

Nieuwe regels voor politieke financiën

Politieke partijen zonder verenigingsstructuur, kandidaten die zich in de kijker spelen met persoonlijke campagnes, initiatieven om te komen tot nieuwe vormen van *grassroots*-financiering — de huishoudboekjes van politieke partijen zijn niet meer wat ze geweest zijn. Ruud Koole verwelkomt nieuwe wetgeving. Die moet antwoorden bieden op complexe dilemma's. Niets minder dan 'de integriteit en toegankelijkheid van het politieke systeem' staat op het spel.

RUUD KOOLE

Politieke financiën — verstaan als de inkomsten en uitgaven van en voor politieke partijen en kandidaten voor publieke functies — staan hoog op de nationale politieke agenda. Niet alleen wordt met spanning afgewacht wat er in de reeds lang aangekondigde nieuwe Wet financiering politieke partijen komt te staan, ook de lotgevallen met de financiering van Rita Verdonks Trots op Nederland (TON), de afdrachtenregeling bij de SP en de tijdelijke stopzetting van overheidssubsidie aan de SCP hebben de nodige vragen opgeroepen. Mag TON zich onbelemmerd laten financieren via een BV Favorita? Is het wenselijk dat de overheid de 'salarissen' van volksvertegenwoordigers rechtstreeks aan de SP uitkeert, die daarvan slechts een gedeelte doorsluisst naar de betrokken politici? Mag de overheid een partij subsidiëren die het vrou-

46

wen niet toestaat zich kandidaat te stellen voor politieke functies?¹

Daar komt bij dat uit de uitbundige berichtgeving over de aanloop tot de presidentsverkiezingen in de Verenigde Staten een beeld spreekt van miljoenenverslindende interne partijverkiezingen (*primaries*) die uitmonden in kostbare partijconventies eind augustus en begin september, waarna de echte verkiezingsstrijd nog moet beginnen. Algauw rijst dan de vraag of dit ons voorland is of dat het in Nederland zo'n vaart niet lopen zal. In hoeverre is het acceptabel dat politieke partijen financieel afhankelijk worden van grote publieke of private geldschieters? Is de democratie niet gebaat bij maximale transparantie van politieke financiën?

Nieuwe vragen zijn dit niet, maar antwoorden zijn dringend geboden — zeker nu de ontwikkelingen rond de politieke financiën in ons land zich steeds meer lijken te voegen naar internationale ontwikkelingen. In deze bijdrage schets ik eerst drie fundamentele dilemma's op

Over de auteur Ruud Koole is hoogleraar politieke wetenschap aan de Universiteit Leiden

Noten zie pagina 57

basis waarvan elk land zijn prioriteiten moet stellen. Vervolgens analyseer ik de stand van zaken in Nederland. Tot slot doe ik suggesties die als input kunnen dienen voor een nieuwe Wet Politieke Financiën.

DILEMMA 1: TRANSPARANTIE VS. PRIVACY

De relatie tussen geld en politiek is er altijd geweest. Geld is macht en bij de strijd om de macht gaat het dus ook altijd om geld. Het democratisch principe verbindt aan de herkomst en inzet van financiële middelen voorwaarden, die op zichzelf ook weer voorwerp van politieke strijd kunnen worden. Pure fraude, zoals geld geven aan een politicus of een partij in ruil voor concrete politieke gunsten, is nergens toegestaan. Maar voor het overige verschillen de voorwaarden nogal, al naar gelang — onder andere — de aard van het kiesstelsel, het niveau van de democratische rechtsstaat en de economische ontwikkeling van een land.

Wereldwijd scoren politieke partijen hoog op lijsten van instituties die, in de ogen van burgers, door corruptie zijn aangetast. Nederlandse politieke partijen steken bij dit algemene beeld gunstig af.² Om ongewenste praktijken en negatieve beeldvorming tegen te gaan, wordt in de meeste landen meer dan ooit tevoren transparantie nagestreefd in de politieke financiën. Corruptie moet worden bestreden, dat is evident, maar zoals voormalig Tweede-Kamer-voorzitter Vondeling al opmerkte: ook de 'schijn des kwaads' moet worden vermeden.³

De transparantie betreft met name, maar niet uitsluitend, de donaties die partijen en politici ontvangen. Daarbij doet zich de vraag voor in hoeverre het openbaar maken van giften de privacy van de gevers mag schaden. *Doing good by stealth*, zoals de Engelsen zeggen, stiekem goede dingen doen: mag dat niet? Er moet een afweging worden gemaakt tussen enerzijds het recht op privacy van de individuele gever en anderzijds het algemeen belang van het voorkomen van financiële afhankelijkheidsrelaties in de politiek. Maar waar ligt de grens?

Het ideaal van politieke financiën is dat de inkomsten van kandidaten en partijen bestaan uit heel veel kleine giften van heel veel donoren (*grassroots-financiering*). Als een partij of een kandidaat daarentegen grote donaties ontvangt van slechts enkele geldschietters (*fat cats*) kan dat ongewenste afhankelijkheidsrelaties in de hand werken.⁴ Wat telt als 'groot' is onderwerp van politieke discussie. Een gift van duizend euro per jaar aan een landelijke partij mag niet groot lijken, maar als hetzelfde bedrag aan een lokale afdeling wordt geschonken ligt het al anders. Door het openbaar maken van de herkomst van grotere schenkingen kan daarover een publiek debat worden gevoerd en kan de kiezer die informatie laten meewegen bij het bepalen van zijn stem.

DILEMMA 2: GELIJKHEID VAN KANSEN VS. 'FREEDOM OF SPEECH'

Transparantie is niet het enige criterium aan de hand waarvan politieke financiën kunnen worden beoordeeld. Transparantie is een minimumvoorwaarde: noodzakelijk, maar op zichzelf onvoldoende. Gelijkheid van kansen is een andere belangrijke overweging voor een gezonde regelgeving ten aanzien van politieke financiën. In Duitsland spreekt men over *Chancengleichheit*, in de Verenigde Staten over een *level playing field*.

Het openbaar maken van giften kan de privacy van gevers schaden. 'Doing good by stealth', zoals de Engelsen zeggen, mag dat niet?

47

Financiële middelen zijn, zoals bekend, niet gelijkelijk over de bevolking verspreid: sommige mensen, groepen of sectoren zijn kapitaalkrachtiger dan andere. Als dergelijke verschillen via de financiering van partijen invloed uitoefe-

nen op de politiek, staat dat op gespannen voet met het democratische principe van *one person, one vote*. Er zijn verschillende manieren om dat effect tegen te gaan. In Frankrijk en Canada, bijvoorbeeld, is een (bijna-)verbod ingesteld op giften uit het bedrijfsleven.⁵ Een andere maatregel is het stellen van limieten (plafonds) aan de bedragen die organisaties of personen mogen schenken. Dat vereist slimme regelgeving, want de mogelijkheden om een eenvoudige limiet te omzeilen zijn groot. Zo kan iemand zijn bijdrage via stichtingen naar een partij sluizen of het bedrag in porties door verwanten laten schenken. Vereist is een (onafhankelijk) orgaan dat toeziet op naleving van de regelgeving en dat bevoegdheden heeft om sancties af te dwingen.

Met name in de Verenigde Staten speelt nog een andere principiële discussie. Na de Watergate-affaire werden in de regelgeving (*Federal Elections Campaign Act*) limieten aan zowel giften als uitgaven opgenomen. Die beperkingen werden echter betwist, op grond van de vrijheid van meningsuiting. In 1976 oordeelde het Hooggerichtshof dat het geven van geld aan een kandidaat of partij moet worden beschouwd als het uiten van een mening (*Buckley v. Valeo*). Dat maakte de weg vrij voor individuen en groepen — en sinds 1996 ook partijen — om net zoveel geld aan campagnes uit te geven als men wil. Alleen de campagne-uitgaven van individuele kandidaten zijn aan beperkingen onderhevig.⁶ Het effect van de limieten is daarmee effectief uitgehold, de campagne-uitgaven explodeerden. En dat roept de vraag op of bepaalde belangen hierdoor niet een ruimere toegang tot het democratisch besluitvormingsproces hebben gekregen dan andere, minder kapitaalkrachtige belangen.

DILEMMA 3: OVERHEIDSSURING VS. ORGANISATIEVRIJHEID VAN PARTIJEN

In het debat over politieke financiën wordt nogal eens het argument gebruikt dat de overheid niet aan de organisatievrijheid van partijen

mag komen. De vraag is echter niet óf de overheid sturend mag optreden, maar in welke mate en met welk doel.

Alleen al het specifieke kiesstelsel van een land bepaalt in belangrijke mate hoe partijen zich organiseren. Ook overheidssubsidiëring — vanaf het midden van de jaren zestig van de vorige eeuw in vele landen⁷ geïntroduceerd — brengt sturing met zich mee. Steeds zal moeten worden bepaald welke partijen (of kandidaten) ervoor in aanmerking komen, op welke grondslag subsidiebedragen worden vastgesteld, wat er met het geld mag worden gedaan, hoe de ontvangende partijen (of kandidaten) daarover verantwoording moeten afleggen en welke sancties worden ingesteld bij niet-naleving van de subsidiebepalingen. Wil men de transparantie van politieke financiën bevorderen, dan brengt dit nog weer extra regels met zich mee.

Al die regelgeving is niet waardevrij. Sterker, ook de afwezigheid van regelgeving is niet waardevrij. Immers, het niet-regelen van politieke financiën zou de toegang van minder

Een debat over politieke financiën brengt altijd een debat over politieke waarden met zich mee

goed georganiseerde of minder kapitaalkrachtige belangen tot de politieke besluitvorming kunnen schaden. Een debat over politieke financiën brengt daarom altijd een debat over politieke waarden met zich mee. Hoe technisch de regelgeving in haar uitwerking uiteindelijk ook is, zij bergt steeds een impliciete waardegebonden agenda in zich. Een verbod op giften uit het buitenland of uit het bedrijfsleven, ja of nee? Overheidssubsidie, ja of nee? Zijn belastingfaciliteiten voor kleine giften wenselijk? Verdienen alleen nationale partijorganisaties steun of ook lokale? Moet de hoogte van de subsidie afhankelijk zijn van het aantal parlamentszetels of van het aantal le-

den? Moeten er aan donaties limieten worden gesteld of niet? En aan de uitgaven van partijen en kandidaten? Mogen nieuwe partijen ook op financiële steun rekenen of alleen in het parlement vertegenwoordigde partijen? Maken we campagne-uitgaven wel of niet subsidiabel? Gaat er overheidssteun naar individuele kandidaten of naar partijen? Achter elk van deze keuzes — die direct raken aan het functioneren van politieke partijen — gaat een specifieke opvatting schuil over *fair play*, gelijkheid van kansen, (interne) democratie en integriteit. Die kunnen niet zomaar terzijde worden geschoven met een beroep op de organisatievrijheid van partijen. Aan de andere kant moet ervoor worden gewaakt dat die vrijheid onnodig wordt ingeperkt.

RECENTE ONTWIKKELINGEN IN NEDERLAND

Het Nederlandse systeem van politieke financiën is lange tijd gekenmerkt geweest door een bescheiden omvang van de geldmiddelen, concentratie op partijen in plaats van op kandidaten, overheidssubsidiëring voor specifieke doelen (sinds circa 1970), een gering belang van donaties uit het bedrijfsleven en de afwezigheid van grote schandalen.⁸

Ten tijde van de verzuiling waren de financiële banden tussen partijen en verwante bedrijven (verzekeringsmaatschappijen, uitgeverijen) en vakbonden soms innig. Vanaf eind jaren zestig werden die banden doorgesneden. Op financiering vanuit het bedrijfsleven kwam zelfs een taboe te liggen. Formeel was echter vrijwel alles mogelijk. Juist dat kan een reden geweest zijn waarom er zo weinig schandalen zijn geweest: als er nauwelijks regels zijn die overtreden kunnen worden, is de kans op een schandaal ook kleiner. Bondskanselier Helmut Kohl kwam in 1999 in politiek zwaar weer omdat hij de namen van grote donoren die zijn partij steunden niet bekend wilde maken. Daarmee overtrad hij de regels van de *Parteiengesetz*. In Nederland zou hij nergens last van hebben gehad, omdat wat hij deed hier destijds was toegestaan.

Dat giften van bedrijven aan politieke partijen bij ons lange tijd nauwelijks voorkwamen had behalve het genoemde taboe ook nog een andere oorzaak. Vanwege de neo-corporatistische wijze van besluitvorming in Nederland (het 'poldermodel') heeft het bedrijfsleven relatief gemakkelijk toegang tot het politieke besluitvormingsproces. Daardoor voelen bedrijven of sectoren minder de behoefte om door middel van donaties invloed op de politiek uit te oefenen.

De laatste jaren hebben zich in Nederland ontwikkelingen voorgedaan die dit traditionele, tamelijk serene en uitzonderlijke beeld onder druk zetten.

> *Persoonlijke campagnes*

Het Nederlandse lijstenstelsel brengt met zich mee dat verkiezingscampagnes vooral worden gevoerd door partijen, niet zozeer door kandidaten. Toch heeft zich een trend ingezet in de richting van meer 'persoonlijke' campagnes.

