

Vergaderjaar 2022–2023

35 657

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

Nr. 91

VOORLICHTING VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2022

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 28 juni 2022 (Kamerstuk 35 657, nr. 90) heeft de Tweede Kamer op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over de juridische mogelijkheden voor onafhankelijk onderzoek naar buitenlandse financiering van politieke partijen.

Aanleiding van het verzoek om voorlichting is de motie van het lid Klaver c.s. (Kamerstuk 36 045, nr. 11) Daarin werd het presidium van de Tweede Kamer verzocht om de Algemene Rekenkamer te vragen om te onderzoeken of en, zo ja, op welke wijze politieke partijen, politici en belangenorganisaties in Nederland vanaf 2014 zijn gefinancierd (financieel of in natura) met geld uit de Russische Federatie of met geld van Russische (rechts)personen.¹ Vervolgens is geconcludeerd dat de Algemene Rekenkamer op grond van de huidige Wet subsidiering politieke partijen² hiertoe geen bevoegdheden heeft en voor dergelijk onderzoek door de Algemene Rekenkamer of een andere instantie een juridische grondslag nodig is.

Hierover heeft de Tweede Kamer de volgende vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd:

1. Kan de Afdeling advisering van de Raad van State in kaart brengen welke juridische mogelijkheden er zijn om op een onafhankelijke manier (te laten) onderzoeken op welke wijze politieke partijen, politici en belangenorganisaties in Nederland door buitenlandse (rechts)personen worden gefinancierd (zowel financieel als in natura)?

¹ Kamerstuk 36 045, nr. 1.

² De Afdeling neemt aan dat hier de Wet financiering politieke partijen wordt bedoeld.

2. Kan de Afdeling advisering van de Raad van State de voor- en nadelen van de verschillende juridische mogelijkheden benoemen?
3. Kan de Afdeling advisering van de Raad van State ingaan op de wijze waarop Nederland en andere Europese landen onafhankelijke controle op de financiering van politieke partijen, politici en belangenorganisaties hebben vormgegeven en welke relevante internationale regelgeving hierbij in beschouwing moet worden genomen?

De Afdeling merkt bij de vraagstelling het volgende op. In de vragen wordt gesproken over toezicht op de buitenlandse financiering van politieke partijen, politici en belangenorganisaties. Indien het toezicht zich echter zou beperken tot de financiering vanuit het buitenland bestaat het gevaar dat de regels hiervoor gemakkelijk ontdoken kunnen worden door middel van binnenlandse hulpconstructies.³ Om die reden zal het toezicht altijd moeten zien op het samenspel van financiering vanuit binnen- en buitenland.

Deze voorlichting is beperkt tot de financiering van politieke partijen en kandidaten en politici op landelijk niveau, nu de Wet financiering politieke partijen (Wfpp⁴) zich op dit moment beperkt tot dit niveau. Bij een uitbreiding hiervan naar lokale partijen kunnen de opmerkingen uit deze voorlichting uiteraard wel een rol spelen.

In de voorlichting wordt een onderscheid gemaakt tussen politieke partijen en kandidaten enerzijds en (zittende) politici anderzijds. Daarbij wordt aangesloten bij de Wfpp. De term kandidaat betekent daar een persoon die geplaatst is op een kandidatenlijst van een politieke partij die deelneemt aan een verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal of een persoon die deelneemt aan de verkiezingen zonder een aanduiding van een politieke partij.⁵ Waar in deze voorlichting de term kandidaat wordt gebruikt, ziet deze op de bijdragen ten bate van de politieke activiteiten of van de werkzaamheden in het kader van de verkiezingscampagne van de kandidaat.⁶ De term politici ziet op bewindspersonen, Eerste Kamerleden en Tweede Kamerleden.

De voorlichtingsvragen zien ook op belangenorganisaties. In deze voorlichting worden die beperkt tot de neveninstellingen van politieke partijen: het politiek-wetenschappelijk instituut als bedoeld in artikel 2 Wfpp, een politieke jongerenorganisatie als bedoeld in artikel 3 Wfpp, een instelling voor buitenlandse activiteiten als bedoeld in artikel 4 Wfpp of een rechtspersoon als bedoeld in artikel 5 Wfpp. Bespreking van maatregelen ten aanzien van de financiering van andere belangenorganisaties blijft in dit advies achterwege. Daarover is eerder geadviseerd.⁷

In de voorlichting gaat de Afdeling eerst in op de voorgeschiedenis van de regulering van politieke partijen en het huidige kader van toezicht (punt 1). Vervolgens komt in punt 2 aan de orde welke regels voor politieke partijen, kandidaten en (zittende) politici met betrekking tot hun financiële gedragingen gelden. Punt 3 behandelt de bestaande relevante internationale normen. Daarna schetst de Afdeling hoe toezicht op de financiering in ons omringende landen is geregeld (punt 4). In punt 5 behandelt de Afdeling verschillende entiteiten die met het onderzoek naar en

³ Kamerstuk 35 657, nr. 4 (punt 5).

⁴ De Afdeling gaat uit van de versie van de Wfpp zoals deze per 1 januari 2023 luidt (Besluit van 9 november 2022, Stb. 2022, nr. 462) tot inwerkingtreding van de Wet van 19 oktober 2022 tot wijziging van de Wet financiering politieke partijen in verband met de evaluatie van deze wet (Evaluatiewet Wfpp), Stb. 2022, nr. 412).

⁵ Artikel 29 Wfpp dan wel artikel 32 Wfpp.

⁶ Zie artikel 29 Wfpp dan wel artikel 32 Wfpp.

⁷ Kamerstuk 35 646, nr. 4

toezicht op de financiering zouden kunnen worden belast en bespreekt zij de voor- en nadelen hiervan. In punt 6 worden de vragen in onderlinge samenhang beantwoord.

1. Voorgeschiedenis en huidig kader van toezicht

a. Politieke partijen en regulering

Politieke partijen zijn in een democratie buitengewoon belangrijke instellingen waarin burgers zich organiseren om deel te nemen aan het openbare leven, waaruit ze bij verkiezingen kiezen, en die politieke functionarissen leveren. Ze zijn essentieel voor de verwezenlijking van de representatieve democratie. Hoewel de rol en het belang van politieke partijen al lang is erkend, is pas relatief recent – vanaf de jaren veertig van de vorige eeuw – sprake van een ontwikkeling naar juridische regulering van en toezicht op politieke partijen. Er bestaan grote verschillen in de mate waarin landen hiertoe regels gesteld hebben, als gevolg van verschillen in juridische traditie en constitutionele orde, die samenhangen met de politieke geschiedenis van het specifieke land. Internationaal wordt daarom wel gesteld dat de unieke historische ontwikkeling en politiek-culturele context van elk land aan de ontwikkeling van een enkele, universele code van regulering voor politieke partijen in de weg staat.⁸

Dit laat echter onverlet dat de grondbeginselen van de democratie en de erkende mensenrechten het mogelijk maken enkele gemeenschappelijke principes voor de regulering van politieke partijen te formuleren. Daarbinnen is echter wel sprake van een spanningsveld.⁹ Politieke partijen zijn organisaties ten behoeve van de uitoefening van de fundamentele rechten van individuen en groepen, zoals het recht van vereniging en de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast zijn politieke partijen hét instrument voor de uitoefening van het fundamentele recht van burgers om te kiezen en gekozen te worden. Uitgaande van deze klassieke grondrechten kan gesteld worden dat sprake moet zijn van een grote autonomie van politieke partijen. Kiezers die het niet eens zijn met de wijze waarop een partij opereert kunnen dit immers kenbaar maken door middel van het uitbrengen van hun stem op een andere partij tijdens de verkiezingen.

Daar staat tegenover, dat het gelet op de unieke en belangrijke rol van politieke partijen in het verkiezingsproces en de totstandkoming van een democratisch bestuur algemeen aanvaard is dat de overheid regels kan stellen ten aanzien van politieke partijen, voor zover nodig om te waarborgen dat sprake is van een effectieve en representatieve werking van de verkiezingen en eerlijke en integere volksvertegenwoordigers.

Er is dus een spanningsveld tussen de principes van partijautonomie en van vrije concurrentie met zo min mogelijk overheidsbemoeienis enerzijds en de beginselen van interne gelijkheid en democratie binnen partijen en een gelijk speelveld tussen politieke partijen anderzijds.¹⁰ In beginsel zijn twee ideaaltypen te onderscheiden; modellen die wezenlijk verschillen

⁸ Venice Commission en OSCE/ODIHR, Guidelines on political party regulation. Second edition, 11-12 december 2020, CDL-AD(2020)032, paragraaf 1-2.

⁹ Venice Commission en OSCE/ODIHR, Guidelines on political party regulation. Second edition, 11-12 december 2020, CDL-AD(2020)032, paragraaf 2, 16-18, 22-31.

¹⁰ Zie verder over deze ideaaltypen: Venice Commission, Report on the method of nomination of candidates within political parties, 19-20 juni 2015, CDL-AD(2015)020; Venice Commission en OSCE/ODIHR, Guidelines on political party regulation. Second edition, 11-12 december 2020, CDL-AD(2020)032, paragraaf 22-31; EHRM 8 november 2016, no. 18860/07 (Yabloko Russian United Democratic Party v. Russia), paragraaf 79.

wat betreft de visie op de status van politieke partijen, hun functioneren, en de daarbij passende mate van overheidsregulering.

Eenzijds kan worden gekozen voor het liberale of vrijemarktmodel. In dit model wordt een grote waarde toegekend aan de verenigingsvrijheid van politieke partijen, en hebben deze veel ruimte om eigen keuzes te maken met betrekking tot hun intern en extern functioneren. Volgens dit principe van verenigingsvrijheid worden politieke partijen beschouwd als private organisaties die zo vrij mogelijk zouden moeten zijn om hun eigen interne organisatie op te zetten en hun eigen regels mogen bepalen voor het selecteren van partijleiders en kandidaten. De overheid dient hierbij, ook wat betreft financiering en toezicht, op afstand van partijen te blijven om te voorkomen dat deze te strikte regels stelt die vrije concurrentie en politiek pluralisme aan banden legt.

Daar tegenover staat het egalitair-democratische ideaaltype. Dit model is vooral gebaseerd op principes van interne gelijkheid en partijdemocratie, en eerlijke concurrentie tussen partijen. De grondgedachte van dit model is, dat omdat politieke partijen van vitaal belang zijn voor politieke participatie, verkiezingen en verdeling van openbare functies, zij daarmee tot op zekere hoogte een publieke functie hebben, die bepaalde verplichtingen met zich brengt. Daarom wordt van partijen gevergd om in hun interne organisatie gelijkheid en democratie te respecteren.

Vaak wordt dit model gecombineerd met emancipatorische idealen, waarbij er in wetgeving positieve maatregelen worden voorgeschreven om de rol van minderheden binnen partijen, en daardoor ook binnen het verkiezingsproces, te versterken. Veelal gaat dit gepaard met overheids-subsidiëring, gericht op het realiseren van een «level playing field» voor en binnen politieke partijen. Daarnaast kan het motief voor dergelijke regulering voortvloeien uit de wens om de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat te vergroten. Daarvoor is in toenemende mate vereist dat de zuiverheid van instituties, de verhoudingen hiertussen en de werking van de parlementaire democratie worden beschermd.

b. Toezicht in Nederland

In Nederland was, sinds het ontstaan van echte politieke partijen aan het eind van de negentiende eeuw, lange tijd het liberale model dominant. Politieke partijen werden beschouwd als gewone verenigingen waarop geen andere regels van toepassing waren dan die golden op grond van de algemene wetgeving voor verenigingen. Zij beschikten daarom over een grote autonomie. Uitdrukking daarvan is de afwezigheid van politieke partijen als een aparte categorie rechtspersonen in de Grondwet. In de Kieswet hebben politieke partijen een beperkte positie via de mogelijkheid van de aanduiding (partijnaam) voor een politieke groepering.¹¹

Om dezelfde reden was er geen sprake van overheidsfinanciering. Sinds de zeventiger jaren van de vorige eeuw werden politieke partijen indirect door de overheid gefinancierd door het financieel ondersteunen van aan de partijen verbonden instituten (politiek-wetenschappelijke instituten, jongerenorganisaties en instituten voor politieke scholing en vorming). Pas in 1999 ging de overheid politieke partijen rechtstreeks financieel ondersteunen, op basis van de Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp). Deze wet bevatte slechts een enkele bepaling over giften door rechtsper-

¹¹ Hoofdstuk G Kieswet.

sonen en nauwelijks regels over het toezicht op de financiering van politieke partijen.¹²

Langzamerhand ontstond het besef dat de bijzondere positie van politieke partijen in het democratisch bestel toch aanleiding kon zijn voor meer specifieke regulering, in het bijzonder met betrekking tot de financiering hiervan. Met het oog hierop werd de Wspp in 2013 vervangen door de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). Deze wet kwam niet eenvoudig tot stand. Al in 2006 werd er door de Raad van State over het wetsvoorstel advies uitgebracht, maar pas in 2011 werd het voorstel daadwerkelijk ingediend.

