Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Commissie toezicht financiën politieke partijen

Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Bestuur, Democratie en Financiën

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2014-0000168988

Uw kenmerk

Datum 26 maart 2014
Betreft Adviesverzoek

Geachte leden van de Commissie,

Ingevolge de op 1 mei 2013 in werking getreden Wet financiering politieke partijen (Wfpp) moeten alle in de Eerste en/of Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen opgave doen van hun neveninstellingen. Een rechtspersoon kwalificeert als neveninstelling als deze erop is gericht "uitsluitend of in hoofdzaak stelselmatig of structureel ten bate van een politieke partij werkzaamheden of activiteiten te verrichten, en de partij hier kennelijk voordeel bij heeft" (artikel 5, eerste lid, Wfpp).
Alle in het parlement vertegenwoordigde politieke partijen hebben opgave gedaan van hun neveninstellingen.

Fractiestichtingen
Met VVD, PvdA en ChristenUnie loopt thans een discussie over de vraag of de stichtingen voor ondersteuning van de Tweede Kamerfracties kwalificeren als neveninstelling. Acht partijen (PVV, CDA, D66, GroenLinks, SGP, PvdD, 50PLUS en OSF) hebben deze fractiestichtingen aangewezen als neveninstelling. De SP heeft een stichting die én fungeert als ondersteuning van de Tweede Kamerfractie én het personeel in dienst heeft dat werkzaam is voor het partijbureau. De SP heeft deze stichting ook aangewezen.
VVD en PvdA hebben laten weten hun fractiestichtingen *niet* te zullen aanwijzen als neveninstelling (zie de bijlagen 1 en 2 bij dit adviesverzoek). De ChristenUnie heeft dit aanvankelijk *wel* gedaan, maar heeft de aanwijzing bij brief van 6 december 2013 (bijlage 3) ingetrokken. De stafdienst Financieel-Economische Zaken van de Tweede Kamer heeft vervolgens op verzoek van de fracties van de VVD en de PvdA advies gevraagd aan de Landsadvocaat.

Achtergrond
In het navolgende beschrijf ik de achtergrond van de discussie 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:
a. het in dienst nemen van personeel ter ondersteuning van de fractie;

b. het verwerven van apparatuur die noodzakelijk is ter ondersteuning van het functioneren van de fractie en haar medewerkers;
c. het vaststellen van salaris en andere arbeidsvoorwaarden.

Ingevolge de op 19 april 2013 door mij vastgestelde beleidsregels Wfpp (bijlage 4) kwalificeren de fractiestichtingen zonder meer als neveninstelling. Gedachte daarachter is dat zo'n stichting onder de wettelijke definitie valt, en ook 'gewoon' giften kan ontvangen.

De Landsadvocaat komt in zijn advies van november 2013 (bijlage 5[1]) tot een ander oordeel. Hij schrijft dat er "grondwettelijk gezien [...] geen mogelijkheden lijken te bestaan voor de wetgever om regels te stellen omtrent de inrichting en financiering van fractieondersteuning".
In reactie daarop zij benadrukt dat de regels uit de Wfpp niet zien op de inrichting en financiering van de fractieondersteuning, maar uitsluitend op transparantie over (grote) donaties en (grote) schulden aan politieke partijen en hun neveninstellingen.

De Landsadvocaat brengt een strikte scheiding aan tussen fractie en partij. "Fracties staan staatsrechtelijk los van politieke partijen", aldus de Landsadvocaat.

In de praktijk is de vraag of die scheiding wel zo strikt kan worden aangebracht. Weliswaar schrijft de Landsadvocaat dat er "vanuit de stichtingen geen gelden naar de politieke partijen gaan of ten gunste daarvan worden gebruikt", maar de doelen waaraan fractiestichtingen hun geld mogen uitgeven, zijn ruim geformuleerd. Volgens de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer (bijlage 6) mogen de stichtingen geld uitgeven "met als doel het functioneren van de fractie te bevorderen door de fractie in staat te stellen de daarvoor naar haar redelijk oordeel noodzakelijke activiteiten te ontplooien, medewerkers aan te stellen en de daarmee gemoeide uitgaven te laten bekostigen door de stichting". Bij twijfel velt het Presidium van de Tweede Kamer het eindoordeel.

Deze ruime formulering blijkt in de praktijk ook ruim te worden uitgelegd. Zo komt het voor dat partijen het verrichten van diverse onderzoeken (al dan niet 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 (of nauwelijks) werk voor de fractie verrichten.

De vraag is of hier het functioneren van de fractie wordt bevorderd, of eerder het functioneren van de partij (voor zover dat onderscheid in de praktijk überhaupt valt te maken). Ook allebei is uiteraard mogelijk, maar dan ligt het wel voor de hand dat de fractiestichting óók als neveninstelling wordt aangewezen. Dat ligt niet alleen voor de hand omdat hier sprake lijkt te zijn van werkzaamheden waar de partij "kennelijk voordeel bij heeft" (artikel 5, eerste lid, Wfpp), maar óók omdat er anders een niet al te ingewikkelde mogelijkheid ligt om de in de Wfpp neergelegde transparantieverplichtingen te omzeilen, door (grote) giften niet over te maken aan een partij of haar neveninstellingen, maar aan de fractiestichting.

[1] Weliswaar staat er op elke pagina het woord "Concept", maar de definitieve versie, die niet afwijkt van het concept, is alhier niet beschikbaar.

Of fractiestichtingen in de praktijk (grote) donaties ontvangen, is onbekend. In elk geval is er een voorbeeld bekend van een politieke partij die op haar website de fractiestichting aanprijst als ANBI (Algemeen Nut Beogende Instelling) en laat weten dat giften aftrekbaar zijn.

Adviesverzoek
Op 19 februari 2014 is er over het advies van de Landsadvocaat op ambtelijk niveau een gesprek gevoerd met het hoofd van de stafdienst Financieel-Economische Zaken en het sectorhoofd Financiële Bedrijfsvoering en Beheer van de Tweede Kamer. Afgesproken is dat het advies van de Landsadvocaat door BZK nader zal worden bestudeerd en dat een reactie volgt.
Voordat ik mij nader beraad op deze reactie, verzoek ik u vriendelijk om mij, gelet op artikel 35, derde lid, Wfpp, te adviseren 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.

Ik zie uw met redenen omklede advies graag binnen zes weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

Hoogachtend,

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk