

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### ALGEMEEN DEEL

#### 1. Inleiding

De Wet financiering politieke partijen (hierna: de Wfpp) is op 1 mei 2013 in werking getreden. In 2017 en begin 2018 is de wet geëvalueerd door de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (verder: de commissie-Veling), die op 1 februari 2018 haar eindrapport heeft uitgebracht. In dit eindrapport heeft de commissie-Veling een groot aantal aanbevelingen gedaan, die de positie van politieke partijen verder moeten versterken. Het kabinet heeft de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Veling op 25 januari 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (hierna: Tweede Kamer). In deze kabinetsreactie heeft het kabinet aangekondigd een voorstel tot wijziging van de Wfpp in procedure te gaan brengen. Dit wetsvoorstel heeft tot doel om de Wfpp te wijzigen op een belangrijk deel van de door de commissie-Veling aanbevolen punten.

De memorie van toelichting bevat een algemeen en een artikelsgewijs deel. Het algemeen deel is als volgt opgebouwd. Eerst worden maatregelen beschreven die tot doel hebben de financiële transparantie van politieke partijen en daaraan gelieerde instellingen te vergroten (paragraaf 2). Vervolgens komt de beperking van de buitenlandse financiering van politieke partijen aan de orde, evenals de maatregel tot aanscherping van de transparantie van giften afkomstig uit de Europese Unie en de Europese Economische Ruimte (paragraaf 3). Daarna wordt ingegaan op de maatregelen ter uitvoering van aanbevelingen van de commissie-Veling met betrekking tot de subsidiëring van politieke partijen (paragraaf 4). In de paragrafen die daarop volgen wordt ingegaan op respectievelijk het toezicht en de handhaving (paragraaf 5), de verhouding tot hoger recht (paragraaf 6), de (financiële) gevolgen (paragrafen 7 tot en met 9), advies en consultatie (paragraaf 10), het overgangsrecht en de inwerkingtreding (paragraaf 11). In de artikelsgewijze toelichting worden tenslotte de afzonderlijke artikelen van het wetsvoorstel nader toegelicht.

#### *Hoofdpijnen van het wetsvoorstel*

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

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

Het kabinet deelt de visie van de commissie-Veling dat politieke partijen nog steeds de primaire intermediair tussen samenleving en bestuur zijn en verwacht dat dit in elk geval in de nabije toekomst zo zal blijven. Het kabinet is van mening dat de belangrijke positie van politieke partijen in onze democratie in wetgeving beter tot uitdrukking moet worden gebracht en heeft daarom in de kabinetsreactie aangekondigd te gaan werken aan een Wet op de politieke partijen (hierna: de Wpp). De voorbereiding daarvan vergt echter enige tijd, terwijl een groot deel van de aanbevelingen van de commissie-Veling al op korte termijn kan worden geïmplementeerd. Daarom zal de regering vooruitlopend op de Wpp een voorstel tot wijziging van de Wfpp in procedure brengen. Op een later moment zal de gewijzigde Wfpp in de Wpp opgaan.

Het wetsvoorstel bevat op hoofdpijnen de volgende voorstellen:

