt als volgt verdeeld (zie tabel 3.1.1):
- 10,9 miljoen euro voor de partijen zelf: iedere partij krijgt in een basisbedrag van 175.000 euro, een bedrag van bijna 51.000 euro per Kamerzetel (dat wil zeggen per zetel in de Tweede Kamer of – indien een partij geen Tweede Kamerzetels heeft – per zetel in de Eerste Kamer) en een bedrag per partijlid, dat wordt berekend door een totaalbedrag van ruim 1,9 miljoen euro te delen door alle leden van de politieke partijen die voor subsidie in aanmerking komen. In 2016 resulteerde dit in een bedrag van 7,40 euro per lid.
- 3,2 miljoen euro voor de politiek-wetenschappelijke instituten. Dit bedrag bestaat uit een basisbedrag van 123.000 euro en een bedrag van 12.600 euro per Kamerzetel.
- Bijna 990.000 euro voor de politieke jongerenorganisaties. Dit bedrag wordt verdeeld door twee bedragen van elk ruim 490.000 euro te delen door alle Kamerzetels van de partijen met een PJO, respectievelijk alle leden van de subsidie ontvangende PJO's.
- 1.540.000 euro voor de instellingen voor buitenlandse activiteiten. Dit bedrag is opgesplitst in een basisbedrag (dat wordt berekend door een totaalbedrag van 630.000 euro te delen door het aantal partijen met een instelling voor buitenlandse activiteiten) en een bedrag per Kamerzetel (dat wordt berekend door ruim 900.000 euro te delen door de Kamerzetels van de partijen met een instelling voor buitenlandse activiteiten).

Tabel 3.1.1 Schematische weergave beschikbare subsidie per onderdeel, 2016

Algemeen deel subsidie	
Basisbedrag	175.346
bedrag per Kamerzetel	50.858
totaalbedrag leden	1.919.939
Politiek-wetenschappelijk instituut	
Basisbedrag	123.153
bedrag per Kamerzetel	12.659
Politieke jongerenorganisatie	
botaalbedrag Kamerzetels	493.671
botaalbedrag leden PJO's	493.671
Instelling voor buitenlandse activiteiten	
botaalbedrag basisbedragen	631.413
totaalbedrag Kamerzetels	908.618

Toelichting: de cursieve bedragen zijn de totaalbedragen die worden gedeeld door het totale ledental, het totaal aantal Kamerzetels, het totaal aantal PJO-leden of het aantal politieke partijen met een instelling voor buitenlandse activiteiten.

Het totaal beschikbare subsidiebedrag ligt dus in hoge mate vast. De basisbedragen voor het algemene deel van de subsidie van de partijen en hun wetenschappelijke instituten vormen hier een uitzondering op, daar de totale hoogte hiervan afhangt van het aantal partijen en wetenschappelijke instituten die subsidie ontvangen.

Tabel 3.1.2 geeft voor 2016 de resulterende verdeling van de subsidie weer over de partijen en hun verschillende neveninstellingen. Uit deze tabel blijkt dat in 2016 dertien politieke partijen subsidie hebben ontvangen. Al deze partijen hadden een wetenschappelijk instituut, elf een politieke jongerenorganisatie en acht een instelling voor buitenlandse activiteiten.

Aanpassing subsidie na de Tweede Kamerverkiezingen
De hoogte van de subsidie wordt de eerste dag van de vierde maand na een verkiezing voor de Tweede Kamer aangepast aan de nieuwe zetelverdeling. De Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 hebben dus met ingang van 1 juli 2017 tot een wijziging van de subsidie op basis van de nieuwe zetelverdeling geleid. In de Wfpp wordt ook de situatie geregeld waarin een niet in de Eerste en/of Tweede Kamer vertegenwoordigde partij die aan de verkiezingen deelneemt ten minste één Kamerzetel verwerft: een dergelijke partij komt met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand voorafgaand aan de verkiezing in aanmerking voor subsidie. De maand waarin de verkiezingen vallen geldt hier als de eerste maand. Voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 was deze ingangsdatum dus 1 januari 2017. Tabel 3.1.3 geeft concreet de gevolgen weer van de zetelverschuivingen bij deze verkiezingen voor de partijen in 2017.

Tabel 3.1.2 Vastgestelde subsidiebedragen 2016

Partij	Algemeen deel	WI	PJO	IBA	Totaal
VVD	2.419.645	629.513	221.064	394.968	3.665.190
PvdA	2.320.062	572.395	185.478	363.364	3.441.299
SP	1.198.362	313.038	90.445	–	1.601.846
CDA	1.112.725	287.720	69.214	181.640	1.651.300
D66	959.869	275.061	174.402	173.739	1.583.071
CU	599.433	186.448	45.153	118.432	949.466
GL	516.240	173.789	41.290	110.531	841.849
SGP	546.124	161.130	116.262	102.630	926.146
PvdD	365.636	148.471	31.467	94.729	640.303
50PLUS	264.108	135.812	–	–	399.920
VNL	285.360	148.471	–	–	433.831
DENK	118.748	31.800	12.567	–	163.114
OSF	234.465	135.812	–	–	370.277
Totaal	**10.940.779**	**3.199.460**	**987.342**	**1.540.031**	**16.667.612**

WI = wetenschappelijk instituut

PJO = politieke jongerenorganisatie

IBA = instelling voor buitenlandse activiteiten

Bron: ministerie van BZK.

Tabel 3.1.3 Voorlopige subsidievaststelling 2017

Partij	Algemeen deel	WI	PJO	IBA	Totaal	In % subsidie 2016
VVD	2.193.966	578.164	198.972	365.404	3.336.506	91,0%
PvdA	1.590.054	393.617	126.493	251.222	2.361.386	68,6%
SP	1.181.854	303.020	91.258	–	1.576.132	98,4%
CDA	1.242.866	321.780	83.941	203.974	1.852.561	112,2%
D66	1.121.530	315.527	189.592	200.036	1.826.685	115,4%
CU	591.616	184.208	44.419	117.352	937.595	98,8%
GL	751.121	234.234	63.269	148.851	1.197.475	142,2%
SGP	539.384	159.195	108.648	101.603	908.830	98,1%
PvdD	433.473	165.448	38.261	105.540	742.723	116,0%
DENK	243.365	95.306	17.622	–	356.293	218,4%
VNL	141.894	73.344	–	–	215.238	49,6%
FvD	315.330	146.688	35.113	93.728	590.860	n.v.t.
50PLUS	338.350	152.941	–	–	491.292	122,9%
OSF	234.259	134.182	–	–	368.440	99,5%
Totaal	**10.919.062**	**3.257.654**	**997.589**	**1.587.711**	**16.762.016**	

Bron: ministerie van BZK.

Toelichting: de cijfers in deze tabel zijn gebaseerd op de subsidieaanvragen van de partijen. De definitieve vaststelling van de subsidies vindt plaats in het najaar van 2018; de bedragen zullen dan bekend worden gemaakt.

Tabel 3.1.4 Voorlopige subsidievaststelling 2018

Partij	Algemeen deel	WI	PJO	IBA	Totaal	In % subsidie 2016
VVD	2.035.635	540.900	178.885	345.243	3.100.663	84,6%
CDA	1.373.252	363.674	92.006	228.540	2.057.472	124,6%
D66	1.307.080	363.674	177.755	228.540	2.077.049	131,2%
GL	1.059.407	300.379	110.641	186.860	1.657.287	196,9%
SP	1.118.962	300.379	77.581	–	1.496.922	93,5%
PvdA	917.610	237.084	68.322	145.181	1.368.197	39,8%
CU	585.744	186.448	37.153	111.837	921.182	97,0%
PvdD	535.512	186.448	52.650	111.837	886.447	138,4%
50PLUS	415.173	152.762	–	–	567.935	142,0%
SGP	526.438	161.130	82.007	95.165	864.740	93,4%
DENK	354.389	161.130	19.854	–	535.373	328,2%
FvD	392.864	148.471	90.486	86.829	718.650	n.v.t.
OSF	239.769	135.812	–	–	375.581	101,4%
Totaal	**10.861.835**	**3.238.29**	**987.340**	**1.540.031**	**16.627.499**	

Bron: ministerie van BZK.

Toelichting: de cijfers in deze tabel zijn gebaseerd op de subsidieaanvragen van de partijen. De definitieve vaststelling van deze subsidies vindt plaats in het najaar van 2019; de definitieve bedragen zullen dan bekend worden gemaakt.

DENK en VNL ontvingen in 2016 en het eerste deel van 2017 subsidie op basis van de regel dat politieke partijen die zich verbinden met een afgesplitste fractie in het parlement en voldoen aan de subsidievoorwaarden, in aanmerking komen voor subsidie. VNL slaagde er in tegenstelling tot DENK niet in om bij de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 ten minste één zetel in de Tweede Kamer te verwerven en verloor daardoor met ingang van 1 juli 2017 zijn subsidie. De OSF ontvangt als enige partij subsidie op basis van haar zetel in de Eerste Kamer.

Uit een vergelijking tussen de cijfers in tabel 3.1.2 en 3.1.3 blijkt dat de verkiezingsuitslag op korte termijn ingrijpende consequenties heeft gehad voor de verliezers van de verkiezingen. De VVD raakte drie ton aan subsidie kwijt, de PvdA een miljoen. Deze gevolgen zijn doordat de wijziging van de subsidie halverwege het jaar inging, bovendien maar voor de helft zichtbaar. Met ingang van 1 januari 2018, ruim driekwart jaar na de verkiezingen, zijn zoals blijkt uit tabel 3.1.4 de effecten in volle omvang duidelijk.
De grootste verliezer van de verkiezingen, de PvdA, zal dan naar verwachting nogmaals ruim een miljoen euro aan subsidie in moeten leveren.

Proces subsidieverstrekking
Het proces van subsidieverstrekking gaat jaarlijks volgens een vast stramien, dat ook op de neveninstellingen van toepassing is.
Op hoofdlijnen verloopt dit proces als volgt:

- politieke partijen die subsidie willen ontvangen, moeten voor 1 november een subsidieaanvraag indienen bij de minister van BZK. Deze aanvraag dient in elk geval een activiteitenplan, een begroting en een plausibele raming van de ledentallen van de partij en (indien van toepassing) van de PJO op de peildatum te bevatten. Voor het jaar 2016 moest de subsidieaanvraag voor 1 november 2015 zijn ingediend.
- voor 1 januari van het jaar waar de subsidie betrekking op heeft, dient de minister van BZK een subsidiebesluit te nemen. Bij een positief besluit verstrekt hij/zij een voorschot van 80% van de subsidie. Voor het jaar 2016 moest de minister van BZK voor 1 januari 2016 een besluit nemen.
- voor 1 juli van het kalenderjaar volgend op het jaar waar de subsidie betrekking op heeft, moet de partij een aanvraag tot vaststelling van de subsidie indienen. Deze aanvraag dient een financieel verslag, een activiteitenverslag, een opgave van het ledental van de politieke partij en (indien van toepassing) de PJO en een accountantsverklaring te bevatten. Voor het jaar 2016 moest de aanvraag tot vaststelling voor 1 juli 2017 worden ingediend.
- de minister van BZK stelt voor de daaropvolgende datum van 1 november de subsidie vast. Voor het jaar 2016 was dit de datum van 1 november 2017.

3.2 Openbaarmaking inkomsten van politieke partijen

In de Wfpp worden uitgebreide eisen gesteld aan de openbaarmaking van de inkomsten en daarmee ook aan de financiële

administratie van de partijen. Politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in de Eerste en/of de Tweede Kamer zijn verplicht om in hun administratie de ontvangen subsidies, de ontvangen bijdragen, de overige inkomsten, de vermogenspositie en de schulden van de partij op te nemen.

Onder 'bijdrage', de aanduiding die in de Wfpp wordt gebruikt in plaats van de term 'gift', wordt verstaan een geldelijke bijdrage, anders dan subsidie, erfstelling of legaat. In het verlengde hiervan ligt de definitie van een bijdrage in natura: een zaak of dienst, op verzoek van een politieke partij aan haar geleverd dan wel door deze aanvaard, waar geen of geen evenredige tegenprestatie tegenover staat. Sponsoring van bijvoorbeeld een partijcongres geldt als een gift in natura. Legaten en erfstellingen vallen niet onder de reikwijdte van de wet, aangezien bij het opstellen van de wet door de wetgever geredeneerd werd dat er hier geen sprake van een mogelijke financiële afhankelijkheidsrelatie kon zijn.

Van de ontvangen bijdragen moeten de naam en het adres van de donateur, het bedrag of de waarde van de bijdrage en de datum van de bijdrage worden geregistreerd. Bijdragen van 1000 euro of minder en bijdragen van neveninstellingen (in de volgende alinea wordt dit begrip toegelicht) hoeven niet te worden geregistreerd. Voor giften in natura geldt het verschil tussen de gebruikelijke waarde van de bijdrage in het economische verkeer en de waarde van de eventuele tegenprestatie. Stel bijvoorbeeld dat een partij voor haar congres 5000 euro aan huur betaalt voor een vergaderlocatie waarvan de huurprijs normaal gesproken 10.000 euro is. Het verschil van 5000 euro geldt dan als een gift in natura. Persoonlijke arbeid en activiteiten van de partijleden gelden niet als bijdragen in natura. Het financieel verslag moet een overzicht bevatten van de bijdragen van 4500 euro of meer die de partij in het desbetreffende kalenderjaar van een donateur heeft ontvangen en een overzicht van de schulden van 25.000 euro of meer. De partijen dienen dit financieel verslag met de verplichte gegevens over het voorafgaande jaar vervolgens jaarlijks voor 1 juli aan te leveren bij de minister van BZK. De minister maakt dit overzicht vervolgens openbaar. Hiervoor is geen wettelijke datum bepaald, maar in de praktijk vond de openbaarmaking de afgelopen jaren steeds rond 1 oktober plaats.

Neveninstellingen
Naast de neveninstellingen die in aanmerking komen voor subsidie (de wetenschappelijke instituten, de politieke jongerenorganisaties en de instellingen voor buitenlandse activiteiten) verplicht de Wfpp rechtspersonen die uitsluitend, of in hoofdzaak, erop gericht zijn stelselmatig of structureel 'activiteiten of werkzaamheden' te verrichten waarbij de desbetreffende partij 'kennelijk voordeel bij heeft', aan te wijzen als neveninstelling. Stichtingen die gericht zijn op het werven van fondsen voor partijen zijn hier voorbeelden van, maar het kan ook gaan om een aan één partij gelieerde instelling, die zich bijvoorbeeld op één bepaald beleidsterrein richt.

Maximering giften en verbod op giften
De Wfpp verplicht politieke partijen enkel om transparant te zijn met betrekking tot de giften die zij hebben ontvangen boven de drempelbedragen van 1000 euro respectievelijk 4500 euro. De wet stelt geen regels aan de maximale hoogte van giften. Evenmin geldt er een verbod op giften van een bepaalde herkomst, bijvoorbeeld donaties van rechtspersonen of giften uit het buitenland. Wel heeft de Tweede Kamer in 2016 een motie aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen maatregelen te treffen om giften uit het buitenland te beperken.

