

Vergaderjaar 2004–2005

29 869

Wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen houdende verhoging van de subsidiebedragen, verbreding van de subsidiabele doelen en aanpassing van de subsidiegrondslag

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 juni 2005

1. Inleiding

Het doet mij genoegen de memorie van antwoord met betrekking tot het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen houdende verhoging van de subsidiebedragen, verbreding van de subsidiabele doelen en aanpassing van de subsidiegrondslag te kunnen aanbieden. Het wetsvoorstel heeft geleid tot uiteenlopende vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van het CDA en D66 hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. De leden van de fractie van het CDA konden zich herkennen in de strekking daarvan. De leden van de fractie van de PvdA hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het lid van de Onafhankelijke Senaatsfractie had met enige teleurstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel.

2. Rol politieke partijen en rol overheid

Rol politieke partijen

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of hun constatering juist is dat de rol van politieke partijen in ons staatsbestel aan het veranderen is, mede onder invloed van de voornemens rond de bestuurlijke vernieuwing zoals verwoord in het Regeerakkoord en onlangs nader gespecificeerd in het zogenoemde Paasakkoord. De leden van de D66-fractie vroegen de regering nog eens te motiveren in hoeverre een financiële versterking van de politieke partijen de afnemende positie van de politieke partij als «Dreh- und Angelpunkt» in de relatie overheid-burger zou kunnen keren en in hoeverre deze ommekeer eigenlijk gewenst is.

Politieke partijen vervullen een zeer wezenlijke rol in het democratisch bestel als de brug tussen de politieke besluitvorming en de burgers. Zij functioneren in een snel veranderende en complexe maatschappelijke omgeving. Ontwikkelingen zoals de toegenomen welvaart, de ontzuiling, het sterk gestegen opleidingsniveau, de individualisering, de invloed van de media en het tempo van maatschappelijke ontwikkelingen hebben invloed gehad op de organisatie en het functioneren van politieke partijen. De functie en betekenis van politieke partijen blijven echter onverminderd van belang. De intermediaire functie tussen de burger en de overheid moeten politieke partijen naar behoren kunnen vervullen. Het is vanuit

deze overweging dat het hoofdlijnenakkoord versteviging van de politieke partijen aanmerkt als onderdeel van de noodzakelijke versterking van het huidige stelsel van representatieve democratie. Dit staat los van de waarneming dat ook andere vormen van participatie binnen het democratisch bestel bestaan.

Ook wijzingen in het functioneren van het democratisch bestel, zoals mede beoogd met bestuurlijke vernieuwing, hebben gevolgen voor het functioneren van politieke partijen. De noodzaak en initiatieven hiertoe komen echter voort uit de politieke partijen zelf. Partijen zullen dan ook zelf heel wel in staat blijken om hier hun weg in te vinden. Deze ontwikkeling doet geen afbreuk aan de brede consensus dat politieke partijen noodzakelijk en belangrijk zijn en cruciale functies vervullen in het democratische bestel. Dit wetsvoorstel biedt politieke partijen de benodigde extra financiële ondersteuning daartoe.

Over de toekomst van politieke partijen en hun positie in ons staatsbestel wil ik graag met de partijen zelf in debat. De vraag die daarbij centraal staat is hoe politieke partijen zich ook in de 21e eeuw moeten ontwikkelen om hun verantwoordelijkheid te kunnen dragen en wat daarbij de verantwoordelijkheid van de overheid is. In het najaar van 2005 wil ik een symposium houden met vertegenwoordigers van politieke partijen, deskundigen uit de wetenschap en de media, politici en overige belangstellenden om over dit onderwerp van gedachten te wisselen. Immers, een toekomst zonder politieke partijen is niet goed denkbaar.

Overheidsbemoedienis

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of aangegeven kan worden in welke gevallen slechts de bestedingswijze van de subsidie door partijen en de daarmee verbonden organisaties, deels blijkend uit activiteitenprogramma's, kan leiden tot verandering in de subsidierelatie.

