



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Minister BZK

DGBK/Directie  
Arbeidszaken Publieke  
Sector  
Afdeling Politieke  
ambtsdragers

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.facebook.com/minbzk](http://www.facebook.com/minbzk)  
[www.twitter.com/minbzk](http://www.twitter.com/minbzk)

Contactpersoon

[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum 14 mei 2014  
Betreft Advies Commissie toezicht financiën politieke partijen

Bij brief van 26 maart 2014, nummer 2014-0000168988, heeft u de Commissie toezicht financiën politieke partijen op grond van artikel 35, derde lid, sub a. van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) verzocht advies uit te brengen over de vraag of de diverse stichtingen voor ondersteuning van de Tweede Kamerfracties al dan niet zouden moeten kwalificeren als neveninstelling in de zin van de Wfpp.

#### Achtergrond adviesverzoek

U heeft in uw adviesverzoek de achtergrond van de discussie beschreven over het al dan niet aanwijzen van de fractiestichtingen als neveninstelling.

Blijkens de door het Presidium van de Tweede Kamer opgestelde modelstatuten voor de fractiestichtingen hebben deze stichtingen als doel:

- Het in dienst nemen van personeel ter ondersteuning van de fractie;
- Het verwerven van apparatuur die noodzakelijk is ter ondersteuning van het functioneren van de fractie en haar medewerkers;
- Het vaststellen van salaris en andere arbeidsvoorwaarden.

Ingevolge de op 19 april 2013 door u vastgestelde beleidsregels Wfpp kwalificeren de fractiestichtingen zonder meer als neveninstelling. De gedachte daarbij is dat een dergelijke stichting onder de wettelijke definitie valt en ook giften kan ontvangen.

In het door de stafdienst Financieel-Economische Zaken van de Tweede Kamer verzochte advies aan de Landsadvocaat, komt laatstgenoemde tot het oordeel dat er grondwettelijk geen mogelijkheden lijken te bestaan voor de wetgever om regels te stellen omtrent de inrichting en financiering van fractieondersteuning. De Landsadvocaat brengt een strikte scheiding aan tussen fractie en partij; fracties staan staatsrechtelijk los van politieke partijen.

De vraag kan worden opgeworpen of de regels uit de Wfpp zien op inrichting en financiering van de fractieondersteuning of uitsluitend betrekking hebben op de transparantie over donaties en schulden aan politieke partijen en hun neveninstellingen.

U verwijst daarnaast naar de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer: de stichtingen mogen geld uitgeven met als doel het functioneren van de

fractie te bevorderen door de fractie in staat te stellen de daarvoor naar haar redelijke oordeel noodzakelijke activiteiten te ontplooiën, medewerkers aan te stellen en de daarmee gemaakte uitgaven te laten bekostigen door de stichting. De praktijk laat het volgende beeld zien; het komt bijvoorbeeld voor dat partijen het verrichten van diverse onderzoeken (deels) financieren uit de gelden van de fractiestichting. Verder is het niet ongebruikelijk dat fractiestichtingen in verkiezingstijd mensen aannemen die alleen bezig zijn met campagnevoeren en niet werk verrichten voor de fractie. De vraag is dan of hier het functioneren van de fractie wordt bevorderd of eerder het functioneren van de partij.

Er lijkt hier sprake te zijn van werkzaamheden waar de partij 'kennelijk voordeel' bij heeft (artikel 5, eerste lid Wfpp) maar ook omdat er anders een niet al te ingewikkelde mogelijkheid ligt om de in de Wfpp neergelegde transparantie-verhoudingen te omzeilen door giften niet over te maken aan de partij of haar neveninstellingen, maar aan de fractiestichting.

Datum  
14 mei 2014  
Kenmerk

#### Overwegingen van de Commissie toezicht financiën politieke partijen

De Commissie is van oordeel dat de haar voorgelegde vraag ziet op interpretatie van de Wet financiering politieke partijen, meer in het bijzonder van het begrip "neveninstelling". In haar advisering heeft de Commissie daarom de wettelijke bepalingen betrokken, de beleidsregels, de considerans van de wet en de wetsgeschiedenis. Daaruit is de Commissie het volgende gebleken.