In 1997 werd de voorkeursdrempel verlaagd naar 25% van de kiesdeler. Kiezers kregen meer te zeggen over welke personen van de lijst gekozen werden. Dat was ook uitdrukkelijk de bedoeling. De almacht van de partijen moest worden verminderd ten gunste van meer invloed voor de kiezers, zo heette het. Nadien is diverse malen geprobeerd om de voorkeursdrempel verder te verlagen — tot nu toe zonder succes. De meest recente poging was die van het door het vorige kabinet ingestelde Burgerforum Kiesstelsel. Het Forum wilde de voorkeursdrempel afschaffen en de mogelijkheid introduceren om een stem op de lijst-als-geheel uit te brengen. In het nieuwe stelsel zouden kandidaten 'meer dan nu een persoonlijke verkiezingscampagne gaan voeren'.⁹

In de diverse pleidooien voor verlaging van de voorkeursdrempel is weinig aandacht besteed aan negatieve bijeffecten. Die kunnen ook de politieke financiën betreffen. Opvallend is dat in het advies van het Burgerforum met geen woord wordt gerept over de financiële consequenties van die zo gewenste 'persoonlijke'

campagnes. Gebleken is dat bij verlaging van de kiesdrempel het gedrag van sommige kandidaten verandert. Wie laag op de lijst staat en vreest niet verkozen te worden, kan met meer kans op succes een persoonlijke campagne voeren, los van de campagne van de eigen partij, om zijn verkiezing zeker te stellen. Maar wie betaalt die persoonlijke campagnes? Dat bij (voorstellen tot) de verlaging van de voorkeursdrempel geen doordachte opvatting over de financiële consequenties ervan is gepubliceerd is een ernstige omissie.

De vraag 'wie betaalt die persoonlijke campagne?' diende zich ook aan toen in 2006 vvd-kandidaat Rita Verdonk een eigen campagne voerde compleet met campagnebus en helikoptervervoer. Verdonk was verzekerd van een verkiesbare (tweede) plaats op de lijst, maar wilde met die eigen campagne haar machtsbasis binnen de vvd verstevigen. Bezien moet worden of zij met deze methode school heeft gemaakt.

Bij de verlaging van de voorkeursdrempel is weinig aandacht besteed aan de politiek-financiële consequenties

50 De trend naar meer persoonlijke campagnes hangt ook samen met de introductie, binnen verschillende politieke partijen, van de interne verkiezing van lijsttrekkers en partijvoorzitters. Andere Europese landen gingen ons hierin voor.¹⁰ Begin 2006 verloor Rita Verdonk nipt van Mark Rutte bij de lijsttrekkersverkiezing van de vvd. Rond dezelfde tijd streeden Lousewies van der Laan en Alexander Pechtold om het lijsttrekkerschap van D66. In 2002 kwam bij een 'ledenraadpleging' in de PvdA Wouter Bos als winnaar uit de bus. Waar persoonlijke campagnes vroeger betrekkelijk kleinschalig bleven — hoogstens waren er enkele kandidaten die

probeerden om zich door de algemene vergadering of het partijcongres hoger op de lijst te laten plaatsen — heeft de introductie van ledenraadplegingen voor de belangrijkste posities in een partij het belang van interne campagnes fors vergroot. Ook bij dit soort verkiezingen speelt de pregnante vraag hoe kandidaten hun campagne financieren.

> Partijen zonder leden

Het ledental van de meeste politieke partijen is de laatste decennia gedaald. Ongeveer 2,5% van de Nederlandse kiesgerechtigden is lid van een partij, een halve eeuw geleden gold dat voor zo'n 15%.¹¹ Veruit de meeste partijen hebben leden en een zekere vorm van interne democratie.¹² In Nederland verlangt de Kieswet (art. 61) dat politieke partijen die onder hun eigen naam willen meedoen aan verkiezingen verenigingen zijn en dus leden hebben.¹³ Volgens de Wet subsidiëring Politieke Partijen moet een partij ten minste duizend leden hebben om in aanmerking te komen voor overheidssubsidie (art 2, lid 3). Achter deze stellingname van de wetgever schuilt de opvatting dat partijorganisaties in een democratisch stelsel zelf ook democratisch georganiseerd moeten zijn en dat zij een zekere maatschappelijke worteling dienen te hebben.

Sinds kort zijn er twee politieke partijen die zeggen geen belang te hechten aan leden: de Partij voor de Vrijheid (pvv) van Geert Wilders en Trots op Nederland (TON) van Rita Verdonk. Zodra zo'n organisatie een lijst presenteert met kandidaten voor een volksvertegenwoordigend lichaam, is zij per definitie een politieke partij. Wanneer zij dat wil doen onder de aanduiding pvv respectievelijk TON is zij verplicht om formeel de verenigingsstructuur aan te nemen. Dat kan overigens een tamelijk kleine vereniging zijn, tenzij men op overheidssubsidie aanspraak wil maken.

Er zal een discussie losbarsten over de vraag of die verenigingseis nog wel wenselijk is en niet strijdig met de organisatievrijheid.¹⁴ Zoals eerder al werd opgemerkt kan van volledige organisatievrijheid in de praktijk nooit sprake

zijn. De inhoudelijke oriëntatievrijheid van partijen moet zo ruim mogelijk zijn, maar houdt dat automatisch in dat de verenigingseis maar achterwege moet blijven? Is die oriëntatievrijheid van partijen in het gedrang gekomen vanaf het moment — in 1989 — dat de verenigingseis in de Kieswet werd opgenomen? Mag in een democratische samenleving van politieke partijen niet een minimum aan interne verantwoordingsprocessen en interne democratie worden geëist?

> *Nieuwe partijen*

De mate waarin een politiek systeem toegankelijk is voor nieuwe partijen is sterk afhankelijk van zijn kiesstelsel. Nederland heeft een uiterst evenredig kiesstelsel, waardoor het voor nieuwkomers relatief eenvoudig is om in het parlement te komen. Slechts 0,67% van de uitgebrachte stemmen is nodig om een zetel in de Tweede Kamer te bemachtigen. Dat ons partijstelsel geen gesloten bastion vormt, is terug te zien in de verkiezingsuitslagen: sinds 1990 waren we getuige van de entree in het parlement van twee ouderenpartijen, de SP, de LPF, Leefbaar Nederland, de PVV en de Partij voor de Dieren.

De opkomst van nieuwe partijen roept twee belangrijke vragen op met betrekking tot de politieke financiën. De eerste betreft de beschikbaarheid van overheidssubsidies. Is het vanuit het beginsel van *fair play* niet wenselijk dat nieuwe partijen de beschikking krijgen over enige overheidssubsidie die zij mogen aanwenden voor hun (eerste) verkiezingscampagne? Zeker nu sinds 2004 subsidiegelden ook mogen worden gebruikt voor campagnedoelinden, ligt het voor de hand om te zoeken naar een mogelijkheid om nieuwe partijen enige financiële armslag te geven, zonder dat dat leidt tot een hausse aan niet serieuze 'partijtjes' die alleen vanwege de campagnesubsidie gaan deelnemen aan de verkiezingen.

De tweede vraag gaat over de transparantie van de inkomsten van nieuwe partijen. De huidige Wet subsidiëring politieke partijen

bevat slechts bepalingen over in het parlement vertegenwoordigde partijen. De nieuwe wet die wordt voorbereid zal daar waarschijnlijk stringenter eisen aan stellen. Zou het niet wenselijk zijn om ook van nieuwe partijen te verlangen dat zij hun inkomsten tijdig en op heldere wijze openbaar maken, zodat de kiezer geïnformeerd is over de herkomst van de gelden?