Aanvullende openbaarmaking voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen
Politieke partijen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen moeten tussen de eenentwintigste en de veertiende dag voor de dag van de stemming een aanvullend overzicht verstrekken over de periode vanaf de eerste dag van het tweede kalenderjaar voorafgaand aan de verkiezing tot en met de eenentwintigste dag voor de verkiezing. Dit overzicht dient de volgende gegevens te bevatten: de bijdragen van in totaal 4500 euro of meer die de partij in een kalenderjaar heeft ontvangen, en de openstaande schulden van 25.000 euro of meer. Voorts moet dit overzicht de giften aan de kandidaten van de partijen bevatten, waarvoor dezelfde regels gelden als voor de giften aan de partijen zelf. De minister van BZK maakt dit overzicht uiterlijk de zevende dag voor de verkiezing openbaar.

Giftenreglement
De Wfpp verplicht de politieke partijen die ten minste één zetel bezetten in de Eerste of Tweede Kamer, de Provinciale Staten, de gemeenteraden en/of de Algemene Besturen van de waterschappen om een openbaar toegankelijk giftenreglement te hebben. In dit reglement, dat voor alle partijen geldt ongeacht de vraag of zij subsidie krijgen, moet een partij aangeven 'hoe zij omgaat' met ontvangen giften en de openbaarmaking daarvan. Afgezien van het giftenreglement wordt in de Wfpp niet ingegaan op de partijen die op decentraal niveau actief zijn, dat wil zeggen in de Provinciale Staten, de gemeenteraden en in Algemene Besturen van de waterschappen.

3.3 Toezicht en de Commissie toezicht financiën politieke partijen

De minister van BZK is belast met het toezicht op de naleving van de wet. Over de toepassing van enkele wetsartikelen wordt de minister geadviseerd door de Commissie toezicht financiën politieke partijen (verder de Ctfpp). Dit betreft de wetsartikelen waar er een zekere mate van beleidsvrijheid is. De Ctfpp bestaat uit drie personen en adviseert de minister over de volgende onderdelen van de wet:

- de aanwijzing door partijen van rechtspersonen tot neveninstelling, indien deze aanwijzing ten onrechte niet heeft plaatsgevonden;
- het om veiligheidsredenen niet openbaar maken van het volledige adres van een natuurlijke persoon die een donatie boven het drempelbedrag heeft gedaan;
- het opleggen van een bestuurlijke boete.

Sancties

Na raadpleging van de Ctfpp kan de minister van BZK een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste 25.000 euro per overtreding van een aantal wetsartikelen. Dit kan onder meer indien een partij geen (volledig) financieel verslag en geen (volledig) overzicht van ontvangen bijdragen en openstaande schulden overlegt.

Hoofdstuk 4
Evaluatie en advies

In de voorgaande hoofdstukken is de ontwikkeling van de Nederlandse politieke partijen in de afgelopen decennia op nationaal en lokaal niveau in kort bestek beschreven en is de werking van de Wfpp uiteengezet. In dit hoofdstuk presenteert de commissie haar bevindingen en haar daarop gebaseerde adviezen. De commissie heeft zich bij de evaluatie van de Wfpp laten leiden door vijf uitgangspunten, die in paragraaf 4.1 worden toegelicht. In deze paragraaf gaat zij tevens in op haar globale bevindingen. In de volgende paragrafen komen de resultaten van de evaluatie alsmede de adviezen aan bod. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de evaluatie van de subsidieregeling in de Wfpp en op de naar het oordeel van de commissie wenselijke aanpassingen daarvan. Paragraaf 4.3 gaat over de regels inzake de inkomsten van de politieke partijen. Daarbij gaat de commissie ook in op vragen die vanuit het parlement zijn gesteld. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 4.4, waar een aantal conclusies en aanbevelingen over het toezicht op de uitvoering van de Wfpp worden gepresenteerd.

4.1 Uitgangspunten en globale bevindingen

De commissie heeft zich bij de evaluatie laten leiden door een vijftal uitgangspunten, die gerelateerd zijn aan de in paragraaf 1.1. beschreven taken van de politieke partijen.[60] Tevens sluiten deze, zoals in het vorige hoofdstuk duidelijk is geworden, nauw aan bij de motieven van de wetgever voor het opstellen van de Wfpp. Het gaat om de volgende uitgangspunten.

1. De politieke partijen dienen zo optimaal mogelijk als intermediair tussen bestuur en samenleving te fungeren. Zij zijn in deze rol verantwoordelijk voor de in paragraaf 1.1. beschreven functies van 1) rekrutering en selectie, 2) articulatie, aggregatie, integratie en programmering, en 3) communicatie en mobilisatie.
2. Teneinde hun intermediaire rol te vervullen, moeten de partijen zo autonoom mogelijk kunnen opereren tussen samenleving en overheid in. Zij dienen zo vrij mogelijk te functioneren, met minimale overheidsbemoeienis bij de uitoefening van hun taken. Voorkómen moet worden dat de partijen zich te veel in de richting van de overheid bewegen (het risico op 'verstatelijking'), of van de overheid afhankelijk worden.
3. Het speelveld voor de politieke partijen moet zo gelijk mogelijk zijn. Wetgeving en subsidiëring door de overheid dient gebaseerd te zijn op dit beginsel van gelijkheid van kansen en mag er niet toe leiden dat de ene partij een groter voordeel geniet dan de andere. Ook moet voorkomen worden dat er een gesloten systeem ontstaat waartoe nieuwkomers moeilijk kunnen toetreden, of dat partijen die hun steun in de samenleving zijn kwijtgeraakt kunstmatig in leven worden gehouden.
4. Transparantie is een kernwaarde van de democratie. Het is daarom van belang dat politieke partijen en de aan hen gelieerde instellingen ten opzichte van de kiezers transparant zijn met betrekking tot hun inkomsten.
5. De regelgeving betreffende de politieke partijen dient geen disproportionele administratieve lasten voor de partijen met zich mee te brengen.

De commissie heeft onderzocht hoe de Wfpp in het kader van deze uitgangspunten heeft gewerkt.

Daarbij is ook gebruik gemaakt van gegevens en analyses die op verzoek van de commissie door de politieke partijen aan de commissie zijn aangeleverd. In aansluiting op de evaluatie heeft de commissie steeds gezocht naar adviezen ter verbetering die het stelsel tegelijk ook meer toekomstbestendig kunnen maken.

Alvorens in te gaan op de afzonderlijke onderdelen van de wet, worden hier de bevindingen van de commissie globaal samengevat.

De commissie constateert dat de Wfpp een noodzakelijke functie vervult. Zonder financiële steun van de overheid is het in het algemeen gesproken voor de partijen niet mogelijk om hun voor een goed functionerende representatieve democratie essentiële functies op een behoorlijke manier uit te voeren. De commissie beschouwt de subsidie aan de politieke partijen daarom als doelmatig.

De ontwikkelingen die in hoofdstuk 1 zijn beschreven, maken duidelijk waarom dat zo is. Door het afgenomen aantal contributiebetalende leden, het wegvallen van de traditionele maatschappelijke inbedding die in het verleden veel betekende voor het onderhouden van de relaties met de achterban, en de sterk fluctuerende verkiezingsuitslagen zijn de functies die de partijen vervullen meer en meer onder druk komen te staan.

De commissie heeft onderzocht op welke manieren de toenemende financiële druk de partijen parten speelt bij het uitoefenen van hun drie kerntaken: 1) rekrutering en selectie, 2) articulatie, aggregatie, integratie en programmering, en 3) communicatie en mobilisatie. Uit de door haar gehouden interviews blijkt dat de partijen verschillend denken over de mate waarin zij met de momenteel beschikbare subsidie op basis van de Wfpp en hun andere middelen in staat zijn hun taken uit te voeren. Ondanks de huidige subsidie ervaart een aantal partijen nog steeds financiële krapte. Gelet op het feit dat de partijen momenteel gemiddeld voor ongeveer een derde van hun inkomsten afhankelijk zijn van de overheidssubsidie, kan worden geconcludeerd dat zonder deze gelden het

[60] Zie ook L. Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (Nijmegen, 2008), 9-12.

functioneren van de politieke partijen ernstig zou worden belemmerd.

Het gegeven dat niet alle partijen in dezelfde mate de toenemende financiële druk ervaren, heeft deels te maken met verschillen in identiteit en historie. De verschillen worden ook veroorzaakt doordat de politieke partijen zich niet altijd in dezelfde ontwikkelingsfase bevinden, waardoor zij niet allemaal in dezelfde mate onderhevig zijn aan ontwikkelingen in de samenleving. En uiteraard speelt de omvang van de diverse partijen (gemeten in aantallen kiezers en leden) eveneens een rol.

Een substantieel aantal partijen heeft in de afgelopen vijftien jaar, zoals ook duidelijk werd in de interviews, de financiële consequenties ondervonden van electorale schommelingen en/of (tijdelijk) teruglopende ledentallen. Partijen signaleren dat deze ontwikkelingen hen ertoe genoopt hebben keuzes te maken die direct van invloed zijn op de manier waarop aan bepaalde taken invulling wordt gegeven en op de wijze waarop de partijorganisatie ingericht is. Soms was het onvermijdelijk dat noodzakelijke investeringen achterwege bleven. Partijen melden bijvoorbeeld dat zij als gevolg van bezuinigingen gedwongen zijn om de vernieuwing van bijvoorbeeld administratie- en ICT-systemen uit te stellen. In een tijd waarin steeds meer aandacht is voor digitalisering en digitale veiligheid, is dit een ongewenste ontwikkeling, zeker voor organisaties die tot de kern van de democratie behoren.

Andere partijen gaven in de interviews aan dat zij minder problemen hebben. Het betrof hier vooral partijen met een door de jaren heen stabiel ledental en relatief beperkte schommelingen in het behaalde aantal zetels. De situatie van nieuwe partijen is nog weer anders. Zij zijn in opbouw, zien hun ledenaantallen stijgen en hebben (nog) geen electorale tegenslagen te verwerken gekregen. Zij ervaren daardoor andere problemen dan partijen die al langer bestaan, zoals behoorlijke opstartkosten voordat zij recht hebben op subsidie.

De commissie heeft tijdens haar gesprekken met de partijen expliciet gevraagd naar de verwachtingen over de ontwikkeling van het aantal partijleden en hun financiële bijdragen. Ten aanzien van de verwachte evolutie van het ledental lopen de opvattingen uiteen. Een aantal partijen verwacht de komende jaren een gestage groei, andere partijen vrezen juist dat het ledental verder af zal nemen. Ook de partijen die een groei verwachten tekenen hierbij aan dat het steeds meer moeite kost om leden te werven en te behouden. Er kan dus worden geconcludeerd dat dit een probleem is dat voor bijna alle partijen speelt. Niet voor niets experimenteert een aantal partijen daarom met alternatieve vormen van lidmaatschap, zoals het proeflidmaatschap en het themalidmaatschap, waarbij politieke partijen burgers aan zich binden rond een specifiek thema (bijvoorbeeld milieu, volksgezondheid). Al langer bestaat de mogelijkheid van het donateurschap, waarbij burgers een financiële bijdrage leveren zonder zich formeel aan een politieke partij te binden. De commissie meent dat deze affiliatievormen een positieve bijdrage kunnen leveren aan het vervullen van de taakstelling van de partijen. Op de vervolgvraag of deze veranderingen in de aard van de betrokkenheid bij de partijen (ten opzichte van het traditionele partijlidmaatschap) te vertalen is in een werkbare en houdbare subsidieregeling, komt de commissie nog terug.

De commissie heeft de partijen ook gevraagd naar aandachts- en verbeterpunten met betrekking tot hun taakuitoefening. Een belangrijk aandachtspunt voor veel partijen betreft de vorming van hun kader. Hier speelt niet alleen het gegeven dat het moeilijk is om voldoende kandidaten te vinden voor uiteenlopende functies, maar ook dat partijen beperkte middelen hebben om deze kandidaten te rekruteren, te selecteren en te trainen. Hoewel dit probleem voor een deel wordt ondervangen door de scholing die door bepaalde instellingen wordt aangeboden (bijvoorbeeld ProDemos, VNG Academie), door griffies en door beroepsverenigingen (zoals het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Raadslid.nu, Wethoudersvereniging), zijn de partijen verantwoordelijk voor de partijpolitieke vorming en scholing. Dit betekent dat zij niet alleen bestuurders en vertegenwoordigers trainen ter voorbereiding op hun specifieke functie, maar ook het bredere kader scholen in de geschiedenis, ideologie en werkwijze van de partij. De partijen benadrukken in de interviews dat de politieke scholing van de ene partij er heel anders uitziet dan die van de andere. In het algemeen zien de partijen een niet-partijpolitieke scholing zeker niet als een volledig alternatief voor hun eigen activiteiten met betrekking tot vorming en scholing.

Een tweede algemene conclusie van de commissie is dat de uitvoering van de subsidieregeling van de Wfpp op enkele knelpunten na geen problemen oplevert.

Het belangrijkste knelpunt in de Wfpp betreft de abrupte daling van de subsidie na electoraal verlies, op de eerste dag van de vierde maand na de Tweede Kamerverkiezingen. De aanpassing van de bedrijfsvoering, in het bijzonder ook van het personeelsbestand, komt daardoor onder grote druk te staan. Meer geleidelijkheid van de teruggang tot een jaar na de verkiezingen kan dit probleem verkleinen.

De commissie constateert ten derde dat de politieke partijen op subnationaal niveau in de huidige Wfpp niet in aanmerking komen voor subsidie. Deze dubbele ongelijkheid, waarbij voor landelijke partijen wel overheidssubsidie beschikbaar is, maar niet voor de politieke partijen in het decentraal bestuurt, en de subnationale partijen in het geheel niet profiteren van de overheidssubsidie maar de provinciale en lokale afdelingen van de landelijke partijen indirect wel, is volgens de commissie niet te verdedigen.

In hoofdstuk 2 is beschreven welke ontwikkelingen de afgelopen decennia in het decentraal bestuur hebben plaatsgevonden en welke invloed dit op de partijen heeft gehad. Dit geldt in het bijzonder voor het sterk gegroeide belang van de subnationale partijen. In dezelfde periode is er, zoals beschreven in hoofdstuk 1, voor de landelijke partijen een stelsel van subsidiëring opgezet, dat erin heeft geresulteerd dat deze partijen en hun neveninstellingen in 2017 ruim 16,5 miljoen euro aan subsidie hebben

ontvangen. Hoewel de lokale (en provinciale) afdelingen van de landelijke partijen niet rechtstreeks subsidie krijgen, profiteren zij daar indirect toch van. Derhalve is er een dubbele ongelijkheid ontstaan: 1) er bestaat geen subsidiestelsel voor de politieke partijen in het decentraal bestuur, waar dit gezien het belang van deze bestuurslagen naar het oordeel van de commissie wel zou moeten, en 2) door de indirecte subsidiëring van de lokale (en provinciale) afdelingen van de landelijke partijen is er ongelijkheid ontstaan tussen deze afdelingen en de subnationale partijen.

De commissie vindt dat deze ongelijkheden weg moeten worden genomen en is van mening dat dit het beste kan worden gerealiseerd door de door partijen die actief zijn in de lokale democratie, of het nu gaat om lokale partijen of om lokale afdelingen van landelijke partijen, een zelfstandig recht op subsidie toe te kennen. Een vergelijkbare benadering adviseert de commissie voor de partijen die opereren in de provinciale politiek en in de waterschappen, maar een dergelijke regeling wordt in dit rapport niet nader uitgewerkt. De opgave om ook specifiek provinciale politieke partijen te steunen is beperkt van omvang. De waterschappen met hun gesloten huishouding en met hun eigen belastinggebied zouden daarvoor zelf moeten zorg dragen. Voor gemeenten (en provincies) kan het Rijk via het Gemeente- en het Provinciefonds middelen beschikbaar stellen, in combinatie met bestuurlijke afspraken over de concrete vormgeving van de regelingen.