Aanleiding voor de Wfpp waren kritische opmerkingen van de Group of States against Corruption (GRECO) van de Raad van Europa. In 2008 concludeerde GRECO dat de op dat moment geldende Wspp niet voldoende regels stelde die zagen op financiële verslaglegging door politieke partijen, openbaarmaking van giften, transparantie van inkomsten en uitgaven van politieke partijen, onafhankelijk en onpartijdig toezicht op partijen en de mogelijkheid om passende sancties op te leggen.¹³ In de Wfpp werd het toezicht belegd bij de Minister van BZK, daartoe ondersteund door de Commissie toezicht financiën politieke partijen (Ctfpp).

Naar aanleiding van kritiek van GRECO en mede gebaseerd op aanbevelingen in het Eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen (de Commissie-Veling), *Het publieke belang van politieke partijen* (2018), is de normering van financiering van politieke partijen in de Wfpp middels de Evaluatiewet Wfpp beduidend aangescherpt. De in de Wfpp aangebrachte wijzingen treden per 1 januari 2023 in werking.

Deze wet breidt het adviesrecht van de Ctfpp uit tot de gehele Wfpp, maar verandert niets in de huidige toezichtstructuur. De Minister heeft echter aangekondigd dat in de Wet op de politieke partijen die op dit moment in voorbereiding is, zal worden voorzien in een onafhankelijke toezichthouder.¹⁴ Deze ontwikkelingen naar regulering van en toezicht op politieke partijen duidt op een verschuiving van het liberale model naar het egalitair-democratische model.

2. Bestaande Nederlandse normen

a. Inleiding

Voor politieke partijen, kandidaten en politici gelden er verschillende regels op het vlak van financiering. Zij vloeien voort uit verschillende bronnen. Hoewel de voorlichtingsvragen enkel betrekking hebben op de controle op de financiering vanuit het buitenland, is voor adequate beantwoording ook inzicht nodig in de relevante (gedrags)normen voor financiering. De controle vindt immers plaats op basis van – en hangt daarmee samen met – die regels. Daarom zal hieronder waar relevant ook kort aandacht worden geschonken aan die normen.

¹² Dit betrof alleen artikel 18 Wspp, dat een openbaarmakingsplicht bevatte voor giften boven 4.537,80 euro (10.000).

¹³ Kamerstuk 32 753, nr. 3. p. 2.

¹⁴ Kamerstuk 35 657, C. Het is de bedoeling dat de Wfpp opgaat in deze bredere Wet op de politieke partijen (Wpp), zie Kamerstuk 35 300 VII, nr. 123.

b. Normen voor politieke partijen en kandidaten

i. Wfpp

De regels in de Wfpp ten aanzien van de financiering van politieke partijen en kandidaten betreffen zowel de subsidiëring van politieke partijen door de rijksoverheid als de regulering van overige financieringsbronnen, waaronder donaties. Op grond van de Wfpp dienen politieke partijen een zodanige administratie te voeren dat deze een betrouwbaar beeld geeft van de financiële positie van de partij, met specificatie van onder meer de ontvangen bijdragen, overige inkomsten en schulden.¹⁵ Een partij dient het bedrag, de naam en het adres van de donateur te registreren, tenzij het gaat om een bijdrage van ten hoogste € 250.¹⁶ Indien een anonieme bijdrage meer dan € 250 bedraagt, dient het gedeelte dat hoger is dan deze grens overgemaakt te worden naar een door de Minister van BZK aangewezen rekening.¹⁷

Jaarlijks dienen politieke partijen de volgende stukken te sturen naar de Minister van BZK, waarvan de eerste drie documenten – met beperkte aanpassingen – openbaar worden gemaakt:¹⁸

- een financieel verslag van het voorafgaande kalenderjaar, met daarin een opgaaf van ontvangen bijdragen, overige inkomsten en schulden;
- een overzicht van bijdragen van in totaal € 1.000 of meer van een geveer, met daarin de namen en adressen van die gevers;
- een overzicht van de schulden, met daarin de namen en adressen van de crediteurs of geldverstrekkers;
- een schriftelijke verklaring van de accountant omtrent de getrouwheid van het financieel verslag en voornoemde overzichten.¹⁹

Gelet op het belang van donaties in verkiezingstijden, geldt op grond van de Wfpp een actuele vorm van openbaarheid in die periode. Dit ziet alleen op verkiezingen van de Tweede Kamer. Kort gezegd dienen politieke partijen in de derde week voor de stemming aan de Minister informatie te geven, over een bepaalde periode, van wie zij een bijdrage van in totaal € 1.000 of meer heeft ontvangen en over de schulden.²⁰ Een soortgelijke verplichting geldt ook voor politieke partijen indien een persoon op hun kandidatenlijst van een geveer bijdragen heeft ontvangen van in totaal € 1.000 of meer. Kandidaten dienen daarvoor de politieke partij de benodigde gegevens te verstrekken.²¹

¹⁵ Artikel 20, eerste lid, Wfpp. Onder «bijdrage» wordt verstaan een geldelijke bijdrage, anders dan subsidie, erfstelling of legaat dan wel een bijdrage in natura, zie artikel 1, onderdeel h, Wfpp.

¹⁶ Een bijdrage van een neveninstelling van de partij is ook uitgezonderd van deze verplichting. De schulden van een partij dienen altijd geregistreerd te worden, inclusief de naam en het adres van de crediteur onderscheidenlijk geldverstrekker en de hoogte van de schuld, zie artikel 21, tweede en derde lid, Wfpp.

¹⁷ Dit bedrag komt toe aan de Staat. In het geval van een bijdrage in natura, kan het gedeelte van de tegenwaarde dat het bedrag van € 250 overstijgt ook vernietigd worden door de politieke partij, zie artikel 23, eerste en tweede lid, Wfpp.

¹⁸ Het financieel verslag wordt zonder wijzigingen openbaar. Voor de overzichten geldt dat van de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon uitsluitend de woonplaats openbaar wordt gemaakt. Op verzoek van een politieke partij blijft daarnaast in het overzicht van bijdragen van € 4.500 of meer openbaarmaking van de naam en de woonplaats van de geveer die een natuurlijke persoon is achterwege, indien dit naar het oordeel van de Minister van BZK gelet op het belang van de veiligheid van die persoon is aangewezen. Zie artikel 25, vierde, vijfde en zesde lid, Wfpp.

¹⁹ Het betreft een accountant als bedoeld in artikel 2:393, eerste lid, Burgerlijk Wetboek, zie artikel 25, eerste en derde lid, Wfpp.

²⁰ De periode vangt aan op 1 januari van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de stemming plaatsvindt en eindigt op de eenentwintigste dag voor de dag van stemming.

²¹ Artikel 29, eerste, tweede, derde en vijfde lid, Wfpp.

De regels over anonieme giften gelden ook voor kandidaten, zowel de kandidaten op een lijst van een politieke partij als kandidaten die op een lijst zonder geregistreerde aanduiding aan de verkiezingen meedoen.²² In dat laatste geval worden de gegevens door de kandidaat rechtstreeks aan de Minister van BZK verstrekt. De Minister van BZK maakt al deze informatie – met beperkte aanpassingen – uiterlijk een week voor de stemming openbaar.²³

Naast deze registratieverplichtingen en openbaarmaking van informatie, dient een politieke partij aan een accountant opdracht te geven tot onderzoek van het financieel verslag en de overzichten. Het onderzoek richt zich op de vraag of deze documenten voldoen aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften.²⁴ In een ministeriële regeling zijn nadere regels gesteld over de reikwijdte en intensiteit van het onderzoek en over de accountantsverklaring.²⁵ Voorts is in de Wfpp geregeld dat een politieke partij verplicht is mee te werken aan onderzoeken die worden ingesteld door een door de Minister daartoe aangewezen accountant(s-dienst) of door de Algemene Rekenkamer.²⁶

De Minister van BZK is verantwoordelijk voor het toezicht op de wet. Door hem aangewezen toezichthouders beschikken over de toezichtsbevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht om de naleving van de hierboven besproken verplichtingen voor politieke partijen te controleren.²⁷ De Minister kan een bestuurlijke boete opleggen indien in strijd met deze verplichtingen wordt gehandeld, welke maximaal € 25.000 kan bedragen. Indien de Minister bij de uitoefening van zijn taken op grond van de Wfpp stuit op mogelijke strafbare feiten – zoals valsheid in geschrifte – dan is hij verplicht de officier van justitie hiervan op de hoogte te stellen.²⁸

De Commissie toezicht financiën politieke partijen ondersteunt de Minister bij zijn toezichtstaak. Deze commissie adviseert hiertoe de Minister over onder meer de bevoegdheid om (op verzoek) de naam en woonplaats van een donateur achterwege te laten in het belang van diens veiligheid. Ook adviseert de commissie de Minister over de toepassing van zijn boetebevoegdheid en over het toezicht op de naleving van de Wfpp.²⁹

Met de inwerkingtreding van de Evaluatiewet per 1 januari 2023 worden de regels voor financiering van politieke partijen in verregaande mate verscherpt. Belangrijk in het kader van deze voorlichting is dat nu uitdrukkelijk geregeld wordt dat giften van «niet-Nederlandse gevers» niet zijn toegestaan. Ook voorziet deze wet in een uitbreiding van de adviesbevoegdheid van de Commissie toezicht politieke partijen naar de gehele wet.

²² Artikel 29, eerste lid, dan wel artikel 32 Wfpp.

²³ Ook hier worden de gegevens over het adres van een natuurlijke persoon beperkt tot de woonplaats. Daarnaast blijft op verzoek de naam en de woonplaats van een natuurlijk persoon achterwege indien dit naar het oordeel van de Minister gelet op het belang van de veiligheid van die persoon is aangewezen, zie artikelen 28, derde lid, en 29, vierde lid, Wfpp.

²⁴ Artikel 25, tweede lid, Wfpp.

²⁵ Zie Regeling financiering politieke partijen, Stb. 2013, 93.

²⁶ De politieke partij draagt er daarnaast zorg voor dat de door haar in de arm genomen accountant voor de controle op het financieel jaarverslag meewerkt aan onderzoeken naar zijn werkzaamheden, ingesteld door de daartoe door de Minister van BZK aangewezen accountant(sdienst) of door de Algemene Rekenkamer. Zie artikel 27, derde, vierde en vijfde lid, Wfpp.

²⁷ Artikelen G1 en Q6 van de Kieswet.

²⁸ Artikel 37, eerste, vierde en zevende lid, Wfpp.