> *Omwegfinanciering*

Dit voorjaar maakte Rita Verdonk bekend dat er een BV Favorita was opgericht met als doel het genereren van geldmiddelen voor Trots op Nederland. Al eerder zag de Stichting Vrienden van Rita Verdonk het licht, die het campagnefonds van TON beheert. Een dergelijke constructie is niet nieuw. Al jaren bestaat de Dresselhuysstichting, die de VVD aanzienlijke bedragen schenkt — in 2006 was dat 420.000 euro.¹⁵ Pim Fortuyn richtte in 2002 een Stichting Ondersteuning op die een rekening had waarnaar donateurs anoniem geld konden overmaken.

Op zichzelf is er niets mis mee wanneer partijen proberen wat geld te verdienen door *merchandising*. Als de BV Favorita sjaaltjes met de naam van Rita Verdonk verkoopt en de winst ten goede laat komen aan haar partij, worden er geen belangrijke waarden in de waagschaal gesteld. De meeste politieke partijen doen iets vergelijkbaars via eigen (web)winkels vol boeken, brochures, kledingstukken, affiches en aardigheidjes. Als blijkt dat de BV-vorm is gekozen vanwege belastingvoordelen (btw), zou men overigens kunnen overwegen om dezelfde faciliteit te gunnen aan politieke partijen.

Iets anders is het wanneer een BV of een stichting aanzienlijke bedragen van (grote) geldschietters ontvangt met het oogmerk die uit de publiciteit te houden en daarmee (toekomstige) wetgeving te omzeilen — onze oosterburen zouden spreken van *Umwegfinanzierung*. Een dergelijke route is onwenselijk, omdat het publieke belang van transparantie erdoor onder druk komt te staan. Nieuwe wetgeving inzake politieke financiën zou een antwoord moeten formuleren op die mogelijkheid.

> *Afdrachtenregelingen*

Dat partijen van partijgenoten die een betaalde politieke functie vervullen verlangen dat zij een deel van het politieke inkomen aan de partij afstaan is niet ongebruikelijk. De SP hanteert een bijzondere systematiek, die recent in politiek en media ter discussie is komen te staan.¹⁶ Kenmerkend zijn de grote omvang van de afdracht en het feit dat de vergoedingen door de overheid rechtstreeks aan de SP worden betaald, die vervolgens een modaal salaris plus onkosten uitkeert aan de SP'ers in de Tweede Kamer en het Europees Parlement.¹⁷ De meeste andere partijen hebben eveneens een afdrachtenregeling, maar het bedrag waarom het gaat is veel lager en de overheidsvergoeding vloeit rechtstreeks naar de betrokken politicus, die vervolgens een deel ervan overmaakt naar de partij.

De principiële kwestie die hier aan de orde is, is die van het vrije mandaat. Bij de SP tekenen (kandidaat-)volksvertegenwoordigers een zogeheten 'akte van cessie', waarbij het recht op bezoldiging wordt overgedragen aan de partij. Kloosterlingen schijnen op vergelijkbare wijze hun inkomsten uit werk over te dragen aan het klooster.

Maar politici hebben volgens de Grondwet een vrij mandaat. De akte van cessie maakt SP-volksvertegenwoordigers rechtstreeks financieel afhankelijk van de partij. De SP stelt dat het verschil tussen de overheidsvergoeding en hetgeen een politicus ontvangt gewoon een donatie aan de partij is en dat deze constructie al lang bestaat, met medewerking van de belastingdienst. Dat laatste is principieel niet doorslaggevend. Het gaat erom dat volksvertegenwoordigers voor de duur van hun mandaat hun volksvertegenwoordigerschap kunnen uitoefenen zonder dat de partij hen door die financiële afhankelijkheid kan dwingen tot bepaald stemgedrag. Bij andere partijen kan de partij een moreel appél doen op politici om een deel van hun politieke inkomen aan de partij over te maken. De fractie kan druk uitoefenen om iemand te bewegen tot bepaald stemgedrag. Maar bij die partijen hoeft een volksvertegen-

woordiger niet te vrezen voor zijn persoonlijke financiën als hij in de Kamer een afwijkende stem uitbrengt. Een politieke partij heeft niet de bevoegdheid om een volksvertegenwoordiger zijn zetel te ontnemen, maar een partij die bij machte is om de inkomsten van een Kamerlid stop te zetten komt daar dicht bij in de buurt.

EEN NIEUWE WET POLITIEKE FINANCIËN

In 1999 kreeg de overheidssubsidiëring van politieke partijen in Nederland een specifieke wettelijke basis: de Wet Subsidiëring Politieke Partijen. Al sinds het begin van de jaren zeventig keerde de overheid subsidies uit aan in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen voor specifieke doelen: jongerenwerk, vorming en scholing en wetenschappelijke bureaus. Daarvoor dienden aparte, aan de partij gelieerde, stichtingen te bestaan. Daarnaast ontvingen partijen gratis zendtijd via de kanalen van de publieke omroepen. Vanaf 1999 werden de subsidies rechtstreeks aan partijen uitgekeerd en werd het aantal doelen waarvoor het geld mocht worden aangewend vergroot. In 2004 werden verkiezingscampagnes aan het lijstje van

*De 'akte van cessie' maakt
SP-volksvertegenwoordigers
rechtstreeks financieel
afhankelijk van de partij*

subsidiabele doelen toegevoegd. Daardoor ging het karakter van een doeluiterkering verloren, aangezien vrijwel elke uitgave van een partij wel op een of andere manier valt te koppelen aan campagneactiviteiten. Intussen werd met ingang van 2004 het totaalbedrag aan subsidies voor partijen met 50% verhoogd, tot ongeveer 15 miljoen euro per jaar.

De wet van 1999 introduceerde ook vereisten aangaande de transparantie van de partijfinan-

ciën, maar die stellen weinig voor. Bovendien is er geen sanctie op niet-naleving van de plicht tot openbaarmaking.¹⁸ Daarom is er al geruime tijd sprake van de voorbereiding van een nieuwe wet, die de vereisten van met name de transparantie uitvoeriger en effectiever moet formuleren.¹⁹ Verschillende versies hebben al gecirculeerd, maar een definitief voorstel is nog niet gepubliceerd.²⁰ Die vertraging hangt ongetwijfeld samen met de recente ontwikkelingen die in de vorige paragraaf zijn besproken.

Hieronder volgen enkele voorstellen die — zeker door een sociaal-democratische partij als de PvdA — in de besluitvorming over de nieuwe wet zouden moeten worden betrokken. Het gaat om tamelijk fundamentele vraagstukken, niet zozeer om een gedetailleerde uitwerking daarvan.