Daarnaast vroegen de leden van de CDA-fractie de regering in dit verband of naar haar opvatting bijvoorbeeld wel de Algemene Rekenkamer in het kader van doelmatigheidstoetsing een oordeel toekomt.

De in het wetsvoorstel voorgestelde subsidieverhoging en de daaraan gekoppelde ruimere bestedingsmogelijkheden van de subsidie vloeien voort uit het belang dat wordt gehecht aan de geschetste intermediaire positie die politieke partijen in het democratisch bestel innemen. Hoe de partijen invulling geven aan die rol, is aan de partijen. Het is dus niet zo dat partijen als middel worden gebruikt voor bepaalde doelen. De politieke partijen zijn als zodanig doel van de subsidiëring. Het systeem van subsidiëring voor de landelijke politieke partijen waarborgt dat de overheid zich niet met de politieke partijen inhoudelijk bemoeit en voorkomt dat politieke partijen financieel afhankelijk worden van die overheid. De toetsing van de besteding gebeurt met een zekere terughoudendheid. Zo wordt door de overheid niet geoordeeld over de wenselijkheid van een activiteit of de doelmatigheid waarmee deze wordt verricht. Politieke partijen hebben primair een eigen verantwoordelijkheid om te waarborgen dat zij op doeltreffende wijze hun inkomsten verdelen over de verschillende functies van partijen.

De verbreding van de subsidiabele doelen en de subsidieverhoging hebben geen gevolgen voor de subsidierelatie met de politieke partijen. De subsidies worden per boekjaar verstrekt. Er is dan ook sprake van een jaarlijkse cyclus. Voor de subsidieaanvraag is een begroting en een activiteitenplan benodigd. Vooruitlopend op de subsidie worden voorschotten verleend. De wijze waarop de subsidie wordt vastgesteld, wijzigt niet. Voor de vaststelling is een rekening en een activiteitenverslag benodigd. Daarbij dient een accountantsverklaring te worden gevoegd over de juistheid van de subsidieverantwoording. De Auditdienst van mijn ministerie verricht een review van de werkzaamheden van de partij-accountant. Uit de verantwoording van de subsidiegelden moet inzicht gegeven kunnen worden in de besteding van de gelden. Hierbij kunnen

ook onrechtmatigheden door de accountant gesignaleerd worden. In een dergelijk geval zal de subsidie van die politieke partijen op een lager bedrag vastgesteld worden.

De Algemene Rekenkamer is vanzelfsprekend vrij in de beoordeling van subsidiebestedingen binnen het kader dat door de wet wordt gesteld. Om inhoudelijke overheidsbemoeienis te voorkomen ligt het echter voor de hand dat ook bij controle door de Rekenkamer de nadruk op de beoordeling van de rechtmatigheidsaspecten ligt.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het denkbaar is dat politieke partijen die gesubsidieerd worden en het grondig oneens zijn met het regeringsbeleid ooit subsidiekortingen te wachten staan.

De voorwaarden op grond waarvan subsidie aan politieke partijen wordt verstrekt, zijn uitputtend in de Wet subsidiëring politieke partijen geregeld. Loyaliteit aan het kabinetsbeleid maakt geen deel uit van deze voorwaarden. Duidelijk mag zijn dat inhoudelijke bemoeienis van de overheid met het functioneren van politieke partijen juist moet worden vermeden. Om deze reden ligt de nadruk bij de subsidieverantwoording op de rechtmatigheid van de bestedingen en wordt er niet inhoudelijk getoetst. Op de vraag of politieke partijen ooit een dergelijke dreiging te wachten staat, kan ik logischerwijs alleen antwoorden dat er vanuit dit kabinet zeker geen voornemens bestaan om een inhoudelijke bemoeienis van de overheid met politieke partijen in de wet te introduceren.