²⁹ Artikel 35, derde en vierde lid, Wfpp.

ii. Overige relevante wet- en regelgeving

Politieke partijen dienen, om te kunnen deelnemen aan de verkiezen voor de Eerste en Tweede Kamer, te zijn vormgegeven als verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid.³⁰ Uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vloeien in dit verband verplichtingen voort als het gaat om financiële verantwoording, transparantie en controle. Zo is het bestuur in beginsel verplicht om na afloop van het boekjaar in een bestuursvergadering de balans en de staat van baten en lasten – met daarbij een toelichting – te overleggen.³¹ Ook dient een jaarrekening en een bestuursverslag aan de leden te worden voorgelegd.³² De raad van commissarissen heeft een toezichthoudende rol. Indien deze ontbreekt en de getrouwheid van voornoemde stukken niet wordt gecontroleerd door een accountant, dan wordt deze taak verricht door een externe kascontrolecommissie.³³

Voorts is van belang dat de Belastingdienst risicogericht toezicht houdt op Algemeen Nut Beogende Instellingen (ANBI's). Hierbij moet worden opgemerkt dat de Belastingdienst een beperkte capaciteit heeft voor dit risicogerichte toezicht.³⁴ Het hebben van de ANBI-status betekent dat donaties van inwoners van Nederland vrij van Nederlandse schenk- en erfbelasting kunnen worden ontvangen en dat de in Nederland belaste donateur in aanmerking kan komen voor giftenaftrek.³⁵ Het merendeel van de landelijke politieke partijen heeft op dit moment zo'n ANBI-status met de bijbehorende fiscale voordelen.³⁶ Een instelling kan slechts de ANBI-status krijgen en behouden indien zij zich onder meer aan een publicatieverplichting houdt.³⁷ Deze verplichting houdt in dat de instelling online bepaalde informatie, waaronder haar balans en staat van baten en lasten en de bijbehorende toelichting bekend moet maken. Wanneer een instelling niet of niet langer voldoet aan deze of andere voorwaarden voor de ANBI-status, kan de Belastingdienst deze intrekken. Een intrekkingreden is de afgelopen jaren bijvoorbeeld een aantal maal een onvolledige administratie geweest. Dit betrof voor zover bekend geen politieke partijen.³⁸

Daarnaast moeten financiële transacties waarbij er aanleiding is om te veronderstellen dat deze verband kunnen houden met witwassen of het financieren van terrorisme door financiële instellingen worden gemeld aan de Financial Intelligence Unit (FIU) op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft).³⁹ Het kan daarbij ook gaan om buitenlandse financieringsstromen.⁴⁰ De FIU beoordeelt of de ongebruikelijke transactie verdacht is en nader moet worden onderzocht door een opsporingsinstantie of veiligheidsdienst. Dat de Wwft betrekking heeft op gevallen waarbij sprake is van vermoedens van witwassen, het financieren van terrorisme, of onderliggende misdrijven neemt niet weg dat ook andere ongebruikelijke transacties waarvan pas na nader onderzoek blijkt dat deze geen verband houden met voornoemde misdrijven onder de meldplicht op grond van de Wwft

³⁰ Artikelen G1 en Q6 van de Kieswet.

³¹ Artikel 2:48, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek.

³² Artikel 2:49, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek.

³³ Artikel 2:48, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

³⁴ Zie ook het rapport Toezicht op Algemeen Nut van 30 mei 2022 door R.H.F.P. Bekkers, G.J. van Leijenhorst en A.E.M. Leijten.

³⁵ Buitenlandse donaties zijn niet met Nederlandse schenk- of erfbelasting belast.

³⁶ Te raadplegen via <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/aftrek-en-kortingen/content/anbi-status-controleren>.

³⁷ Zie artikel 5b van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 1a, lid 1, onderdeel j Uitvoeringsregeling AWR.

³⁸ Kamerstuk 29 614, nr. 50.

³⁹ Artikel 16 Wwft.

⁴⁰ Voor indicatoren, zie de bijlage bij Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

kunnen vallen. Als zodanig zorgt de Wwft indirect voor meer transparantie ten aanzien van en toezicht op buitenlandse geldstromen naar politieke partijen, kandidaten (en politici) in Nederland.

Ten slotte is van belang dat wanneer ernstige vermoedens rijzen van beïnvloeding door middel van buitenlandse financiering, die raakt aan de democratische rechtsorde dan wel de nationale veiligheid, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de taak hebben om die beïnvloeding te onderzoeken.⁴¹

c. Normen voor politici

i. Bewindspersonen

Bewindspersonen leggen de eed of belofte (hierna kortweg «*eed*») af bij aanvaarding van hun ambt.⁴² Met de eed zweren bewindspersonen onder meer dat zij geen geschenk of belofte hebben aangenomen of zullen aannemen om iets in hun ambt te doen of te laten.⁴³ Voor bewindspersonen is het aannemen van een gift of belofte onder omstandigheden als ambtsmisdrijf strafbaar gesteld.⁴⁴ De opdracht tot vervolging van dit misdrijf wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer. Bewindspersonen staan daarvoor, ook na hun aftreden, terecht voor de Hoge Raad.⁴⁵

Het Handboek voor Bewindspersonen (het zogenoemde «*blauwe boek*») bevat nadere voorschriften omtrent financiële handelingen, waaronder de aanwijzing dat geschenken in de vorm van geld en geschenken die worden gegeven met de kennelijke bedoeling om een politieke gunst, contract of dienstverlening te verkrijgen niet worden aanvaard.⁴⁶ Doel hiervan is met name het tegengaan van tegenstrijdige belangen bij het uitoefenen van het ambt.

Daarnaast is van belang dat bewindspersonen zijn aangemerkt als «*Politically Exposed Persons*» (PEP) in de zin van de Wwft. Hun directe familieleden en naaste geassocieerden zijn ook PEP's.⁴⁷ Banken, financiële ondernemingen en aangewezen beroepsgroepen zijn op grond van de Wwft verplicht om een zogenoemd verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten naar hun cliënten als zij PEP's zijn. Dit onderzoek houdt onder meer in, dat een instelling passende maatregelen moet nemen om de

⁴¹ Zie bijvoorbeeld artikel 8, tweede lid, onder a, Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

⁴² Artikel 49 Grondwet. Zie voor een uitgebreider overzicht van de integriteitsnormen voor bewindspersonen, waaronder op het vlak van financiering, de voorlichting van de afdeling Advisering van de Raad van State van 30 november 2022 over de sanctiëring gedragscode bewindspersonen (W04.22.0097/I/VO).

⁴³ Artikelen 2 en 3 Wet beëdiging ministers en leden Staten-Generaal.

⁴⁴ Op grond van artikel 363 van het Wetboek van Strafrecht wordt met een gevangenisstraf of geldboete gestraft de ambtenaar – waaronder een Minister of Staatssecretaris – die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt (i) teneinde hem te bewegen om in zijn bediening iets te doen of na te laten of (ii) ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten (de zogenoemde «*passieve omkoping*»). Voor een overzicht van de voor bewindspersonen en kamerleden geldende strafbepalingen ter zake van ambtsmisdrijven zie het rapport van de Commissie herziening ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie-Fokkens), Niet *boven* maar *in* de wet, Den Haag 2021, p. 51–57.

⁴⁵ Artikel 119 Grondwet.

⁴⁶ Het vermeldt verder onder meer dat alle geschenken – behalve als deze een waarde hebben tot € 50,– en direct in handen van de bewindspersoon worden gegeven – worden geregistreerd door het bureau Protocol. Bij de registratie wordt een omschrijving van het geschenk, de schenkende persoon of instantie, de gelegenheid en de datum van ontvangst vastgelegd. Zie onderdeel 6.1.6 van het blauwe boek.

⁴⁷ Artikel 2 Uitvoeringsbesluit Wwft 2018.

bron vast te stellen van het vermogen en van de middelen die bij een zakelijke relatie of incidentele transactie worden gebruikt en de zakelijke relatie doorlopend aan verscherpte controle onderwerpt.⁴⁸

Elk handelen van bewindspersonen wordt voorts genormeerd door de (ongeschreven) vertrouwensregel, die inhoudt dat een bewindspersoon moet aftreden als hij niet langer het vertrouwen geniet van een parlementaire meerderheid. De vertrouwensregel bevat geen aanduiding omtrent de gevallen waarin, de redenen waarom en de wijze waarop het vertrouwen in een bewindspersoon mag worden opgezegd. Ook het niet (geheel) voldoen aan financiële normen zou hieraan dus ten grondslag kunnen worden gelegd.

ii. Eerste Kamerleden

Voor leden van de Eerste Kamer geldt een vergelijkbare eed⁴⁹ als bovengenoemde eed voor bewindspersonen, inclusief de mogelijkheid om wegens een ambtsmisdrijf te worden vervolgd.⁵⁰ Evenzo geldt voor hen de regeling voor PEP's. Specifiek voor deze politici geldt daarnaast de Gedragscode integriteit Eerste Kamer.⁵¹ Deze gedragscode bevat onder meer een algemene bepaling inzake integriteit en bepalingen over omgaan met buitenlandse reizen en geschenken, en openbaarmaking van functies en relevante belangen naast het lidmaatschap van de Kamer.⁵²

De Huishoudelijke Commissie houdt toezicht op de naleving van deze gedragscode.⁵³ De Huishoudelijke Commissie kan, op verzoek van een of meer leden of uit eigen beweging, beoordelen of een lid van de Eerste Kamer in een concreet geval in overeenstemming met de gedragscode heeft gehandeld. Indien het betrokken lid of de betrokken leden zich niet kunnen verenigen met het oordeel van de Huishoudelijke Commissie, kunnen zij, door tussenkomst van het College van Senioren,⁵⁴ een besluit van de Eerste Kamer vragen. De Kamer bevestigt of verwerpt, zonder beraadslaging, het oordeel van de Huishoudelijke Commissie. Een definitief oordeel wordt openbaar gemaakt.⁵⁵ In de toelichting op de gedragscode is aangegeven dat een oordeel ook aanbevelingen kan bevatten. Er is volgens de toelichting bewust gekozen voor aanbevelingen en niet voor sancties omdat sancties (zoals schorsing of ontzetting) zich niet zouden verdragen met het grondwettelijk verankerde vrije mandaat van de leden. Bovendien dragen sancties, volgens de toelichting, het risico van politisering in zich.⁵⁶

⁴⁸ Daarnaast is voor het aangaan of voortzetten van een zakelijke relatie met een PEP, of voor het verrichten van een incidentele transactie, toestemming vereist van een lid van het hoger leidinggevend personeel van een instelling. Zie artikel 8, vijfde lid, Wwft.

⁴⁹ Artikel 60 van de Grondwet.

⁵⁰ Artikel 119 van de Grondwet.

⁵¹ Gebaseerd op artikel 156a van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

⁵² Leden van de Eerste Kamer dienen hun nevenfuncties openbaar te maken door terinzagelegging van een opgave bij de griffie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, zie artikel 3b van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer. Op grond van de gedragscode dient geregistreerd te worden of de functies bezoldigd of onbezoldigd zijn.

⁵³ Artikel 10, eerste lid, van de gedragscode. De Huishoudelijke Commissie bestaat uit de Voorzitter en de twee Ondervoorzitters van de Eerste Kamer, zie artikel 14 Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

⁵⁴ Het College van Senioren bestaat uit de voorzitters van de fracties in de Eerste Kamer, zie artikel 17 Reglement van Orde van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

⁵⁵ Artikel 10, tweede tot en met vijfde lid, van de gedragscode.

⁵⁶ Toelichting op artikel 10 van de gedragscode.

iii. Tweede Kamerleden

Ook leden van de Tweede Kamer leggen de eed af en kunnen worden vervolgd voor ambtsmisdrijven.⁵⁷ Zij zijn eveneens PEP's. Specifiek voor deze politici geldt de Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.⁵⁸ Deze gedragsregels schrijven, voor zover hier relevant, voor dat een Kamerlid zijn ambt uitoefent in onafhankelijkheid en in het algemeen belang, geen giften of gunsten accepteert die bedoeld zijn om zijn handelen in het ambt te beïnvloeden en voldoet aan de registratieverplichtingen die het ambt hem oplegt.⁵⁹

Voor de handhaving van de gedragscode is de Regeling Toezicht en handhaving Gedragscode Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van belang (hierna «Toezichtsregeling»). Deze regeling belast een onafhankelijk College van onderzoek integriteit⁶⁰ met de taak om klachten aangaande overtreding van de gedragscode door Kamerleden te behandelen.⁶¹ Een ieder kan een klacht indienen. Het College is bevoegd het Kamerlid om informatie te verzoeken en het Kamerlid is verplicht om mee te werken aan dat verzoek en aan een eventueel onderzoek.⁶² Het College zendt de rapportage van het onderzoek, dat een aanbeveling voor een sanctie (zie hierna) kan bevatten, aan het presidium en aan het Kamerlid die het betreft. Het presidium maakt de rapportage uiterlijk vier weken na de toezending ervan openbaar, voor zover het College heeft bepaald dat deze openbaar kan worden.⁶³

Het betrokken Kamerlid kan na ontvangst van de rapportage beroep instellen bij de Kamer. In dat geval stelt de Kamer, op voordracht van het presidium, een tijdelijk college van beroep in. Dit tijdelijk college van beroep beoordeelt of het College van onderzoek integriteit redelijkerwijs tot haar oordeel heeft kunnen komen; deze beoordeling wordt openbaar gemaakt.⁶⁴

Indien de rapportage van het College van onderzoek integriteit een overtreding van de gedragscode vaststelt en een sanctie wordt aanbevolen, wordt door het presidium bij de openbaarmaking van de rapportage aan de Kamer een voorstel tot het opleggen van de door het College aanbevolen sanctie voorgelegd. De volgende sancties kunnen vervolgens bij besluit van de Kamer, zonder beraadslaging, worden opgelegd.⁶⁵

⁵⁷ Artikel 60 resp. 119 van de Grondwet.