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

## **2. Vergroten transparantie politieke partijen en neveninstellingen**

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

### *a. Aanscherping transparantie giften rechtspersonen en andere juridische entiteiten*

Op grond van artikel 21 van de Wfpp moet een politieke partij bij het ontvangen van giften de naam en het adres van de geveer, de hoogte van de gift en de datum waarop deze werd gedaan melden. In de praktijk is echter gebleken, anders dan bij giften van natuurlijke personen, dat het hierdoor niet altijd duidelijk wordt wie de donateurs achter deze giften zijn. De regering neemt daarom het advies van de commissie-Veling over om deze regels zo aan te passen dat duidelijk wordt wie de natuurlijke personen achter rechtspersonen en andere juridische entiteiten zijn. De regering sluit hiervoor aan bij de definitie van 'uiteindelijk belanghebbende' in de zin van artikel 1 van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (hierna: Wwft). De gedachte daarachter is dat beide wetten een vergelijkbaar doel nastreven: de Wwft moet de integriteit van de financiële markten waarborgen, terwijl de Wfpp tot doel heeft om de integriteit van de politieke partijen en daarmee van onze democratie te dienen. De in de Wwft gebruikte definitie van uiteindelijk belanghebbende is ook hanteerbaar voor de in de Wfpp benodigde regels inzake het verbeteren van de transparantie over de giften van rechtspersonen en andere juridische entiteiten. Volgens artikel 1 van de Wwft is 'uiteindelijk belanghebbende' een natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over een cliënt, dan wel de natuurlijke persoon voor wiens rekening een transactie of activiteit wordt verricht. Deze begripsomschrijving is nader uitgewerkt in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, waarin categorieën van natuurlijke personen worden geduïd die in elk geval als uiteindelijk belanghebbende moeten worden aangemerkt. Het gaat daarbij niet om een limitatieve opsomming van de mogelijke uiteindelijk belanghebbenden, maar steeds zal op basis van de hiervoor genoemde criteria van artikel 1 van de Wwft moeten worden beoordeeld of er ook andere personen als uiteindelijk belanghebbende moeten worden aangemerkt.

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

### *b. Aanvullende transparantieregels voor neveninstellingen*

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

Voor de neveninstellingen gelden voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing geen aanvullende transparantieplichtingen. Kiezers hebben daardoor geen compleet overzicht van de giften van de aan die verkiezing deelnemende politieke partijen tot hun beschikking. Dit is onwenselijk en daarom wordt dit hiaat in dit wetsvoorstel gedicht: ook neveninstellingen moeten voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing een overzicht van ontvangen bijdragen en schulden boven de drempelbedragen vanaf de eerste dag van het tweede kalenderjaar tot en met de 21<sup>e</sup> dag voorafgaand aan een Tweede Kamerverkiezing overleggen. Deze verplichting gaat ook gelden voor de stichtingen voor individuele kandidaten, die op grond van dit wetsvoorstel voortaan ook onder de reikwijdte van de Wfpp zullen vallen.

### *c. Overige maatregelen*

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

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

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

De afgelopen jaren is de aandacht voor onwenselijke beïnvloeding van de Nederlandse democratische rechtsstaat toegenomen. De regering wil onze democratie en politieke partijen hier zoveel mogelijk van vrijwaren. In het regeerakkoord is daarom afgesproken dat geldstromen vanuit het buitenland naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties meer transparant worden gemaakt en dat geldstromen uit onvrije landen zoveel mogelijk zullen worden beperkt. Voor politieke partijen is de transparantie van giften reeds geregeld in de Wfpp. Gezien het toegenomen risico van buitenlandse beïnvloeding en gelet op de belangrijke positie van politieke partijen in onze democratie is uitsluitend transparantie van giften niet langer toereikend. Daarom worden in het wetsvoorstel maatregelen getroffen om giften van buiten de EU en de EER aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen te verbieden. Voor buiten de EU en de EER wonende kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer wordt een uitzondering gemaakt en het blijft hen derhalve toegestaan om te doneren aan Nederlandse politieke partijen en hun

neveninstellingen. De gedachte daarachter is dat zij omdat zij over stemrecht voor de Tweede Kamerverkiezing beschikken deel uitmaken van de Nederlandse democratie en dezelfde rechten hebben als andere kiesgerechtigden. Dat betekent dat zij ook over het recht beschikken om aan politieke partijen te doneren als alle andere kiesgerechtigden voor deze verkiezing.

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

#### *Handhaving verbod giften buiten de EU/EER*

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

#### **4. Maatregelen subsidiëring politieke partijen**

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

##### *a. Versterking relatie subsidie en electorale steun*

De regering hecht waarde aan een sterke relatie tussen de hoogte van de subsidie en de steun die een politieke partij bij de kiezers heeft. De aanbeveling van de commissie-Veling om nieuwe politieke partijen geen subsidie te geven voordat is gebleken dat ze voldoende electorale steun hebben, in de vorm van ten minste één kamerzetel, wordt overgenomen. De relatie tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun voor een politieke partij kan op onderdelen worden versterkt en daarom worden ook de volgende aanbevelingen van de commissie-Veling overgenomen. In de eerste plaats wordt het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing van de Eerste of Tweede Kamer heeft behaald gedurende de hele zittingstermijn van de kamer leidend. Dit betekent dat afsplitsingen van de kamerfracties geen invloed meer hebben op de hoogte van de subsidie. In de tweede plaats komen politieke partijen die bij een verkiezing van de Eerste of Tweede Kamer geen zetel hebben gewonnen, maar zich verbinden met één of meer volksvertegenwoordigers die zich hebben afgesplitst van hun kamerfracties, niet langer meer in aanmerking voor subsidie.

