

Hoe halen we partijen van het infuus van partijfinanciering?

GUNTHER VANDEN EYNDE · FWO aspirant fundamenteel onderzoek, KU Leuven

BART MADDENS · Gewoon hoogleraar politieke wetenschappen, KU Leuven

WOUTER WOLFS · Docent internationale en vergelijkende politiek, KU Leuven

Met de zaak Sihame El Kaouakibi staat de Belgische partijfinanciering weer hoog op de politieke agenda. Een hervorming is echter niet zo simpel als het lijkt.

In het voorjaar plaatste de zaak Sihame El Kaouakibi het dossier van de partijfinanciering plots weer bovenaan de politieke agenda. De regering-De Croo had zich al eerder voorgenomen om het partijfinancieringssysteem te hervormen in het kader van de politieke vernieuwing. Daarover is een vage bepaling opgenomen in het regeerakkoord. De affaire El Kaouakibi lijkt de kwestie opnieuw urgenter te maken. De recente beslissing van de regering om de partijdotatie met 1,1% te verminderen kan worden gezien als een eerste, zij het heel bescheiden, stap. In deze bijdrage zetten we een aantal meer fundamentele hervormingsscenario's op een rijtje. Daarbij laten we ons onder meer inspireren door buurland Duitsland en door het partijfinancieringssysteem van de Europese Unie. We toetsen de haalbaarheid van bepaalde hervormingsvoorstellen binnen de Belgische politieke context.

Welk probleem wil men precies oplossen met de hervorming? Zeker in Vlaanderen lijkt er een aanzienlijke consensus te zijn dat politieke partijen gewoonweg te veel publieke middelen krijgen. In 2020 ging het om 73,8 miljoen euro, goed voor 78,8%

van hun inkomsten.¹ Een internationale vergelijking zet het Belgische systeem bij de meest genereuze van Europa. In verhouding tot het kiezersaantal krijgen Belgische partijen meer dan dubbel zoveel overheidssubsidies als partijen in Denemarken, Duitsland of Zweden, zelfs meer dan vier keer zoveel als Nederlandse partijen.² Niemand betwist dat politieke partijen tot op zekere hoogte recht hebben op overheidssubsidies. Ook wil niemand terug naar het oude systeem waarbij partijen langs allerlei duistere kanalen werden gefinancierd. Alleen lijken de partijen nu zoveel geld in de schoot geworpen te krijgen dat elke stimulans wegvalt om ook steun te zoeken in de maatschappij. Partijen lijken ook meer middelen te krijgen dan ze nodig hebben. Met het overtollige geld bouwen ze een vermogen op, investeren ze in vastgoed (zoals N-VA), of besteden ze een fortuin aan advertenties op sociale media (zoals Vlaams Belang, N-VA en PVDA).

SUBSIDIES HALVEREN?

In de nasleep van de affaire El Kaouakibi werd geopperd om de subsidies aan de politieke partijen eenvoudigweg te halveren.³ Dan zouden de partijen in totaal slechts 36,9 miljoen euro krijgen in de plaats van 73,8 miljoen euro. Dit is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. De totale geldstroom heeft immers veel bronnen. Partijen krijgen een federale dotatie, een regionale dotatie, een provinciale dotatie en fractiesubsidies in alle parlementen. Als je enkel de federale dotatie (ongeveer 32 miljoen euro) zou halveren, dan behouden de partijen nog steeds 78% van de totale subsidies, goed voor 57,5 miljoen euro. Om in de buurt te komen van een halvering van de totale publieke geldstroom zou je de federale dotatie (goed voor 44% van het totaal) helemaal moeten afschaffen.

Je zou natuurlijk elke afzonderlijke subsidiebron kunnen halveren. Dat is politiek echter een erg complexe oefening, temeer omdat het gaat om verschillende beleidsniveaus. Bovendien schuilt er hier een communautair addertje onder het gras. Het gevoel dat politieke partijen te veel geld krijgen van de overheid leeft vooral in Vlaanderen. Vlaamse partijen ontvangen effectief meer subsidies dan de Franstalige omdat een groot deel van de subsidies wordt berekend op basis van het aantal stemmen. Zo vertaalt het Vlaamse demografische overwicht zich in een hogere subsidie. Van de totale subsidiepot (73,8 miljoen euro) ging in 2020 54,7% naar Vlaamse partijen, 37,7% naar Franstalige en 7,6% naar de unitaire PVDA-PTB.