In de gesprekken met de landelijke partijen heeft de commissie vastgesteld dat vrijwel unaniem werd geoordeeld dat de lokale partijen niet langer uitgesloten zouden moeten worden van de mogelijkheid van subsidie. Daarbij werd echter regelmatig betoogd dat de extra kosten die daarmee gemoeid zijn, niet ten laste zouden moeten komen van de landelijke partijen. Verder in dit hoofdstuk komt de commissie daarop terug. Daarbij richt de commissie zich zoals hierboven aangegeven met name op de gemeentelijke democratie, omdat daar de ongelijke behandeling van de vele lokale partijen het meest in het oog springt.

Het oordeel van de commissie dat de lokale democratie om een eigen benadering vraagt om de lokaal actieve partijen en afdelingen van landelijke partijen financieel te ondersteunen, in combinatie met haar constatering dat de landelijke partijen voor de vervulling van hun taken meer financiële armslag zouden moeten krijgen, heeft geleid tot een advies voor een stelsel dat tegemoet komt aan beide doelstellingen.

De kern van het advies van de commissie op dit punt komt erop neer dat zowel de lokale partijen als ook de lokale afdelingen van de landelijke politieke partijen subsidie kunnen krijgen op basis van hun electorale resultaten. Daarnaast dienen de lokale partijen ook nog subsidie te ontvangen op basis van hun ledenaantallen, naar analogie van de bestaande subsidiëringssystematiek voor de landelijke partijen. Een consequentie van deze benadering is dat heroverweging van de relatie tussen de lokale afdelingen en de landelijke partijen waarvan ze onderdeel uitmaken, zou kunnen leiden tot vermindering van de huidige steun aan lokale afdelingen.

Een laatste algemene bevinding van de commissie betreft de regels die de Wfpp stelt met betrekking tot de transparantie aangaande de inkomsten van de partijen. Deze regels kunnen op veel steun rekenen van de politieke partijen.

De administratieve lasten als gevolg van de regelgeving ten aanzien van de inkomsten van de partijen zijn niet van dien aard dat de regels versoepeld zouden moeten worden. Op een aantal onderdelen ziet de commissie echter wel reden om de regels verder aan te scherpen. Ook vindt zij dat de regels op dit terrein niet alleen moeten gelden voor de nationale, maar ook voor de subnationale partijen. De commissie adviseert dit vanuit de gedachte dat de Wfpp niet alleen op het nationaal niveau, maar ook op subnationaal niveau van toepassing moet zijn.

4.2 Subsidiëring via de Wfpp: evaluatie en aanbevelingen

Het algemene beeld zoals hierboven geschetst indachtig heeft de commissie zich gebogen over de verschillende onderdelen en aspecten van de Wfpp, en over de specifieke vragen die haar over het functioneren en de toekomstbestendigheid van de Wfpp zijn gesteld door de minister en de daaraan nauw gerelateerde toezeggingen aan het parlement. De commissie heeft hierbij de gehele systematiek van de subsidieverstrekking, de verdeelsleutels, en de oormerking van de subsidie voor de neveninstellingen beoordeeld, met als beoordelingscriteria het faciliteren van de functie-uitoefening, autonomie, een gelijk speelveld, transparantie en administratieve belasting. Voor de commissie stond de vraag centraal of de huidige regeling voldoende aansluit op de situatie waarin de partijen zich bevinden en, conform de opdracht van de commissie, of die regeling voldoende toekomstbestendig is.
Zij heeft bij de uitwerking van deze vraag de verschillende aspecten van de subsidieregeling in samenhang in ogenschouw genomen, omdat de hoogte van de subsidie niet los kan worden gezien van de reden waarom en de manier waarop deze wordt toegekend.

Concreet heeft de commissie zich door de volgende vragen laten leiden:
1. Welke partijen komen er voor subsidie in aanmerking?
2. Hoe wordt de subsidie over de partijen verdeeld?
3. Voor welke taken krijgen de partijen subsidie?
4. Hoe kan de aanpassing van de subsidie na de Tweede Kamerverkiezingen zo soepel mogelijk verlopen?
5. Wat mag een partijendemocratie kosten?

In deze paragraaf zullen de antwoorden op deze vragen achtereenvolgens aan de orde komen.

Subsidie voor partijen op alle niveaus van de democratie
Het belang van een goed functionerende decentrale democratie is de afgelopen jaren steeds groter geworden. Als gevolg van de decentralisatie van overheidstaken hebben gemeenten bijvoorbeeld steeds meer en grotere verantwoordelijkheden gekregen.

Bovendien delen zij deze verantwoordelijkheden in toenemende mate met elkaar, bijvoorbeeld door bovengemeentelijke samenwerking. In deze context is het belangrijk dat controle en verantwoording goed geregeld zijn, onder meer door middel van verkiezingen. Politieke partijen spelen in het verkiezingsproces, en in de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders, een cruciale rol. Aan de verkiezingen voor de Provinciale Staten en de gemeenteraden nemen niet alleen de landelijke partijen deel die onder de Wfpp vallen. Subnationale partijen hebben de afgelopen decennia een sterke groei doorgemaakt, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven. Ze nemen overal in het land actief deel aan verkiezingen voor de gemeenteraad, Provinciale Staten of het waterschap en zijn vertegenwoordigd in menig college van burgemeester en wethouders.[61]

De huidige subsidieregeling houdt geen rekening met deze ontwikkelingen. Zij kent alleen subsidie toe aan partijen die vertegenwoordigd zijn in het nationale parlement. De subnationale partijen en de lokale afdelingen van landelijke partijen ontvangen geen directe subsidie op basis van de Wfpp.[62] Zij ontvangen wel donaties en contributies. Deze inkomsten zijn, zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, echter beperkt. En alhoewel gemeenten, provincies en waterschappen over de mogelijkheid beschikken om hen te subsidiëren, gebeurt dit in de praktijk niet. Dit betekent dat met name de subnationale partijen vaak over zeer beperkte financiële middelen beschikken. Alhoewel dit probleem ten dele ook geldt voor de lokale afdelingen van landelijke partijen, kunnen die vaak rekenen op praktische en financiële bijstand van de moederpartij.

De huidige situatie is naar de mening van de commissie onwenselijk, omdat zij ongelijkheid creëert tussen de landelijke partijen met hun lokale (en provinciale) afdelingen en de subnationale partijen. De commissie is van oordeel dat vitale politieke partijen in het decentrale bestuur van belang zijn, ongeacht de vorm die zij hebben. Zij pleit er daarom voor dat zij gelijk behandeld worden, door de introductie van een subsidie voor alle partijen in het decentraal bestuur. Deze subsidie kan grotendeels op dezelfde grondslag vormgegeven worden als de bestaande subsidieregeling. Zij kan aan de partijen toegekend worden op basis van het aantal raadszetels dat zij op het subnationale niveau hebben weten te behalen, en op basis van het aantal leden dat deze partijen hebben.

De commissie stelt voor om subsidie toe te kennen aan alle deelnemers aan de subnationale verkiezingen die ten minste één zetel halen, dat wil zeggen zowel de subnationale partijen als de afdelingen van de landelijke partijen. De hoogte van het subsidiebedrag zou gerelateerd moeten zijn aan het aantal inwoners van de provincie of gemeente. Door de hoogte van het subsidiebedrag te verbinden aan de grootte van gemeente of provincie geeft dit bedrag uitdrukking aan de zwaarte en complexiteit van de taak waar partijen en afdelingen in hun gemeenten voor staan.

Bij het ontwerpen van de subnationale subsidieregeling moet wel worden gewaakt voor het optuigen van een systeem dat te bureaucratisch en bewerkelijk is. Gezien het aantal gemeenten en provincies, de verschillen in inwonertal en het hoge aantal subnationale partijen en lokale afdelingen van landelijke partijen die vertegenwoordigd zijn in Provinciale Staten en gemeenteraden, zou een dergelijk systeem onvermijdelijk zijn indien de uitvoering van de subsidieregeling op het landelijk niveau zou worden georganiseerd. De commissie is van mening dat bureaucratie kan worden voorkomen door de subsidie te verstrekken via het Gemeente- en Provinciefonds. Aan deze fondsen zouden bedragen kunnen worden toegevoegd op basis van het aantal inwoners in een gemeente of provincie, zoals al vermeld. Vervolgens kunnen er in een bestuursakkoord nadere afspraken tussen het Rijk enerzijds en de gemeenten en provincies anderzijds worden gemaakt over de manier waarop de subsidie verdeeld wordt. Aangezien de taken van de partijen in het gemeentelijk bestuur aanzienlijk omvangrijker zijn dan die van de partijen in het provinciaal bestuur, ligt het voor de hand dat het overgrote deel van de nieuwe subsidie naar de partijen en afdelingen in het gemeentelijk bestuur zal gaan.

Gegeven de krappe financiële situatie van de meeste partijen adviseert de commissie om het totale budget voor de subsidie van de partijen te verhogen om steun voor de subnationale partijen en de provinciale en lokale afdelingen van landelijke partijen mogelijk te maken. Aan het einde van paragraaf 4.3 wordt een doorrekening gepresenteerd die deze verhoging onderbouwt.

De commissie adviseert om de partijen die op het subnationale niveau actief zijn subsidie te geven op basis van hun raads-/Statenzetels en op grond van hun ledental. De subsidie op basis van raadszetels geldt ook voor de lokale afdelingen van landelijke partijen.[63] Hoe de landelijke partijen deze verschuiving van subsidie-inkomsten tussen het nationale en het decentrale niveau met hun lokale afdelingen wensen te verrekenen is aan henzelf. Naar de mening van de commissie is het te billijken wanneer de landelijke partijen de steun die zij in natura verstrekken in mindering brengen op de bijdrage die zij aan deze afdelingen geven. De commissie meent dat in de nieuwe systematiek de landelijke partijen die ook lokaal actief zijn in zijn algemeenheid meer financiële armslag krijgen door de toekenning van subsidie aan de lokale afdelingen. Uiteraard blijft het een zaak van deze partijen zelf om de financiële relatie tussen de nationale partijorganisatie en de lokale afdelingen verder uit te werken.

[61] Zoals in hoofdstuk 2 vermeld maakt één provinciale partij deel uit van een college van Gedeputeerde Staten: de FNP in de provincie Fryslân.

[62] Op het niveau van de Europese Unie is de subsidiëring van de Europese politieke partijen en de Europese politiek-wetenschappelijke stichtingen geregeld in een speciaal statuut. De Nederlandse partijen die vertegenwoordigd zijn in het Europees Parlement ontvangen op basis van dit statuut geen subsidie. De commissie ziet geen aanleiding de bestaande subsidieregeling voor de landelijke partijen uit te breiden naar hun activiteiten op het niveau van de Europese Unie.

[63] De commissie realiseert zich dat de afdelingen van de landelijke partijen doorgaans niet zelfstandige rechtspersonen zijn, wat mogelijk gevolgen heeft voor de subsidieverstrekking. Bij de voorbereiding van een wetsvoorstel zal hier aandacht aan moeten worden besteed.

De commissie vraagt in de context van het decentrale bestuur aandacht voor de positie van de politieke partijen in de waterschappen. Gelet op het feit dat de waterschappen met een gesloten huishouding werken is het niet mogelijk dat het Rijk middelen verstrekt om de waterschapspartijen te subsidiëren. Het is derhalve aan de waterschappen zelf om hiertoe maatregelen te treffen. De commissie roept de waterschapsbesturen en de Unie van Waterschappen op hierover in overleg te gaan, bovenstaande uitgangspunten indachtig.

Het uitgangspunt voor de subsidie: electoraal resultaat en maatschappelijke worteling

In hoofdstuk 3 is uiteengezet hoe de subsidie in de Wfpp wordt toebedeeld. Bij de beoordeling van deze verdeelsystematiek heeft de commissie zich de vraag gesteld welke verdeelsleutel het best bij kan dragen aan het goed functioneren van de politieke partijen. Het algemene deel van de subsidie dat bestemd is voor de nationale partijorganisaties bestaat uit drie componenten: 1) een basisbedrag, 2) een bedrag per zetel, en 3) een bedrag per lid. Deze verdeelsleutel is in één opzicht uniek in de wereld. Landen vergelijkbaar met Nederland kennen, naast een vaste voet, alleen bedragen toe op basis van stemmen- of zetelaantal; het ledental is niet relevant. Niettemin is de verdeelsleutel naar de mening van de commissie en van de geïnterviewde partijen te rechtvaardigen. Deze zorgt er immers voor dat alle partijen niet alleen op een basisbedrag kunnen rekenen en dat electorale steun wordt beloond, maar ook dat zij een prikkel hebben om leden te werven en zich zo met de samenleving te verbinden. Gelet op het belang dat de commissie hecht aan de maatschappelijke worteling van de politieke partijen in de samenleving, stelt zij voor om deze component van de subsidie een zwaarder gewicht te geven.

In de gesprekken die de commissie heeft gevoerd met de partijen is herhaaldelijk opgemerkt dat het formele partijlidmaatschap geen volledig beeld geeft van de maatschappelijke betrokkenheid bij de verschillende activiteiten van de partijen. Meer mensen zijn betrokken bij een onderdeel hiervan, of bij een bepaald project, of zijn voor een bepaalde periode actief – zonder dat zij formeel lid van een politieke partij willen worden, of langdurig actief willen zijn. Sommige partijen geven aan te verwachten dat ook in de toekomst de daling van het ledenaantal zal doorzetten. Daartegenover melden andere partijen dat zij optimistisch zijn over de mogelijkheid om meer leden te werven.

Tegen deze achtergrond beseft de commissie dat de keuze voor het ledental als mede bepalend voor de hoogte van de subsidie voor de partijen, discussie oproept. Zij ziet echter geen mogelijkheid om de minder formele en structurele betrokkenheid van mensen bij de partijen op een zodanig objectieve manier te kwantificeren dat die inpasbaar is in de subsidieregeling. Door enkele partijen is de mogelijkheid geopperd om activiteiten van partijen met betrokken kiezers te subsidiëren op basis van door de partijen in te dienen plannen. Het voor de commissie doorslaggevende bezwaar tegen zo'n regeling is dat de subsidiegever dan moet oordelen over activiteiten van politieke partijen en daarmee meer bemoeienis krijgt met keuzes van partijen dan wenselijk is, gezien het belang van hun onafhankelijke positie.