##### *b. Stabilisering hoogte subsidie*

Het voorstel om afsplitsingen geen invloed meer te laten hebben op de hoogte van de subsidie heeft als bijkomend voordeel dat het bijdraagt aan de door veel politieke partijen gewenste

stabilisering van hun subsidie. Door de subsidie voortaan te koppelen aan het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing heeft gewonnen, kennen de politieke partijen aan het begin van een nieuwe zittingstermijn van de kamer ongeveer de hoogte van hun subsidie voor de komende jaren.

Een tweede maatregel die bijdraagt aan het stabiliseren van de subsidie betreft het geleidelijker aanpassen van de subsidie aan de gewijzigde zetelverdeling na een verkiezing van de Tweede – en voor zover van toepassing) Eerste Kamer. In de huidige systematiek is dit onvoldoende het geval. Doordat de subsidie op de eerste dag van de vierde maand na de verkiezing volledig wordt aangepast aan de nieuwe zetelverdeling hebben politieke partijen slechts enkele maanden de tijd om hun organisatie aan de nieuwe financiële situatie aan te passen. Bij een relatief klein verlies van één of enkele zetels is dit vaak op te lossen binnen de organisatie van een partij. Door de toenemende fluctuatie van de verkiezingsuitslagen zijn grote zetelverschuivingen echter geen uitzondering meer. Van politieke partijen die een dergelijk zetelverlies hebben geleden kan niet worden verwacht dat zij binnen een termijn van circa drie maanden hun organisatie volledig kunnen aanpassen aan de nieuwe hoogte van de subsidie. De aanpassing van de subsidie na de verkiezingen moet daarom worden gedempt. Dit mag echter niet te zeer ten koste gaan van de verbinding tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun. Het voorstel van de commissie-Veling om de subsidie in één jaar tijd in vier stappen van 25% aan te passen aan de nieuwe zetelverdeling komt hieraan tegemoet. Doordat de hoogte van de subsidie wordt aangepast aan de nieuwe zetelverdeling blijft de noodzakelijk geachte verbinding tussen beide in stand. Tegelijkertijd krijgen de partijen iets meer tijd om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Dit voorstel van de commissie-Veling wordt daarom overgenomen. Voor politieke partijen die voor het eerst in de Staten-Generaal worden verkozen wordt een uitzondering gemaakt: evenals nu het geval is, komen zij vanaf de eerste dag van de derde kalendermaand voorafgaand aan de stemming in aanmerking voor subsidie.

*c. Wijziging verdeelsleutel subsidie politieke jongerenorganisaties*

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

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

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

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

De subsidie voor de instellingen voor buitenlandse activiteiten is sinds 2012 ondergebracht bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en maakt sinds 2013 deel uit van de Wfpp-subsidie. De commissie-Veling heeft evenwel geadviseerd om de subsidiëring van deze stichtingen opnieuw bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken onder te brengen. Dit advies wordt

in het wetsvoorstel overgenomen. Hiervoor zijn twee argumenten. Ten eerste leveren de in dit kader gesubsidieerde activiteiten geen directe bijdrage aan het doel van de Wfpp om de politieke partijen in staat te stellen hun taken in het Nederlandse democratische bestel zo goed mogelijk uit te voeren. Ten tweede onderhouden de instellingen voor buitenlandse activiteiten door de aard van hun werk nauwe contacten met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het laten verstrekken van de subsidie door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarom een onnodige tussenstap in het systeem.