Voorstel 1: Geen subsidiewet, maar een Wet Politieke Financiën. In de huidige Wet subsidiëring Politieke Partijen — de naam zegt het al — is vastgelegd op welke gronden en langs welke wegen de overheid subsidie aan partijen verstrekt. De nieuwe wet zal, behalve over subsidie, in elk geval ook over transparantie gaan. Daarmee verandert het karakter ingrijpend. Een klein voorbeeld illustreert dit. In een recente versie van het nieuwe wetsvoorstel stond nog de ‘oude’ definitie van een politieke partij als een vereniging die aan de laatste verkiezingen heeft deelgenomen en een zetel heeft behaald. Dat mag afdoende zijn om een titel te hebben om de huidige subsidie te verstrekken, maar het voldoet in het geheel niet als het erom gaat voorwaarden te stellen aangaande de transparantie van partijen die aan verkiezingen deelnemen, ook al zitten zij (nog) niet in de Kamer of behalen zij geen enkele zetel. Aan te raden is om aan te sluiten bij het onderscheidende kenmerk van een politieke partij — zijnde: het kandideren van mensen voor publieke functies. Daarvan is in Nederland sprake wanneer een organisatie een kandidatenlijst indient voor verkiezingen.

Door zijn andere, bredere karakter kan een Wet Politieke Financiën veel meer omvatten

dan een eenvoudige subsidiewet (zie ook onderstaande suggesties). Niet alles hoeft in één keer in de wet te worden opgenomen, zeker als dat zou betekenen dat er extra vertraging optreedt. Men zou kunnen beginnen met de subsidiëring van landelijke politieke partijen en de transparantie van hun financiën. De nieuwe wet krijgt dan het karakter van een ‘aanbouwwet’. Dat vereist dat qua terminologie, definities en perspectief rekening wordt gehouden met latere aanvullingen.

Partijen die zeggen de democratie als staatsvorm te onderschrijven zijn niet geloofwaardig als zij intern elke vorm van democratie onmogelijk maken

Voorstel 2: Partijen als verenigingen van leden. Het ligt voor de hand dat een (sociaal-)democratische partij vasthoudt aan de eis dat politieke partijen verenigingen zijn, waardoor een minimum aan interne verantwoordingsprocessen mogelijk wordt en de partij-elite zonodig naar huis kan worden gestuurd.²¹ Partijen die zeggen de democratie als staatsvorm te onderschrijven zijn niet geloofwaardig als zij intern elke vorm van democratie onmogelijk maken. En een organisatie die intern niet autoritair, maar democratisch geleid wil worden, heeft leden nodig die de bevoegdheid hebben om zich tegen de partijleiding te verzetten.

Het hebben van leden is ook om andere, meer praktische redenen voor partijen van belang. Een ledenorganisatie is een belangrijke leerschool voor aspirant-politici, ze vormt een reservoir voor ideeën en voor kandidaten en ze kan functioneren als een belangrijke financieringsbron (contributies en kleine donaties van leden zijn aantrekkelijke vormen van *grassroots*-financiering).

Voorstel 3: Subsidie voor nieuwkomers. Nu sinds enkele jaren overheidssubsidies ook mogen worden gebruikt voor campagnedoelinden, vereist het beginsel van *fair play* dat ook voor partijen die (nog) niet in het parlement zijn vertegenwoordigd enige subsidie beschikbaar komt. Het gaat erom dat een nieuwe partij ten opzichte van een partij die één enkele zetel in de Tweede Kamer bezet qua subsidiering niet onredelijk wordt benadeeld. Ter inspiratie kan de regeling dienen die in 1985 werd ingevoerd inzake het toekennen van zendtijd aan politieke partijen. In campagne-tijd komen partijen die niet in het parlement zijn vertegenwoordigd in aanmerking voor zendtijd op de publieke zenders, op voorwaarde dat zij in alle kieskringen aan de verkiezingen deelnemen (art. 39g Mediawet). Voorkomen moet worden dat niet-serieuze partijen op kosten van de belastingbetaler een leuk campagnefeestje vieren.

Interessant is ook de Duitse praktijk dat partijen die geen zetels in het parlement verwer-ven toch (een deel van) hun campagnekosten vergoed krijgen. De Duitse kiesdrempel ligt op 5%, maar een partij komt bij Bonds-dagverkiezingen in aanmerking voor subsidie als zij ten minste 0,5% van de stemmen heeft behaald. Op vergelijkbare wijze zou een nieuwe partij in Nederland die in alle kieskringen een geldige lijst indient, het vooruitzicht moeten hebben dat zij een bepaald geldbedrag kan declareren als het aantal stemmen dat zij behaalt minstens een kwart van de kiesdeler bedraagt. De hoogte van het bedrag zou in de orde kunnen liggen van de vergoeding die de nieuwe partij gekregen zou hebben voor niet-geormerkte subsidiedoelen als zij gedurende het jaar voorafgaand aan de verkiezingen met één zetel in het parlement vertegenwoordigd zou zijn geweest.

Van groot belang is dat (nieuwe en stren-gere) transparantieregels niet alleen gevestigde partijen betreffen, maar ook gaan gelden voor nog niet in het parlement vertegenwoordigde partijen. Net als voor bestaande partijen het geval is, zal ook hier een evenwicht gevonden moeten worden tussen de noodzaak van transparantie en het belang van organisatievrijheid.

Bovendien zal de eis van transparantie zodanig moeten worden vormgegeven dat de administratieve lasten die eruit volgen niet prohibitief zijn voor deelname aan de verkiezingen.

Voorstel 4: Aandacht voor regionale en lokale partijen. In zijn periode als minister van BZK oordeelde Johan Remkes dat bemoeienis met partijen op regionaal of lokaal niveau geen zaak voor de rijksoverheid was, maar voor overheden op de betreffende niveaus. Wat het subsidië-ringsvraagstuk betreft lijkt dat een praktische oplossing, maar dat is het slechts gedeeltelijk. Aangaande het vraagstuk van transparantie worden er eerder problemen mee gecreëerd dan opgelost.

Bij landelijk georganiseerde partijen kan men redeneren dat op landelijk niveau ontvangen subsidie alle geledingen ten goede komt. Scholing van de leden, bijvoorbeeld, zou zijn vruchten moeten afwerpen op alle niveaus bin-nen de partij. Sommige partijen zijn echter niet in de Tweede Kamer vertegenwoordigd. Lokale partijen — van ‘leefbaren’ tot ‘gemeentebelangen’ — behaalden bij recente raadsverkiezingen bij elkaar rond een kwart van alle stemmen. Het organiseren van scholingsactiviteiten voor lokale partijen op lokaal niveau zou tot enorme versnippering leiden en het uitwisselen van ervaringen nagenoeg onmogelijk maken. Het ware te overwegen om koepelorganisaties van lokale partijen op landelijk niveau te subsidiëren voor scholingsactiviteiten.