De commissie plaatst echter wel een kritische kanttekening bij de wijze waarop de subsidie die de partijen krijgen op basis van hun ledental wordt verdeeld. In 2017 was er een bedrag van 1,9 miljoen euro beschikbaar voor deze component van de subsidie. Dit totaalbedrag wordt gedeeld door het gezamenlijke ledental van de politieke partijen die voor subsidie in aanmerking komen. Aangezien het gezamenlijke ledental in 2017 bijna 270.000 betrof, ontvingen politieke partijen in dit jaar een bedrag van ruim 7 euro per lid.[64]

Deze verdeelsystematiek heeft, met name door het bestaan van een vast totaalbedrag aan subsidie, ongewenste neveneffecten. Wanneer het ledental van één partij sterk stijgt, of wanneer een nieuwe partij met een substantieel ledenaantal in het parlement verkozen wordt, daalt het bedrag per lid dat de partijen ontvangen. Omgekeerd leidt de systematiek ertoe dat als alle partijen leden verliezen, het bedrag dat zij per lid ontvangen juist hoger wordt. Deze opzet stimuleert politieke partijen onvoldoende om actief leden te werven. In de situatie dat alle partijen relatief in dezelfde mate meer leden krijgen, leidt dit wegens het vaste budget niet tot een verhoging van de subsidie die zij hiervoor ontvangen. Het positieve effect van de toename van het ledental op de het subsidiebedrag valt weg door een even grote daling van het bedrag per lid.

De commissie beschouwt deze neveneffecten als onwenselijk. Naar haar mening dient er een vast bedrag per lid te worden geïntroduceerd. Vervolgens is de vraag aan de orde hoe hoog het subsidiebedrag per partijlid zou moeten zijn. In de huidige situatie krijgen de partijen zoals vermeld ongeveer 7 euro per lid. Gelet op het belang dat de commissie hecht aan sterke, in de samenleving verankerde politieke partijen, is zij van mening dit bedrag substantieel moet worden verhoogd. De commissie verwacht dat de partijen hierdoor worden gestimuleerd om (nog) actiever te werken aan de werving en het behoud van leden. Zij adviseert om dit bedrag op 12 euro vast te stellen, dat wil zeggen hetzelfde bedrag dat een lid ten minste aan contributie moet betalen om als subsidiabel lid in de zin van de Wfpp te kunnen worden aangemerkt.

De totale subsidie op basis van ledentallen zou bij de huidige aantallen daarmee op een bedrag van circa 3,4 miljoen euro uitkomen. Op basis van het totale subsidiebedrag van 2017 van 15 miljoen euro (dat wil zeggen exclusief de Matra-gelden) zou dit een toename betekenen van 12,7% naar 22,7%. Om de verhoging van de subsidiëring op basis van het ledental van 1,9 miljoen euro naar 3,4 miljoen euro te financieren stelt de commissie voor de

[64] Het totaal aantal leden voor 2017 is nog voorlopig. Het is gebaseerd op de subsidieaanvragen van de partijen voor dat jaar. Pas bij de vaststelling van de subsidies over 2017, die in het najaar van 2018 plaats zal vinden, worden de definitieve ledentallen van de partijen over 2017 bekend.

benodigde 1,5 miljoen euro te besparen op het bedrag dat op basis van het aantal Kamerzetels aan de partijen wordt toegekend. In 2016 was er een bedrag van 7,7 miljoen voor de subsidiëring op basis van het aantal zetels beschikbaar.

De introductie van een vaste subsidie per lid heeft een aantal bijkomende voordelen. In de eerste plaats schept dit systeem in een vroeg stadium duidelijkheid voor de partijen over de exacte hoogte van de subsidie die zij zullen ontvangen. Nu is het immers zo dat zij pas bij de definitieve vaststelling van de subsidie, negen maanden na het einde van het subsidiejaar, zekerheid over het subsidiebedrag krijgen. Deze onzekerheid ontstaat doordat de partijen niet exact kunnen weten door welk totale ledental het vaste subsidiebedrag van 1,9 miljoen euro gedeeld zal worden. In de tweede plaats zorgt een vast bedrag per lid er voor dat de hoogte van het subsidiebedrag iets minder sterk fluctueert van verkiezing tot verkiezing. Een lichte verschuiving van de subsidiëring op basis van zetelaantal naar ledenaantal draagt bij aan een meer stabiele financiële situatie voor de partijen. Het ledental van de meeste partijen is immers op de middellange termijn bestendiger dan het aantal kiezers. De commissie realiseert zich dat deze wijzigingen in de toekenning van de subsidie negatieve gevolgen kunnen hebben voor partijen die met structurele ledenverliezen kampen, maar vindt dat dit niet opweegt tegen de verwachte positieve effecten van het voorstel.

De commissie hecht dus veel waarde aan de verbinding van politieke partijen met de samenleving. Zij meent dat dit financieel vertaald mag worden door het ledental van politieke partijen zwaarder mee te wegen in de toekenning van subsidies. In de huidige Wfpp bestaat echter ook een ledencriterium waaraan de partijen moeten voldoen om überhaupt voor subsidie in aanmerking te komen: zij moeten ten minste één zetel in de Staten-Generaal hebben alsmede 1000 leden die jaarlijks minimaal 12 euro contributie betalen en over volledige vergader- en stemrechten in de partij beschikken. Dit minimum ledental wordt ook gehanteerd als voorwaarde bij het toekennen van het bedrag dat gebaseerd is op de vaste voet en het deel van de subsidie dat op basis van zetelaantal wordt toegekend.

De commissie acht het opmerkelijk dat in de Wfpp organisatorische eisen aan de toekenning van subsidie worden gesteld. Deze vloeien namelijk niet voort uit bestaande wetgeving over de politieke partijen. Alleen in de Kieswet is bepaald dat een politieke groepering die met een aanduiding (lees de partijnaam) wil worden vermeld op de kandidatenlijst voor de verkiezing waaraan zij wil deelnemen, een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid dient te zijn. In deze wet wordt echter geen vereiste gesteld aan het aantal leden dat een partij moet hebben om deel te kunnen nemen aan verkiezingen. Indien de wetgever van mening is dat een bepaalde organisatorische vorm van de politieke partijen gewenst is voor het goed functioneren van de democratie, dan kunnen specifieke organisatorische eisen in een zelfstandige wet op de politieke partijen verankerd worden. Naar het oordeel van de commissie is de Wfpp een oneigenlijke plek om dit te doen.

In de interviews onderschreven de meeste politieke partijen deze analyse. Zij waren in meerderheid van oordeel dat alle partijen met een vertegenwoordiging in het parlement recht hebben op subsidie, ongeacht hun ledental. Diverse partijen tekenden hierbij echter wel aan dat zij het belangrijk vinden dat partijen intern democratisch georganiseerd zijn en dat leden binnen partijen inspraak hebben.

Hoewel de commissie in beginsel voorstander is van de politieke partij als democratische ledenorganisatie, is zij van mening dat de eis van ten minste 1000 leden als voorwaarde voor subsidie arbitrair is, dat deze aan de autonomie van partijen raakt, en niet in lijn is met de overige wetgeving ten aanzien van de politieke partijen in Nederland. De commissie adviseert daarom om de 1000-ledeneis te schrappen. Alle partijen met een vertegenwoordiging in het parlement hebben naar de mening van de commissie recht op subsidie. Partijen met weinig of geen leden zullen vanzelfsprekend nauwelijks of niet in aanmerking komen voor het ledengerelateerde deel van de subsidie. Aangezien zij ook (vrijwel) geen kosten maken voor ledenwerving en -behoud alsmede het opzetten van een ledenorganisatie, is dit alleszins te billijken.

De commissie heeft verder aandacht besteed aan de vraag of de voorwaarde van ten minste één zetel in het parlement om voor subsidie in aanmerking te komen, eventueel moet worden losgelaten. De partijen die recent in het parlement zijn verkozen gaven in de interviews aan dat deze eis voor hen een behoorlijke uitdaging vormde, omdat hun verkiezingsuitgaven voor de eventuele baten in de vorm van subsidie uitliepen.

Hoewel de commissie erkent dat deze voorwaarde een voordeel voor de gevestigde partijen creëert, is zij van mening dat het van belang is dat een politieke partij heeft aangetoond over een zekere mate van steun onder het electoraat te beschikken voordat zij voor subsidie in aanmerking komt. Een zetel in het parlement, die door de lage kiesdrempel in Nederland in vergelijking met de meeste andere landen relatief makkelijk te verwerven is (zie figuur 1.2.4), lijkt daar een alleszins redelijke vereiste voor.[65]

De Wfpp biedt de mogelijkheid aan Kamerleden die zich hebben afgesplitst van de fractie van de partij waarvoor zij in de Kamer zijn gekozen, subsidie aan te vragen indien zij indien zij zich hebben aangesloten bij een (nieuwe) politieke partij die is geregistreerd bij de Kiesraad. De afgelopen Kamerperiode is dit voor het eerst gebeurd met de oprichting van DENK en VNL door Kamerleden die zich hadden afgesplitst van de Kamerfracties van de PvdA respectievelijk de PVV. In de gesprekken met de partijen bleek dat zij zeer wisselend dachten over de rechtvaardigheid van deze regeling.

De commissie vraagt zich af of het wenselijk is om (nieuwe) partijen die zich verbinden met afgesplitste Kamerleden, te subsidiëren op basis van de Wfpp. De grondslag voor deze subsidie is immers de

[65] De kiesdrempel ligt bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 0,67% van het uitgebrachte stemmenaantal.

steun voor een partij in de samenleving, onder andere uitgedrukt in het aantal Kamerzetels dat werd behaald bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen. Wanneer subsidie wordt verstrekt aan partijen die niet aan de laatste Kamerverkiezingen hebben deelgenomen, ontbreekt dit verband. Om deze reden plaatst de commissie vraagtekens bij de legitimiteit van deze constructie. Tevens wijst zij erop dat deze constructie de partijen die zich verbinden met afgesplitste Kamerleden, in potentie voordeel biedt ten opzichte van andere partijen die aan de Tweede Kamerverkiezingen deelnemen maar geen zitting hebben in de Kamer, hetgeen strijdig is met het principe van gelijke kansen. Om deze reden pleit de commissie er voor om deze subsidiegrond af te schaffen.

De subsidiëring van specifieke taken en neveninstellingen
In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat voor het algemene deel van de subsidie een zeer ruime bestedingsvrijheid geldt, die past bij de autonome positie van de partijen. Zij kunnen de subsidie inzetten voor allerlei activiteiten die samenhangen met hun drie kerntaken. Uit de interviews blijkt dat alle partijen deze bestedingsvrijheid op prijs stellen, omdat deze hen in staat stelt zelf accenten te leggen die passen bij hun organisatorische karakter, ideologie, identiteit en historie. De in de Wfpp opgenomen limitatieve lijst van activiteiten waaraan de subsidie uitgegeven kan worden, wordt door de partijen als zeer uitgebreid ervaren; deze beknot hen niet in de uitoefening van hun taken.

De commissie acht de bestedingsvrijheid van de partijen van groot belang, omdat deze de autonomie van de partijen waarborgt en hun verdere verstatelijking inperkt. Naar haar oordeel bieden de huidige richtlijnen in de Wfpp voldoende garantie dat de partijen de verstrekte subsidies besteden aan hun kernfuncties. Net als eerdere commissies, en evenals de partijen zelf, ziet zij daarom geen aanleiding om de lijst van subsidiabele activiteiten aan te passen.

Naast de algemene subsidie kunnen politieke partijen subsidie aanvragen voor wetenschappelijke instituten en politieke jongerenorganisaties (PJO's). Deze geoormerkte subsidies zijn bestemd voor politiek-wetenschappelijk onderzoek en activiteiten gericht op het betrekken van jongeren bij de politiek. De voor deze instellingen bedoelde subsidies mogen niet (deels) worden overgeheveld naar de partij zelf, of naar andere aan de partij gelieerde instellingen. Gelet op het feit dat deze oormerking in beginsel minder goed past bij het uitgangspunt van een zo groot mogelijk autonomie voor de partijen, heeft de commissie zich de vraag gesteld of het niet logischer zou zijn om het systeem met gedeeltelijke oormerking te vervangen door een *lumpsum*-financiering.

De commissie heeft deze vraag getoetst in haar gesprekken met de partijen en in de rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van de wetenschappelijke bureaus en de PJO's. Op een enkele uitzondering na bleken alle betrokkenen voorstander van handhaving van de oormerking van de subsidie te zijn. De vertegenwoordigers van de partijen en de neveninstellingen vrezen dat bij het ontschotten van de subsidie een aantal cruciale functies van de partijen onder druk komen te staan. Het risico bestaat dat de ontwikkeling van het politieke en ideologische gedachtegoed, die bijdraagt aan het adequaat uitoefenen van de programmatische functie, en de politieke socialisatie en mobilisatie van jongeren, in het geding zouden kunnen komen bij ontschotting, bijvoorbeeld doordat de moederpartij het budget aan campagneactiviteiten wil besteden.

Gezien het belang dat de commissie hecht aan de genoemde taken van de wetenschappelijke instituten en de jongerenorganisaties, alsmede het gegeven dat uit de evaluatie duidelijk naar voren is gekomen dat bijna iedereen van mening is dat het huidige systeem in de praktijk goed werkt, ziet de commissie geen aanleiding om het systeem van oormerking van een deel van de subsidies in de Wfpp aan te passen.

De verdelingssystematiek voor de subsidie voor de neveninstellingen verschilt op een aantal punten van die van de partijen zelf. De subsidie voor de wetenschappelijke bureaus bestaat uit twee componenten: 1) een basisbedrag, en 2) een bedrag per zetel. De subsidie voor de PJO's bestaat uit twee componenten: 1) een vast bedrag voor alle PJO's dat wordt gedeeld door het aantal Kamerzetels van de fracties van de moederpartijen, en 2) een vast bedrag dat wordt gedeeld door het aantal leden van de PJO's.

De verdeelsleutel van de subsidie voor de wetenschappelijke instituten werkt in de praktijk goed en hoeft volgens de commissie niet te worden veranderd. De commissie is daarentegen van mening dat er geen inhoudelijke redenen zijn om de verdelingssystematiek voor de subsidie voor de PJO's anders vorm te geven dan die voor de moederpartijen (de landelijke partijen), aangezien de organisatievorm en taakstelling van de PJO's tot op zekere hoogte in het verlengde liggen van die van deze organisaties. Het ligt daarom in de rede om de subsidie voor de PJO's op dezelfde wijze te verdelen als die voor de landelijke partijen. Dit betekent dat 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, wordt gewijzigd in een verdeelsleutel met een basisbedrag, een bedrag per Kamerzetel en een vast bedrag per lid. De hoogte van de subsidie voor de jongerenorganisaties kan globaal op hetzelfde niveau blijven en de introductie van een basisbedrag kan worden bekostigd door het bedrag per PJO-lid te verlagen. Dat bedrag is momenteel door het betrekkelijk geringe aantal leden van de PJO's erg hoog. De eis dat de PJO's ten minste 100 leden moeten hebben om voor subsidie in aanmerking te komen wordt om dezelfde reden als bij de landelijke partijen geschrapt.

De commissie heeft ook gekeken naar de subsidiëring van de instellingen voor buitenlandse activiteiten, die de Nederlandse partijen in staat stellen om zusterpartijen in het buitenland te ondersteunen. De activiteiten van deze stichtingen zijn in hoofdzaak gericht op het ondersteunen van democratiseringsprocessen in het buitenland. In het gesprek met deze neveninstellingen werd duidelijk dat hun inspanningen ter versterking van politieke partijen in opkomende democratieën waardevol wordt gevonden

door de partners waarmee zij samenwerken. De Nederlandse instellingen werken op dit terrein ook vruchtbaar samen met elkaar. Zij geven echter ook aan dat zij bij hun werkzaamheden nauw contact onderhouden met het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat hen in het verleden subsidie verstrekte.