⁵⁸ Gebaseerd op artikel 15.24 Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁵⁹ Gedragsregels 1 tot en met 3 van de gedragscode. Over de registratieverplichtingen wordt in de toelichting opgemerkt: «De leden dienen opgave te doen van hun nevenactiviteiten en -inkomsten, belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd, buitenlandse reizen waarvan de vervoers- en verblijfskosten geheel of gedeeltelijk door derden, waaronder lobbyisten, zijn betaald, en geschenken en voordelen die een bedrag van 50 euro te boven gaan. Deze informatie wordt op aangeven van het Kamerlid door de Griffie Plenair opgenomen in de daartoe bijgehouden registers, die voor een ieder ter inzage liggen. De Griffie Plenair attendeert de leden halfjaarlijks op de noodzaak van het actueel houden van hun informatie in de openbare registers en de mogelijkheid om omissies te corrigeren.»

⁶⁰ Het College bestaat uit een voorzitter en twee leden. Zij worden benoemd door de Kamer op voordracht van het presidium voor de duur van ten hoogste zes jaar, zie artikel 2, eerste lid, Toezichtsregeling. Volgens de toelichting vloeit uit het vereiste van onafhankelijkheid voort dat zittende Kamerleden geen deel kunnen uitmaken van het College.

⁶¹ Artikel 3 Toezichtsregeling.

⁶² Artikelen 6, eerste lid, 7, tweede lid, en 8, vierde lid, Toezichtsregeling.

⁶³ Artikelen 8, zesde lid, en 9. Het College kan bepalen dat delen van de rapportage vertrouwelijk blijven in verband met zwaarwegende redenen. Een rapportage wordt (nog) niet openbaar indien beroep is ingesteld, zie artikelen 9, tweede lid, en 10, eerste lid Toezichtsregeling.

⁶⁴ Artikel 10 Toezichtsregeling.

⁶⁵ Daarin verschilt deze regeling van die van de Eerste Kamer, welke niet in sancties voorziet.

- een aanwijzing, waaronder wordt begrepen een maatregel die een Kamerlid verplicht tot herstel van een overtreding van de Gedragscode;
- een berisping, waaronder wordt begrepen een openbare brief van het presidium gericht aan een Kamerlid waarin de handeling die tot een overtreding heeft geleid, wordt afgekeurd;
- een schorsing, waaronder wordt begrepen het uitsluiten van een Kamerlid voor de duur van ten hoogste een maand van het deelnemen aan plenaire vergaderingen, behoudens stemmingen,⁶⁶ aan commissievergaderingen of aan andere activiteiten die door of namens de Kamer worden gehouden.⁶⁷

3. Relevante internationale normen

Over de wijze waarop het toezicht op de financiering vanuit het buitenland van politieke partijen, kandidaten en politici wordt ingericht zijn er geen harde, bindende internationale normen. De belangrijkste bron voor Nederland is Recommendation Rec(2003)4 on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns van de Raad van Europa, een gezaghebbende maar niet bindende aanbeveling. Uit deze aanbeveling vloeit voort dat het toezicht onafhankelijk moet zijn, artikel 14 stelt:

- «a. States should provide for independent monitoring in respect of the funding of political parties and electoral campaigns.
- b. The independent monitoring should include supervision over the accounts of political parties and the expenses involved in election campaigns as well as their presentation and publication.»

Daarnaast bevat de aanbeveling een bepaling over sancties, die evenzeer relevant is voor het toezicht, artikel 16:

«States should require the infringement of rules concerning the funding of political parties and electoral campaigns to be subject to effective, proportionate and dissuasive sanctions.»

GRECO houdt toezicht op de naleving van deze aanbeveling.

Naast deze niet bindende aanbevelingen zijn er nog andere internationale normen die relevant zijn als het gaat om de keuzes die bij die inrichting gemaakt moeten worden.

a. Vrijheid van vereniging

Regels over partijfinanciering, waaronder giften aan kandidaten en het toezicht daarop kunnen een inbreuk maken op de vrijheid van vereniging, zoals neergelegd in artikel 11 van het EVRM, artikel 8 van de Grondwet en artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de EU (hierna: Handvest). Bij de inrichting van de controle van en het toezicht op partijfinanciering zijn deze artikelen daarom relevant.

⁶⁶ Het uitsluiten van deelname aan stemmingen zou onverenigbaar zijn met de staatsrechtelijke positie van Kamerleden, aldus de toelichting op artikel 10 Toezichtsregeling.

⁶⁷ Artikelen 11, 12 en 13 Toezichtsregeling.

De European Commission for Democracy Through Law, meestal aangeduid als de Venice Commission, spreekt zich regelmatig uit over de financiering van politieke partijen.⁶⁸ Ook daarin is de balans die moet worden getroffen, zoals geschetst in punt 1a, relevant. Donaties aan politieke partijen zijn volgens de Venetië Commissie een vorm van politieke participatie in de zin van artikel 11 EVRM. Het is in dat licht gezien gerechtvaardigd dat individuen en rechtspersonen private middelen aan politieke partijen verschaffen, en politieke partijen private financiering verwerven.⁶⁹ Redelijke beperkingen betreffende private donaties aan politieke partijen zijn echter toegestaan.⁷⁰

Eén van de kernvereisten van de regulering van partijfinanciering is transparantie.⁷¹ Het VN-Verdrag tegen corruptie⁷² draagt staten op om passende maatregelen te nemen om de transparantie van de financiering van politieke partijen te vergroten.⁷³ Daarnaast moeten staten volgens de Venice Commission ruimte hebben om de financiering van politieke partijen (met name uit het buitenland) nog op andere manieren te beperken.⁷⁴ Het beschermen van het (nationale) democratische proces tegen corruptie en buitenlandse beïnvloeding wordt op Europees niveau dus van groot belang geacht.

Die bescherming van het nationale democratische proces wordt in dat verband gezien als een legitiem doel om maatregelen, zoals regels over partijfinanciering en het houden van toezicht daarop, te rechtvaardigen. Mede in het licht van de genoemde jurisprudentie van het EHRM, de richtlijnen van de Venice Commission en de aanbevelingen van het Comité van ministers van de Raad van Europa en GRECO is het belang van het voorkómen van corruptie en ongewenste beïnvloeding van het nationale verkiezingsproces en het functioneren van politieke partijen in brede zin evident. Daarbij is het houden van effectief toezicht van wezenlijk belang.

⁶⁸ Veelal gebeurt dat in samenwerking met OSCE/ODIHR, de Office for Democratic Institutions and Human Rights van de OVSE. Hoewel de overwegingen van de Venetië Commissie juridisch niet bindend zijn, wordt hier in de rechtspraak (met name in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) frequent naar verwezen en worden zij daarmee medebepalend voor de uitleg van het EVRM. Vergelijk EHRM 7 juni 2007, Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale D’iparralde t. Frankrijk, nr. 71251/01, ECLI:CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, onder verwijzing naar de in die zaak door het Hof gevraagde *amicus curiae* brief, Venice Commission, Opinion on the prohibition of financial contributions to political parties from foreign sources, 31 maart 2006, CDL-AD(2006)014.

⁶⁹ Venice Commission en OSCE/ODIHR, Guidelines on political party regulation. Second edition, 11-12 december 2020, CDL-AD(2020)032, paragraaf 204, 209.

⁷⁰ Idem, paragraaf 205-e.v.

⁷¹ Idem, paragraaf 264–265.

⁷² Trb. 2005, nr. 244. Zie artikel 7, derde lid, van het Verdrag: Elke Staat die partij is, overweegt voorts wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen aan te nemen, verenigbaar met de doelstellingen van dit Verdrag en overeenkomstig de grondbeginselen van zijn nationale recht, teneinde de transparantie bij de financiële ondersteuning van kandidaten voor een gekozen publiek ambt en, waar van toepassing, de financiering van politieke partijen te verbeteren.

⁷³ Zie bijvoorbeeld OSCE/ODIHR & Venice Commission, *Armenia – Joint opinion on draft amendments to the legislation concerning political parties*, 20 maart 2020, CDL-AD(2020)004, paragraaf 11.

⁷⁴ Venice Commission, Guidelines and report on the financing of political parties, CDL-INF(2001)008, paragrafen 6 en 7; Venice Commission en OSCE/ODIHR, Guidelines on political party regulation. Second edition, 11-12 december 2020, CDL-AD(2020)032, paragraaf 229–231.

b. Bescherming van het privéleven en de persoonsgegevens

i. Donateurs

Het toezicht op de financiering van politieke partijen en in het bijzonder op de donaties die partijen ontvangen kan een inbreuk maken op de privacy van de donateurs. Hierbij gaat het om gevoelige ofwel bijzondere persoonsgegevens, omdat uit de verwerking van de gegevens over een gift aan een politieke partij in principe de politieke opvattingen van de gever blijken. Verwerking van bijzondere persoonsgegevens is op grond van de AVG in beginsel verboden, en kan alleen onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan.⁷⁵ Bij de inrichting van het toezicht dient daar rekening mee gehouden te worden.

Een zelfde opmerking kan gemaakt worden waar het gaat om de bescherming die volgt uit de artikelen 10 Grondwet, 8 EVRM en het Handvest van de grondrechten van de EU met betrekking tot het recht op privacy (artikel 7 Handvest) en het recht op de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8 Handvest). Artikel 52, eerste lid, van het Handvest vereist dat beperkingen van grondrechten uit het Handvest de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen, noodzakelijk en proportioneel zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Er moet dus een evenredige afweging worden gemaakt tussen de doelstelling van het bestrijden van corruptie en het daarvoor benodigde toezicht enerzijds en het recht op privacy en op bescherming van persoonsgegevens van individuen anderzijds. Omdat het hier bijzondere persoonsgegevens betreft, is een gedegen motivering vereist van de geschiktheid en noodzakelijkheid van de maatregelen die in het kader van het toezicht getroffen kunnen worden.

ii. Kandidaten en politici

Niet alleen voor donateurs, maar ook voor kandidaten en politici kan toezicht op financiering een inbreuk maken op het privéleven. Zoals in punt 2b geschetst, is deze inbreuk op het privéleven van kandidaten overigens beperkt; zij hoeven geen inzicht te geven in hun inkomsten en uitgaven, maar dienen alleen aan de partij door te geven of zij van een gever in een jaar meer dan € 1.000 hebben ontvangen of dat ze een anonieme gift van meer dan € 250 hebben gekregen. Voor (zittende) politici gelden, zoals in punt 2c is vermeld, meer indringende regels over de transparantie van hun financiën, zeker daar waar het gaat om zogenoemde PEP's. Bij de totstandkoming van de regels voor deze personen is een afweging gemaakt tussen het belang van de bescherming van het privéleven en het belang van het voorkomen van corruptie en ongewenste inmenging in politieke processen.⁷⁶

c. Vrij verkeer van kapitaal

Het toezicht op financiering van partijen, kandidaten en politici en met name op financiering vanuit het buitenland kan een inbreuk maken op het vrije verkeer van kapitaal. Op grond van artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn alle beper-

⁷⁵ Artikel 9, tweede lid, onder g, van de AVG. Ook dienen er passende en specifieke maatregelen te worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

⁷⁶ Zie onder meer Kamerstuk 34 808, nr. 3, p. 12–13.

kingen ten aanzien van het vrij verkeer van kapitaal⁷⁷ tussen de lidstaten onderling én tussen lidstaten en derde landen verboden, behoudens de hierna te bespreken legitieme beperkingsgronden. Deze verkeersvrijheid kent daarmee een ruim bereik.