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

## **5. Toezicht en handhaving**

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

## **6. Verhouding tot hoger recht**

Politieke partijen dienen op grond van de Wfpp een zodanige administratie te voeren dat deze een betrouwbaar beeld geeft van de financiële positie van de partij (artikel 20). Daartoe registreert een politieke partij de ontvangen bijdragen en schulden (artikel 20). Bij de ontvangen bijdragen dient een politieke partij de naam en het adres van de gever, het bedrag of de waarde van de bijdrage en de datum van de bijdrage te vermelden (artikel 21). Dit artikel noemt tevens de gevallen waarin een registratie achterwege kan blijven. Ter verantwoording van de subsidie stuurt een politieke partij jaarlijks aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder meer een financieel verslag over het voorafgaande kalenderjaar met daarin een weergave van de gegevens die op grond van artikel 20 in de administratie zijn opgenomen, een overzicht van de ontvangen bijdragen van in totaal € 4.500 of meer en een overzicht van de schulden van € 25.000 of meer (artikel 25). Deze overzichten maakt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties openbaar. Van de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon, wordt uitsluitend de woonplaats openbaar gemaakt. Op verzoek van een politieke partij blijft openbaarmaking van de gegevens over de naam aan de woonplaats van de gever – zijnde een natuurlijke persoon, achterwege, indien dit naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken vanwege het belang van de veiligheid van die persoon is aangewezen. Deze transparantieverplichting geldt ook neveninstellingen (artikel 30). Daarnaast geldt er voor verschillende actoren een aanvullend openbaarheidsregime gedurende verkiezingstijd (artikel 28 e.v.).

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

#### *Aanscherping transparantieplicht voor rechtspersonen en andere juridische entiteiten*

In dit wetsvoorstel wordt de transparantieplicht ten aanzien van rechtspersonen en andere juridische entiteiten aangescherpt door politieke partijen te verplichten naast de reeds bestaande verplichting tot registratie van de naam, het adres en de hoogte van de ontvangen bijdragen van een geveer ook de naam en het adres van de uiteindelijk belanghebbende van een geveer, niet zijnde een natuurlijke persoon, te vermelden. Door het opnemen van de bedoelde gegevens van de uiteindelijk belanghebbende in de administratie van een politieke partij en het opnemen van een weergave van die gegevens in een financieel verslag van een politieke partij dat aan de Minister van Binnenlandse Zaken wordt verstrekt, is sprake van het verwerken van persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Als verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG zijn politieke partijen, hun neveninstellingen en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de inhoud van de AVG gebonden. De gegevensverwerking is voor de genoemde actoren noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die ingevolge dit wetsvoorstel op de hen rust (artikel 6, eerste lid, onder c, van de AVG). Een verplichting als hier bedoeld moet in beginsel worden beschouwd als een inbreuk op de privacy van de betrokken belanghebbenden, zodat moet worden voldaan aan artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM). Dat betekent dat niet alleen moet worden voorzien in een wettelijke basis, maar ook in een toereikende motivering waaruit de noodzaak van de beoogde maatregel blijkt, met inachtneming van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Het doel van de voorgenoemde wettelijke verplichting van de verwerking van persoonsgegevens van een uiteindelijk belanghebbende is om de afkomst van giften van rechtspersonen, andere juridische entiteiten en van wie er schuilt achter structuren of constructies van rechtspersonen, transparanter te maken. Om uit te sluiten dat politieke partijen ontkomen aan de wettelijke transparantieplicht door enkel een postbus en postcode van een rechtspersoon of een andere juridische entiteit te vermelden, is het noodzakelijk om de gegevens van de uiteindelijk belanghebbende kenbaar te maken. De essentie van de beoogde transparantie van partijfinanciering is immers dat de identiteit van financiers kenbaar is, zodat helder is welke belangen meespelen en ongewenste beïnvloeding voorkomen kan worden. Uiteraard dienen daarbij ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te worden genomen. Daarom is ten aanzien de openbaarmaking van de gegevens over het adres van een uiteindelijk belanghebbende in het wetsvoorstel geregeld dat uitsluitend de woonplaats openbaar wordt gemaakt. Ook is geregeld dat de openbaarmaking van de gegevens achterwege blijft indien dit naar het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vanwege het belang van de veiligheid van de betreffende uiteindelijk belanghebbende is aangewezen. Voor het overige geldt dat voorschriften betreffende de informatieplicht die op de verantwoordelijke rust in het kader van de verwerken van de voorgenoemde persoonsgegevens, rechtstreeks uit de AVG voortvloeit.