Volgens de commissie 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 de Nederlandse democratie zo goed mogelijk uit te voeren. De commissie is daarom van mening dat het zuiverder is om de subsidie voor deze instellingen uit de Wfpp te verwijderen. Zij onderhouden door de aard van hun activiteiten immers nauwe contacten met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Doordat dit deel van de subsidie enkele jaren geleden onder de verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is gebracht, is een onnodige tussenstap in het systeem ingebouwd. De commissie pleit er dan ook voor de subsidiëring van de stichtingen opnieuw bij het ministerie van Buitenlandse Zaken onder te brengen.

Voorts wijst de commissie in dit licht op het gegeven dat er sinds enige tijd veel aandacht is voor mogelijke buitenlandse beïnvloeding van de politieke besluitvorming en het democratisch proces in Nederland. De commissie is gevraagd om advies uit te brengen over de vraag of buitenlandse financiering van politieke partijen moet worden voorkomen. Daarnaast is in het regeerakkoord van het derde kabinet-Rutte het voornemen opgenomen om financiering van Nederlandse partijen uit onvrije landen te beperken. Vanuit het oogpunt van consistent beleid ligt het voor de commissie voor de hand dat overwogen wordt of Nederland zich dan zelf ook niet zou moeten onthouden van het (indirect) financieren van politieke partijen in het buitenland.[66]

Aanpassing hoogte subsidie na verkiezingen
In het huidige systeem wordt de hoogte van de subsidie op de eerste dag van de vierde maand na de Tweede Kamerverkiezingen aangepast aan de nieuwe zetelverdeling in de Tweede Kamer. De partijen moeten zich derhalve binnen korte tijd instellen op het nieuwe subsidiebedrag. Door de steeds groter wordende fluctuaties in de verkiezingsuitslagen vergt dit steeds meer van hun aanpassingsvermogen. De PvdA bijvoorbeeld verloor meer dan 2 miljoen euro aan subsidie na de verkiezingsnederlaag van 15 maart 2017. Ook GroenLinks, D66, en het CDA kregen tussen 2002 en 2017 na grote verkiezingsnederlagen na navenante kortingen van de subsidie te verwerken.

Een aantal partijen heeft daarom de minister van BZK enige jaren geleden verzocht om naar de aanpassingssystematiek te kijken. In de gesprekken met de vertegenwoordigers van de partijen is hier opnieuw om verzocht. Bijna alle partijen, ook zij die in het verleden veel zetels hebben gewonnen, waren van mening dat de effecten van de fluctuaties in de verkiezingsuitslagen op de hoogte van de subsidie enigszins gedempt dienen te worden. Zij verschilden echter over de wijze waarop. Voor het Duitse systeem, waarbij een rollend gemiddelde wordt berekend op basis van meerdere verkiezingsuitslagen, bleek betrekkelijk weinig animo te bestaan. Partijen leken meer te voelen voor dempingsmechanismen die niet raken aan de hoogte van de subsidie die wordt toegekend, maar die wel de transitie van het oude naar het nieuwe subsidiebedrag vergemakkelijken.

De commissie deelt de mening van de partijen dat de bestaande aanpassingssystematiek te veel van partijen kan vergen in een te korte tijd. Wanneer partijen bij een verkiezing een groot deel van hun zetels verliezen, kan niet worden verwacht dat zij binnen enkele maanden hun organisatie, personeelsbestand en bedrijfsvoering volledig aan de nieuwe financiële verhoudingen hebben aangepast. Partijen gaan lange termijnverplichtingen aan met werknemers, of met derden. Zij hebben tijd nodig om deze verplichtingen te herzien en – indien nodig – op correcte wijze lopende contracten te ontbinden. De commissie is het ook eens met de partijen dat het onwenselijk is om demping tot stand te brengen door een middeling van verkiezingsuitslagen. Uiteindelijk is het aantal Kamerzetels dat een partij heeft behaald bij de laatste verkiezingen een belangrijke graadmeter voor haar steun in de samenleving en dus een belangrijke indicator voor de subsidie waarop zij recht heeft.

De commissie vindt daarom dat de aanpassingssystematiek herzien moet worden door de periode te verlengen waarbinnen het subsidiebedrag wordt aangepast. Zij adviseert om de aanpassing van de subsidieverdeling na Tweede Kamerverkiezingen stapsgewijs plaats te laten vinden via de volgende methode: 25% drie maanden na de verkiezing, 50% zes maanden na de verkiezing, 75% negen maanden na de verkiezing, en 100% een jaar na de verkiezingen. Deze methodiek geldt voor partijen die zetels hebben gewonnen, die zetels hebben verloren en ook voor partijen die bij een verkiezing al hun zetels kwijt zijn geraakt. Partijen die voor het eerst in de Kamer worden verkozen worden uitgezonderd van deze regel; zij blijven evenals nu het geval is met terugwerkende kracht vanaf de eerste dag van de derde maand voorafgaand aan de verkiezing subsidie ontvangen. Uit tabel 4.2.1 blijkt hoe deze systematiek na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2017 zou hebben uitgepakt, indien deze toen al zou zijn gehanteerd.

De nieuwe, gefaseerde aanpassingssystematiek heeft als consequentie dat de partijen die bij de verkiezingen zetels hebben gewonnen, langer moeten wachten voordat zij deze winst volledig kunnen verzilveren. Naar de mening van de commissie weegt dit nadeel echter niet op tegen de voordelen van de voorgestelde systematiek. Politieke partijen die fors hebben verloren moeten een reële mate van tijd krijgen om hun organisatie aan te passen aan de nieuwe situatie.

[66] Dit werd ruim 25 jaar geleden ook al betoogd door de Commissie subsidiëring politieke partijen, zie *Waarborg van kwaliteit* (Den Haag, 1991), 26-27.

Tabel 4.2.1 **Gefaseerde aanpassing subsidie in vier kwartalen, uitgaande van de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017**

Partij	1-1-2017	25%	50%	75%	100%
VVD	3.596.711	3.472.699	3.348.687	3.224.675	3.100.663
PvdA	3.320.158	2.832.168	2.344.178	1.856.187	1.368.197
SP	1.609.330	1.581.228	1.553.126	1.525.024	1.496.922
CDA	1.629.466	1.736.467	1.843.469	1.950.470	2.057.472
D66	1.566.423	1.694.080	1.821.736	1.949.393	2.077.049
CU	937.571	933.474	929.376	925.279	921.182
GL	825.695	1.033.593	1.241.491	1.449.389	1.657.287
SGP	908.796	897.782	886.768	875.754	864.740
PvdD	631.181	694.998	758.814	822.631	886.447
DENK	183.353	271.358	359.363	447.368	535.373
VNL	430.475	322.856	215.238	107.619	0
50PLUS	397.155	439.850	482.545	525.240	567.935
OSF	368.439	368.439	368.439	373.796	375.581
FvD	0	590.860	590.860	590.860	718.650
Totaal	**16.404.754**	**16.869.852**	**16.744.090**	**16.623.685**	**16.627.499**

Wat betekenen de voorstellen in financiële termen?
Om meer duidelijkheid te bieden over de financiële gevolgen van de voorstellen van de commissie wordt hier een mogelijke kwantitatieve uitwerking gegeven. De commissie benadrukt dat het hier om een *mogelijke* uitwerking gaat, die het gevolg is van bepaalde keuzen die zij heeft gemaakt. Daarbij heeft zij zich beperkt tot de landelijke en de lokale politieke partijen. De manier waarop provincies partijen financieel zouden moeten ondersteunen kan analoog worden benaderd, waarbij de hoogte van het bedrag per kiezer een punt van afweging kan zijn. Voor de partijen die deelnemen aan waterschapsverkiezingen geldt hetzelfde, zij het dat de Rijksoverheid zoals al vermeld daar geen directe bemoeienis mee heeft.

Inhoudelijke uitgangspunten

- De systematiek van subsidie op basis van gewonnen zetels bij de verkiezingen op nationaal niveau wordt ook toegepast op lokaal niveau, zowel voor de aan de gemeenteraadsverkiezingen deelnemende afdelingen van de nationale partijen als voor de lokale partijen.
- Vanuit de gedachte dat het aantal kiesgerechtigden voor de Tweede Kamerverkiezingen en voor de gemeenteraadsverkiezingen nagenoeg gelijk is, wordt het totale subsidiebedrag dat op nationaal niveau wordt verstrekt op basis van het aantal Kamerzetels, op lokaal niveau ter beschikking gesteld op basis van het aantal raadszetels.[67] De hoogte van het subsidiebedrag per raadszetel wordt vervolgens bepaald aan de hand van de inwonertallen van de gemeenten.
- Partijen ontvangen daarnaast ook subsidie per partijlid. Deze wordt vanzelfsprekend maar één keer verstrekt. Voor de landelijke partijen wordt de ledensubsidie op het nationale niveau uitgekeerd, hetgeen betekent dat hun afdelingen deze subsidie niet ontvangen. Zoals eerder toegelicht stelt de commissie voor deze subsidie te verhogen tot 12 euro per lid en om dit te bekostigen de subsidie per Kamerzetel naar rato te verlagen. Dit betekent dat de totale subsidie op basis van het aantal Kamerzetels dan wel het aantal raadszetels uitkomt op een bedrag van 6,2 miljoen euro.[68]
- Omdat lokale partijen tot nu toe niet beschikken over wetenschappelijke instituten en PJO's, wordt de subsidie voor deze neveninstellingen beperkt tot het nationale niveau.

[67] Het aantal kiesgerechtigden bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer en voor de gemeenteraden verschilt in beperkte mate van elkaar. Dit heeft twee oorzaken: 1) in het buitenland woonachtige Nederlanders mogen wel stemmen bij de Tweede Kamerverkiezingen, maar niet bij de raadsverkiezingen, en 2) inwoners van Nederland die niet de Nederlandse nationaliteit hebben mogen in bepaalde gevallen deelnemen aan de raadsverkiezingen, maar zijn per definitie niet stemgerechtigd voor de Tweede Kamerverkiezingen.

[68] Bij de berekening van dit bedrag is ervan uitgegaan dat er over 150 Kamerzetels subsidie wordt verstrekt. Doordat de PVV nu geen subsidie ontvangt, is dit niet het geval. Aangezien het in beginsel wel de bedoeling is dat er over 150 Kamerzetels subsidies wordt uitgekeerd, ligt het voor de hand om bij de berekening van de subsidie voor het lokaal bestuur uit te gaan van dit 'maximale' bedrag, te weten 7,7 miljoen euro. Wanneer hierop het bedrag van 1,5 miljoen euro in mindering wordt gebracht vanwege de uitbreiding van de subsidiecomponent die is gebaseerd op het ledental, resteert een bedrag van 6,2 miljoen euro.

- Introductie van dit systeem leidt in principe tot een dubbele gelijkwaardigheid: tussen het nationale en lokale (algemener: subnationale) niveau en tevens tussen de lokale partijen en de lokale afdelingen van landelijke partijen. Hiermee krijgt de lokale democratie een flinke impuls.
- Deze bedragen worden toegevoegd aan het Gemeentefonds, waaruit gemeenten een bedrag per inwoner ontvangen. De gedachte daarachter is dat zo rekening wordt gehouden met de verschillen in inwonertallen tussen de gemeenten.

Kwantitatieve uitwerking

- De huidige maximale subsidie op nationaal niveau bedraagt na de verschuiving in de subsidiesystematiek van 1,5 miljoen euro van de zetelcomponent naar de ledencomponent 6,2 miljoen euro.
- In 2014 werd ongeveer 65% van de raadszetels bezet door de lokale afdelingen van de landelijke partijen en 35% door de lokale partijen. Dit betekent dat van deze 6,2 miljoen euro ruwweg ruim 4 miljoen euro ten goede zal komen aan de lokale afdelingen van de landelijke partijen en bijna 2,2 miljoen euro aan de lokale partijen. Voor de landelijke partijen (inclusief hun afdelingen alsmede hun wetenschappelijke instituten en PJO's) betekent dit dat hun totale subsidie met ongeveer 25% stijgt.
- Voor de lokale partijen komt hier nog een bedrag van 12 euro per lid bij. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 hebben 762 lokale partijen een zetel behaald. Aangezien in een aantal gemeenten in verband met gemeentelijke herindelingen toen geen verkiezingen waren, wordt hier bij de berekening uitgegaan van 800 lokale partijen. Deze partijen hebben gemiddeld 60 leden. Uitgaande van een subsidie van 12 euro per lid resulteert dit op basis van ledenaantallen in een subsidie van bijna 0,6 miljoen euro.[69] De totale subsidie voor de lokale partijen komt hiermee uit op een bedrag van bijna 2,8 miljoen euro. De gemiddelde lokale partij zal dan circa 3500 euro aan subsidie gaan ontvangen.
- De directe subsidiëring van de lokale afdelingen biedt de landelijke partijen de mogelijkheid om hun afdelingen een financiële bijdrage te vragen voor de diensten die deze bij de landelijke partij 'afnemen'. Hierdoor wordt de financiële positie van de landelijke partijen versterkt en tegelijkertijd bijgedragen aan een *level playing field* in de lokale democratie, doordat zowel de lokale afdelingen van de landelijke partijen als de lokale partijen moeten betalen voor diensten.
- De totale subsidie in het kader van de Wfpp neemt op basis van deze voorstellen toe van 15,1 miljoen euro (de totale subsidie die de politieke partijen in 2017 ontvingen, minus de subsidie die voor hun instellingen voor buitenlandse activiteiten) naar 21,9 miljoen euro, dat wil zeggen met 45%. Aangezien de partijen in het provinciaal bestuur niet in deze cijfers betrokken zijn, moet hier bovenop nog een beperkt bedrag voor hen aan de Wfpp worden toegevoegd.
- Het totale subsidiebedrag dat voor de partijen en afdelingen op het lokale niveau hiermee beschikbaar komt, bedraagt 6,8 miljoen euro (6,2 miljoen euro plus 0,6 miljoen euro). Het bedrag dat per inwoner aan het Gemeentefonds moet worden toegevoegd komt daarmee neer op circa 0,40 euro.
- De gemeenten gaan aan subsidiegelden gemiddeld ruim 17.500 euro ontvangen. Door de grote verschillen in inwonertallen kan de subsidie per gemeente behoorlijk uiteenlopen, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden: de lokale partijen en afdelingen in Amsterdam (850.000 inwoners) gaan ongeveer 340.000 euro ontvangen, die in Arnhem (155.000 inwoners) ruim 60.000 euro, die in Kerkrade (45.000 inwoners) 18.000 euro en die in Terschelling (bijna 5.000 inwoners) 2.000 euro.

De commissie vindt het in beginsel niet nodig om de subnationale politieke partijen en de lokale afdelingen van de landelijke partijen te verplichten om bij de subsidieverantwoording een accountantsverklaring te overleggen, maar kan zich voorstellen dat gemeenten besluiten om dit in voorkomende gevallen wel te doen. De commissie merkt ten slotte nogmaals op dat het hier om een mogelijke uitwerking gaat die verdieping behoeft en dat er vanzelfsprekend ook andere manieren zijn om vorm te geven aan de subsidiëring van de partijen en afdelingen in het decentraal bestuur.