Hierbij is relevant dat niet uitsluitend sprake is van een inbreuk bij het verbieden van bepaalde giften, maar ook bij het instellen van verplichtingen tot registratie en bekendmaking van financiële steun die gepaard gaan met sancties, formaliteiten en administratieve lasten.⁷⁸ Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) kunnen beperkingen van het vrije kapitaalverkeer slechts worden gerechtvaardigd door een van de in artikel 65 VWEU genoemde redenen van openbare orde of openbare veiligheid,⁷⁹ of door een dwingende reden van algemeen belang.⁸⁰ Voor een beroep op het belang van de openbare orde moet sprake zijn van een «werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging, die een fundamenteel belang van de samenleving aantast».⁸¹

Voor alle rechtvaardigingsgronden geldt dat de overheidsmaatregelen aan het evenredigheidsbeginsel dienen te voldoen.⁸² Dit betekent dat nationale maatregelen geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van het beoogde doel te verzekeren en niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Ook dient het beoogde doel op coherente en systematische wijze te worden nagestreefd.⁸³ Dit heeft daarom gevolgen voor de keuzes die gemaakt worden bij de inrichting van het toezicht. De bevoegdheden hiervoor mogen niet verder gaan dan noodzakelijk en moeten effectief kunnen zijn.

d. Conclusie

Er zijn weliswaar internationale normen die invloed hebben op de wijze van inrichting van het toezicht op de (buitenlandse) financiering van politieke partijen, kandidaten en politici, maar meestal schrijven deze niet bindend voor hoe dat toezicht moet worden uitgevoerd. Uit de aanbevelingen van de Raad van Europa, waar GRECO toezicht op houdt, vloeit als belangrijkste eis voort dat het toezicht onafhankelijk moet zijn en dat er effectieve sancties moeten kunnen worden opgelegd. Hoe een lidstaat het toezicht vervolgens inricht, waaronder de keuze voor het orgaan dat toezicht houdt, wordt aan de lidstaat zelf over gelaten. Dit leidt tot verschillende keuzes in de ons omringende landen.⁸⁴

⁷⁷ Waaronder ook schenkingen en giften aan politieke partijen zijn begrepen. Zie rubriek XI, onder B, van bijlage I bij Richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag [nu artikel 63 VWEU], PbEG 1988, L 178; en HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije (transparence associative), ECLI:EU:C:2020:476, punten 47 t/m 51.

⁷⁸ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punten 57 en 60.

⁷⁹ Lidstaten kunnen de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering aanvoeren als redenen van openbare orde, en de bestrijding van de georganiseerde misdaad als reden van openbare veiligheid, zie HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punten 89 en 90.

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

⁸¹ HvJEU 18 juni 2020, C-78/18, Commissie/Hongarije, punt 91.

⁸² HvJEU 26 maart 2009, C-326/07, Commissie/Italië, ECLI:EU:C:2009:193, punten 41–42.

⁸³ HvJEU 6 maart 2018, C-52/16 en C-113/16, SEGRO en Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, punten 76 en 77.

⁸⁴ Ingrid van Biezen, De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking, Universiteit Leiden, september 2017, p. 13, met verwijzing naar Jef Smulders en Bart Maddens, Political Parties» Annual Accounts and the Impact of the Group of States against Corruption in 18 European States: Towards Enhanced Transparency?, Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy 2016 15:2, p. 175–186.

4. Regeling in andere landen

In het voorlichtingsverzoek wordt aandacht gevraagd voor de wijze waarop «andere Europese landen» de controle op de financiering van politieke partijen en politici hebben geregeld. Voor politieke partijen en kandidaten is hier al veel onderzoek naar verricht en beschikbaar.⁸⁵ Met betrekking tot politici ligt dit lastiger, omdat hierbij veel afhangt van de definitie van dat begrip, het specifieke stelsel in het land en de variatie in rapportages.⁸⁶ Om die reden beperkt de Afdeling zich hier tot de regeling voor politieke partijen en kandidaten. De Afdeling heeft voor deze rechtsvergelijking voornamelijk geput uit de databases van het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA),⁸⁷ en heeft zich in haar onderzoek beperkt tot de nabijgelegen landen België, Duitsland, Luxemburg, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

a. Regelingen voor politieke partijen en kandidaten

In alle landen dienen politieke partijen op jaarlijkse basis – conform specifieke regelgeving of algemene boekhoudkundige normen – een verslag uit te brengen over hun financiën.⁸⁸ In enkele landen dient hierbij specifiek verantwoording te worden afgelegd over de financiering van verkiezingscampagnes dan wel een bepaalde periode voorafgaand aan de stemming.⁸⁹ Deze verslagen worden gepubliceerd.⁹⁰

Wat betreft donaties verschilt het per land onder welke omstandigheden de identiteit van de donateur bekend moet worden gemaakt. Bij uitzonderingen hierop speelt de hoogte van de donatie veelal een rol. In België moeten donateurs van giften vanaf € 125 worden geregistreerd.⁹¹ In het Verenigd Koninkrijk zijn donaties hoger dan £ 500 gebonden aan de regels inzake financiering van politieke partijen, waaronder een verslaglegging van de donors. In Duitsland zijn anonieme donaties hoger dan € 500 niet toegestaan en dienen donaties van een gever die in een kalenderjaar meer dan € 10.000 bedragen te worden opgenomen in het jaarlijkse verantwoordingsverslag van de politieke partij. Giften groter dan € 50.000 moeten worden gemeld aan de voorzitter van de Bondsdag, die deze zo

⁸⁵ Gewezen kan worden op het Policy Department for Budgetary Affairs en Political Structures Financing Unit, Financing of political structures in EU Member States, Brussel, juni 2021.

⁸⁶ Zie Transparency International, Debugging democracy. Open data for political integrity in Europe (Berlijn 2020).

⁸⁷ Dit is een intergouvernementale organisatie waar Nederland lid van is en die zich sinds 1995 richt op het wereldwijd bevorderen van duurzame democratie.

⁸⁸ België: artikel 23 van de Wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, Duitsland: artikel 24 Gesetz über die politischen Parteien, Luxemburg: artikel 12 Loi portant Réglementation du Financement des Partis Politiques, Frankrijk: artikel 11-7 Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Verenigd Koninkrijk: artikelen 62, 63 en 65 Political Parties and Referendums Act 2000.

⁸⁹ In België en Luxemburg dient in de reguliere financiële verslaglegging de verkiezingsuitgaven gespecificeerd te worden en in het Verenigd Koninkrijk geldt een aangescherpte verslagleggingsplicht voor inkomsten en uitgaven in de periode voorafgaand aan de stemming. Zie artikel N van de Wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen en artikelen 12 en 13 Loi portant Réglementation du Financement des Partis Politiques respectievelijk artikel 63 Political Parties and Referendums Act 2000.

⁹⁰ België: artikel 6 van de Wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, Duitsland: artikel 23 Gesetz über die politischen Parteien, Luxemburg: artikel 16 Loi portant Réglementation du Financement des Partis Politiques, Frankrijk: artikel L 52-12 Code électoral en artikel 11-7 Loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Verenigd Koninkrijk: artikel 46 Political Parties and Referendums Act 2000.

⁹¹ Artikel 16bis van de Wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen.

snel mogelijk publiceert.⁹² In Luxemburg zijn anonieme donaties verboden en dient een lijst van donateurs te worden bijgehouden.⁹³ In Frankrijk dienen politieke partijen de namen, adressen, het bedrag, de betaalwijze en de datum van betaling van alle donateurs te registreren en worden ook kopieën verlangd van cheques boven een bedrag van € 150.⁹⁴

Of donaties uit het buitenland zijn toegestaan verschilt per land. België, Duitsland en Luxemburg bevatten geen verboden op dit vlak. In Frankrijk zijn donaties aan politieke partijen of kandidaten, afkomstig uit het buitenland of van een rechtspersoon naar buitenlands recht, niet toegestaan. Personen met een andere dan Franse nationaliteit, woonachtig in Frankrijk, mogen wel doneren.⁹⁵ In het Verenigd Koninkrijk is een verbod op buitenlandse donaties indirect geregeld doordat op de lijst van toegestane donateurs (enkel) natuurlijke personen zijn opgenomen die geregistreerd zijn in het kiezersregister van het Verenigd Koninkrijk en rechtspersonen naar Brits recht, al zijn daar beperkte uitzonderingen op.⁹⁶

b. Toezichthoudend orgaan en bevoegdheden

Zoals hierboven aangegeven dient in alle onderzochte landen een financieel verslag opgemaakt te worden. Het verschilt per land welk(e) (soort) instelling de verslagen toegezonden krijgt en controleert.

In België wordt het financieel verslag ontvangen door de Minister van Financiën en de voorzitters van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. In Duitsland ontvangt de voorzitter van de Bundestag het verslag. In Frankrijk ontvangt de ad hoc institutie voor het toezicht op de financiën van politieke partijen het verslag: de Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.⁹⁷ Deze commissie wordt bij besluit van de regering benoemd en samengesteld uit telkens drie leden van de Conseil d'Etat, Cour de cassation en Cour des comptes, op voordracht van deze organen.⁹⁸

In het Verenigd Koninkrijk is dat de Electoral Commission; het onafhankelijk orgaan dat ook de verkiezingen overziet. De Electoral Commission bestaat uit negen of tien leden.⁹⁹ Drie leden worden voorgedragen door de leiders van de drie grootste partijen in het parlement, één lid wordt door de andere (kleinere) politieke partijen gezamenlijk voorgedragen. Een onafhankelijke commissie van het parlement voert de sollicitatiegesprekken en geeft een aanbeveling, via de Speakers Committee aan het Lagerhuis, die moet instemmen met de uiteindelijke voordracht. Voorts

⁹² Artikel 25, tweede en derde lid, Gesetz über die politischen Parteien.

⁹³ Artikelen 8 en 12 Loi portant Réglementation du Financement des Partis Politiques.

⁹⁴ Artikel 11-4 Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique en GRECO, Evaluation Report on France, Transparency of Party Funding (Theme II), Strasbourg 2009.

⁹⁵ Artikel 11-4 Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique en artikel L. 52-8, Code électoral.

⁹⁶ Zie artikel 54 Political Parties and Referendums Act 2000 voor de beperkte uitzonderingen. Voor donaties aan kandidaten gelden grotendeels dezelfde regels, al kunnen donaties onder de £ 50 anoniem geschieden, zie artikel 130 en Schedule 2A Political Parties and Referendums Act.

⁹⁷ Zie achtereenvolgens artikel 24 Wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen, artikel 19a Gesetz über die politischen Parteien en artikel 11.7, Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

⁹⁸ Artikel L52-14 Code électoral.

⁹⁹ Artikel 1 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

vertegenwoordigen drie leden Schotland, Wales en Noord-Ierland.¹⁰⁰ De benoeming geschiedt bij koninklijk besluit. In Luxemburg wordt het verslag verzonden aan de Minister-President en de voorzitter van de Kamer van Afgevaardigden.

In Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk controleert het instituut dat het verslag toegezonden krijgt dit ook. In België en Luxemburg ligt dit anders. In België controleert de ad hoc Controlecommissie betreffende de verkiezingsuitgaven en de boekhouding van de politieke partijen, die zich daarbij verplicht laat adviseren door het Rekenhof. De Controlecommissie bestaat uit zeventien leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en vier experts, van wie twee Nederlandstaligen en twee Franstaligen, die allen worden benoemd door de Kamer van volksvertegenwoordigers.¹⁰¹ In Luxemburg is het de Cour des comptes die de verificatie en audit doet. Deze laatste instelling lijkt enigszins op de Nederlandse Rekenkamer. De vijf leden van de Cour des comptes worden benoemd door de groothertog van Luxemburg, op basis van een door het parlement vastgestelde lijst van kandidaten.¹⁰²

Wat de onderzoeksbevoegdheden betreft zijn er ook verschillen. In België heeft de Controlecommissie geen bijzondere bevoegdheden, zij controleert de aangeleverde boekhouding. In Frankrijk kan het instituut daarnaast zelfstandig onderzoek doen en aanvullende informatie opvragen bij de betreffende partij of politicus. De voorzitter van de Bundestag kan een partij vragen om commentaar te geven op eventuele onvolkomenheden. Hij kan ook vragen om een aanvullend onderzoek door een accountant of auditeur. Luxemburg kent de verplichting om mee te werken aan het onderzoek en om alle documenten te overleggen die de Cour des comptes nodig acht voor het uitoefenen van zijn taak.

De Electoral Commission van het Verenigd Koninkrijk heeft de meest vergaande bevoegdheden. Deze kan de verplichting opleggen om documenten te overhandigen, mag een rechter verzoeken om een dwangbevel op te leggen om mee te werken en is gemachtigd kopieën te maken van alle verstrekte documenten. Daarnaast geeft de wetgeving aan de Electoral Commission de open geformuleerde bevoegdheid om die stappen te nemen die nodig zijn om het onderzoek uit te voeren.¹⁰³

Ook de bevoegdheden om sancties op te leggen verschillen per land. In België kan de Controlecommissie sancties opleggen, waaronder waarschuwingen, bestuurlijke boetes en het intrekken van subsidies.¹⁰⁴ In Frankrijk kunnen naast boetes en het verlies van subsidies ook gevangenisstraffen worden opgelegd en kan een persoon die gekozen is, maar de regels heeft overtreden, zijn functie verliezen.¹⁰⁵ In Duitsland kan de president besluiten tot het intrekken van een subsidie of het opleggen van een bestuurlijke boete. Daarnaast kunnen via het strafrecht andere sancties worden opgelegd, waaronder gevangenisstraffen van maximaal

¹⁰⁰ House of Commons, Public Administration and Constitutional Affairs Committee, The Work of the Electoral Commission, Second Report of Session 2022–23, punt 99.