Verder bepaalt artikel 9 van de AVG dat de verwerking van gegevens waaruit o.m. politieke opvattingen blijkt in beginsel verboden is. Verwerking is wel toegestaan indien sprake is van één van de in het tweede lid van dit artikel genoemde uitzonderingen op het verbod. In dit verband heeft het College bescherming persoonsgegevens (thans: Autoriteit Persoonsgegevens) eerder geoordeeld dat de verwerking van bijdrage, naam, adres en woonplaats van een geveer, zijnde een natuurlijk persoon, zoals die voortvloeit uit de Wfpp geen verwerking is van bijzondere persoonsgegevens, omdat uit een bijdrage niet rechtstreeks de politieke gezindheid van betrokkene kan worden afgeleid. Van een verwerking in de zin van artikel 9 AVG is dan ook geen sprake.

#### *Verbod op het ontvangen van bijdragen buiten EU/EER*

Het wetsvoorstel introduceert een verbod op het ontvangen van bijdragen van gevers uit andere lidstaten dan de EU en de EER door Nederlandse politieke partijen en aan hen gelieerde instellingen, met inachtneming van de daarbij genoemde uitzondering voor Nederlandse kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer. Politieke partijen vallen onder

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

Voor zowel de vrijheid van vereniging als die het vrije kapitaalverkeer geldt dat deze vrijheden geen absolute gelding hebben. De uitoefening van de vrijheid van vereniging kan ingevolge artikel 8 van de Grondwet bij wet worden beperkt in het belang van de openbare orde. Het criterium 'openbare orde' wordt ruim geïnterpreteerd en daaronder kunnen zowel repressieve als preventieve maatregelen vallen. Op grond van artikel 11, tweede lid, van het EVRM kan de vrijheid van vereniging worden onderworpen aan bepaalde voorwaarden, beperkingen of sancties (i) die bij wet zijn voorzien en (ii) die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn (iii) in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Daarbij gaat het ook om de vraag of er een dringende maatschappelijke behoefte is om een inbreuk op het grondrecht te maken en om de vraag of het gebruikte middel in redelijke verhouding staat tot het te bereiken doel. Ten aanzien van het beginsel van het vrije kapitaalverkeer bepaalt artikel 63, eerste lid, van de VWEU dat alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden zijn. Uit artikel 65 VWEU volgt dat artikel 63, eerste lid, onderdeel b, niets afdoet aan het recht van de lidstaten om alle nodige maatregelen te nemen om overtredingen van de nationale wetten en voorschriften tegen te gaan, of te voorzien in procedures voor de kennisgeving van kapitaalbewegingen ter informatie van de overheid of voor statistische doeleinden, dan wel maatregelen te nemen die op grond van de openbare orde of de openbare veiligheid gerechtvaardigd zijn. Naast de in de artikelen 64 tot en met 66 VWEU genoemde uitzonderingen op het vrije kapitaalverkeer gelden uiteraard ook de in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie erkende rechtvaardigingsgronden.

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

Beperking van giften van binnen en buiten de EU is op verschillende manieren denkbaar. De regering heeft ervoor gekozen om giften aan politieke partijen van buiten de EU/EER te verbieden en om giften binnen de EU/EER volledig transparant te laten zijn. De regering is zich bewust van de gevolgen van de voorgestelde maatregel voor de uitoefening van de verenigingsvrijheid. In deze context beziet zij ook de positie van politieke partijen in het staatsbestel. Anders dan andere verenigingen vormen politieke partijen een onmisbare schakel tussen overheid en samenleving en vervullen daarbij een essentiële functie binnen het stelsel van de representatieve democratie. Politieke partijen brengen verschillende belangen bij elkaar en wegen die tegen elkaar af, zorgen voor participatie in het besluitvormingsproces, geven vorm aan de verschillende verkiezingen en vervullen de functie van rekrutering en selectie van politieke functionarissen. Met het oog op deze