Stel dat er op federaal niveau wordt beslist om de dotatie te halveren, dan zouden de Franstalige partijen dit ongedaan kunnen maken door de dotatie in het Waals Gewest te verhogen. Dat de partijen vanuit verschillende beleidsniveaus worden gesubsidieerd waarbij elk beleidsniveau bevoegd is voor haar eigen regelgeving, maakt het ook moeilijk om – zoals bijvoorbeeld in de EU het geval is – een totaalbedrag te bepalen en dat vervolgens over de partijen te verdelen.

SUBSIDIES GELIJKER VERDELEN?

Dat een aanzienlijk deel van de dotatie wordt verdeeld op basis van het stemmenaantal is vooral goed nieuws voor de grote partijen. Vandaag is N-VA veruit de rijkste partij, met een jaarlijkse subsidie van 10,8 miljoen euro en een netto vermogen⁴ van 33,7 miljoen euro. Daarom stellen sommigen voor om de subsidies niet lineair te verlagen, bijvoorbeeld door ze te halveren, maar om ze gelijkjer over de partijen te verdelen. Kleine partijen zouden dan wat meer krijgen, en de grotere wat minder.

De meest eenvoudige manier om dat te doen bestaat erin de forfaitaire component van de dotatie te verhogen, en de variabele component te verlagen. Vandaag is het zo dat alle partijen die minstens één Kamerzetel hebben een forfaitair bedrag en een bedrag per stem krijgen. Het forfaitaire bedrag bedraagt momenteel 189.453 euro en het variabele bedrag 3,23 euro (voor de federale dotatie). Partijen die ook vertegenwoordigd zijn in de Senaat krijgen bijkomend een forfaitair bedrag van 75.781 euro en 1,29 euro per stem. Dit leidt tot een redelijk proportionele verdeling, zoals blijkt uit **GRAFIEK 1**. De lichtblauwe kolom geeft de procentuele verdeling weer van de stemmen voor alle in het federale parlement vertegenwoordigde partijen. De zwarte kolom geeft de verdeling weer van de dotatie. De forfaitaire component leidt ertoe dat de grote partijen iets minder krijgen dan waar ze proportioneel recht op hebben, en de kleine partijen iets meer. Maar dat verschil is klein. Défi is een geval apart omdat die partij niet vertegenwoordigd is in de Senaat en daardoor geen recht heeft op de bijkomende dotatie.

Vandaag maakt de forfaitaire component in totaal 9,6% uit van de totale federale dotatie (ongeveer 32 miljoen euro). Laat ons dat optrekken tot 50%, terwijl we het totale bedrag van de dotatie constant houden, net als de verhouding tussen de dotatie van de Kamer en die van de Senaat. Die verdeling is weergegeven door de donkerblauwe kolommen in Grafiek 1. De twee grootste partijen, N-VA (-20,8%) en Vlaams Belang (-13,2%), verliezen het meest. PS (-5,6%), CD&V (-3,3%), PTB-PVDA (-2,2%) en Open VLD (-1,8%) verliezen licht. De winnaars zijn MR (+3,2%), Vooruit (+8,5%), Ecolo (+12,9%), Groen (+13,2%) en vooral de kleinste partijen cdH (+43,6%) en Défi (+85,9%). Het zijn altijd dezelfde partijen die winnen of ver-

liezen bij een toename van de forfaitaire component, maar hoe groter die toename, hoe groter de winst of het verlies. Dat een versterking van de forfaitaire component vooral in het nadeel speelt van de huidige twee grootste oppositiepartijen, N-VA en Vlaams Belang, dreigt de legitimiteit van zo'n hervorming te ondergraven. Het zou immers gepercipieerd kunnen worden als een demarche om de gevestigde partijen te beschermen.