Als regels over transparantie van donaties zich beperken tot de landelijke partijorganisa-ties, ligt omzeiling van die regels via schenkin-gen aan lokale of regionale organisaties voor de hand, zeker wanneer — zoals in een van de con-cepten voor de nieuwe wet staat vermeld — de bepaling van een maximumbedrag op jaarbasis niet van toepassing is op bijdragen van ‘onder-delen van de partij’ aan de landelijke partijorga-nisatie. Bij een goed systeem van transparantie en handhaving worden alle niveaus van de partij betrokken, ook al is dat een tamelijk ingewik-kelde kwestie. Landelijke organisaties van de

partijen zitten niet te wachten op de bureaucratische rompslomp die zou kunnen ontstaan wanneer zij niet alleen hun eigen financiën moeten bijhouden, maar ook nog eens inzicht moeten hebben in de herkomst van middelen in alle sub-nationale verbanden (afdelingen, regionale organen et cetera). Op den duur zal dat evenwel noodzakelijk zijn. Daarom zou het goed zijn om een nieuw in te stellen onafhankelijk toezichtorgaan op te dragen een gebruikersvriendelijk, gestandaardiseerd en geïntegreerd systeem van financiële verslaglegging te (laten) ontwerpen, dat de transparantie ook op sub-nationaal niveau op niet al te lange termijn kan afdwingen.

Voorstel 5: Transparantie. In de voorstellen voor de nieuwe wet die circuleren wordt voor wat betreft het transparantievraagstuk aanzienlijke vooruitgang geboekt. Dat moet worden toegejuicht, ook al zijn het soms slechts eerste stappen in de goede richting. Daartoe behoren de volgende:

a) Oprichting van een onafhankelijk orgaan dat toezicht houdt op handhaving van de nieuwe wet over politieke financiën. Verschillende westerse landen zijn daartoe al overgegaan (zie de Federal Election Commission in de vs en de Electoral Commission in Groot-Brittannië). In Nederland wordt gedacht aan de Kiesraad. Mits goed geëquipeerd, zou die deze rol inderdaad kunnen vervullen. Ook de Algemene Rekenkamer is geopperd, terwijl men ook aan een heel nieuw instituut kan denken. Men kan zich overigens afvragen of het verstandig is om de *uitvoering* van de wet en het *toezicht* op de naleving van die wet in één hand te brengen.

b) De eis tot het publiek maken van donaties boven 3000 euro. Die grens ligt lager dan de 4537,80 euro in de huidige wet en mag nóg wel wat lager (in Canada ligt de grens bijvoorbeeld bij 200 dollar). Essentieel is dat deze eis voor alle schenkingen gaat gelden, dus ook voor bijdragen van natuurlijke personen, die in de huidige wet nog zijn uitgezonderd. Evenzeer van belang is dat de naam van de schenker altijd bekend

wordt gemaakt. Volgens de huidige wet is het nog mogelijk om daartegen bezwaar te maken. Halve transparantie is geen transparantie.

c) Instelling van een limiet aan het totaalbedrag dat een individuele schenker jaarlijks aan een partij mag geven. Gedacht wordt aan een grens van 25.000 euro. Op dit moment is in de wet van enige begrenzing geen sprake. Zoals eerder opgemerkt vereisen limieten precieze en

Als transparantieregels zich beperken tot landelijke partijorganisaties, ligt omzeiling ervan via lokale of regionale organisaties voor de hand

stringente regelgeving, maar het uitgangspunt van gelijkheid van kansen brengt met zich mee dat een serieuze poging moet worden ondernomen om die limieten effectief te maken. Als de regeling wordt uitgebreid naar sub-nationale niveaus, dient het plafond aanzienlijk naar beneden te worden bijgesteld, aangezien de relatieve grootte van een schenking toeneemt naarmate het budget van de partij (afdeling) kleiner is. De PvdA zou moeten proberen nog een stap verder te gaan door haar eigen regeling — met als uitgangspunt dat van rechtspersonen geen giften worden geaccepteerd — vertaald te krijgen naar wetgeving. Het valt immers heel goed te verdedigen dat partijen financieel niet afhankelijk moeten zijn van georganiseerde belangen en dat zijn rechtspersonen (zoals bedrijven, vakbonden, belangengroepen of stichtingen) naar hun aard nu eenmaal. De recente Canadese wetgeving (2004), die giften van bedrijven en vakbonden in de ban heeft gedaan, zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen.

d) Opname van bepalingen over schenkingen in natura. Onder een goede transparantieregeling vallen ook schenkingen in natura, anders

wordt het ontduiken van de regels wel heel gemakkelijk. Vergaderruimtes, vervoer (al dan niet in helikopters), catering, drukwerk — alles wat ter beschikking wordt gesteld moet in marktprijzen worden gewaardeerd en telt gewoon mee.

e) Het publiek maken van schulden en leningen boven een bepaald bedrag. Ook hier wordt gedacht aan een grens van 25.000 euro. Het is goed dat ook leningen boven een bepaald bedrag

Het ontduiken van transparantievereisten via stichtingen of bv's moet worden voorkomen. Dit probleem negeren ondermijnt de gehele regeling

publiek worden gemaakt, anders zou een doneur die anoniem wil blijven zijn schenking eenvoudig een lening kunnen noemen.²² Als de rente op een lening onder het commerciële niveau ligt, dient het verschil als schenking in natura te worden beschouwd. Het valt overigens niet in te zien waarom de grens waarboven een lening publiek wordt gemaakt niet gelijk zou zijn aan het bedrag voor donaties.

56 f) Sancties stellen. De huidige wet kent geen effectieve sancties bij het niet nakomen van de regels inzake transparantie van financiën. In verschillende concepten van de nieuwe wet zijn die wel opgenomen. Ze variëren van geldboetes tot taakstraffen en vrijheidstraffen tot zes maanden hechtenis. Afgewacht moet worden of die vrijheidstraffen het eindvoorstel halen. Zouden bestuurlijke boetes niet meer voor de hand liggen?

g) Regelgeving inzake giften aan individuele kandidaten. De transparantievereisten die voor donaties aan partijen gelden worden ook van toepassing verklaard op kandidaten die op een lijst staan van een partij die aan de Tweede-

Kamerkiezingen deelneemt. Dit past goed bij de waargenomen ontwikkeling naar meer persoonlijke campagnes. Maar waarom zou de regel niet ook moeten gelden bij Europese verkiezingen en Eerste-Kamerverkiezingen? Indien ook het sub-nationale niveau onder de wet gaat vallen, ligt het voor de hand om de regel ook in te stellen voor gemeenteraadsraads-, staten- en waterschapsverkiezingen.

Al deze voorgenoemde maatregelen zijn welkome correcties op de huidige wet. In de nieuwe wet zou echter nog meer transparantie-zaken moeten worden geregeld:

h) Interne campagnes. Omdat persoonlijke campagnes binnen partijen belangrijker zijn geworden, zou gestreefd moeten naar tijdige en publieke verslaglegging over de giften die kandidaten voor die campagnes ontvangen.²³ Verlangd zou ten minste moeten worden dat partijen hiervoor interne regelingen opstellen en handhaven.

i) Campagnes door derden. Wanneer de transparantie van de financiën van kandidaten en partijen toeneemt, mag het niet zo zijn dat daaraan afbreuk wordt gedaan doordat derden, zogenaamd geheel los van de campagne van een partij of kandidaat, op eigen initiatief en op eigen kosten campagne voeren ten gunste of ten nadele van een partij of kandidaat. Het is een lastig vraagstuk: mag een campagne tegen een zittend kabinet of een bepaalde beleidsmaatregel wél en een campagne tegen een specifieke partij of kandidaat niet? In Canada en de vs zijn hieromtrent waardevolle lessen geleerd.

j) Omwegfinanciering. Het ontduiken van transparantievereisten via stichtingen, bv's of anderszins moet worden voorkomen. Dit probleem negeren ondermijnt de gehele regeling. Een eenvoudige oplossing is er niet (behalve het onder punt c reeds genoemde verbod op giften van rechtspersonen aan partijen of kandidaten), maar barrières kunnen en moeten wel worden opgeworpen. De instelling van een limiet van 25.000 euro (of lager) per jaar en per schenker (dus ook per stichting of bv) kan daarbij behulpzaam zijn.