bijzondere positie dienen mogelijke risico's verbonden aan de wijze waarop politieke partijen hun financiering verwerven, ook buiten de Europese grenzen, zoveel mogelijk te worden voorkomen. Hoewel uit de door de politieke partijen de afgelopen jaren aangeleverde jaarverslagen blijkt dat er maar enkele substantiële giften uit het buitenland zijn ontvangen, kan volgens de regering niet het risico worden genomen dat het Nederlandse democratische proces in de toekomst vanuit het buitenland beïnvloed wordt. Reeds de mogelijkheid van discussie over afhankelijkheidsrelaties en belangenverstrengeling van politieke partijen is schadelijk voor het democratisch bestel. Aangezien elke schijn van buitenlandse beïnvloeding moet worden voorkomen, acht de regering de voorgestelde maatregel noodzakelijk in het belang van de openbare orde en de nationale veiligheid met het oog op het waarborgen van de integriteit van politieke partijen, het tegengaan van ongewenste belangenverstrengeling, het bevorderen van de zuiverheid van het politieke proces en het waarborgen van de randvoorwaarden voor democratische besluitvorming. De regering heeft de wenselijkheid en de noodzaak van de invoering van een verbod op het ontvangen van giften buiten de EU/EER in het licht van het voorgaande beoordeeld.

#### *Aanscherping transparantieplicht binnen EU/EER*

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

### **7. Gevolgen**

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

### **8. Uitvoering**

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

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

### **9. Financiële gevolgen**

Het voorstel tot aanpassing van de Wfpp kan geheel plaatsvinden binnen het bestaande budget van circa € 17.000.000 en er zijn derhalve geen financiële gevolgen te voorzien.

## 10. Advies en consultatie

*Internetconsultatie*

PM

*Autoriteit persoonsgegevens*

PM

*Adviescollege toetsing regeldruk*

PM

## 11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij rekening wordt gehouden met het beleid inzake de vaste verandermomenten en het de voorkeur verdient om de wet op de eerste dag van een kalenderjaar in werking te laten treden. Om te voorkomen dat de verschillende actoren op wie de Wfpp van toepassing is hun administratie gedurende één subsidiejaar volgens twee verschillende openbaarheidsregimes moeten voeren, wordt geregeld dat enkele onderdelen van paragraaf 3 van de Wfpp later van toepassing zijn, met ingang van het subsidiejaar dat volgt na het jaar waarin de wet in werking treedt. Op deze wijze wordt voorkomen dat er onduidelijkheid en verwarring ontstaat over de te voeren administratie en worden de verschillende actoren in de gelegenheid gesteld om hun administratie aan de op grond van dit wetsvoorstel gewijzigde openbaarheidsverplichtingen aan te passen.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

*Artikel I*

Onderdelen A, O, P, R, T, V en W (artikelen 1, 25, tweede lid, 28 eerste lid, 30, tweede lid, onderdeel c, 32, eerste lid, 36, eerste lid en 37, eerste lid)

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

De tweede wijziging betreft de toevoeging van drie definities aan artikel 1. Bij de eerste toevoeging wordt in onderdeel k (nieuw) een in lijn met de door de commissie-Veling voorgestelde definitie van het begrip 'schuld' opgenomen, waarbij het uitgangspunt in acht wordt genomen dat de Wfpp tot doel heeft om mogelijke financiële beïnvloedingsrelaties openbaar te maken. De gekozen definitie raakt tevens aan de artikelen 25, tweede lid, 28, eerste lid, 30, tweede lid, onderdeel c, 32, eerste lid, 36, eerste lid, en 37, eerste lid, die met de aangepaste definitie van het begrip schuld in overeenstemming zijn gebracht.

In onderdeel m (nieuw) is de definitie 'lidstaat' opgenomen, waaronder de lidstaten van Europese Unie en van de Europese Economische Ruimte worden verstaan. In de EER zijn de vier vrijheden van de interne markt, zoals het vrij verkeer van kapitaal, opgenomen. Deze definitie is in de wet opgenomen in verband met het in artikel 23a (nieuw) geïntroduceerde verbod van het ontvangen van giften van buiten de EU en de EER door Nederlandse politieke partijen, met uitzondering van giften van in het buitenland wonende kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer en giften afkomstig van gevers uit de lidstaten van de EU en de EER.