Investeren in politieke partijen

In het voorgaande heeft de commissie uiteengezet voor welke taken de politieke partijen subsidie dienen te krijgen, welke partijen voor subsidie in aanmerking komen, op welke manier de subsidie het beste over deze partijen verdeeld kan worden en op welke wijze het subsidiebedrag na verkiezingen het beste kan worden aangepast. De commissie heeft geconcludeerd dat partijen met de subsidie die zij nu krijgen (en met dalende inkomsten uit de ledencontributies) moeilijkheden ervaren bij het vervullen van hun taken. Daarnaast heeft de commissie voorgesteld meer partijen dan voorheen subsidie toe te kennen, en de subsidie zo adequaat mogelijk op een gedeeltelijk andere manier over de partijen te verdelen.

De conclusies die de commissie heeft getrokken en de aanbevelingen die zij gedaan heeft, hebben implicaties voor de hoogte van de totale subsidie die voor de politieke partijen beschikbaar is. In 2017 ging het om een bedrag van 15,1 miljoen euro; dat is zoals al aangegeven het totaalbedrag van de Wfpp minus de subsidie voor buitenlandse activiteiten van de partijen, waarvan de commissie vindt dat die beter buiten de kaders van de Wfpp toegekend kunnen worden. De commissie acht dit bedrag om eveneens hierboven vermelde redenen onvoldoende en pleit er dus voor het te verhogen tot 21,9 miljoen euro, waarbij tevens de subsidie wordt uitgebreid naar partijen en afdelingen op subnationaal niveau.

De voorgestelde verhoging van het totale subsidiebedrag zou er niet toe leiden dat Nederland in internationaal perspectief buitensporig veel aan subsidie voor zijn politieke partijen zou besteden.

[69] De commissie realiseert zich dat het ledental van de lokale partijen jaarlijks zal variëren, hetgeen mogelijk complicaties kan geven indien dit bedrag aan het Gemeentefonds wordt toegevoegd. Bij de voorbereiding van een wetsvoorstel zal hier aandacht aan moeten worden besteed.

De Nederlandse partijen ontvangen immers in internationaal vergelijkend opzicht opvallend weinig subsidie (zie tabel 4.2.2).[70] De bedragen die landen die vergelijkbaar zijn met Nederland uitgeven aan de subsidiëring van hun partijen variëren van 1,6 euro per kiezer in Canada tot 9,7 euro per kiezer in IJsland. In Canada, het land dat na Nederland het minst aan partijsubsidie uitgeeft, wordt per kiezer nog altijd 1,6 keer zo veel uitgegeven. De voorstellen die de commissie doet komen neer op een verhoging van 1 euro per kiezer naar 1,7 euro – in internationaal opzicht nog altijd een laag bedrag.

Tabel 4.2.2 Overheidssubsidies per kiezer in euro's, 2014-2017

Land	Per kiezer in euro's
IJsland	9,7
België	7,8 *)
Oostenrijk	4,6
Denemarken	3,5
Zweden	2,5
Duitsland	2,3
Canada	1,6
Nederland	1,0
Gemiddelde	**4,1**

*) Inclusief fractietoelagen.

Bron: Ingrid van Biezen, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking* (Den Haag, 2017), 12.

4.3 Regelgeving overige inkomsten politieke partijen: evaluatie en aanbevelingen

De commissie heeft voor haar evaluatie van de regelgeving ten aanzien van de overige inkomsten van de politieke partijen dezelfde werkwijze gehanteerd als bij de subsidiëring van die partijen. Zij heeft de werking van de wet in de afgelopen vijf jaar in ogenschouw genomen en zich de vraag gesteld of, en zo ja, welke, regelgeving noodzakelijk is om de partijen in staat te stellen hun functies zo goed mogelijk uit te voeren. Hierbij zijn de vijf uitgangspunten zoals geformuleerd in paragraaf 4.1 leidend geweest. Derhalve stond ook hier de vraag centraal of de bestaande regelgeving wel aansluit op de huidige situatie en of deze voldoende toekomstbestendig is. De commissie heeft hierbij gekeken naar de regels betreffende de transparantie van de inkomsten, de herkomst alsmede de openbaarmaking van de giften en de aanvullende openbaarmaking voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen.

Transparantie door alle betrokkenen in het belang van de democratie

De commissie is van oordeel dat transparantie een kernwaarde is van de democratie, en daarom waar mogelijk toegepast moet worden. Voor haar betekent dit dat alle partijen en hun nevenstellingen open moeten zijn over hun inkomsten. Dit uitgangspunt geldt voor de landelijke partijen, maar ook hun lokale afdelingen en voor de subnationale partijen. Voor de landelijke partijen zijn in de Wfpp al regels met betrekking tot transparantie vastgelegd. Voor de subnationale partijen en lokale afdelingen van landelijke partijen is dat nog maar beperkt het geval.

Op het moment zijn de subnationale partijen en de lokale afdelingen van landelijke partijen alleen verplicht om een openbaar toegankelijk giftenreglement te hebben; voor het overige gelden er geen regels over hun inkomsten. Het in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Rutte opgenomen voorstel om ook de lokale partijen onder de reikwijdte van de Wfpp te brengen is uiteindelijk niet doorgezet, omdat dit tot teveel administratieve lasten voor deze partijen zou leiden.

De commissie deelt deze zorg, maar hecht er gelijktijdig groot belang aan dat ook in het decentrale bestuur de geldstromen van de partijen transparant zijn. Zij acht het van belang dat ook hier voor burgers duidelijk is welke mogelijke financiële beïnvloedingsrelaties er zijn. De noodzaak van transparantie wordt onderstreept door de actuele discussie over de mogelijke ondermijning van het lokaal bestuur door de georganiseerde criminaliteit. De commissie is daarom van mening dat vergroting van de transparantie betreffende de inkomsten van de partijen in het decentraal bestuur een positieve bijdrage kan leveren aan de in het regeerakkoord van het derde kabinet-Rutte geformuleerde ambitie om deze problematiek effectiever aan te pakken.[71]

De commissie adviseert om deze reden in de Wfpp bindende regelgeving op te nemen inzake de transparantie van de inkomsten van de subnationale partijen. Zij tekent hierbij aan dat het wenselijk is om een evenwicht te vinden tussen het belang van transparantie versus het belang de administratieve lasten voor de partijen zo laag mogelijk te houden. De commissie stelt daarom voor om voor de subnationale partijen en de afdelingen van landelijke partijen met uitzondering van de verplichte accountantsverklaring, dezelfde regels uit de Wfpp te laten gelden als voor de landelijke politieke partijen. Dit betekent dat zij jaarlijks een financieel verslag aan de gemeente, de provincie dan wel het waterschap moeten verstrekken. Gelet op de beperkte gemiddelde omvang van de inkomsten van de subnationale partijen acht de commissie het niet opportuun om deze partijen te verplichten hun

[70] Er is voor gekozen om het onderzoek te focussen op landen waar het kiesstelsel tot op zekere hoogte vergelijkbaar is met Nederland. Deze tabel bevat derhalve geen uitputtend onderzoek en landen als het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland, waar de subsidie voor de politieke partijen op een lager niveau per kiezer ligt dan in Nederland, zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

[71] Regeerakkoord derde kabinet-Rutte, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie* (Den Haag, 2017), 4.

financieel verslag door een accountant te laten controleren, waar de landelijke partijen overigens wel wettelijk toe verplicht zijn.

De commissie tekent hierbij nadrukkelijk aan dat zij de introductie van een subsidieregeling voor de subnationale partijen en de regelgeving inzake transparantie met betrekking tot hun overige inkomsten met elkaar verbindt. Het is voor haar derhalve geen keuzepakket, waarbij wel voor het ene, maar niet voor het andere kan worden gekozen. De partijen in het decentraal bestuur belasten met nieuwe regels zonder dat zij hier enige financiële compensatie voor ontvangen, zet de toch al precaire positie van deze partijen verder onder druk. De commissie vindt dit schadelijk voor de gemeentelijke, provinciale en waterschapsdemocratie. Omgekeerd geldt dat van de partijen die subsidie van de overheid ontvangen mag worden verwacht dat zij niet alleen laten zien hoe zij deze gelden hebben besteed, maar ook inzage verlenen in hun overige inkomsten. Door zowel een subsidieregeling als regels aangaande de overige inkomsten van de partijen in het decentraal bestuur te introduceren krijgt de democratie op deze subnationale niveaus een belangrijke impuls.

Naast de politieke partijen vallen ook de meeste van hun neveninstellingen onder de transparantieregels van de Wfpp. In de wet wordt gesteld dat de partijen alle rechtspersonen die 1) stelselmatig of structureel werkzaamheden uitvoeren ten bate van de partij, en 2) waarvan de partij voordeel heeft, dienen aan te merken als neveninstelling. Bij de meeste neveninstellingen is het evident dat zij onder de reikwijdte van de Wfpp vallen en dus inzicht moeten geven in hun inkomsten.

Sinds de inwerkingtreding van de wet is er twee keer discussie geweest over de vraag of bepaalde stichtingen al dan niet als neveninstelling van partijen moesten worden aangewezen. Dit betrof ten eerste de stichtingen voor ondersteuning van de Tweede Kamerfracties. Het was de intentie van de minister van BZK om deze stichtingen aan te wijzen als neveninstelling. Enkele fracties hadden hier echter grote bezwaren tegen. Zij waren van mening dat de minister indirect toezicht zou houden op hun financiën indien zij werden aangemerkt als neveninstelling, hetgeen zij strijdig achtten met de rolverdeling tussen parlement en regering. Gelijktijdig leefde bij deze fracties de vrees dat zij door de aanwijzing tot neveninstelling als het ware onder toezicht van hun politieke partij werden gesteld. Uiteindelijk is besloten dat deze stichtingen niet als neveninstelling hoefden te worden aangewezen, maar het reglement voor fractieondersteuning van de Tweede Kamer zo aan te passen dat voor deze stichtingen dezelfde transparantiebepalingen gelden als voor rechtspersonen die op basis van de Wfpp als neveninstelling zijn aangemerkt. De stichtingen zijn derhalve niet formeel, maar wel materieel onder de reikwijdte van de Wfpp gebracht.

Desalniettemin ziet de commissie geen reden om deze uitzonderingspositie voor deze stichtingen te handhaven, omdat er naar haar oordeel geen duidelijke volledige scheiding kan worden aangebracht tussen de werkzaamheden van politieke partijen en van fracties.

De zorg van een aantal fracties dat de activiteiten en financiën van deze stichtingen onder toezicht zouden worden gesteld wijst de commissie van de hand. Het gaat immers alleen om de verplichting om giften en schulden boven de drempelbedragen openbaar te maken. Hoewel dit met de wijziging van het reglement voor fractieondersteuning van de Tweede Kamer materieel gezien is gerealiseerd, is er toch een status aparte voor de fractiestichtingen ontstaan. Juist deze stichtingen zouden volgens de commissie het goede voorbeeld moeten geven door volledig mee te werken aan de verplichtingen die in de Wfpp worden gesteld. Zij adviseert daarom dat deze stichtingen onder de reikwijdte van de wet worden gebracht.

Daarnaast is er discussie geweest over stichtingen ten behoeve van individuele kandidaat-Kamerleden. Deze discussie ontstond enige jaren geleden naar aanleiding van mediaberichtgeving over een (inmiddels) opgeheven stichting die tot doel had fondsen te werven voor europarlementariër Hans van Baalen. De minister van BZK heeft destijds de Commissie toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp) gevraagd om hier advies over uit te brengen. De Ctfpp constateerde dat de Wfpp onvoldoende aanknopingspunten bood om zulke stichtingen als neveninstelling te kwalificeren. Hoewel niet gebleken is dat er momenteel nog dergelijke stichtingen actief zijn, bestaat er altijd een kans dat zij opnieuw worden opgericht. De commissie is van mening dat deze maas in de Wfpp moet worden gedicht en adviseert om het begrip neveninstelling zo aan te passen dat ook deze rechtspersonen onder de reikwijdte van de wet worden gebracht.

Grenzen aan giften

De huidige Wfpp staat de politieke partijen en hun neveninstelling toe bijna onbeperkt giften te ontvangen. Giften mogen uit het binnen- en buitenland komen, van individuen en van rechtspersonen en klein en groot zijn. Alleen giften, geldelijk en in natura, boven de 4500 euro dienen openbaar gemaakt te worden; erfenissen en legaten zijn van deze regel uitgezonderd.

De Tweede Kamer heeft in november 2016 met een ruime meerderheid een motie aangenomen waarin zij de regering oproept om giften uit het buitenland te beperken. Ook in de gesprekken met de partijen bleek dat een meerderheid van hen van mening is dat giften uit het buitenland onwenselijk zijn, omdat deze inbreuk kunnen maken op het vrije en onafhankelijke karakter van de Nederlandse verkiezingen en/of op het proces van politieke wilsvorming.

Evenals de Kamer ziet de commissie dat hier risico's van buitenlandse beïnvloeding van de Nederlandse democratie liggen. Hoewel uit de door de partijen de afgelopen jaren aangeleverde jaarverslagen blijkt dat er maar enkele substantiële giften uit het buitenland zijn ontvangen, kan naar haar oordeel niet het risico worden genomen dat het Nederlandse democratische proces in de toekomst vanuit het buitenland beïnvloed wordt. Aangezien elke schijn van buitenlandse beïnvloeding moet worden voorkomen, vindt de commissie dat dergelijke giften onwenselijk zijn. Uiteraard speelt hier ook de vraag in hoeverre er inbreuk mag worden gemaakt op de autonome positie van de politieke partijen.

De commissie is echter van mening dat het voorkomen van ongewenste beïnvloeding van partijen en meer in het algemeen de Nederlandse democratie zwaarder weegt dan de relatief kleine inperking van de onafhankelijke positie van de partijen die deze maatregel met zich mee brengt.

Een uitzondering op deze regel wordt gevormd door de kiesgerechtigde burgers die in het buitenland woonachtig zijn. Deze burgers maken onderdeel uit van de Nederlandse democratie; zij beschikken over het stemrecht en blijven daarom gerechtigd onbeperkt te doneren aan de Nederlandse politieke partijen.
Dit betekent in de praktijk dat de partijen giften van de kiesgerechtigden voor de Tweede Kamerverkiezingen mogen ontvangen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen in Nederland en in het buitenland woonachtige kiesgerechtigden. Ook voor verkiezingen op het subnationale niveau geldt dit criterium.
Dit houdt bijvoorbeeld in dat in Nederland woonachtige buitenlanders die stemgerechtigd zijn bij de gemeenteraadsverkiezingen, ongelimiteerd mogen doneren aan de lokale partijen en de afdelingen van landelijke partijen die actief zijn in hun gemeente.

De Wfpp verplicht de partijen alleen om giften openbaar te maken; er gelden geen regels voor de maximale hoogte van de bedragen die op jaarbasis per schenker in totaal ontvangen worden. De gedachte daarachter is dat de politieke partijen autonoom zijn en zelf mogen bepalen of zij bepaalde giften aan willen nemen. Daartegenover staat echter het gelijkheidsbeginsel: gezien de in maatschappelijk opzicht verschillende samenstelling van de achterban van partijen zou de ene partij op hogere bijdragen kunnen rekenen dan de andere. De praktijk van de afgelopen jaren heeft geleerd dat er weinig grote giften zijn gedaan die niet het gevolg waren van afdrachtenregelingen die sommige partijen hanteren. In dat opzicht lijkt er geen directe aanleiding om een maximum in te stellen. Daar komt bij dat de introductie van een maximum direct tot de vraag zou leiden of dit ook zou moeten gelden voor de afdrachten van volksvertegenwoordigers en bestuurders. Zo ja, dan zou dit een grote invloed op de financiering van een aantal politieke partijen kunnen hebben. Zo nee, dan zou er voor giften van politieke ambtsdragers een ander regime gaan gelden dan voor giften van andere burgers. In internationaal vergelijkend opzicht valt Nederland overigens niet uit de toon doordat er geen maximum is.