¹⁰¹ Artikel 1, vierde lid, Wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen.

¹⁰² Artikel 7, eerste en tweede lid, Loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

¹⁰³ Zie achtereenvolgens artikelen L.52.14 en L.52.15 Code électoral, artikel 23a Gesetz über die politischen Parteien, artikel 15 Loi portant Réglementation du Financement des Partis Politiques en artikelen 145 en 146 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

¹⁰⁴ Artikelen 16bis en 25 Wet betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen.

¹⁰⁵ Zie onder meer artikel 11–7 Loi n° 88–227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique en artikel L.113.1 Code électoral

5 jaar of boetes.¹⁰⁶ In Luxemburg kunnen subsidies worden stopgezet, kunnen gevangenisstraffen tussen de vier maanden en 5 jaar worden opgelegd en kunnen boetes tussen de € 251 en € 30.000 worden opgelegd.¹⁰⁷ Ten slotte kunnen in het Verenigd Koninkrijk boetes of gevangenisstraf worden opgelegd.¹⁰⁸ Ook kan een verkiezing ongeldig worden verklaard bij het overtreden van de regels over financiering van campagnes.

c. Conclusie

Uit dit overzicht blijkt dat er niet één model is voor het toezicht op de financiering van politieke partijen en politici dat door de ons omringende landen wordt toegepast. Zowel wat betreft de instantie die belast is met het toezicht, de bevoegdheden van deze instantie als de sanctiemogelijkheden bestaan er behoorlijke verschillen. Dit onderstreept het punt dat er geen internationale bindende regels zijn over de wijze waarop het toezicht vorm gegeven moet worden en er dus een hoge mate van keuzevrijheid is voor landen om dit in te richten.

5. Verschillende modellen voor onderzoek

De Afdeling gaat hierna in op de wijze waarop onafhankelijk onderzoek naar financiering door (buitenlandse) (rechts)personen van politieke partijen, kandidaten, en politici kan worden vormgegeven. Daarbij moet – zoals al eerder in deze voorlichting is opgemerkt – onderscheid worden gemaakt tussen *(zittende) politici* (Kamerleden en bewindspersonen) enerzijds en *politieke partijen en kandidaten* anderzijds. Dit onderscheid is van belang, omdat voor deze groepen verschillende soorten regels gelden, die op verschillende wijze tot stand komen en op gevarieerde wijze gesanctioneerd worden.

Kamerleden en bewindsliden zijn onderworpen aan het regime voor ambtsdelicten, dat ook van toepassing is op specifieke hen betreffende strafbepalingen inzake misdragingen van financiële aard, zoals passieve omkoping.¹⁰⁹ De relevantie van dit regime is overigens gering: er is nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon voor een ambtsdelict vervolgd.¹¹⁰ Daarnaast zijn Kamerleden en bewindsliden PEP's. Dit is een recente wijziging, waarvan nog niet duidelijk is of het leidt tot effectief toezicht.

Van meer praktische betekenis zijn mogelijk de gedragsregels voor Kamerleden die door de Kamers zelf worden opgesteld en procedureel worden vormgegeven en waarin ook regels omtrent financiering zijn opgenomen. Dat hier geen externe instantie aan te pas komt vloeit voort uit de omstandigheid dat Kamerleden een direct democratisch mandaat van de kiezers hebben. Dit ligt anders voor bewindspersonen, al ligt een wettelijke toezichtsregeling ook voor hen constitutioneel problematisch. Bewindspersonen hebben (slechts) een afgeleid democratisch mandaat en worden primair door het parlement gecontroleerd, met de vertrouwensregel als sanctioneringsmogelijkheid.¹¹¹

¹⁰⁶ Artikelen 19a, 31c en 31d Gesetz über die politischen Parteien.

¹⁰⁷ Artikelen 7 en 17 Loi portant Réglementation du Financement des Partis Politiques en de verwijzingen aldaar.

¹⁰⁸ Artikel 150 Political Parties, Elections and Referendums Act 2000.

¹⁰⁹ Artikel 119 van de Grondwet.

¹¹⁰ De Commissie Fokkens heeft in haar rapport, Niet *boven* maar *in* de wet (Den Haag 2021) het voorstel gedaan de moeizame procedure van artikel 119 Grondwet te schrappen en vervolging en berechting van ambtsdelicten, in opdracht van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, te laten geschieden door het OM respectievelijk de rechtbank.

¹¹¹ Zie de Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de sanctionering gedragscode bewindsliden van 23 november 2022, W04.22.0097/I, punt 4 en 5b.

In punt 2 is beschreven dat de Wfpp regels bevat voor politieke partijen en kandidaten. Verdergaand toezicht en eventuele sanctionering kan voor deze groepen nader worden geregeld. Wanneer ten opzichte van de huidige bevoegdheden in de Wfpp behoefte zou bestaan aan aanvullende mogelijkheden om onderzoek te doen naar buitenlandse financiering van politieke partijen en kandidaten, kan die bevoegdheid bij verschillende entiteiten worden belegd. Omdat de onderzoeksbevoegdheden ten dienste staan aan de uitoefening van het toezicht op de verplichtingen in de Wfpp, ligt het voor de hand dat zij komt te liggen bij de toezichthoudende entiteit. Daarbij is, zoals eerder in deze voorlichting opgemerkt, een duidelijk onderscheid tussen toezicht op financiering vanuit het binnenland wel buitenland, niet wenselijk, omdat dit mogelijk ontduiken van de regels over buitenlandse financiering zou faciliteren.

In dat kader wijst de Afdeling nog op het volgende. In de Wfpp, zoals deze per 1 januari 2023 luidt, is elke bijdrage van een niet-Nederlandse gever van politieke partijen en kandidaten verboden.¹¹² Dit betekent dat indien buitenlandse organisaties of personen desondanks middelen willen verstrekken aan Nederlandse politieke partijen of kandidaten, dit altijd zal moeten lopen via hulpconstructies. Dit betekent dat het toezichthoudende orgaan voor een effectieve handhaving van dit verbod niet kan volstaan met het onderzoeken van de boekhouding van de partijen zelf, maar zijn onderzoek ook zal moeten kunnen worden uitgebreid tot bijvoorbeeld de samenstelling van stichtingen of de eigendomsstructuur van bedrijven die donaties doen.

Tevens kan het nodig zijn om, indien politieke partijen donaties ontvangen van personen, te onderzoeken of deze hiervoor middelen hebben ontvangen vanuit het buitenland. Dit alles vergt vergaande inzage- en controlebevoegdheden, waarbij een grote mate van deskundigheid met betrekking tot het onderzoeken van geldstromen en eigendomsstructuren nodig is. Daarnaast vraagt effectieve handhaving van het verbod ook een voldoende toegesneden pakket aan sanctiemogelijkheden dat afdoende afschrikkende werking heeft. Indien toezicht en handhaving beide bij dezelfde instantie worden belegd, dient deze daarom ook de bevoegdheid te krijgen om, al dan niet via de rechter, sancties op te leggen.

Over de vraag bij welke entiteit het beste toezicht zou kunnen houden op de naleving van de bepalingen in de Wfpp, bestaat al lange tijd discussie. Op dit moment is de toezichtsbevoegdheid belegd bij de Minister van BZK, maar ook de Kiesraad, de Algemene Rekenkamer, dan wel een nieuw op te richten, onafhankelijke instantie zijn in dat verband genoemd. Hierna bespreekt de Afdeling deze verschillende mogelijkheden. Daarbij wordt eerst ingegaan op de verschillende argumenten die zijn gewisseld tijdens de behandeling van het voorstel om tot de oorspronkelijke Wfpp te komen en recent tijdens de behandeling van het voorstel voor de Evaluatiewet Wfpp. Daarna bespreekt de Afdeling de mogelijkheden afzonderlijk. Ook gaat zij nader in op eventuele regels voor Kamerleden en bewindspersonen.

a. Wetsvoorstel Wfpp

In het aanvankelijke voorstel voor de Wfpp was de toezichthoudende taak bij de Kiesraad belegd. De Kiesraad kreeg daarbij ook de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Op die keuze werd echter terugge-

¹¹² Artikel 23a, eerste lid, van de Wfpp. Wie een Nederlandse gever is wordt gedefinieerd in artikel 1, derde lid, onder m van de Wfpp «een voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer kiesgerechtigde persoon of een in het Handelsregister ingeschreven rechtspersoon of onderneming, die een bijdrage verleent aan een politieke partij».

komen.¹¹³ De regering somde in de memorie van toelichting de taken van de Kiesraad op, en stelde dat bij de uitvoering van die taken elke schijn van partijdigheid moest worden vermeden.¹¹⁴ Zij stelde dat – hoewel de wettelijke regels geen ruimte zouden laten voor inhoudelijke bemoeienis of vooringenomenheid – in een enkel geval mogelijk discussie zou ontstaan over een bepaalde beslissing. De regering achtte het niet wenselijk de Kiesraad daaraan bloot te stellen, gelet op het grote belang van een volstrekt onomstreden uitvoering van de taken van de Kiesraad.¹¹⁵ Discussies over beslissingen in het kader van de naleving van de Wfpp zouden het vertrouwen in het kiesproces kunnen schaden.¹¹⁶

Om die reden is het toezicht op de naleving belegd bij de Minister van BZK. Hoewel GRECO adviseerde om een (politiek) onafhankelijk toezichtsorgaan in te stellen, zag de regering hiertoe geen noodzaak. Zij meende dat de Minister van BZK een voldoende onafhankelijke positie had om deze toezichtsbevoegdheid uit te oefenen en betrokken in haar overwegingen dat de Minister bij het toezicht op de naleving van de voorschriften in de Wfpp nauwelijks over beleidsruimte beschikt.¹¹⁷ Ook stelde zij dat een eventuele discussie over een bepaalde beslissing door deze Minister met de Staten-Generaal kan worden gevoerd, zoals onder de destijds geldende Wet subsidiëring politieke partijen eveneens het geval was en naar tevredenheid werkte. Op grond van beide argumenten achtte de regering het gerechtvaardigd dat het toezicht op de naleving van de wet niet bij een «andere geschikte, onafhankelijke instantie» werd belegd.¹¹⁸

Ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel was nog niet voorzien in de instelling van de Ctfpp; dat gebeurde in de loop van de behandeling ervan bij nota van wijziging.¹¹⁹

Gedurende het wetgevingsproces is uitgebreid van gedachten gewisseld over de vraag of de Minister van BZK, bijgestaan door de Ctfpp, wel het geschikte orgaan was om toe te zien op de naleving van de bepalingen in de Wfpp. Verschillende malen werd opgeworpen – soms onder verwijzing naar het rapport van GRECO – dat een (politiek) onafhankelijk orgaan hiervoor wellicht geschikter zou zijn.¹²⁰ Daarbij werd de vraag gesteld of het argument van de schijn van partijdigheid dat door de regering werd aangevoerd om het toezicht niet bij de Kiesraad te beleggen, niet juist ook zou opgaan ten aanzien van de Minister van BZK. Tevens werd gevraagd of de Algemene Rekenkamer niet als toezichthouder zou kunnen fungeren.

Uiteindelijk leidde deze gedachtewisseling niet tot wijziging van het voorstel van de regering. Het toezicht op de Wfpp is daarmee belegd bij de Minister van BZK. De Minister kan in dit kader advies ontvangen van de Ctfpp.¹²¹ De commissie bestaat uit drie leden die voor ten hoogste vier jaar worden benoemd. Zij heeft tot taak om de Minister advies te geven over het aanwijzen van een rechtspersoon als neveninstelling van een

¹¹³ Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, die de Kiesraad minder geschikt achtte als orgaan om bestuurlijke boetes op te leggen, aangezien deze taak niet paste bij de overige taken van de Kiesraad. Kamerstuk 35 752, nr. 4, p. 3; Kamerstuk 32 752, C, p. 12.

¹¹⁴ Kamerstuk 32 752, nr. 3, p. 5–6.