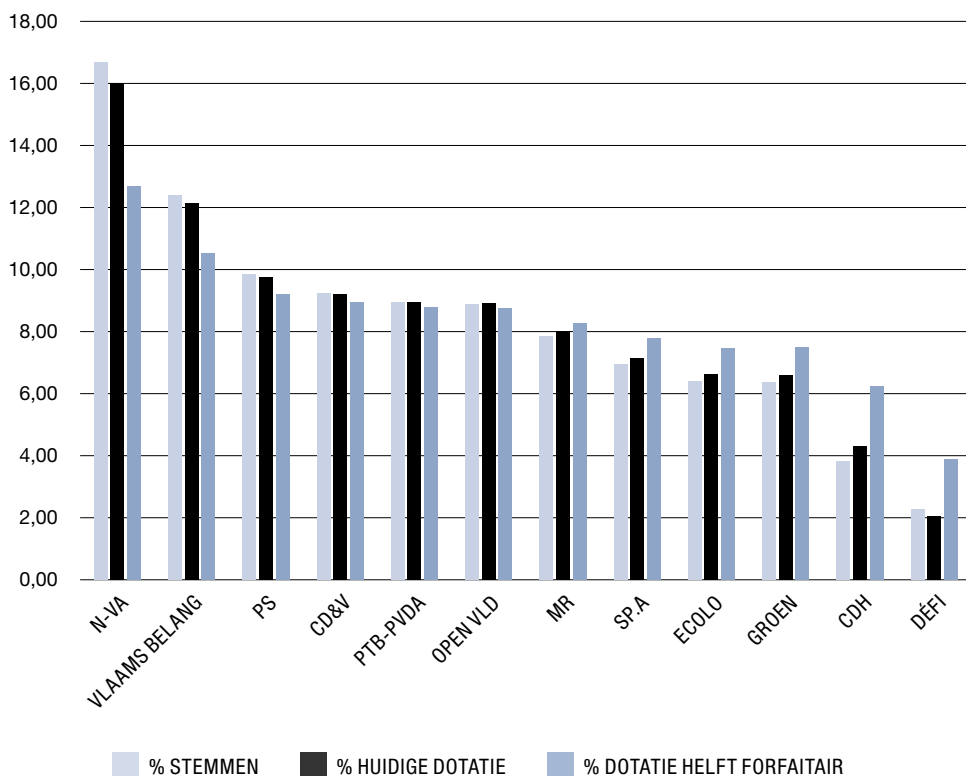
Bemerk ook dat de communautaire vertekening als gevolg van het grotere aantal Vlaamse kiezers verkleint naarmate de forfaitaire component stijgt. Vandaag krijgen de Franstalige partijen 37% van de federale dotatie en de Vlaamse 54%. De resterende 9% gaan naar de enige unitaire partij, PVDA-PTB. Bij een volledig forfaitaire verdeling, krijgen de Vlaamse partijen 51,2% en de Franstalige 40,2%. Er blijft een verschil omdat zes Vlaamse partijen zetelen in het federale parlement tegenover vijf Franstalige, waaronder Défi dat slechts een deel van het forfaitaire bedrag krijgt.

SUBSIDIES OP BASIS VAN DE MIDDELEN DIE PARTIJEN ZELF OPHALEN?

Er werden ook radicalere hervormingsvoorstellen op tafel gelegd. Is het bijvoorbeeld niet verstandiger om de partijen niet louter te financieren op basis van hun electorale sterkte, maar ook op basis van de middelen die ze zelf ophalen? Dan wordt er vooral gekeken naar buurland Duitsland of naar de EU.