Voorstel 6: Stroomlijning van de afdrachtenregeling. Wanneer het karakter van de wet verandert in een Wet Politieke Financiën, is het ook te verdienen dat daarin de verhouding wordt vastgelegd tot andere regelingen die de financiën van kandidaten en partijen raken, zoals de uitgaven voor ondersteuning van individuele volksvertegenwoordigers en fracties (ook op sub- en supranationaal niveau), het hebben van betaalde nevenfuncties en de afdrachtenregeling. Wat dit laatste aangaat, valt veel te zeggen voor de inzet van minister Ter Horst van VZK, die de salarissen van politici niet meer rechtstreeks aan partijen wil overmaken in het belang van het overeind houden van het vrije mandaat van volksvertegenwoordigers.²⁴

Voorstel 7: Naar nieuwe vormen van politieke financiën. Om twee gevaren in te dammen — een extreme groei van de campagne-uitgaven en het opdrogen van *grassroots*-financiering — is het nodig naar nieuwe vormen van financiering te zoeken. Partijen zouden op een creatievere manier fondsen moeten werven en wel in de vorm van veel kleine giften van veel mensen, bijvoorbeeld via het internet. De Nederlandse overheid zou *grassroots*-financiering kunnen bevorderen via een nieuwe belastingfaciliteit die erop neerkomt dat elke belastingplichtige bij de opgave voor de inkomstenbelasting kan aangeven dat twee euro van het belastingbedrag ten goede komt aan een bij de Kiesraad geregistreerde partij ('partijaf trek').

Het gevaar van exploderende campagne-uitgaven schuilt met name in het toenemende gebruik van betaalde publiciteit. Sinds 1998 is dat in Nederland toegestaan. Om de kosten daarvan te beheersen en gelijk de vrijheid van partijen

niet onnodig te beknotten, kan overwogen worden de partijen 'an offer they can't refuse' te doen. Elk van de partijen krijgt dan een substantieel bedrag van de overheid dat gedurende de laatste drie maanden voor de verkiezingen besteed mag worden aan reclame via kranten, radio of tv — geheel naar eigen inzicht. De enige voorwaarde die wordt gesteld is dat de partij in die periode verder niets aan betaalde publiciteit uitgeeft. Wil een partij toch reclame uit eigen zak betalen of overschrijdt zij het subsidiebedrag, dan vervalt de subsidie geheel. Om deze regeling effectief te laten zijn, moet voor elke partij een flink subsidiebedrag worden uitgetrokken. De middelen zouden kunnen worden opgebracht door van de hierboven gesuggereerde 'partijaf trek' de helft naar de partij van iemands keuze te laten gaan en de andere helft naar een speciaal mediafonds, waaruit de subsidiebedragen voor betaalde publiciteit worden bekostigd.²⁵

TOT SLOT

Als het om regelgeving voor politieke financiën gaat, geldt vaak dat het betere de vijand is van het goede. De perfecte regeling bestaat niet. Dat neemt niet weg dat er in Nederland nog veel te doen is op dit terrein, omdat de regelgeving hier nog in de kinderschoenen staat, terwijl de praktijk zich snel ontwikkelt in de richting van wat in andere landen is waar te nemen. Het is tijd om de problematiek van politieke financiën goed te doordenken en met maatregelen te komen die integriteit en de toegankelijkheid van het politieke systeem voor iedereen zoveel mogelijk waarborgen. Het zou een goede zaak zijn als de PvdA in deze discussie het voortouw nam.

Noten

1 Aan de stopzetting van de subsidie aan de SGP, na een uitspraak in september 2005 van de civiele rechter in Den Haag, wordt in dit artikel verder

geen aandacht besteed, omdat de rechter hierover inmiddels een definitieve uitspraak heeft gedaan. Zie voor de uitspraak in 2005: A. H. M. Dölle, 'De SGP onder vuur', in: *Jaarboek 2005 Documentatiecentrum*

Nederlandse Politieke Partijen, Groningen, 2007, p. 99-122. In december 2007 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de uitspraak van de bestuursrechter dat het stopzetten van de subsidie rechtma-