Onderdelen A, B, D, F en G (artikelen 1, onderdeel f, 4, 8, eerste lid, onderdeel d, 9 en 10)

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

Onderdeel C (artikel 5, eerste lid)

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

Onderdelen E, J en K (artikelen 6a (nieuw), 16 en 17)

In het kader van de versterking van de relatie tussen de hoogte van de subsidie en de electorale steun voor een politieke partij steunt de regering het voorstel van de commissie-Veling om het aantal zetels dat een politieke partij bij de laatstgehouden verkiezing van de Eerste Kamer of Tweede Kamer heeft behaald gedurende de gehele zittingstermijn van de betreffende kamer leidend te laten zijn en de subsidie daarop te baseren. Om te bereiken dat fractieafsplitsingen in de Staten-Generaal geen invloed meer hebben op de hoogte van de subsidie, wordt in artikel 6a (nieuw) en de artikelen 16 en 17 geregeld dat een vereniging als politieke partij, in de zin van het eerste lid van de artikelen 16 en 17, niet meer in aanmerking komt voor op grond van deze paragraaf te ontvangen subsidie.

Onderdeel D (artikel 8)

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

Onderdelen H en I (artikelen 13 en 14)

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

Onderdeel L (artikel 21)

Artikel 21 noemt de gegevens van de ontvangen bijdragen die registratie behoeven, zoals de naam en het adres van de gever. Anders dan bij ontvangen bijdragen van natuurlijke personen wordt bij dergelijke bijdragen niet altijd duidelijk wie er achter zo'n rechtspersoon 'schuilgaat'. Bij een gift van een zogeheten brievenbusfirma is tot nu toe het melden van een postbus en postcode voldoende. Het kan daardoor heel moeilijk zijn om te achterhalen wie de personen achter zo'n brievenbusfirma zijn. De commissie-Veling is van mening dat dit risico's voor de transparantie van de financiering met zich mee kan brengen en raadt daarom aan om de regelgeving op dit punt aan te scherpen. De regering neemt het advies van de commissie-Veling over om deze regels zo aan te passen dat duidelijk wordt wie de natuurlijke personen achter deze rechtspersonen of andere juridische entiteiten zijn. De regering sluit, zoals in paragraaf 4 van het algemeen deel is aangegeven, hiervoor aan bij het begrip 'uiteindelijk belanghebbende' als bedoeld in artikel 1,

eerste lid, onderdeel b, van de Wwft en dat nader is uitgewerkt in artikel 3 van het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

Verder is artikel 21, tweede lid, onderdeel a, aangepast in verband met het in artikel 23a (nieuw) van dit wetsvoorstel geïntroduceerde verbod van buitenlandse financiering van Nederlandse politieke partijen en de aangescherpte transparantie van ontvangen bijdragen binnen de lidstaten van de EU/EER. Van dat verbod en die aangescherpte transparantie zijn kiesgerechtigden voor de verkiezing van de Tweede Kamer uitgezonderd. Dit brengt mee dat ontvangen bijdragen van niet-Nederlandse gevers voortaan registratie behoeven.

#### Onderdeel M (artikel 23)

Dit onderdeel betreft geen inhoudelijke maar een redactionele wijziging om eenvormigheid aan te brengen in de tekst van de artikelen 23 en 23a (nieuw).

#### Onderdeel N (artikel 23a)

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

Artikel 23a, tweede en derde lid, regelen hoe te handelen indien een politieke partij een geldelijke bijdrage als bedoeld in het eerste lid ontvangt. Hiervoor wordt aangesloten bij de bestaande werkwijze voor het ontvangen van anonieme bijdragen van meer dan € 1000. Een geldelijke bijdrage moet worden overgemaakt op de daartoe aangewezen rekening van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien een politieke partij een anonieme bijdrage in natura ontvangt, dient de tegenwaarde van die bijdrage op de hiervoor genoemde rekening te worden overgemaakt of dient die bijdrage door de politieke partij te worden vernietigd. Tot slot bepaalt het vierde lid dat een op grond van het tweede en derde lid overgemaakte bijdrage aan de Staat toekomt.