De commissie constateert derhalve dat er hier een afweging moet worden gemaakt tussen drie belangen: 1) de autonome positie van politieke partijen, 2) het risico op oneigenlijke beïnvloeding, en 3) het beginsel van gelijke kansen. Gelet op de ervaring die de afgelopen jaren in de praktijk is opgedaan ziet de commissie onvoldoende aanleiding om nu een maximale hoogte voor giften in te stellen. Tegelijkertijd bestaat er altijd de mogelijkheid dat in de nabije toekomst de giften aan politieke partijen substantieel gaan toenemen. In dat geval zal opnieuw moeten worden bezien of een maximum zinvol is, en hoe hoog dit maximum moet zijn.

Openbaarmaking van giften
Volgens de Wfpp dienen de partijen de namen van donateurs die minimaal 4500 euro per jaar schenken openbaar te maken. Deze bepaling geldt zowel voor geldelijke giften als voor giften in natura. Sinds de inwerkingtreding van de Wfpp heeft geen enkele partij een melding van een gift in natura gedaan. Dit kan betekenen dat er nooit dergelijke giften van meer dan 4500 euro zijn ontvangen. De commissie vindt dit echter opvallend en zij adviseert de minister om dit nader te onderzoeken.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wfpp is er uitvoerig gediscussieerd over de vraag of 4500 euro het juiste minimumbedrag is, of dat de drempel lager zou moeten liggen. Een substantiële minderheid in het parlement was voorstander van een lager drempelbedrag. Ook GRECO adviseerde om de drempelbedragen te verlagen.[72] In internationaal vergelijkend opzicht is de grens van 4500 euro ook relatief hoog, zoals blijkt uit tabel 4.3.1. In België en Canada ligt de grens onder de 150 euro en in Denemarken, IJsland en Zweden onder de 3.000 euro. Alleen in Duitsland ligt het bedrag beduidend hoger dan in Nederland, namelijk op 10.000 euro.[73]

Tabel 4.3.1 Hoogte drempelbedragen openbaarmaking in euro's, 2014-2017

Land	Per kiezer in euro's
Duitsland	10.000
Nederland	4.500
Oostenrijk	3.500
Zweden	2.742
Denemarken	2.687
IJsland	1.884
Canada	136
België	125
Gemiddelde	**3.191**

Bron: Ingrid van Biezen, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking* (Den Haag, 2017), 12.

Tijdens haar gesprekken met de partijen heeft de commissie geconstateerd dat er wisselend wordt gedacht over de hoogte van het drempelbedrag. Een enkele partij heeft gepleit voor een hoger bedrag, een aantal partijen vond het bedrag van 4500 euro juist en weer andere partijen wensten een lagere drempel. Een argument dat tegen de verlaging wordt ingebracht is dat een lager minimumbedrag mogelijk tot lagere giften leidt, omdat donateurs niet zouden willen dat hun naam in de openbaarheid komt.
Voorstanders van een verlaging van het drempelbedrag wijzen erop dat het in het belang van de democratie is dat de inkomsten van de partijen zo transparant mogelijk zijn.

[72] GRECO, *Third Evaluation Round. Second Compliance Report on the Netherlands 'Transparency of Party Funding* (Straatsburg, 2013), 4-6.
[73] Ingrid van Biezen, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking* (Den Haag, 2017), 14.

Bij de beoordeling van de hoogte van de drempel moet rekening worden gehouden met zowel de noodzaak van transparantie als de wenselijkheid van het beperken van de administratieve lasten voor de partijen en het beschermen van de privacy van burgers.
Zoals tijdens de parlementaire behandeling van de Wfpp ook al opgemerkt is door de toenmalige minister van BZK, valt er met de huidige beperkte kennis op dit terrein geen bedrag te bepalen waarmee deze belangen precies in balans zijn. De huidige grens van 4500 euro is dan ook arbitrair, zoals dat eigenlijk voor ieder ander bedrag geldt. Gelet op het feit dat de meeste partijen hebben laten weten dat de administratieve lasten die de Wfpp met zich meebrengt relatief beperkt zijn, ziet de commissie echter geen aanleiding om de drempel te verhogen.

De commissie is daarentegen van mening dat een verlaging van het drempelbedrag naar 2500 euro wel passend is, niet alleen voor de landelijke partijen, maar ook voor hun afdelingen en de subnationale partijen. Dit leidt tot meer transparantie, zonder dat het een substantiële toename van de administratieve lasten voor partijen met zich mee brengt. Voorwaarde hierbij is wel dat partijen hun administratie goed op orde hebben, maar aangezien een deugdelijke administratie sowieso al voortvloeit uit andere wettelijke verplichtingen ziet de commissie dit niet als belemmering.
De drempel van 2500 euro moet zowel bij de reguliere jaarlijkse openbaarmaking als bij de openbaarmaking voorafgaand aan een verkiezing voor de Tweede Kamer gaan gelden. Met deze verlaging van het drempelbedrag loopt Nederland meer in de pas met wat internationaal gebruikelijk is.

Bij giften van rechtspersonen vanaf het drempelbedrag moeten partijen de naam en het adres van de rechtspersoon melden. Anders dan bij giften van natuurlijke personen wordt bij dergelijke giften 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 is van mening dat dit risico's voor de transparantie van de financiering met zich mee kan brengen en raadt daarom aan om deze regelgeving aan te scherpen. Zij stelt voor om de partijen te verplichten om bij giften van 2500 euro of meer van rechtspersonen, naast de naam, het adres en de hoogte van de gift ook te melden wie de eigenaren/bestuurders van de desbetreffende rechtspersoon zijn.

Legaten en erfstellingen vallen momenteel niet onder de openbaarmakingsplicht. De gedachte daarachter is dat de erflaters op het moment van de gift overleden zijn en dat er daarom niet meer sprake van een financiële beïnvloedingsrelatie zou kunnen zijn.

De commissie plaatst echter kanttekeningen bij deze argumentatie. Toekomstige legaten en erfstellingen kunnen bij leven immers al kenbaar worden gemaakt aan een partij en nabestaanden en rechtspersonen kunnen hier een belang bij hebben.

Ofschoon het niet bekend is welke omvang deze geldstroom heeft, beschouwt de commissie de voor legaten en erfstellingen geldende uitzondering als een lacune in de huidige regelgeving. Zij adviseert daarom dit hiaat te dichten en legaten en erfstellingen onder de reikwijdte van de wet te brengen. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de aanbeveling van GRECO op dit punt.[74]

Aanvullende openbaarmaking voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen
Voorafgaand aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer moeten de partijen aanvullende overzichten van giften en schulden openbaar maken. Deze verplichting geldt voor wat betreft de giften ook voor kandidaten. Neveninstellingen zijn hiervan vrijgesteld.
Voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 hebben de partijen en kandidaten voor de eerste – en vooralsnog enige – maal aan deze verplichting moeten voldoen. De commissie constateert dat alle partijen die uiteindelijk in de Tweede Kamer zijn verkozen aan deze verplichting hebben voldaan. Voor enkele partijen die de kiesdrempel niet hebben gehaald was dit echter niet, of niet volledig, het geval.

In de gesprekken met de partijen bleek er veel steun te bestaan voor het principe achter deze verplichting, maar de uitvoering is door velen van hen als een arbeidsintensieve opgave ervaren. Dat gold zeker voor de verplichting om de kandidaten te laten verklaren welke giften zij hadden verkregen en dat zij geen giften hoger dan het drempelbedrag hadden ontvangen. Dit laatste was, zoals gebleken is uit de door de partijen aangeleverde documenten, bij het overgrote deel van de kandidaten het geval. Een ander kritiekpunt van een aantal partijen was dat het drempelbedrag in verkiezingsjaren geen 4500 euro is, maar verlaagd moet worden naar rato van de periode tussen 1 januari en de datum van de verkiezingen. Deze verplichting werd door de partijen als onduidelijk ervaren.

De commissie ziet in dat met name de voor de kandidaten geldende verplichting veel werk voor de partijen met zich meebrengt. Werkzaamheden die bovendien middenin de verkiezingscampagne plaats moeten vinden, een periode die voor zowel de partijbureaus als de kandidaten sowieso al erg druk is. De commissie hecht er echter groot belang aan dat de kiezer voor de verkiezingen zo goed mogelijk is geïnformeerd over de herkomst van de financiële steun van de partijen en hun kandidaten. Het gegeven dat dit veel administratieve lasten voor de partijen met zich meebrengt weegt niet op tegen dit belang en de commissie ziet daarom geen aanleiding om de bestaande verplichtingen af te zwakken.
Wel acht zij het raadzaam dat de toezichthouder ruim voorafgaand aan de volgende Tweede Kamerverkiezingen gaat bezien hoe de partijen hier zo goed mogelijk over kunnen worden geïnformeerd, en zich beraadt over de wijze waarop zij hierbij kunnen worden ondersteund teneinde de administratieve lasten hiervan zo beperkt mogelijk te houden.

[74] GRECO, *Third Evaluation Round. Second Compliance Report*, 5.

Voorts wijst de commissie hier op de bestaande lacune voor wat betreft de neveninstellingen. Ook zij, in het bijzonder stichtingen gericht op fondsenwerving, kunnen kort voor de verkiezingen giften ontvangen waarvan het van belang is dat deze bij de verkiezingen voor eenieder in beginsel bekend zijn. Bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen waren de giften van de neveninstellingen tot en met 31 december 2015 openbaar. Dit betekent dat er geen informatie beschikbaar was over de in 2016 en begin 2017 ontvangen giften. De commissie vindt dit onwenselijk en adviseert daarom dat ook de neveninstellingen voorafgaand aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer actuele overzichten van ontvangen giften publiekelijk moeten overleggen.

Definities bijdragen en schulden
Over de definitie van het begrip 'bijdrage' is de afgelopen jaren weinig discussie geweest en ook tijdens de gesprekken met de partijen is het de commissie niet gebleken dat er praktische redenen zijn om de wettelijke definitie aan te passen. De commissie tekent hierbij aan dat het haar is opgevallen dat het overgrote deel van de giften afdrachten van volksvertegenwoordigers en bestuurders betreffen. Zij ziet echter geen principiële verschillen tussen deze afdrachten en giften van andere burgers en meent daarom dat er geen aanleiding bestaat om anders om te gaan met dit type giften. Derhalve adviseert de commissie om de wettelijke definitie van het begrip 'bijdrage' niet te veranderen.

Voor het begrip schuld ligt dat anders. In de Wfpp is enkel bepaald dat de partijen schulden vanaf 25.000 euro of meer moeten opnemen in hun financieel verslag. Wat precies onder een schuld moet worden verstaan, wordt echter niet toegelicht. In de gesprekken gaven de partijen aan dat dit tot veel onduidelijkheid heeft geleid. Zo is het voor hen niet duidelijk waarom een factuur van 25.000 euro of meer die binnen een gangbare betaaltermijn wordt betaald, als schuld moet worden opgegeven. Dat geldt ook voor schulden bij overheidsinstanties, aangezien hier moeilijk sprake van financiële beïnvloedingsrelaties kan zijn.

De commissie is van oordeel dat deze onduidelijkheid dient te worden weggenomen en vindt daarom dat er een heldere definitie van het begrip schuld in de Wfpp moet worden opgenomen. Bij de bepaling van deze definitie moet worden uitgegaan van het uitgangspunt dat de Wfpp tot doel heeft om mogelijke financiële beïnvloedingsrelaties openbaar te maken. Het is evident dat hiervan bij kortlopende schulden en schulden bij overheidsinstanties geen sprake is. De commissie ziet derhalve geen toegevoegde waarde in de registratie en publicatie van deze schulden en adviseert om deze uit te zonderen. Zij stelt daarom voor de volgende definitie van het begrip schuld te hanteren:

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.

Het voorstel van de commissie is om schulden bij overheidsinstanties en schulden die korter dan 14 dagen openstaan uit te zonderen van deze definitie.

4.4 Toezicht en sancties

Het toezicht op de uitvoering van de Wfpp is belegd bij de minister van BZK, die hierin wordt geadviseerd door de Ctfpp. De Ctfpp heeft de taak om de minister te adviseren over het aanwijzen van rechtspersonen als neveninstellingen, de vraag of de naam en woonplaats van een natuurlijke persoon die een gift aan een partij heeft gedaan vanwege veiligheidsredenen niet openbaar hoeft te worden gemaakt, en het opleggen van bestuurlijke boetes. Vanaf de introductie van deze figuur wordt de vraag gesteld of de onafhankelijkheid van het toezicht zo voldoende is gewaarborgd. Dit bleek al tijdens de parlementaire behandeling en ook door internationale organisaties als GRECO en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) is er kritiek geuit. Tijdens de gesprekken met de partijen is het de commissie evenwel niet gebleken dat er in de praktijk problemen zijn geweest doordat het toezicht bij de minister is belegd. Ook de leden van de Ctfpp hebben aangegeven dat er nooit enige vorm van politieke druk op hen is uitgeoefend.

Hoewel zich in de praktijk weinig tot geen problemen hebben voorgedaan met de huidige inrichting van het toezicht en er in die zin geen aanleiding is om hier verandering in aan te brengen, wijst de commissie wel op de kwetsbaarheid van de huidige regeling, die immers altijd het risico met zich meebrengt dat er politieke beïnvloeding kan plaatsvinden, of politieke partijen het gevoel kan geven dat dit risico bestaat. GRECO en de OVSE hebben expliciet op dit risico gewezen en geadviseerd om een toezichthouder aan te stellen die onafhankelijk van de overheid staat.[75] Dit wordt versterkt door het feit dat de Ctfpp momenteel volledig uit (oud-)politici bestaat. Hoewel er niet de minste aanleiding is om te veronderstellen dat de commissieleden zich in hun advisering hebben laten beïnvloeden door hun partijpolitieke achtergrond, vindt de commissie dit een kwetsbare situatie. Idealiter zou het toezicht daarom op een andere manier moeten worden ingericht.
De commissie realiseert zich hierbij dat het niet eenvoudig is een reëel alternatief te vinden. Het beleggen van het toezicht bij de Kiesraad, een optie die onder meer tijdens de parlementaire behandeling werd bepleit, acht zij onwenselijk, daar dit risico's met de voor het kiesproces essentiële onafhankelijke positie van de Kiesraad met zich mee kan brengen. Naar haar oordeel moet dit worden vermeden. Een ander alternatief is een aparte toezichthouder, maar daarbij is het de vraag of de toezichthoudende taak daarvoor van voldoende omvang is. De commissie ziet daarom al met al het meest in het versterken van de rol van de Ctfpp in de huidige constellatie, waarbij in elk geval in de Wfpp duidelijke

[75] GRECO, *Third Evaluation Round. Second Compliance Report*, 8; OVSE/ODIHR, *Eindrapport OVSE/ODIHR. Verkiezingswaarnemingsmissie parlementsverkiezingen 15 maart 2017* (Warschau, 2017), 14.

eisen aangaande de inrichting van deze commissie en de selectiecriteria voor de commissieleden moeten worden vastgelegd.
De commissie doet daarom de volgende voorstellen:

1. De minister van BZK blijft toezichthouder.
2. Het adviesrecht van de Ctfpp wordt uitgebreid en omvat de hele Wfpp.
3. Indien de minister af wil wijken van een advies van de Ctfpp, dient hij of zij gemotiveerd aan te geven.
4. Het lidmaatschap van de Ctfpp is niet mogelijk in de eerste vier jaar na het uitoefenen van een verkozen of bestuurlijke functie in de nationale of subnationale democratie of in het Europees Parlement of de Europese Commissie.[76]

[76] Onder deze functies vallen: burgemeester, gemeenteraadslid, wethouder, Commissaris van de Koning, lid van Gedeputeerde of Provinciale Staten, Kamerlid, minister, staatssecretaris, europarlementariër, eurocommissaris.