3. Verbreding subsidiabele doelen

Verkiezingscampagnes

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de kosten die een politieke partij bij een burgemeestersreferendum maakt ter ondersteuning van één van beide kandidaten, subsidiabel zijn. Deze leden merkten daarbij op dat deze campagnes toch veel minder van doen hebben met de functies van politieke partijen dan campagnes voor volksvertegenwoordigingen. De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de visie van de regering is op de verhouding tussen politieke partijen en de personen die zich beschikbaar zullen stellen voor rechtstreekse verkiezingen van burgemeester of welke andere politieke functie ook maar.

Met de leden van de fractie van het CDA ben ik van mening dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen verkiezingscampagnes en referenda. In een verkiezingscampagne staat de verkiezing van volksvertegenwoordigers van politieke partijen centraal. In een verkiezingscampagne worden kiezers op de hoogte gesteld van politieke thema's en beleidskeuzes op tal van terreinen, die de kandidaten na de verkiezing zullen vertegenwoordigen. Het referendum biedt burgers de gelegenheid om zich door middel van een stemming uit te spreken over een besluit of regel van de overheid of te kiezen voor een bepaalde kandidaat tot burgemeester. Politieke partijen hebben een belangrijke taak bij een referendum om kiezers in het kader van hun oordeelsvorming te informeren. Informatievoorziening aan niet-leden en leden is een subsidiabele activiteit en de informatievoorziening in het kader van het burgemeestersreferendum is daarmee wel subsidiabel.

Overigens ben ik, dit in antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, geen voorstander van het aanwenden van de subsidie ter financiering van de verkiezingscampagnes van kandidaten voor het ambt van burgemeester of welke andere politieke functie dan ook. In het wetsvoorstel Wet verkiezing burgemeester is dan ook opgenomen dat de subsidie op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen niet aangewend mag worden voor de verkiezing van de burgemeester, omdat voorkomen moet worden dat er een ongelijkwaardige uitgangspositie ontstaat tussen kandidaten van een politieke partij en onafhankelijke kandidaten.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het steunen van de verkiezingscampagne van een andere partij bijvoorbeeld op de Nederlandse Antillen of in Vlaanderen nog tot de subsidiabele doelen behoort als in dit wetsvoorstel beoogd.

Op grond van artikel 5 van de Wet subsidiëring politieke partijen is het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland en het ondersteunen van vormings- en scholingsactiviteiten ten behoeve van het kader van deze zusterpartijen subsidiabel. Contacten met buitenlandse zusterpartijen worden met het oog op de toenemende internationalisering steeds relevanter. Samenwerking van Nederlandse politieke partijen met zusterpartijen buiten Nederland bevordert de internationale samenwerking op politiek en bestuurlijk niveau. Het steunen van de ontwikkeling van politieke partijen in het buitenland kan ook bijdragen aan het internationale democratiseringsproces. Of politieke partijen de subsidie voor deze activiteiten aanwenden en zo ja, voor welke partijen en in welke landen, behoort tot de eigen beleidsvrijheid.

4. Wijziging van de verdeelmaatstaven (ledental/zeteltal)

Bepaling van de hoogte van de subsidie

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of een scheuring binnen de vereniging die een partij doorgaans is gevolgen heeft voor de wijze waarop de subsidie wordt berekend en/of uitgekeerd.

Door de introductie van het ledental als subsidiegrondslag, naast het aantal kamerzetels, kunnen scheuringen binnen een vereniging in de toekomst, meer dan voorheen, van invloed zijn op de te verkrijgen subsidie van een politieke partij. Immers, het ledental is in dit wetsvoorstel mede maatgevend voor de hoogte van de toe te kennen subsidie en bij een scheuring zal er ook een deel van de leden vertrekken. Dit heeft als gevolg dat de subsidieaanspraak op grond van het ledental, vastgesteld op de peildatum, lager zal worden. Dit geldt evenzeer indien een deel van een kamerfractie zich afsplitst. Immers het zeteltal is voor een nog groter deel van invloed op de subsidiehoogte.