De Duitse partijdotatie, die overigens strikt gescheiden is van de fractietoelagen, bestaat uit twee componenten. Ten eerste is er een bedrag in verhouding tot het aantal stemmen. De tweede component is gerelateerd aan het bedrag dat partijen zelf ophalen aan lidgelden, giften, maar ook mandatarisbijdragen en legaten. Zo ontvangen partijen 0,45 euro per euro eigen

GRAFIEK 1. VERDELING VAN STEMMEN (KAMER) EN FEDERALE DOTATIE, HUIDIGE SITUATIE EN SIMULATIE 50% FORFAITAIR, IN PROCENTEN.



inbreng. Daarnaast geldt echter een dubbele bovengrens. Het plafond voor het totale bedrag van publieke financiering voor partijen ligt op 195 miljoen euro (waarde voor 2019, jaarlijks geïndexeerd). Naast die absolute bovengrens, mag de dotatie per partij niet meer bedragen dan de eigen inkomsten (relatieve bovengrens).⁵ Ook in de EU bestaat er een koppeling tussen de privé- en de publieke financiering. De Europese partijen moeten minstens 10% van hun inkomsten uit privéfinanciering halen. Partijen die geen eigen inkomsten

hebben, krijgen bijgevolg geen subsidie. In theorie valt er veel te zeggen voor de koppeling van overheidssubsidies aan privéfinanciering, maar de haalbaarheid is twijfelachtig. Na dertig jaar gulle overheidsfinanciering bestaat er binnen de partijen niet echt een cultuur van privéfinanciering. In totaal halen partijen slechts 21,2% van hun inkomsten zelf op. Giften zijn goed voor slechts 0,1%, mede omdat ze wettelijk sterk aan banden worden gelegd. De partijen hebben ook relatief weinig leden, met als gevolg dat

de lidgelden slechts 4,2% van de inkomsten bedragen. De mandatarisbijdragen zijn dan weer goed voor 11,4%. Verder halen partijen nog inkomsten uit onder andere geldbeleggingen, publicaties en onroerend vermogen, samen goed voor 5,5%. Privéfinanciering vormt vandaag dus duidelijk een veel te smalle basis voor de partijfinanciering.

In totaal halen partijen slechts 21,2% van hun inkomsten zelf op.

Wanneer we het Duitse systeem zouden overnemen, moeten we allereerst de fractietoelagen als een volledig andere inkomstenbron beschouwen en ze niet langer in rekening brengen. De toepassing van de relatieve bovengrens zou de totale overheidsdotatie (federaal en regionaal) in België beperken tot ongeveer 19,73 miljoen euro in plaats van 46 miljoen euro in 2020. Wanneer de overheid 0,45 euro zou bijleggen voor elke per euro eigen inkomsten, dan zouden de partijen samen ongeveer 8,87 miljoen euro ontvangen naast een bedrag per stem. Die regeling zou vooral voordelig uitvallen voor Ecolo en PVDA/PTB aangezien zij in 2020 elk meer dan 2 miljoen euro ontvingen van hun mandatarissen. Bovendien haalde PVDA/PTB voor 1,9 miljoen euro aan lidgelden op in datzelfde jaar.

SUBSIDIES PER PARTIJLID?

Mogelijk geïnspireerd door het Nederlandse systeem – waar de partijfinanciering deels afhankelijk is van het ledenaantal van een partij – werd naar aanleiding van de affaire El Kaouakibi ook voorgesteld om elke partij gewoon een euro per lid te geven. Op basis van de beschikbare gegevens over de ledenaantallen,⁶ zou dat betekenen dat alle partijen samen slechts

395.571 euro zouden krijgen in plaats van de 46 miljoen euro aan dotaties die ze in 2020 ontvingen. Dat is niet realistisch. Of laat ons even een andere denkoefening maken: stel dat we de federale dotatie van 32,3 miljoen euro die de partijen in 2021 zullen ontvangen verdelen over de partijen op basis van het aantal leden. Dan zou elke partij per lid 82 euro moeten krijgen, dat is ongeveer vier tot vijf keer zo veel als het gemiddelde lidgeld. Als we dezelfde oefening doen voor de giften, dan zou de overheid per gift van één euro maar liefst 373 euro moeten toeleggen.⁷