¹¹⁵ Kamerstuk 32 752, nr. 7, p. 5.

¹¹⁶ Kamerstuk 32 752, C, p. 3.

¹¹⁷ Kamerstuk 32 752, nr. 3, p. 5–6.

¹¹⁸ Kamerstuk 32 752, nr. 7, p. 5.

¹¹⁹ Kamerstuk 32 752, nr. 25.

¹²⁰ Kamerstuk 32 752, nr. 5, p. 5; Kamerstuk 32 752, nr. 28 (amendement Ortega-Martijn); Handelingen II 2011/12, nr. 45, item 3; Handelingen II 2011/12, nr. 46, item 7; Handelingen II 2011/12, nr. 63, item 8; Kamerstuk 32 752, B, p. 7; Handelingen I 2011/12, nr. 18, item 2; nr. 18, item 5.

¹²¹ Artikel 35 van de Wfpp.

politieke partij, het vanwege veiligheidsredenen al dan niet achterwege laten van de naam en de woonplaats van een natuurlijke persoon die een gift heeft gedaan aan een politieke partij en het opleggen van een bestuurlijke boete als verplichtingen uit de Wfpp niet worden nageleefd.¹²² Wanneer de Minister van BZK voornemens is van één van deze bevoegdheden gebruik te maken, vraagt hij de Ctfpp om advies. De commissie kan ook adviseren een bestuurlijke boete op te leggen als de Minister daartoe (nog) geen voornemen heeft.¹²³

b. Wetsvoorstel Evaluatiewet Wfpp

In 2018 verscheen het rapport van de commissie-Veling, die tot taak had de Wfpp te evalueren. De commissie constateerde dat de wijze van beleggen van het toezicht op de naleving Wfpp in verband met de onafhankelijkheid steeds in discussie was geweest, maar dat haar niet was gebleken van problemen in de praktijk. Ook de leden van de Ctfpp hadden haar te kennen gegeven dat er nooit enige vorm van politieke druk op hen was uitgeoefend. Niettemin noemde de commissie de inrichting van het toezicht «kwetsbaar». Het risico van politieke beïnvloeding was er immers wel, en idealiter zou het toezicht daarom op een andere manier moeten worden ingericht.

Omdat de commissie-Veling niet direct een reëel alternatief zag, adviseerde zij de positie van de Ctfpp te versterken, door in de Wfpp duidelijke eisen te stellen aan de inrichting van de commissie en de selectiecriteria. Deze eisen zijn overgenomen. Concreet adviseerde de commissie het toezicht op de naleving van de Wfpp bij de Minister van BZK te laten; het adviesrecht van de Ctfpp uit te breiden tot de gehele Wfpp;¹²⁴ de eis te stellen dat afwijking van een advies van de Ctfpp door de Minister alleen gemotiveerd mogelijk zou zijn;¹²⁵ en het lidmaatschap van de Ctfpp onmogelijk te maken gedurende 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.¹²⁶

De memorie van toelichting vermeldt dat bij de voorbereiding van de Wet op de politieke partijen zal worden voorzien in volledig onafhankelijk toezicht op de financiering van politieke partijen.¹²⁷ Gedurende de behandeling van het wetsvoorstel kwam verschillende malen aan de orde of dat niet reeds in de in behandeling zijnde Evaluatiewet Wfpp moest gebeuren,¹²⁸ maar daartoe werd uiteindelijk niet overgegaan. De Minister herhaalde slechts dat in het voorstel voor een Wet op de politieke partijen

¹²² Artikel 35 van de Wfpp; dit artikel is uitgewerkt in het Besluit financiering politieke partijen, Stb. 2013, 366.

¹²³ Zie ter zake van de verhouding tussen de Minister en de Ctfpp en de Algemene Rekenkamer: «De adviezen van de Commissie toezicht financiën politieke partijen zijn niet bindend. De commissie heeft een keer in 2020, geadviseerd om een bestuurlijke boete op te leggen. De Minister nam dit advies niet over en motiveerde die beslissing alleen met de opmerking dat zij een boete geen passende maatregel vond» (Kamerstuk 36 100 VII, nr. 2, p. 46).

¹²⁴ Dit heeft geleid tot de wijziging van artikel 35, vierde lid van de Wfpp, dat vanaf 1 januari 2023 luidt: «De commissie heeft tot taak Onze Minister te adviseren over de toepassing en het toezicht op de naleving van deze wet.»

¹²⁵ De regering meende dat deze motiveringsplicht al voortvloeide uit art. 24 van de Kaderwet adviescolleges. Een dergelijke plicht vloeit overigens ook voort uit het motiveringsbeginsel: het is vanzelfsprekend als een bij wet aangewezen adviesorgaan niet gevolgd wordt, het betreffende bestuursorgaan dat moet motiveren.

¹²⁶ Commissie-Veling, «Het publieke belang van politieke partijen», januari 2018.

¹²⁷ Kamerstuk 35 657, nr. 3, p. 11.

¹²⁸ Kamerstuk 35 657, nr. 5, p. 9; Handelingen II 2021/22, nr. 50, item 21; Handelingen II 2021/22, nr. 53, item 16; Handelingen II 2021/22, nr. 66, item 9. Vergelijk ook Kamerstuk 35 657, B, p. 9–10, Handelingen I 2021/22, nr. 3, item 10.

– dat mogelijk op afzienbare termijn in consultatie zal worden gebracht – zal worden voorzien in een nieuwe, onafhankelijke toezichthouder.¹²⁹

c. Mogelijke toezichtsentiteiten ten aanzien van financiering van politieke partijen en kandidaten

Uit de parlementaire behandeling van zowel de Wfpp als de Evaluatiewet Wfpp blijkt dat er vier opties ter sprake zijn gekomen waar de toezichtsbevoegdheid op de financiering van politieke partijen en kandidaten bij kan worden belegd: de Minister van BZK – geflankeerd door de Ctfpp –, de Kiesraad, de Algemene Rekenkamer en een nieuw op te richten, onafhankelijke instantie. Al deze opties kennen voor- en nadelen, waarop de Afdeling hierna ingaat.

i. De Minister van BZK en de Ctfpp

Zoals hiervoor, in punt 1, is beschreven, heeft in het denken over het regelen van politieke partijen de afgelopen decennia een ontwikkeling plaatsgevonden. Politieke partijen zijn lange tijd gezien als min of meer «reguliere» verenigingen waaraan – onder meer op het gebied van inrichting, doelstellingen en financiering – veel vrijheid toekwam. Inmiddels is een ontwikkeling gaande naar enerzijds overheidsfinanciering, anderzijds meer regulering van politieke partijen. De totstandkoming van de Wfpp (opvolgster van de Wet subsidiëring politieke partijen (Wspp) die in 1999 in werking trad), de Evaluatiewet Wfpp en de plannen voor een meeromvattende Wet op de politieke partijen onderstrepen die ontwikkeling.

De Wet subsidiëring politieke partijen introduceerde één wettelijk regime voor alle overheidssubsidies aan politieke partijen. Deze subsidie werd verstrekt door de Minister van BZK. In de wet was geregeld dat hij in dit verband eisen kon stellen aan onder meer de inrichting van het financieel verslag en de opgave van de ledentallen in verband met de verstrekking. In lijn hiermee is in de Wfpp – die niet alleen bepalingen bevat over subsidieverstrekking, maar ook over het toezicht op de financiën van politieke partijen en kandidaten – het toezicht bij de Minister van BZK belegd. Uit de rechtsvergelijking blijkt dat ook in België de Minister een rol bij het toezicht speelt (punt 4).

Als zou worden gekozen voor handhaving van de Minister als toezichthoudend orgaan, heeft dat het voordeel van continuïteit. Dat impliceert dat complexe vragen die samenhangen met de oprichting van een nieuwe onafhankelijke autoriteit of het toekennen van nieuwe bevoegdheden aan een bestaande instelling, kunnen worden vermeden.

Er kleven echter ook nadelen aan, die bij de totstandkoming van zowel de Wfpp als de Evaluatiewet Wfpp naar voren zijn gebracht. Ook de commissie-Veling heeft op nadelen gewezen. Deze nadelen hebben in het bijzonder betekenis voor de toezichthoudende bevoegdheden van de Minister die geen betrekking hebben op de subsidieverlening,¹³⁰ maar op andere vormen van financiering van politieke partijen en kandidaten.

Het beleggen van deze toezichthoudende bevoegdheden bij de Minister van BZK zou als kwetsbaar kunnen worden gekwalificeerd. De Minister van BZK is namelijk politiek ambtsdrager en verbonden aan één van de

¹²⁹ Kamerstuk 35 657, C. Daarmee zal invulling worden gegeven aan de motie-Arib c.s., Kamerstuk 35 657, nr. 76.

¹³⁰ Daarbij gaat het namelijk om subsidies vanuit de overheid waarvoor de Minister van BZK primair verantwoordelijk is.

politieke partijen. Hij staat daarbij op grond van de werking van de vertrouwensregel in een vertrouwensrelatie ten opzichte van een parlementaire meerderheid van Kamerfracties van politieke partijen. Om die reden rijst de vraag in hoeverre de positie van de Minister van BZK voldoende onafhankelijk is voor het adequaat kunnen uitoefenen van toezichtsbevoegdheden, zeker als die bevoegdheden omvangrijker worden, zoals hierboven geschetst.¹³¹

Dat nadeel wordt gedeeltelijk weggenomen door de oprichting van de Ctfpp. De commissie kan de Minister weliswaar van advies voorzien, maar de Minister blijft uiteindelijk politiek verantwoordelijk.¹³² Deels zou deze kwetsbaarheid weggenomen kunnen worden door het advies van de commissie een zwaarder karakter toe te kennen, met een daarmee corresponderende zwaardere motiveringsplicht bij afwijking van het advies. Dit heeft het voordeel dat, ondanks het formeel handhaven van de ministeriële verantwoordelijkheid, de bewegingsruimte van de Minister in de praktijk aanmerkelijk zal worden beperkt.

ii. De Kiesraad

De Kiesraad is een zelfstandig bestuursorgaan dat een belangrijke rol vervult bij verkiezingen. Zo treedt de Kiesraad op als stembureau als de wet dat voorschrijft. Ook heeft hij de taak om de regering en het parlement van advies te dienen in uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of verkiezingen betreffen, en is de Kiesraad belast met het verzamelen en ontsluiten van verkiezingsuitslagen.¹³³

De Kiesraad is, anders dan de Minister van BZK, wel te kwalificeren als een politiek onafhankelijk orgaan. Dat is een voordeel als het gaat om het beleggen van toezichthoudende bevoegdheden ten aanzien van politieke partijen en kandidaten. Daar komt bij dat de taken van de Kiesraad weliswaar divers zijn, maar alle verband houden met verkiezingen en politieke partijen. Bevoegdheden met betrekking tot de financiën van politieke partijen en kandidaten lijken daarbij in abstracto goed aan te sluiten; de taken en bevoegdheden die betrekking hebben op verkiezingen en politieke partijen zouden dan bij eenzelfde instantie worden geconcentreerd, die bovendien reeds gezaghebbend is.

In andere Europese landen is het toezicht op de bedoelde financiën soms ook belegd bij instanties die vergelijkbaar zijn met de Kiesraad, bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk (zie punt 4). De Electoral Commission heeft echter niet exact hetzelfde takenpakket als de Kiesraad; zo stelt zij niet de kandidatenlijsten en de verkiezingsuitslag vast.

Dat die taken bij de Kiesraad zijn belegd, vormt een nadeel voor het daar óók beleggen van financiële toezichtsbevoegdheden. Van belang is immers dat het gezag en de onafhankelijke vertrouwenspositie van de Kiesraad niet worden geschaad. Om dat te kunnen waarborgen, moet zoveel mogelijk worden gezorgd dat aan de onomstreden rol van de Kiesraad bij het vaststellen van de verkiezingsuitslag geen afbreuk wordt gedaan door eventuele bemoeienis met het financiële functioneren van politieke partijen en kandidaten.

¹³¹ Zie P.P.T. Bovend'Eert, «Financiering van politieke partijen. Verbetering van wetgeving dringend gewenst», in: J.L.W. Broeksteeg & R.B.J. Tinnevelt (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 130–131.

¹³² L.S.A. Trapman, «Follow the money 2.0», *Ars Aequi* 2022, p. 27, AA20220021.

¹³³ Artikel A 3 van de Kieswet.