De wijze van uitkeren van de subsidie wordt door een scheuring niet beïnvloed. De subsidie blijft ten gunste van de vereniging die aan de in de wet genoemde criteria voldoet, de subsidie heeft aangevraagd en over de rechtmatige besteding van de subsidiegelden verantwoording heeft afgelegd.

Lidmaatschap

De leden van de fractie van het CDA stelden enkele vragen over de vereisten voor het lidmaatschap in de zin van de Wet subsidiëring politieke partijen. De leden van deze fractie vroegen of een lid voor deze telling meetelt indien hij ten minste 12 euro heeft betaald of telt hij slechts mee indien hij of zij de naar verenigingsrecht opgelegde contributies ten volle heeft betaald. Anders gesteld vroegen deze leden of voor de subsidiebepaling een lid reeds meetelt dat zelf of voor wie ten minste 12 euro heeft of is betaald en dat te kennen geeft lid te willen (blijven) zijn. Tevens vroegen de leden van de CDA-fractie of de regering niet van opvatting is dat het verlies van «12 euro» leden een veelvoud aan verlies van subsidie meebrengt, partijen een ruim kwijtschelding en vrijstellingsregime bij contributieschuld kunnen gaan voeren. Deze leden vroegen in hoeverre partijautonomie terzake strookt met de bedoeling van het wetsvoorstel met betrekking tot de verdeelsleutel.

Voor het lidmaatschap van een politieke partij in de zin van de Wet subsidiëring politieke partij geldt dat moet worden uitgegaan van een volwaardig lidmaatschap en geen buitengewoon lidmaatschap. De wet vereist dat ten minste 12 euro aan contributie wordt betaald. Indien de politieke partij een hoger bedrag voor het lidmaatschap vereist hangt het van de voorwaarden van de vereniging af of de vereniging het betrokken

lid als volwaardig lid beschouwt. Het is aan politieke partijen om te bepalen hoe hoog de contributie is en of er een kwijtscheldingsbeleid wordt gehanteerd. Voor de toekenning van subsidie op grond van de wet blijft echter het criterium gelden dat een lid minimaal 12 euro aan contributie betaalt en volledige zeggenschapsrechten binnen de vereniging heeft. Zolang aan de minimumcriteria is voldaan blijven de betrokken leden meetellen voor de toekenning van de subsidie.

5. Lokale politieke partijen

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering of een gemeente in het kader van de lokale autonomie gelet op het gelijkheidsbeginsel kan overgaan tot subsidiëring van lokale partijen zonder dat «landelijke» partijen op dezelfde voet worden gefaciliteerd. Bijvoorbeeld omdat de gemeente als argument zou aanvoeren dat die laatste al mee profiteren van de gelden die uit het voorliggende voorstel ter beschikking komen. Wat betreft de vragen rond de subsidiëring van lokale en vooral van provinciale partijen sloten de leden van de PvdA-fractie zich aan bij de vragen van de fractie van het CDA en de OSF.

Het gelijkheidsbeginsel staat er op zichzelf niet aan in de weg dat criteria worden gesteld voor subsidieverlening. Hiervoor verwijs ik naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State van 18 juni 2003 (zaaknr: 200 202 006/1) inzake het hoger beroep van de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG) tegen de uitspraak van de rechtbank Almelo van 1 maart 2002 in het geding tussen de VPPG en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In deze uitspraak komt de Afdeling bestuursrechtsspraak tot de conclusie dat ten aanzien van subsidieverstrekking landelijke politieke partijen en niet-landelijk georganiseerde politieke partijen niet in een gelijkwaardige positie verkeren. Hieruit leid ik af dat het eveneens juridisch mogelijk is dat gemeenten subsidie toekennen aan lokale partijen die niet voor rijkssubsidie in aanmerking komen. De objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid tussen zuiver lokale partijen en partijen die onderdeel uitmaken van een landelijke partij, kan naar de mening van het kabinet inderdaad gelegen zijn in het feit dat die landelijke partij al door het Rijk gesubsidieerd wordt.