##### *Wettelijk kader*

*Artikel 1, onderdeel f. neveninstelling: politiek-wetenschappelijk instituut als bedoeld in artikel 2, een politieke jongerenorganisatie als bedoeld in artikel 3, een instelling voor buitenlandse activiteiten als bedoeld in artikel 4 of een rechtspersoon als bedoeld in artikel 5 Wfpp.*

Nu het hier fractiestichtingen betreft is artikel 5 van de Wfpp van belang.

*Artikel 5, eerste lid luidt: Indien een rechtspersoon uitsluitend of in hoofdzaak erop is gericht stelselmatig of structureel ten bate van een politieke partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten en de partij daar kennelijk voordeel bij heeft, wijst de partij deze rechtspersoon aan als neveninstelling.*

##### *Memorie van toelichting*

Politieke partijen beschikken over een aantal financieringsmogelijkheden. Behalve ledencontributie en overheidssubsidies zijn er financieringsbronnen bestaande uit bijdragen van particuliere organisaties en van bedrijven. Deze bereidheid om politieke partijen te ondersteunen dient in beginsel te worden gewaardeerd.

Regels inzake de financiering van politieke partijen zijn gericht op het waarborgen van de zuiverheid van publieke besluitvorming en de onafhankelijkheid van de politieke partijen. Oogmerk van financiële donateurs kan zijn om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van politieke partijen. Oneigenlijke beïnvloeding van democratische processen is ongewenst.

Verder moeten volksvertegenwoordigers niet worden beïnvloed door financiële belangen van hun partij. Ook de mogelijke schijn daarvan dient te worden tegengegaan. Gewaarborgd moet zijn dat politieke partijen onder alle omstandigheden onbevangen politieke standpunten kunnen innemen en dat de kiezer informatie kan krijgen over de herkomst van giften aan politieke partijen. Politieke partijen zijn verantwoordelijk voor hun handelen, waarop zij door samenleving en door de kiezers kunnen worden aangesproken. Financiële bijdragen zijn toelaatbaar, mits wordt voldaan aan beginselen van transparantie.

De Wet financiering politieke partijen voorziet op dit punt in regels over registratie en openbaarmaking van bijdragen.

Partijen dienen een financiële administratie te voeren. Daarin registreren zij ontvangen bijdragen alsmede schulden. Daarvan dienen overzichten aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden gezonden. Deze maakt de overzichten openbaar. De voorschriften voor registratie en openbaarmaking zijn echter niet beperkt tot de partijen zelf. Ze hebben ook betrekking op aan een partij gelieerde neveninstellingen alsmede op politieke groeperingen en verbanden die anders dan in de vorm van een politieke partij aan verkiezingen deelnemen. De meeste partijorganisaties beschikken over een wetenschappelijk instituut, een jongerenorganisatie, een scholing- en vormingsinstituut en andere gelieerde stichtingen en instellingen. Het is van belang de reikwijdte van de financieringsvoorschriften te verbreden, zodat de normen tevens betrekking hebben op giften, gedaan aan stichtingen en andere organisaties die erop zijn gericht ten bate van de partij werkzaamheden te verrichten. Op deze wijze wordt 'omwegfinanciering' voorkomen. Voorkomen dient te worden dat schenkingen die niet aan de partij zelf, maar aan een gelieerde instelling zijn gedaan, zich onttrekken aan de openbaarmaking.

Datum  
14 mei 2014  
Kenmerk

#### *Wetsgeschiedenis*

Uit de wetsgeschiedenis blijkt de bedoeling van de wetgever voor een ruime interpretatie van het begrip neveninstellingen. In de nota naar aanleiding van het verslag is het volgende opgenomen:

*'Ik ben niet voornemens op voorhand een overzicht te maken van organisaties die onder de reikwijdte van het gehanteerde begrip 'neveninstelling' vallen. De aanwijzing van de neveninstelling is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de politieke partij. Pas als blijkt dat ten onrechte bepaalde neveninstellingen niet door de betreffende politieke partijen zijn aangewezen, zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties actie ondernemen met als doel hier verandering in te brengen. Daarmee kan, in reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie, worden voorkomen dat neveninstellingen ten onrechte buiten het bereik van de wet vallen.'*

Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat de wetgever heeft bedoeld om de stichtingen in kwestie expliciet niet onder het begrip neveninstelling te laten vallen. Dat is bijvoorbeeld wel het geval bij stichtingen die activiteiten verrichten ten bate van meerdere politieke partijen; deze vallen niet onder de reikwijdte van het begrip neveninstelling.