Toegegeven, dat zijn extreme scenario's. In werkelijkheid zou slechts een deel van de dotatie gebaseerd zijn op giften of lidmaatschapsbijdragen. Bovendien is het de bedoeling dat zo'n matching fund-systeem de partijen activeert om méér leden of privégiften te werven. Alleen zou dat laatste allicht een versoepeling van de wetgeving vergen. In de meeste Europese landen liggen de plafonds voor giften aan een politieke partij doorgaans een stuk hoger dan in België en bovendien mogen politieke partijen ook geld ontvangen van rechtspersonen, iets wat in België verboden is. Zo een hervorming riskeert echter het doel voorbij te schieten. Een marginale matching fund-component zal niet volstaan om een nieuwe financieringscultuur te creëren binnen de partijen. Om ze de omslag te doen maken naar privéfinanciering, zou je de subsidies allicht sterk moeten verlagen. Het is echter weinig waarschijnlijk dat de partijen zo masochistisch zullen zijn om zichzelf zo een shocktherapie toe te dienen. Ten slotte moet er ook rekening mee worden gehouden dat een financiering op basis van giften of ledenaantallen een strikt toezicht op de rapportering daarvan noodzaakt, met een aanzienlijke administratieve last tot gevolg.

TE HOOG GEGREPEN?

Dat politieke partijen in België (te) royaal bedeed worden met financiële overheidssteun, daarover lijkt iedereen het eens. De verschillende scenario's tonen echter aan dat het financieringssysteem op talrijke manieren kan worden hervormd, al naargelang de doelstelling die voorop wordt gesteld. Een hoger aandeel van de forfaitaire component in de subsidieverdeling leidt tot een gelijk spelveld tussen de politieke partijen. Een matching-fund systeem dat publieke middelen toekent in functie van de privéfinanciering zorgt ervoor dat partijen op zoek gaan naar meer financiële steun vanuit de maatschappij. De dotaties koppelen aan ledenaantallen stimuleert partijen dan weer om in te zetten op ledenwerving. Hoe zinvol dergelijke hervormingen ook zijn, ze lijken weinig realistisch. Het zijn immers de partijen zelf die hun financiering bepalen. Waarom zouden die dan zo drastisch in eigen vel snijden?

Een meer eenvoudige oplossing zou erin bestaan om niet te raken aan de overheidsfinanciering, maar in de plaats daarvan een duidelijke scheiding te creëren tussen de financiering van de partij en van de fractie.⁸ In de meeste andere landen, en ook in de EU, is het normaal dat fractiemiddelen en -personeel enkel mogen worden ingezet voor de ondersteuning van de fractiewerking. Als we dit principe ook in België zouden invoeren, dan zouden de partijen zelf automatisch wat minder ruim bedeed worden door de overheid, terwijl de fracties en dus de parlementen zouden worden versterkt. Dat is dubbele winst. In de plaats van te grossieren in radicale maar onhaalbare voorstellen zouden de partijen misschien beter dat laaghangende fruit plukken. Of is ook dat te hoog gegrepen?

EINDNOTEN

- 1 De cijfers in dit artikel komen uit B. Maddens, G. Vanden Eynde & J. Smulders (2021). De financiële verslagen van de politieke partijen voor het boekjaar 2020: een analyse vanuit een historisch perspectief. Vives: Research Center for Regional Economics.
- 2 I. van Biezen (2017) De financiering van politieke partijen – een internationale vergelijking, Universiteit Leiden, p. 7.
- 3 Zie o.a. wetsvoorstel 55K1831.
- 4 Het eigen vermogen en de voorzieningen, zonder de schulden.
- 5 Parteiengesetz §18.
- 6 Laatste beschikbare gegevens voor CD&V, Groen, Cdh, MR en Défi dateren van 2012; voor Ecolo van 2013 en voor N-VA, Vooruit (sp.a), Open Vld, Vlaams Belang en PVDA/PTB van 2015, zie E. Van Haute & B. Wauters (2019) 'Do Characteristics of Consociational Democracies Still Apply to Belgian Parties?', *Politics of the Low Countries*, 1(1).
- 7 In 2020 ontvingen alle partijen samen €86.691,26 aan giften, schenkingen of legaten (parlementair document 55K2076).
- 8 Zie ook: B. Maddens, J. Smulders & W. Wolfs (2019) *De Prijs Van Politiek: Over de Portefeuille van de Partijen*. Lannoo Campus.