Tevens vroegen de leden van deze fractie of de positie van provinciale politieke partijen zoals bijvoorbeeld de Fryske Nasjonale Partij in dit opzicht hetzelfde is als die van lokale politieke partijen. Of speelt het feit dat bij provinciale statenverkiezingen indirect de samenstelling van de Eerste Kamer in het geding is een rol.

Ik zie geen aanleiding om voor provinciale politieke partijen een andere systematiek te hanteren dan voor lokale partijen. Een eventuele relatie met de (indirecte) verkiezingswijze van de Eerste Kamer zie ik daarbij niet. Immers, de relatie tussen kiezers en gekozenen betreft een relatie tussen het electoraat, individuele kandidaten en de politieke partijen. Ook ten aanzien van deze relaties dient de overheid zich terughoudend op te stellen.

Het lid van de fractie van de OSF vroeg of de minister niet met deze fractie van mening is dat de gelden die naar de landelijke politieke partijen gaan niet alleen aan de landelijke organisaties, maar evengoed aan plaatselijke afdelingen en vertegenwoordigers ten goede komen, soms in directe zin en soms in de vorm van wetenschappelijk onderzoek dat voor alle lagen van de betreffende partijen nuttig is. Tevens vroeg het lid van deze fractie of de minister meent dat door deze wijze van subsidieverlening een scheve verhouding ontstaat ten opzichte van de politieke partijen die alleen lokaal of regionaal werkzaam zijn en of de minister van plan is om, mede naar aanleiding van de in de Tweede Kamer aangenomen motie-

Dubbelboer c.s., te komen met plannen om aan deze scheve verhouding een eind te maken. Daarnaast vroeg het lid van de OSF-fractie of de minister van plan is om er daarbij van uit te gaan dat de samenwerkingsverbanden van regionale en lokale partijen een functie vervullen die vergelijkbaar is met ten minste een deel van de functies van de in de Kamers vertegenwoordigde landelijke partijen, die daarvoor gesubsidieerd worden.

Ik onderschrijf de opvatting van de fractie van de OSF dat gelden en activiteiten van landelijke politieke partijen ook aan de plaatselijke afdelingen en vertegenwoordigers ten goede kunnen komen. Ook hier verwijs ik naar voornoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. De stelling dat de subsidiëring door de (rijks)overheid van landelijke politieke partijen zou leiden tot ongelijke verhoudingen op lokaal niveau, wordt gevoed door de gedachte dat het aannemelijk is dat die subsidie in de praktijk voor een deel ook terecht komt bij de lokale afdelingen van landelijke partijen. De subsidiëring in het kader van de Wet subsidiëring politieke partijen is (mede) gericht op het waarborgen van de kwaliteit van de Staten-Generaal, waardoor het in de rede ligt het aantal kamerzetels mede als subsidiegrondslag te hanteren. Een en ander neemt niet weg dat ik de positie onderken die lokale partijen in het politieke bestel op lokaal niveau innemen. Als het echter gaat om de financiering door de overheid van lokale partijen behoren in mijn visie lokale overheden daarin de hoofdrol te vervullen. Deze systematiek vloeit logischerwijs voort uit de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Rijk en de decentrale overheden. Deze gedachte in het algemeen is recent nog eens benadrukt in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Op grond van deze algemene notie over bestuurlijke verantwoordelijkheden hanteer ik ook voor de subsidiëring van lokale politieke partijen dit algemene principe.