Bijlage 1: Instellingsregeling Evaluatie- en Adviescommissie

Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 april 2017, houdende instelling van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen (Regeling instelling Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen)

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluit:

Artikel 1
In deze regeling wordt verstaan onder:

a. commissie: commissie, bedoeld in artikel 2;
b. wet: Wet financiering politieke partijen.

Artikel 2
Er is een Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen.

Artikel 3
De commissie heeft tot taak om de wet integraal te evalueren. De commissie brengt een advies uit aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin in elk geval aandacht wordt besteed aan:

- de vraag of met de wet het beoogde doel wordt bereikt, waarbij in elk geval de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk worden geëvalueerd;
- de onderwerpen waarvan aan de Staten-Generaal is toegezegd dat deze betrokken zullen worden bij de evaluatie van de wet;
- de vraag of de uitgangspunten van de wet voldoende aansluiten op de rol en positie van politieke partijen op dit moment en of zij voldoende toekomstbestendig zijn.

Artikel 4
De commissie bestaat uit een voorzitter en drie andere leden.

Artikel 5
1. De commissie brengt haar advies uit voor 1 januari 2018.
2. Na het uitbrengen van het advies is de commissie opgeheven.

Artikel 6
De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 7
Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 maart 2018.

Artikel 8
Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling instelling Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

Toelichting bij de instellingsregeling

Op 1 mei 2013 is de Wet financiering politieke partijen (hierna: de Wfpp) in werking getreden. In de Wfpp zijn regels gesteld over zowel de subsidiëring als de registratie en openbaarmaking van de overige financiering van politieke partijen. In artikel 45 van de Wfpp is bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag aanbiedt aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de paragrafen 3 (administratie, openbaarmaking en beperking bijdragen), 4 (verbrede toepassing en Commissie toezicht financiën politieke partijen) en 5 (toezicht en sancties) van de wet in de praktijk. Voor de uitvoering van deze evaluatie is met de onderhavige regeling een evaluatie- en adviescommissie ingesteld op grond van artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges.

Bij de evaluatie zullen ook de 23 onderwerpen betrokken worden waarvan tijdens de parlementaire behandeling en na inwerkingtreding van de Wfpp aan de Staten-Generaal is toegezegd dat hier in de evaluatie van de wet aandacht aan zou worden besteed. Het overgrote deel van deze onderwerpen heeft betrekking op de regelgeving over de transparantie van de geldstromen van politieke partijen.

Artikel 45 van de Wfpp verplicht niet tot een evaluatie van de subsidievoorschriften die zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van de Wfpp. Gelet op het actuele debat over de rol en positie van politieke partijen ligt het echter in de rede dat in de evaluatie ook wordt stilgestaan bij de vraag of de verdeelsystematiek van de subsidie nog voldoende actueel is. Door een aantal maatschappelijke ontwikkelingen zijn de rol en positie van politieke partijen immers aan verandering onderhevig geweest, hetgeen van invloed is op de financiën van de politieke partijen en daarmee op de wijze waarop politieke partijen worden gefinancierd. Voorbeelden hiervan zijn dalende ledentallen en de sterk fluctuerende verkiezingsuitslagen. Door de wijze waarop de subsidie per politieke partij wordt berekend in de Wfpp kunnen deze fluctuaties namelijk leiden tot grote schommelingen in de hoogte van de subsidie die een politieke partij ontvangt. Bovendien kan door de relatief korte termijn waarop de subsidieverdeling na een verkiezing wordt aangepast aan de nieuwe zetelverdeling van de Tweede of Eerste Kamer de subsidie van een partij snel fors toe- of afnemen. De penningmeesters van negen landelijke politieke partijen hebben hier in februari 2015 in een brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aandacht voor gevraagd en verzocht om te bezien of het mogelijk is om deze fluctuaties te dempen. Daarnaast spelen er nog actuele kwesties aangaande de opkomst van lokale politieke partijen en aanvullende democratische instrumenten als referenda en andere vormen van burgerparticipatie en een recentelijk door de Tweede Kamer aangenomen motie om de buitenlandse financiering van politieke partijen te beperken en de vraag of de Rijksoverheid een rol heeft in de financiering van politieke partijen in het decentraal bestuur.[77] Gelet op deze ontwikkelingen is het wenselijk dat de commissie zich in haar advisering niet beperkt tot een evaluatie van het functioneren van de Wfpp in de afgelopen jaren, maar ook advies uitbrengt over de vraag of het systeem van financiering van politieke partijen in Nederland nog voldoende aansluit op de rol en positie van politieke partijen in het heden en of dit systeem voldoende bestendig is voor de nabije toekomst.

Tijdens de plenaire behandeling van de Wfpp in de Eerste Kamer is toegezegd dat de evaluatie van de wet op afstand zal worden georganiseerd en er een “commissie van wijzen” wordt ingesteld, die specifiek tot taak krijgt om de wet te evalueren.[78] Gelet op haar taakopdracht zal de commissie in elk geval over de volgende expertise moeten beschikken: kennis van de ontwikkeling van politieke partijen in de afgelopen decennia, kennis van de financiering van politieke partijen, nieuwe en andere vormen van politieke representatie en kennis over accountancy. Voorts moet gezien het relatief hoge politieke karakter van de taakopdracht zijn verzekerd dat de commissieleden voldoende afstand van de “dagelijkse politieke praktijk” hebben. De benoeming en vergoeding van de leden zal bij besluit worden vastgesteld.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

[77] Kamerstukken II 2016/17, 34 270, nr. 22.
[78] Kamerstukken I 2012/13, nr. 18, item 5, pag. 40

Bijlage 2:
Overzicht gevoerde gesprekken

Datum	Overleg	Gesprekspartners
24-05-17	Partij voor de Dieren	Lieke Keller (directeur partijbureau)
29-05-17	PvdA	Jan Blom (directeur partijbureau
		Jos Schoonderwoerd (controller)
30-05-17	ChristenUnie	Menno van Hulst (directeur partijbureau)
		Bob Wijnholt (hoofd Algemene zaken)
07-06-17	SGP	Johan van Berkum (directeur partijbureau)
15-06-17	DENK	Gladys Albitrouw (ambtelijk secretaris TK-fractie)
29-06-17	SP	Thijs Coppus (penningmeester landelijk bestuur)
		Hans van Heijningen (secretaris landelijk bestuur)
		Walter Siemons (hoofd financiële administratie)
04-07-17	GroenLinks	Willy van der Luit (directeur a.i. partijbureau)
		Rosalie Smit (directeur a.i. wet. bureau)
06-07-17	Rondetafel politieke jongerenverenigingen	
06-07-17	Rondetafel wetenschappelijke bureaus	
07-07-17	Commissie toezicht financiën politieke partijen	Ewout Irrgang (lid)
		Liesbeth Spies (voorzitter)
20-07-17	CDA	Hilde Westera (directeur partijbureau)
17-08-17	D66	Sander Bus (directeur landelijk bureau)
		Michiel van der Eng (penningmeester)
		Pauline van der Zwan (controller)
17-08-17	Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen	Haseena Bakhtali (secretaris)
		Daphne van Houte (vice-voorzitter)
		Fons Zinken (voorzitter)
11-10-17	Rondetafel instellingen voor buitenlandse activiteiten	
11-10-17	Rondetafel lokale partijen en waterschapspartijen	
23-10-17	VVD	Bas Erlings (wnd. directeur partijbureau)
		Tanja Haseloop (landelijk penningmeester)
		Soraya Kandhai (hoofd organisatie)
		Marcel Krul (controller)
30-10-17	Forum voor Democratie	Paul Frentrop (fungerend voorzitter)
		Henk Otten (penningmeester)
30-11-17	Rondetafel partijvoorzitters	

Bijlage 3: Overzicht figuren en tabellen

Hoofdstuk 1

Figuur 1.2.1	Totaal aantal leden van de partijen in de Tweede Kamer, 1950-2017
Figuur 1.2.2	Organisatiegraad van de partijen in de Tweede Kamer, 1948-2017
Figuur 1.2.3	Volatiliteit Tweede Kamerverkiezingen, 1948-2017
Figuur 1.2.4	Stempercentages van in de Tweede Kamer debuterende partijen, 1948-2017
Tabel 1.3.1	Relevante rapporten, notities, regelingen en wetten inzake de subsidiëring en financiering van politieke partijen, 1972-2013
Figuur 1.3.1	Totaalbedrag aan uitgekeerde subsidies, 1970-2015
Tabel 1.3.2	Uitbreiding subsidiabele activiteiten politieke partijen, 1970-2004
Figuur 1.3.3	Inkomsten nationale partijorganisaties in 2016 (in %)

Hoofdstuk 2

Tabel 2.1.1	Uitslagen gemeenteraadsverkiezingen, 1998-2014
Tabel 2.3.1	Ontwikkeling aantal partijleden in het lokaal bestuur, 2006-2014

Hoofdstuk 3

Tabel 3.1.1	Schematische weergave beschikbare subsidie per onderdeel, 2016
Tabel 3.1.2	Vastgestelde subsidiebedragen 2016
Tabel 3.1.3	Voorlopige subsidievaststelling 2017
Tabel 3.1.4	Voorlopige subsidievaststelling 2018

Hoofdstuk 4

Tabel 4.2.1	Gefaseerde aanpassing in subsidie in vier kwartalen, uitgaande van de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017
Tabel 4.2.2	Overheidssubsidie per kiezer in euro's, 2014-2017
Tabel 4.3.1	Hoogte drempelbedragen openbaarmaking in euro's, 2014-2017

Bijlage 4: Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer, *Financiering politieke partijen* (Den Haag, 2011).

I. van Biezen, *De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking* (Leiden, 2017).

M. Boogers, P. Lucardie en G. Voerman, *Lokale politieke groeperingen. Belangenbehartiging, protest en lokalisme* (Groningen/Tilburg, 2007).

Commissie subsidiëring politieke partijen, *Waarborg van kwaliteit* (Den Haag, 1991).

L. Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering. De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (Nijmegen, 2008).

D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht* (Nijmegen, 1982).

GRECO, *Evaluation Report on the Netherlands on 'Transparency of Party Funding'* (Straatsburg, 2008), zie www.coe.int/en/web/greco/evaluations/netherlands (geraadpleegd 2 januari 2018).

GRECO, *Compliance Report on the Netherlands 'Transparency of Party Funding'* (Straatsburg, 2010), zie www.coe.int/en/web/greco/evaluations/netherlands (geraadpleegd 2 januari 2018).

GRECO, *Third Evaluation Round. Second Compliance Report on the Netherlands 'Transparency of Party Funding* (Straatsburg, 2013), zie https://rm.coe.int/16806c7992 (geraadpleegd 14 januari 2018).

A. King, 'Political parties in Western Democracies', *Polity*, 2 (1969), nr. 2, 111-141.

R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partij-organisatie in Nederland 1960-1990* (Utrecht, 1993).

R. Koole, 'Nieuwe regels voor politieke financiën', in: *S&D*, nr. 7/8, 2008, 46-59.

R. Koole, 'Dilemmas of regulating political finance, with special reference to the Dutch case', in: I. van Biezen en H.-M. ten Napel, red., *European democracies in comparative perspective* (Leiden, 2014), 45-69.

R. Koole en G. Voerman, 'De partijorganisatie in "de eeuw van de massa"', in: R.B. Andeweg en M. Leyenaar, red., *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht* (Amsterdam, 2017), 93-115.

A. Krouwel, 'De gedaantewisseling van politieke partijen. Een theoretisch ontwikkelingsmodel', in: G. Voerman, red., *Jaarboek 2003 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen, 2004), 138-172.

A.P.M. Lucardie, G. Voerman en J.K. van Zonneveld, *Partijfinanciering in Europa. Een vergelijkend onderzoek naar regelingen voor overheidssubsidie en giften voor politieke partijen* (Groningen, 2010).

Ministerie van BZK, *Staat van het Bestuur* (Den Haag 2014).

Necker van Naem, *Onderzoek Wet financiering politieke partijen. Consequenties uitbreiding Wfpp naar decentraal niveau* (Den Haag, 2014).

R. Nehmelman, 'Follow the money. Een verkennende analyse van het wetsvoorstel financiering politieke partijen', in: *Ars Aequi*, oktober 2012, 703-710.

R. Nehmelman, 'De regulering van politieke partijen in Nederland', in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, april 2013, 130-150.

Notitie 'Financiering van politieke partijen' (Den Haag, 2000).

Notitie 'Herijking Wet subsidiëring politieke partijen' (Den Haag, 2002).

Notitie 'Positie en subsidiëring politieke partijen' (Den Haag, 1996).

N. Onnen en G. Voerman, *Partijfinanciering van politieke partijen op lokaal niveau. Een vergelijkend onderzoek naar regelingen voor overheidssubsidies en giften aan derden aan politieke partijen op lokaal niveau in een aantal Europese landen* (Groningen, 2013).

OVSE/ODIHR, *Eindrapport OVSE/ODIHR. Verkiezingswaarnemingsmissie parlementsverkiezingen 15 maart 2017* (Warschau, 2017), zie www.osce.org/nl/odihr/elections/netherlands/322761?download=true (geraadpleegd 14 januari 2018).

Raad voor het Openbaar Bestuur, *De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie*(Den Haag, 2017).

Regeerakkoord derde kabinet Rutte, *Vertrouwen in de toekomst* (Den Haag, 2017).

Regeerakkoord tweede kabinet-Balkenende, *Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66* (Den Haag, 2003).

G. Sartori, *Parties and party systems. A framework for analysis* (Cambridge, 1976).

Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning* (Den Haag, 2017).

Staatscommissie tot herziening van de Grondwet, *Eindrapport* (Den Haag, 1954).

Staatscommissie van *advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen, Eindrapport (Den Haag, 1958).*

Staatscourant 2017 nr.24957 *Regeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 april 2017, houdende instelling van de Evaluatie – en Adviescommissie wet financiering politieke partijen* (Den Haag, 2017).

G. Voerman en M. Boogers, *Rekrutering van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2006, 2010 en 2014. Kandidaatstellingsproblemen vergeleken en verklaard* (Groningen/ Enschede, 2014).

Dit rapport is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
T 070 426 64 26 (algemene nummer tussen 7.30 en 17.30 uur bereikbaar)

januari 2018 | 110445