In de Tweede Kamer bestond ten tijde van de wetsbehandeling zorg omtrent ontduiking van de wet via afdelingen van lokale politieke partijen. Daarbij past ook een voornemen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in de toekomst vergelijkbare wetgeving voor lokale politieke partijen tot stand te brengen. Dit voornemen heeft inmiddels gestalte gekregen in de vorm van een wetsvoorstel dat vermoedelijk eind dit jaar bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Waar dus een voorkeur bestaat voor brede toepassing van het transparantiebeginsel, ligt het niet voor de hand stichtingen voor fractie-ondersteuning niet onder de reikwijdte van de wet te laten vallen. Hiervan getuigt ook het feit dat het merendeel van de politieke partijen heeft besloten de instellingen in kwestie aan te wijzen als neveninstelling.

Waar het betreft de aanwijzing van een rechtspersoon als neveninstelling ex artikel 5 Wfpp moet deze rechtspersoon activiteiten of werkzaamheden verrichten waarbij de politieke partij kennelijk voordeel heeft. Aangenomen mag worden dat de fractieactiviteiten van leden van een politieke partij doorgaans ook voordeel oplevert voor die politieke partij. De fractie vertegenwoordigt in haar activiteiten immers het gedachtegoed van de partij. Daarbij valt te denken aan de volgende activiteiten:

- fracties schrijven doorgaans persberichten of nieuwsberichten over het fractiewerk die op de website van de betreffende politieke partij worden geplaatst.
- fractieleden en fractiemedewerkers verschijnen geregeerd op partijcongressen, partijraad en afdelings- en scholingsbijeenkomsten om deze bijeenkomsten op te luisteren. Ook voorbereidende werkzaamheden voor deze bijeenkomsten worden vanuit de fractie verricht.
- door fractieleden of medewerkers wordt bijstand of advies verleend in inhoudelijke kwesties voor partijleden doordat fractieleden of medewerkers als specialist op een bepaald onderwerp fungeren voor de politieke partij.

De activiteiten van een stichting die een dergelijke fractie ondersteunt worden – daarom – geacht voordeel op te leveren voor die politieke partij.

In de beleidsregels van 19 april 2013, nr. 2013-0000217474 heeft de minister van Binnenlandse Zaken onder "Neveninstellingen", voor zover hier van belang, het volgende vermeld:

*Het doel van de regeling over neveninstellingen is te voorkomen dat donaties die niet aan de partij zelf, maar een gelieerde instelling zijn gedaan, zich aan de openbaarheid onttrekken. Ook met giften aan neveninstellingen zou indirect invloed uitgeoefend kunnen worden op de standpuntbepaling van een politieke partij. Het doel of oogmerk van de organisatie kan blijken uit bijvoorbeeld statutaire doelstellingen, maar ook uit de feitelijke activiteiten van de organisatie. Het criterium van oogmerk of doelgerichtheid is wezenlijk voor het begrip neveninstelling. De beleidsregels benoemen expliciet als voorbeeld van een neveninstelling een stichting die het personeel van die partij of voor fracties van die partij in de Eerste of Tweede Kamer of het Europees Parlement in dienst heeft.*

#### *Conclusie*

Het beeld van politieke partijen is van essentiële betekenis voor het vertrouwen van de burger in de politiek. Alleen al de schijn van belangenverstrengeling kan het aanzien van de democratie schaden. Om deze reden is het noodzakelijk dat politieke partijen inzicht verschaffen in de bijdragen die zij naast de overheids-subsidie ontvangen. Transparantie van inkomsten heeft tot doel zichtbaar te maken hoe partijen aan hun middelen komen. Dit inzicht helpt (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen.

De Commissie is in dat licht bezien van oordeel dat een extensieve interpretatie van wet- en regelgeving aan de orde is. Zouden de wetsbepalingen te eng worden opgevat, dan zou dat kunnen leiden tot situaties waarin gelden zich onttrekken aan de openbaarmaking. Daarmee wordt het doel van de wet miskend.