Onderdelen A, O, P, Q, R en T (artikelen 1, 25, 28, eerste en derde lid, 29, eerste en vierde lid, 30, tweede en vijfde lid, en 32, eerste en vierde lid)

De wijzigingen in het eerste lid van de artikelen 1, onderdeel n (nieuw), 25, 28, 29 en 32 en het tweede lid van artikel 30 hangen samen met de geïntroduceerde verlaging van de drempel voor openbaarmaking van giften van gevers uit de andere lidstaten van de EU en de EER. Zoals in paragraaf 4 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, geldt deze aangescherpte transparantieplicht niet voor Nederlandse gevers. Wie daaronder moeten worden verstaan, wordt gedefinieerd in artikel 1, onderdeel n (nieuw). Het betreft natuurlijke personen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de Tweede Kamer en ondernemingen of rechtspersonen die in het handelsregister zijn ingeschreven. Voor hen blijft de drempel voor openbaarmaking van € 4.500 per jaar, om de in het algemeen deel van de toelichting genoemde redenen, gehandhaafd. Ook is de reikwijdte van de in artikel 25, tweede en derde lid, genoemde verplichtingen met betrekking tot het financieel verslag en de overzichten met de keuze voor een volledige transparantie van giften vanuit de EU/EER in overeenstemming gebracht.

Het voorgestelde artikel 25, vierde lid, regelt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van de verbetering van de transparantie naast de op grond van artikel 25, leden 4 en 5, bestaande verplichting tot openbaarmaking van het financieel verslag en de in dat artikel genoemde overzichten van politieke partijen tevens zorg draagt voor het openbaren van een aanvraag tot vaststelling van de subsidie als bedoeld in artikel 12, eerste lid, en het activiteitenverslag. Deze wijziging brengt mee dat de weigeringsgronden uit de Wet openbaarheid van bestuur niet van toepassing zijn op de aanvraag tot vaststelling van de subsidie, het financieel verslag, het activiteitenverslag en de hiervoor genoemde overzichten van politieke partijen.

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

#### Onderdeel R (artikel 30, derde lid)

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

#### Onderdeel U (artikel 35)

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

De commissie-Veling heeft tevens geadviseerd om te regelen dat indien de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil afwijken van een advies van de Ctfpp, hij of zij dat gemotiveerd dient aan te geven. Deze aanbeveling wordt niet overgenomen, omdat dit reeds volgt uit artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges. Dit artikel bepaalt dat de minister die het aangaat beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst in kennis stelt van zijn standpunt over een door hem gevraagd en tijdig uitgebracht advies over een vast te stellen ministeriële regeling of over te voeren beleid dan wel over een uit eigen beweging uitgebracht advies over hoofdlijnen van beleid.

#### *Artikel II*

In verband met de wijze waarop de subsidie op grond van de Wfpp wordt vastgesteld, die met dit wetsvoorstel niet wordt gewijzigd, kan het wenselijk zijn om bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel later van toepassing te laten zijn dan de inwerkingsdatum. Jaarlijks dient een politieke partij vóór 1 juli rekenschap te geven van ontvangen bijdragen en schulden over het voorafgaande kalenderjaar. Om te voorkomen dat de verschillende actoren op wie de Wfpp van toepassing hun administratie ter zake gedurende één subsidiejaar volgens twee verschillende openbaarheidsregimes moeten voeren, regelt dit artikel dat de tot paragraaf 3 inzake de administratie en de openbaarmaking horende artikelen 21, 25, 28, 29, 30 en 32 later van toepassing zijn, met ingang van het subsidiejaar dat volgt na het jaar waarin de wet in werking treedt.

#### *Artikel III*

Dit wetsvoorstel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Aangezien politieke partijen de subsidie op grond van de Wfpp moeten verantwoorden over een periode die parallel loopt aan een kalenderjaar is het wenselijk dat deze wet op de eerste dag van een kalenderjaar in werking treedt.

Consultatieversie

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

K.H. Ollongren