- tig was, in hoger beroep nietig verklaard. De sgr ontvangt nu alsnog de subsidie. Vlak erna oordeelde het gerechtshof in een civiele procedure dat de staat maatregelen moet nemen tegen de sgr omdat die partij tegen het verkiesbaar stellen van vrouwen is, hetgeen in strijd is met het verbod op discriminatie. Tegen de uitspraak van het Hof is het kabinet weer in cassatie gegaan bij de Hoge Raad. (Persbericht d.d. 7 maart 2008, te vinden op: www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2008) Indien de uitspraak van het Hof in stand blijft, betekent dit dat de staat weliswaar geen subsidie mag weigeren, maar wel maatregelen moet nemen (daarbij wordt soms gedacht aan een verplichting aan alle partijen om bij het indienen van de kandidatenlijsten een verklaring te overleggen dat zij vrouwen niet op voorhand uitsluiten van het passieve kiesrecht).
- 2 Nederlanders vinden dat politieke partijen het niet slechter of beter doen dan de media en het bedrijfsleven. Ook in de Scandinavische landen, Zwitserland en Singapore scoren politieke partijen relatief goed. Zie: *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007*, Berlijn, Transparency International, p. 8 + tabel 4.2. (http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007).
 - 3 A. Vondeling, *Schijn des kwaads. Bepiegelingen over gedragsregels voor politici.* 's Gravenhage, 1978.
 - 4 Dat is de reden waarom de PvdA in 2001 heeft besloten om geen enkele gift van 'georganiseerde belangen' in de vorm van een rechtspersoon te accepteren
 - 5 In Canada is het net geen totaalverbod: de nieuwe wet van 2004 (Bill C-24) stelt dat een bedrijf of vakbond jaarlijks niet meer dan in totaal duizend dollar mag schenken aan een partij, een kandidaat of een 'nomination contestant' (iemand die deelneemt aan interne verkiezingen binnen partijen). Voor de wet zie: http://www.parl.gc.ca/common/bills_ls.asp?Parl=37&Ses=2&Is=c24#APolitical.
 - 6 Die limieten kunnen overigens hoog zijn. Zie bijvoorbeeld de limieten gesteld aan de presidentskandidaten in 2008: bij de voorverkiezingen mocht een kandidaat maximaal 42,05 miljoen dollar uitgeven; voor de gewone verkiezingen in november maximaal 84,1 miljoen dollar. (http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund_limits_2008.shtml).
 - 7 In West-Duitsland werd al in 1967 overheidssubsidie ingevoerd. Daar zaten principiële overwegingen achter. Tijdens het interbellum had Hitlers NSDAP miljoenen marken van Duitse bedrijven ontvangen (beroemd werd een kritisch affiche met daarop Hitler en de tekst 'Millionen stehen hinter mir'). Die herinnering sterkte de West-Duitsers in hun overtuiging dat schenkingen aan politieke partijen door een democratische gecontroleerde overheid de voorkeur verdienen boven een grote en eenzijdige afhankelijkheid van het bedrijfsleven.
 - 8 Ruud Koole, 'The "modesty" of Dutch party finance', in: H.E. Alexander (red.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 200-219.
 - 9 *Met één stem meer keus*. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel. Den Haag, 2006, p. 10.
 - 10 R.A. Koole, 'Lijsttrekkerverkiezingen in Nederlandse politieke partijen', in: *Beleid & Maatschappij*, 2006, no. 4, p. 252-265.
 - 11 Ook dat percentage van 15% is niet bijster hoog. Het illustreert dat een 'gouden eeuw' voor politieke partijen, wat hun ledentalen betreft, nooit heeft bestaan.
 - 12 Susan Scarrow, 'Parties and the Expansion of Direct Democracy. Who Benefits?', in: *Party Politics*, 5 (1999), no. 3, p. 341-362. Zie ook: G. Voerman, 'Plebiscitaire partijen? Over de vernieuwing van de Nederlandse partijorganisaties', in: *Jaarboek 2004 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 2006, p. 217-244.
 - 13 Men kan overigens ook aan verkiezingen meedoen zónder naamsregistratie en dan geldt de verenigingseis niet. De naam van de organisatie komt dan niet boven het stembiljet te staan. De lijst wordt dan doorgaans genoemd naar de eerste persoon op de lijst ('Lijst Jansen'). Anders dan in Duitsland bestaat er in Nederland dus formeel een open systeem van kandidaatstelling. Maar indien men de naam van de organisatie (bijvoorbeeld: CDA, Pvv of Ton) wil registreren, bijvoorbeeld om die naam ook te laten afdrucken boven de kandidatenlijst op het stembiljet, dan dient de organisatie een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid te zijn.
 - 14 Zie o.a. D.J. Elzinga, 'Moet een politieke partij leden hebben?', in: *SeD* 2008/5, p. 57-58. Elzinga pleit ervoor 'vast te houden aan de vrije rechtsvorm voor politieke partijen'. De

- rechtsvorm is, zoals betoogd, minder vrij dan hij suggereert.
- 15 *Het Parool*, 15 maart 2003. Over de Dresselhuysstichting in de jaren tachtig, zie: R. A. Koole, 'De arme vvd. Partijfinanciën in historisch perspectief', in: *Jaarboek 1989 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1990, p. 72.
- 16 Zie bijvoorbeeld: R. B. J. Schutgens, 'sp mag geen afdracht van politici eisen', in: *NRC Handelsblad*, 24 augustus 2007; Eric Vrijsen, 'Socialistisch declareren', in: Elsevier, 19 april 2008, p. 14-15. Voor een reactie van de sp zie o.m.: Laurens Ivens en Ronald van Raak, 'Samen delen is een bewuste keuze in de sp', in: *Spanning*, augustus 2007 (http://www.sp.nl/nieuws/spanning/200708/samen_delen_is_een_keuze_in_de_sp.shtml).
- 17 Raads- en Statenleden van de sp ontvangen de kosten die zij maken voor volksvertegenwoordigerschap en hun 'verlet' (gederfd inkomen voor de uren die zij niet kunnen werken); de rest is voor de partij.
- 18 Ruud Koole, 'Partijfinanciering volgens de wet', in: *Vrij Nederland*, 29 januari 2000, p. 14.
- 19 Zie o.m. de *Notitie Herijking Wet Subsidiëring politieke partijen*, Ministerie BZK, 2002.
- 20 Zie voor een uitvoerig commentaar op een eerdere versie: L. Groen en R. Nehmelman, 'Who pays the party? Over gemiste kansen in het wetsvoorstel financiën politieke partijen', in: *Nederlands Juristen Blad*, jaargang 81, nummer 40, 10 november 2006, p. 2284-2291.
- 21 Vgl. Ruud Koole, 'De toekomst van democratische ledenpartijen', in: *SE-D 2000/12-2001/1*, p. 588-599.
- 22 Hiervan was sprake in de *Cash for Honours*-affaire in het Verenigd Koninkrijk in 2006/2007. Een verband werd vermoed tussen het verkrijgen van het lidmaatschap van het Hogerhuis (*life peerage*) en het verstrekken van grote leningen tegen commercieel tarief door rijke particulieren aan de regerende Labour Party. Dergelijke leningen hoefden volgens de vigerende wet niet publiek gemaakt te worden. Direct na deze affaire is besloten dat ook leningen tegen commercieel tarief publiek moeten worden gemaakt. In Nederland ontving de LPF in 2002 en 2003 grote leningen uit de vastgoedsector (1,3 miljoen euro van Vastgoed 's-Gravenhage BV en 800.000 euro van Metterwoon Vastgoed BV. Zie: *Financieel Verslag 2005 LPF*, Den Haag 2006, p. 15). Volgens de televisierubriek NOVA van 19 juni 2008 zou ook Trots op Nederland, naast giften van onder anderen Metterwoon-eigenaar Chris Thunessen, een lening van 100.000 euro hebben ontvangen.
- 23 Een goed voorbeeld is te zien in de nieuwe Canadese wet (Bill C-24) over politieke financiën uit 2004. Clause 40, Division 3.1 van die wet onderwerpt voor het eerst de financiën van interne 'party leadership campaigns' aan limieten en eisen van transparantie. Giften uit het bedrijfsleven aan 'leadership contestants' zijn überhaupt verboden.
- 24 *Handelingen Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Vergaderjaar 2007-2008, Aanhangsel (antwoorden op Kamervragen over salarisafdrachten aan politieke partijen), 13 november 2007.
- 25 Dit idee lijkt enigszins op het Amerikaanse tax check off-systeem waarbij belastingbetalers 3 dollar per jaar aan het *Presidential Elections Campaign Fund* kunnen geven, van waaruit onder meer de *general election grants* voor de presidentskandidaten worden gefinancierd. Die *grants* zijn zo groot dat kandidaten die meestal niet laten liggen. Accepteren zij die *grants*, dan zijn zij tijdens de '*general election*' (d.w.z. de periode tussen de partijconventie en de verkiezingen begin november) gehouden aan een uitgavenplafond, mogen zij maar beperkt eigen geld gebruiken en mogen zij geen enkele private donatie ontvangen.