De Commissie vindt steun voor haar opvatting in de door minister van BZK opgestelde beleidsregels. Ook deze regels gingen in 2013, dus vóór het moment dat het drietal politieke partijen in kwestie had besloten hun stichtingen voor fractieondersteuning niet als neveninstelling aan te wijzen, al uit van een ruime interpretatie van de wet; namelijk dat genoemde stichtingen voor onder de wetsbepalingen zouden vallen. Uit de wetsgeschiedenis, zoals hierboven

Datum  
14 mei 2014  
Kenmerk

uiteengezet, blijkt ook de bedoeling van de wetgever om tot een ruimte interpretatie te komen.

Datum  
14 mei 2014  
Kenmerk

Voor de aanwijzing van een neveninstelling wordt uitgegaan van het volgende criterium: een rechtspersoon moet als neveninstelling van een politieke partij worden aangemerkt, indien deze rechtspersoon er op gericht is uitsluitend of in hoofdzaak ten bate van deze partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten en de partij daar kennelijk voordeel bij heeft (artikel 5 Wfpp). Dit doel of oogmerk van de organisatie kan blijken uit bijvoorbeeld statutaire doelstellingen maar ook uit de feitelijke activiteiten van de organisatie. Uit de door het Presidium van de Tweede Kamer opgestelde statuten blijkt dat de fractiestichtingen ruim omschreven doeleinden hebben. De praktijk, zoals hierboven beschreven, toont dat ook aan.

Tenslotte, waar de Landsadvocaat in zijn advies van november 2013 geen grondwettelijke mogelijkheden voor de wetgever ziet om regels te stellen omtrent de inrichting en financiering van fractieondersteuning, merkt de Commissie op dat zulks ook niet wordt beoogd door de Wfpp; deze ziet uitsluitend op het transparant maken van donaties aan en schulden van politieke partijen en hun neveninstellingen. De Landsadvocaat brengt een scheiding aan tussen fractie en partij: fracties staan, aldus de Landsadvocaat, staatsrechtelijk los van politieke partijen.

Dit argument wordt echter niet nader onderbouwd. Voor zover de Commissie kan overzien komt het begrip fractie in het staats- en bestuursrecht als zodanig niet voor. In de visie van de landsadvocaat wordt het echter tot een (juridische) entiteit gemaakt waarvoor (dus) geen grondslag bestaat. De Commissie is van oordeel dat uit de praktijk blijkt dat een dergelijke strikte scheiding niet kan worden gemaakt. Zoals hierboven al aangegeven, komt het voor dat partijen bijvoorbeeld het verrichten van onderzoeken financieren uit gelden van de fractiestichting. Daarnaast is het niet ongebruikelijk dat fractiestichtingen ten tijde van verkiezingen personeel aannemen dat zich uitsluitend bezighoudt met campagnevoeren (en dus niet of weinig werk verricht voor de fractie). Ook in regelgeving vindt de Commissie steun voor haar opvatting. Ingevolge meergenoemde Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer mogen de stichtingen geld uitgeven met als doel het bevorderen van het functioneren van de fractie door de fractie in staat te stellen de daarvoor noodzakelijke activiteiten te ontplooiën, medewerkers aan te stellen en de daarmee gemoeide uitgaven te laten bekostigen door de stichting.

Dit bevordert – ook – het functioneren van de partij.

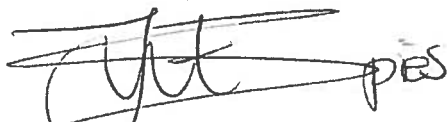
Dit alles overwegende, komt de Commissie tot het volgende advies.

## ADVIES

De Commissie toezicht financiën politieke partijen adviseert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om fractiestichtingen op grond van artikel 5 Wfpp aan te wijzen als neveninstelling.

Datum  
14 mei 2014  
Kenmerk

De Voorzitter,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.W.E. Spies', with a long horizontal line extending to the right.

mr. drs. J.W.E. Spies

Mede namens de leden,

drs. E. Irrgang

drs. E.W. Anker