Zou het toezicht op de financiën van politieke partijen en kandidaten bij de Kiesraad worden belegd, dan lijkt aangewezen dat deze nieuwe bevoegdheid – ook organisatorisch – zoveel mogelijk wordt gescheiden van de overige taken van de Kiesraad. Voorts lijkt dan raadzaam te voorzien in wettelijke bepalingen die zoveel mogelijk gebonden bevoegdheden bevatten en waarover zo min mogelijk interpretatieverschillen kunnen ontstaan. De vraag rijst echter of dat in het kader van de gewenste toezichts- en onderzoeksbevoegdheden steeds goed mogelijk is.

Een ander nadeel van het beleggen van de bedoelde bevoegdheden bij de Kiesraad, is dat hij vooralsnog niet bekend is met het doen van onderzoek naar of het houden van toezicht op (nationale en internationale) geldstromen en eigendomsstructuren. Zulke bevoegdheden sluiten dus niet aan bij de huidige expertise van de Kiesraad. Bij het eventueel beleggen van toezichts- en onderzoeksbevoegdheden bij de Kiesraad zou hij in staat moeten worden gesteld die expertise alsnog te verwerven, of gebruik moeten kunnen maken van externe expertise.

iii. De Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer houdt zich als hoog college van Staat wél bezig met geldstromen. Zij heeft de grondwettelijke taak de ontvangsten en uitgaven van het Rijk te onderzoeken.¹³⁴ Deze taak is uitgewerkt in de Comptabiliteitswet 2016, waarin de Algemene Rekenkamer onder meer wordt belast met (de rapportage over) het verantwoordingsonderzoek. In dat verband neemt zij onder meer de financiële verantwoordingsinformatie en het begrotingsbeheer onder de loep.¹³⁵

Net als de Kiesraad is de Algemene Rekenkamer een gezaghebbend, onafhankelijk orgaan. Dat is – vergelijkbaar met de Kiesraad – in dit verband zowel een voordeel als een nadeel. Een voor het functioneren van de parlementaire democratie belangrijke bevoegdheid als het doen van onderzoek naar en het houden van toezicht op de financiering van politieke partijen en kandidaten dient te worden belegd bij een orgaan met gezag. De Algemene Rekenkamer beschikt daarbij over de benodigde controlerende en financiële expertise.¹³⁶ Bovendien heeft zij reeds een taak in de vorm van risicogericht toezicht op de subsidiering van politieke partijen door de Minister van BZK en op het toezicht door de Minister en het Ctfpp daarop.¹³⁷ Zoals in punt 4 is beschreven, vertoont het toezicht-houdende orgaan in Luxemburg verwantschap met de Algemene Rekenkamer.

Wel zou moeten worden gezien of deze expertises toereikend zijn in het licht van wat hiervoor is opgemerkt over de noodzaak om breder toezicht te houden dan uitsluitend op de boekhouding van de politieke partijen en kandidaten zelf. Dit toezicht zich immers ook zou moeten kunnen uitstrekken tot verborgen transacties vanuit het buitenland met een als intermediair optredende vereniging of stichting in Nederland. Bovendien zijn de genoemde bevoegdheden uiterst politiek-gevoelig en moet ervoor worden gewaakt dat daardoor aan bestaand gezag geen afbreuk wordt gedaan.

¹³⁴ Artikel 76 van de Grondwet

¹³⁵ Artikelen 7.12 en 7.14 van de Comptabiliteitswet 2016.

¹³⁶ Vergelijk artikel 78, tweede lid, van de Grondwet. Zie ook de hiervoor aangehaalde publicatie van Bovend'Eert, die in overweging geeft het toezicht op partijfinanciering bij de Algemene Rekenkamer te beleggen (p. 131).

¹³⁷ Zie bijvoorbeeld Kamerstuk 36 100 VII, nr. 2, p. 43–47.

Om die reden zou het nadelig kunnen zijn om deze bevoegdheden bij de Algemene Rekenkamer te beleggen: ook voor haar geldt immers dat zij cruciale – in haar geval grondwettelijk verankerde – bevoegdheden uitoefent, waarbij een onomstreden rol en positie onontbeerlijk zijn. Daar komt bij dat de Algemene Rekenkamer zich bezighoudt met het onderzoeken van het Rijk en daarmee verbonden organen.¹³⁸ Politieke partijen en kandidaten zijn (vooralsnog) niet als zodanige organen te kwalificeren en waar het gaat om financiering door private donateurs betreft het geen publiek geld.

iv. Een onafhankelijke instantie

Ten slotte bestaat de mogelijkheid de gewenste onderzoeks- en toezichtsbevoegdheden te beleggen bij een nieuw op te richten, onafhankelijke instantie. De Minister heeft het voornemen geuit een dergelijke instantie in het kader van de toekomstige Wet op de politieke partijen in te stellen. In Frankrijk is het toezicht belegd bij een onafhankelijke commissie die ad hoc ingesteld wordt (zie punt 4).

Een nadeel daarvan is dat een nieuw, onafhankelijk orgaan in het leven moet worden geroepen. Met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid, moet terughoudendheid worden betracht met de toekenning van bevoegdheden aan wettelijk verankerde, onafhankelijke instellingen. Er moet spaarzaam worden omgegaan met het in het leven roepen van nieuwe onafhankelijke instanties, omdat dat ertoe kan leiden dat een onoverzichtelijke en niet altijd consistente verdeling van taken en bevoegdheden ontstaat. Dat raakt ook aan de goede werking van de ministeriële verantwoordelijkheid, die essentieel is voor het functioneren van de parlementaire democratie.¹³⁹

Dat neemt niet weg, dat als het gaat om het toezicht op de financiering van politieke partijen en kandidaten bij uitstek behoefte kan zijn aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.¹⁴⁰ In dat licht – en mede gelet op wat hiervoor aan de orde is gesteld met betrekking tot de Minister van BZK, de Kiesraad en de Rekenkamer – zou het in het kader van de gewenste bevoegdheden toch wenselijk kunnen zijn om over te gaan tot de oprichting van een nieuwe, onafhankelijke instantie. Hiervoor is reeds meermalen gesteld dat het doen van onderzoek naar de financiering van politieke partijen en kandidaten een buitengewoon politiek gevoelige taak is. Om die reden is, indien gekozen wordt voor de oprichting van een onafhankelijke toezichthouder, de inrichting en de benoeming van de leden van groot belang.¹⁴¹

d. Mogelijke toezichtsentiteiten voor financiering van politici

Hiervoor is in punt 2c reeds aangegeven dat er verschillen bestaan in de mogelijkheid tot het opstellen en sanctioneren van (financiële) gedragsregels voor (zittende) Kamerleden en bewindspersonen. Zoals de Afdeling eerder heeft beschreven, geldt voor Kamerleden dat (daargelaten de regeling van de ambtsmisdrijven en het regime voor PEP's) alleen de Kamers zelf regels kunnen opstellen en procedureel kunnen vormgeven. Voor bewindsliden ligt dat anders.

¹³⁸ De Algemene Rekenkamer «volgt de ministeriële verantwoordelijkheid».

¹³⁹ Zie het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.20.0135/I), bijlage bij Kamerstuk 35 300, nr. 78.

¹⁴⁰ Zie artikel 3, eerste lid, onder a, van de Kaderwet zbo's.

¹⁴¹ In dit verband zou inspiratie kunnen worden geput uit de procedures die worden gehanteerd voor de benoeming van leden van de Toetsingscommissie inzet bevoegdheden (TIB) en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD); vergelijk de artikelen 33 en 98 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

Dat neemt niet weg dat de instelling van een onafhankelijke toezicht-houder met een onderzoeksbevoegdheid ten aanzien van buitenlandse financiering van bewindslieden een ingrijpende wijziging van het staatsbestel impliceert. Het opleggen van sancties door zo'n toezicht-houder is in strijd met de Grondwet.¹⁴²

Het instellen van een onafhankelijk onderzoek in een incidentele situatie – op initiatief van het parlement of vanuit de regering naar de financiële integriteit van een bewindspersoon – is vermoedelijk wel mogelijk, mits het een concrete casus en onderzoeksvraag betreft. Zo'n onderzoek kan worden beschouwd als een wijze waarop invulling wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid en de controlerende functie van het parlement in dit verband.

6. Beantwoording vragen

Gelet op de nauwe samenhang tussen de vragen beantwoordt de Afdeling deze gezamenlijk. Daarbij merkt de Afdeling allereerst het volgende op. Bij het stellen van regels voor en het toezicht op de financiën van politieke partijen, kandidaten en politici moet voortdurend de balans gezocht worden tussen enerzijds de benodigde vrijheden van deze entiteiten en personen om hun rol in het democratisch proces goed te vervullen en anderzijds de noodzaak om, juist gelet op hun bijzondere positie, die spelregels vast te leggen die bijdragen aan een eerlijk verkiezingsproces.

Dit heeft er toe geleid dat er al een aantal normen op nationaal niveau bestaat voor politieke partijen, kandidaten en politici met betrekking tot hun financiering. Het toezicht hierop voor politieke partijen en kandidaten is op dit moment belegd bij de Minister van BZK, op grond van de bepalingen in de Wfpp. De Minister kan op grond van artikel 36 van de Wfpp personen aanwijzen die toezicht houden op deze bepalingen. Dergelijke toezichthouders hebben bevoegdheden op grond van hoofdstuk 5 van de Awb, waaronder de bevoegdheid om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. Het toezicht op het handelen van politici ligt, zoals de Afdeling onlangs heeft weergegeven in de voorlichting over de sanctionering gedragscode bewindspersonen ingewikkelder, in verband met de vertrouwensregel en de werking van parlementair proces.¹⁴³

Zowel uit de internationale normen als uit het rechtsvergelijkend onderzoek volgt niet dat er één manier is waarop het onafhankelijk toezicht op de financiering van politieke partijen, kandidaten en politici moet worden ingericht. Wel zijn er juridische randvoorwaarden die in ogenschouw moeten worden genomen bij de inrichting van het toezicht. Het toezicht moet onafhankelijk zijn, passen bij de bijzondere positie van politieke partijen, kandidaten en politici in het staatsbestel, en verenigbaar zijn met de eisen rondom privacy en vrijheid van kapitaalverkeer.

Uit de parlementaire behandeling van zowel de Wfpp als de Evaluatiewet Wfpp blijkt dat er in Nederland vier opties ter sprake zijn gekomen om de toezichtsbevoegdheid op de financiering van politieke partijen en kandidaten bij te beleggen: de Minister van BZK, geflankeerd door de Ctfpp; de Kiesraad; de Algemene Rekenkamer en een nieuw op te richten, onafhankelijke instantie. De Afdeling heeft de voor- en nadelen van het

¹⁴² Zie hierover uitgebreid de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 23 november 2022 inzake de sanctionering gedragscode bewindslieden, W04.22.0097/I, punt 5c.

¹⁴³ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 23 november 2022 inzake de sanctionering gedragscode bewindspersonen (W04.22.0097/I/Vo).

beleggen van een onderzoeks- en toezichtsbevoegdheid bij elk van deze instanties geschetst. Voor de Minister geldt dat de taak daar nu ligt, maar dat dit kwetsbaar is, zeker naarmate het aantal taken en bevoegdheden op dit terrein groeit, vanwege zijn inherente politieke rol.

De Kiesraad en de Algemene Rekenkamer zijn allebei gezaghebbende, onafhankelijk gepositioneerde organen, met een takenpakket dat op verschillende vlakken raakt aan de gewenste bevoegdheden. Daar staat echter tegenover dat het essentieel is dat geen afbreuk wordt gedaan aan die gezaghebbende positie, gelet op het belang van het vertrouwen in de uitvoering van de reeds aan hen toegekende taken. Bovendien sluit het onderzoek van private geldstromen vanuit het buitenland niet goed aan bij het huidige takenpakket van deze twee instanties. Hoewel terughoudendheid moet worden betracht bij de oprichting van nieuwe onafhankelijke instanties, gelet op het uitgangspunt van ministeriele verantwoordelijkheid, zou in dit specifieke geval behoefte kunnen zijn aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.

Wat de reikwijdte betreft; de gekozen instantie zal onderzoek moeten kunnen doen naar de binnenlandse en buitenlandse financiering van politieke partijen en kandidaten. Incidenteel onderzoek naar de financiële integriteit van bewindspersonen is ook mogelijk. Voor zittende Kamerleden geldt dat toezicht op hun financiële integriteit, inclusief geldstromen uit het buitenland, door de Kamers zelf zal moeten worden georganiseerd.

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