Los van deze principiële beschouwing bestaan er ook praktische bezwaren. Momenteel onderhoudt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een subsidierelatie met een tiental politieke partijen. Een subsidierelatie vanuit het Rijk met lokale politieke partijen zou een enorme bureaucratische belasting met zich brengen doordat het huidige totaal beschikbare subsidiebudget van circa 15 mln. euro over een paar honderd politieke partijen verdeeld zou moeten worden. Dit zal ook in de sfeer van de subsidieaanvragen en verantwoording tot problemen kunnen leiden. Dezelfde zorgvuldige verantwoordingscriteria die nu worden gehanteerd, zullen alsdan immers ook voor al deze lokale politieke partijen moeten gelden. Een en ander zou gezien het totaal te verdelen budget een onevenredige belasting met zich brengen.

In de motie-Dubbelboer c.s. (Kamerstukken II 2004/05, 29 869, nr. 14) wordt voorgesteld te bezien of subsidie kan worden toegekend aan landelijke koepels van lokale partijen, met name voor de werving, opleiding en begeleiding van volksvertegenwoordigers. Subsidiëring van deze landelijke koepels van politieke partijen zou in principe mogelijk zijn, maar niet op grond van de criteria die de Wet subsidiëring politieke partijen stelt. De subsidiëring in het kader van die wet is (mede) gericht op het waarborgen van de kwaliteit van de Staten-Generaal, waardoor het in de rede ligt het aantal kamerzetels en het ledental als subsidiegrondslag te hanteren. Daarnaast vormt de VPPG geen politieke beweging maar een belangenvereniging voor politieke partijen met uiteenlopende achtergronden. In zoverre vervult een koepelorganisatie van lokale partijen een andere rol dan een klassieke partij-organisatie, hetgeen tot uitdrukking komt in de doelstelling en de concrete activiteiten van deze organisaties. De landelijke subsidie aan politieke partijen wordt toegekend voor concreet aan politieke partijen zelf toebehorende activiteiten die samenhangen met een vereniging als ledenorganisatie met een directe zeggenschap van de individuele leden binnen de vereniging. De subsidie wordt dan ook toegekend voor activiteiten als inhoudelijke informatievoor-

ziening aan leden en niet-leden en de organisatie van verkiezingscampagnes. De overeenkomst die ook in de motie-Dubbelboer c.s. wordt genoemd, betreft zaken op het gebied van werving, opleiding en begeleiding van volksvertegenwoordigers. Bij de grootste koepelorganisatie, de VPPG, zijn momenteel bijna 200 lokale politieke partijen aangesloten. Echter, niet alle lokale partijen zijn lid van een koepelvereniging. Dit is logisch aangezien lokale partijen vaak voortkomen uit lokale overwegingen en daarbij de behoefte bestaat onafhankelijk en ongebonden te zijn. Ook daar dient rekening mee te worden gehouden. Zoals ik al eerder heb aangekondigd, zie ik momenteel samen met de VNG in hoeverre ik, mede naar aanleiding van de motie-Dubbelboer c.s., nadere activiteiten op het gebied van scholing en vorming kan ondersteunen. Het lijkt mij voor de hand liggen dat de koepels van plaatselijke politieke groeperingen hierbij ook een positie krijgen. Dit valt evenwel buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

Ten slotte vroeg de OSF-fractie of de minister ook bereid is om andere subsidiegrondslagen te onderzoeken, bijvoorbeeld de mogelijkheid om politieke partijen te subsidiëren op basis van behaalde aantallen stemmen, afzonderlijk voor verkiezingen voor de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden.

De doelstelling van deze wet betreft een wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen in verband met een verhoging van de subsidiebedragen, een verbreding van de subsidiabele doelen en de subsidiegrondslag. Het standpunt van het kabinet terzake is destijds in het standpunt op de Notitie herijking wet subsidiëring politieke partijen kenbaar gemaakt en in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen. Ik ben van mening dat de gekozen subsidiegrondslagen voor de partijen die momenteel voor subsidie in aanmerking komen rechtvaardig en adequaat zijn en zie dan ook geen aanleiding om deze grondslagen opnieuw ter discussie te stellen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes