

Vergaderjaar 1995–1996

24 688

Positie en subsidiëring van politieke partijen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 16 april 1996

Hierbij doe ik u de notitie «Positie en subsidiëring van politieke partijen» toekomen. Het is mijn bedoeling om, na een eventuele discussie met uw Kamer over de notitie, een voorontwerp van wet inzake de subsidiëring van politieke partijen op te stellen. Dit voorontwerp zal voor commentaar aan de betrokken instellingen worden gezonden. Na verwerking van dit commentaar volgt dan de indiening van een wetsvoorstel subsidiëring politieke partijen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

S-BB
S-AFE

Hoofdstuk 1. Inleiding

Bij de behandeling door de Tweede Kamer van de begroting voor 1995 van mijn ministerie heb ik toegezegd een principiële discussie over de subsidiëring van politieke partijen te zullen entameren. Een dergelijke discussie dient zich niet te beperken tot het onderwerp partijsubsidiëring als zodanig, maar moet ook de positie van de politieke partijen in het staatsbestel omvatten.

Door middel van deze notitie wil ik mijn toezegging aan de Tweede Kamer gestand doen. Ik vertrouw erop dat aan de hand van deze notitie de in brede kring gewenste discussie kan worden gevoerd door en met de Kamer, maar ook daarbuiten, met name in kringen van de politieke partijen zelf.

Aan de hand van de uitkomsten hoop ik vervolgens voorstellen te doen over de wijze waarop de subsidiëring aan politieke partijen in de toekomst plaats zal vinden. In dit kader is van belang artikel 4.2.1.3. van het wetsvoorstel derde tranche Algemene wet bestuursrecht dat thans bij de Eerste Kamer aanhangig is. Hierin is een wettelijke grondslag voor structurele subsidiëring dwingend voorgeschreven. Dit betekent dat er een wettelijke grondslag voor subsidiëring van politieke partijen zal moeten komen.

Met deze notitie wil ik tevens een nader kabinetsstandpunt geven inzake het in 1991 uitgebrachte advies van de Commissie subsidiëring politieke partijen.¹

Ik stel mij voor dat de discussie over partijsubsidiëring wordt gevoerd aan de hand van een tweeledige probleemstelling, te weten:

1. In welke richting ontwikkelt het Nederlandse stelsel van politieke partijen zich? Wat is de plaats van politieke partijen in het staatsbestel nu en straks? In hoeverre ligt er hier een taak voor de overheid?
2. Kan in het licht van de antwoorden op de vragen onder 1 het nu bestaande systeem van indirecte partijsubsidiëring met verschillende smalle doeluitkeringen ongewijzigd blijven of moet er worden gestreefd naar een systeem van directe partijsubsidiëring met één brede doeluitkering, dan wel een minder ver gaande variant van dit laatstgenoemde systeem?

In hoofdstuk 2 stel ik het eerste deel van de probleemstelling aan de orde en in hoofdstuk 3 het tweede deel. In hoofdstuk 4 geef ik een opsomming van de in het voorgaande getrokken conclusies.

Hoofdstuk 2. De plaats van politieke partijen in het staatsbestel

2.1. Het belang van politieke partijen voor een democratisch staatsbestel

De stelling dat een democratisch politiek systeem zonder politieke partijen slecht voorstelbaar is, stuit in de politicologische theorie op weinig tegenstand.

Ook de Commissie subsidiëring politieke partijen benadrukte in haar advies de rol van politieke partijen als intermediair tussen burgers en overheid.² De vaak genoemde integratie-, recruterings- en selectiefuncties van politieke partijen passen in deze intermediaire rol. De integratiefunctie betreft de taak van politieke partijen om vanuit een niet-sectorale benadering verschillende sectorale en ideële belangen om te vormen tot één partij-politiek belang. De beide andere functies behelzen het werven van personen voor politieke activiteiten en vervolgens het selecteren van

¹ Waarborg voor kwaliteit, Den Haag 1991.

² Ibidem, 11, 16.

de meest geschikte kandidaten voor met name politieke functies in vertegenwoordigende lichamen.

Het is van belang om na te gaan in hoeverre de Nederlandse politieke partijen in staat zijn gebleken hun intermediaire rol met succes te vervullen en hoe deze rol ook in de toekomst kan worden vervuld. De toekomstige rol van politieke partijen in het politieke systeem is een relevant gegeven voor de wijze waarop de overheid verantwoordelijkheid behoort te dragen voor de financiering van politieke partijen.

2.2. Het partij-politieke systeem onder druk

De pacificatie van 1917 is in hoge mate bepalend geweest voor het Nederlandse politieke systeem. De invoering van de evenredige vertegenwoordiging in combinatie met de totstandkoming van algemeen kiesrecht leidde tot het ontstaan van sterke nationale partij-organisaties; met name bij die politieke stromingen die streefden naar emancipatie van bepaalde volksdelen, i.c. de confessionele partijen en de sociaal-democratie.

Deze grote volkspartijen waren ingebed in een web van verzuilde maatschappelijke organisaties. Bij de partijen die tot de liberale stroming konden worden gerekend, was dit veel minder het geval en bovendien enigszins tegen wil en dank. Dit verzuilde politieke systeem ontleende zijn legitimatie aan zijn vermogen concurrerende claims van zich emanciperende volksdelen op een vreedzame wijze met elkaar te verzoenen.¹

Het Nederlandse politieke systeem kwam in de naoorlogse jaren al enigszins onder druk te staan (doorbraak, beginnende ontkerkelijking). Zeker retrospectief kan worden geconcludeerd dat toen al een eerste voorzichtige systeemverandering optrad. In de jaren '60 kwam dit proces van geleidelijke systeemverandering echter in een stroomversnelling. De opkomst van nieuwe politieke partijen en het daarmee samenhangende verlies van de grote verzuilde volkspartijen markeerden de geringere waarde die veel Nederlanders gingen toekennen aan verzuilde maatschappelijke structuren.

De verklaring voor de transformatie van het Nederlandse politieke systeem wordt doorgaans gezocht in de snelle welvaarts groei en de ingrijpende sociaal-culturele veranderingen van de laatste decennia. Een meer specifieke verklaring is volgens velen gelegen in de vrijwel voltooide emancipatie van de confessionele volksdelen en de traditionele arbeidersklasse. Dit laatste verschijnsel heeft bij de meest betrokken politieke partijen tot een ingrijpende rolaanpassing geleid. De totstandkoming van het CDA, het electorale succes van deze partij in de jaren '80 en vroege jaren '90 en haar centrale positie in het politieke systeem tot 1994 laten zien dat deze rolaanpassing niet zonder effect is geweest. Ook de PvdA heeft in de afgelopen decennia met wisselend succes enkele malen haar rol geherdefinieerd.

De meeste politieke partijen, juist ook de niet of nauwelijks verzuilde, hebben te maken gekregen met de gevolgen van de meer algemene transformatie van het politieke systeem: een sterk fluctuerende kiezersgunst en een afnemend (CDA, PvdA, VVD, GroenLinks) dan wel nauwelijks stijgend (D66) ledental.² Dat betekent dat ook de niet-verzuilde politieke partijen zich in de afgelopen jaren genoodzaakt zagen tot een zekere mate van rolaanpassing. Verkiezingsnederlagen fungeerden daarbij als katalysator.³

De rolaanpassing bij de verschillende politieke partijen betreft heel direct de wijze waarop zij inhoud geven aan hun klassieke functies: de integratie-, de recruterings- en de selectiefunctie.

¹ Zie voor een beschrijving van dit systeem het klassieke werk van Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering*, Amsterdam 1984 (1968), 27–167.

² Uitzonderingen zijn de kleine confessionele partijen en de SP.

³ VVD na 1986 en 1989, D66 na 1974 en 1982, GroenLinks na 1994.

Vonden vroeger contacten met de samenleving en de daarop aansluitende integratie van uiteenlopende belangen in overwegende plaats door middel van verzuilde structuren, tegenwoordig is er wat dat betreft sprake van een veel diffuser proces. De recruiterings-, integratie- en selectiefunctie ondervinden weliswaar de gevolgen van het teruglopende ledental; de partijen zijn er echter tot nu toe heel redelijk in geslaagd om – mede met behulp van gerichte recruiting en selectie – het niveau van de gekozen politieke ambtsdragers op peil te houden.

Een bijzonder aandachtspunt betreft de gevolgen van de toenemende internationalisering, vooral in Europees verband, voor de politieke partijen. De partijen worden geacht steeds meer en steeds vaker in internationale arena's te opereren. Deze ontwikkeling hangt direct samen met het verschuiven van beleidsvormende bevoegdheden naar boven-nationale gremia, met name die van de EU. Een en ander stelt extra eisen aan het functioneren van de politieke partijen.

2.3. Perspectief

Het is waarschijnlijk dat de in het voorgaande beschreven sociaal-culturele processen zich zullen voortzetten en ook in de nabije toekomst voor dynamiek in de Nederlandse politieke verhoudingen zullen blijven zorgen. Dit zal voor de politieke partijen gevolgen hebben. De banden met de van oudsher verwante maatschappelijke organisaties zullen nog losser worden dan zij nu al zijn, terwijl bovendien de (machts)positie van deze organisaties verder zal afnemen.

De vraag is daarom gewettigd of de politieke partijen in staat zullen blijven zelf de noodzakelijke rolaanpassing te bewerkstellingen of dat daarvoor overheidsinterventie vereist is.

2.4. De mate van wenselijke overheidsinterventie

Bij het beantwoorden van de vraag in hoeverre overheidsinterventie met betrekking tot het functioneren van de politieke partijen gewenst is, maak ik onderscheid tussen regulerende en voorwaardenscheppende maatregelen.

In Nederland blijkt er traditioneel grote huiver te bestaan de positie van de politieke partijen in het staatsbestel te regelen. Een dergelijke regulering wordt al snel als ongewenste inmenging in het particuliere domein ervaren. Deze terughoudendheid ten spijt is er in de afgelopen decennia een omvangrijke, zij het indirecte, overheidsbemoeienis met het doen en laten van de politieke partijen gegroeid.

Voor een groot deel is deze bemoeienis faciliterend van aard, maar voor een ander deel betreft het dwingende vormen van regulering (bijvoorbeeld in de sfeer van het kiesrecht).¹

Het is denkbaar dat de laatstgenoemde meer dwingende vormen van regulering in een afzonderlijke wettelijke regeling inzake de politieke partijen (een Nederlandse versie van het Duitse «Parteiengesetz») worden opgenomen. Een dergelijke exercitie heeft alleen toegevoegde waarde indien zij inhoudelijk verder gaat dan het codificeren en anders systematiseren van bestaande regels. Voor een meer intensieve regulering ontbreekt echter op dit moment in Nederland – anders dan in Duitsland met zijn eigen specifieke historische context – een dwingende legitimatie (zie hiervoor ook paragraaf 3.3.). Ik acht het weinig waarschijnlijk dat dit in de nabije toekomst wezenlijk anders zal zijn. Ik verwacht namelijk dat, als gevolg van een proces van voortgaande vrijwillige rolaanpassing bij de politieke partijen en bepaalde faciliterende maatregelen op het vlak van de

¹ Voor een beschouwing over deze «sluipende codificatie» van de positie van politieke partijen zij verwezen naar: Koole, R., De opkomst van de moderne kaderpartij, Utrecht 1992, 231–232.

recruterende en selectie (bijvoorbeeld het mogelijk maken wethouders van buiten de gemeenteraad te benoemen), directe regulering niet nodig zal zijn.

Een andere vorm van overheidsinterventie is van meer voorwaarden-scheppende aard en betreft met name de financiële ondersteuning van politieke partijen. Ook op dit vlak werd in Nederland in het verleden altijd een terughoudende opstelling in acht genomen. Dit leidde ertoe dat uitsluitend ten aanzien van bepaalde specifiek omschreven taken van politieke partijen een zekere medeverantwoordelijkheid van de overheid aanwezig werd geacht. Een indirect subsidiëringssysteem – niet de partijen maar de aan hen gelieerde specifieke instituten worden gesubsidieerd – was hiervan het gevolg.

Al geruime tijd wordt deze constructie door velen als een fictie beschouwd. Nu als gevolg van het teruglopende ledental van de meeste politieke partijen ook het overeind houden van de minimaal noodzakelijke partijorganisatie lastig wordt en daardoor de integratiefunctie in gevaar dreigt te komen, acht ik de tijd gekomen om een einde te maken aan deze fictie en de subsidierelatie tussen rijksoverheid en politieke partijen te baseren op de notie dat goed functionerende politieke partijen van essentieel belang zijn voor een vitale democratie. Het functioneren van politieke partijen behoort immers tot het publieke domein. Een directe subsidierelatie met de politieke partijen wordt hierdoor gelegitimeerd. Voor een verdere uitwerking hiervan verwijs ik naar paragraaf 3.6.

Hoofdstuk 3. De financiering van politieke partijen in het licht van hun plaats in het staatsbestel

3.1. Partijen in financiële problemen

In de afgelopen jaren hebben veel politieke partijen met financiële problemen te kampen gehad. Hiervoor is een tweetal structurele oorzaken aanwijsbaar. Algemeen bekend is dat het ledental van de meeste politieke partijen een dalende tendens vertoont. Dit leidt tot dalende inkomsten uit contributies en giften van leden. Anderzijds worden aan het functioneren van de politieke partijen wel steeds hogere eisen gesteld, hetgeen hen voor de noodzaak tot verdere professionalisering stelt. Dit laatste brengt hogere kosten met zich. De meeste politieke partijen dringen daarom al enkele jaren aan op een grotere financiële bijdrage van de rijksoverheid. De financiële problemen van veel politieke partijen dwingen daarnaast ook tot een herbezinning op het systeem van partijfinanciering en -subsidieering.

3.2. De hoogte van de overheidssubsidieering

Op grond van mijn eerdere bevindingen in deze notitie is zorg over de positie van de partijen in het politieke systeem op zijn plaats. Die zorg zou – gelet op de onmisbaarheid van politieke partijen in ons staatsbestel – kunnen leiden tot verhoging van de overheidssubsidieering. Hoewel de partijen er tot nu toe in geslaagd zijn zich aan te passen aan de zich wijzigende omstandigheden, vrees ik dat op niet al te lange termijn de financiële problemen van veel partijen een belemmering zullen gaan vormen voor hun functioneren. Waarbij enerzijds het ledental van de meeste politieke partijen stagneert of zelfs afneemt met alle gevolgen van dien voor de eigen inkomsten, terwijl anderzijds de eisen die aan partijen worden gesteld op het vlak van professionalisering zullen blijven toenemen, acht ik te grote fricties onontkoombaar. Gegeven de in brede kring onderkende onmisbaarheid van politieke partijen voor het adequaat functioneren van ons staatsbestel en de geringe beschikbaarheid van

alternatieve inkomstenbronnen (zie hiervoor paragraaf 3.4.), is een structurele verhoging van het niveau van de overheidssubsidiëring daarom gewenst. Alleen op die manier wordt gewaarborgd dat de politieke partijen hun rol in het politieke systeem op een bevredigende wijze kunnen blijven vervullen. Nadere besluitvorming hierover zal plaatsvinden in verband met de behandeling van het op te stellen wetsvoorstel subsidiëring politieke partijen.

Een overzicht van de huidige subsidiebedragen is te vinden in de bijlage bij deze notitie.

3.3. Welk systeem van partijfinanciering?

Bij het nadenken over het gewenste systeem van partijfinanciering wordt nogal eens het in Duitsland bestaande stelsel ten voorbeeld gesteld.¹ Dit stelsel kenmerkt zich door een riant subsidiëringsregime gecombineerd met een uitvoerige overheidsbemoeienis met de politieke partijen.

Wijs geworden door de ervaringen uit de Weimarrepubliek achtte men het noodzakelijk om door middel van wettelijke regels, het «Parteiengesetz», het interne democratische functioneren van de partijen te waarborgen. Eenzelfde zorg verklaart het riante subsidiëringsregime en de strikte regels voor openbaarmaking van giften. De bedoeling hiervan is de partijen onafhankelijk te maken van particuliere geldschieters respectievelijk het inzichtelijk maken van mogelijke afhankelijkheidsrelaties.²

Het feit dat de specifiek Duitse historische context het in dat land bestaande systeem van partijfinanciering en -regulering in overwegende mate bepaalt en legitimeert, is een belangrijke reden om dit stelsel niet in zijn geheel over te nemen. Immers, Nederland kent een geheel andere democratische traditie. Eerder in deze notitie heb ik al uiteengezet waarom ik een Nederlandse versie van het «Parteiengesetz» niet wenselijk acht (zie paragraaf 2.4.). Ten aanzien van de partijsubsidiëring is dit feit één van de redenen waarom ik een soberder aanpak bepleit.

Meer in het algemeen biedt het Duitse model echter wel aanknopingspunten. In de eerste plaats noem ik de expliciete erkenning dat uit het belang van de politieke partijen voor het staatkundig bestel een zekere financiële medeverantwoordelijkheid van de rijksoverheid voortvloeit. Verder verdient de notie vermelding dat de financiering van politieke partijen gebaseerd moet zijn op een mengvorm van eigen inkomstenbronnen (contributies e.d.) en overheidssubsidies. Op die manier worden de partijen in staat gesteld hun functies adequaat te vervullen, zonder dat dit leidt tot te grote afhankelijkheid van grote geldschieters of de rijksoverheid.

3.4. Eigen inkomstenbronnen

Uit de door mij voorgestane mengvorm van eigen inkomsten en overheidsfinanciering vloeit voort dat het aandeel van de eigen inkomsten in de partijfinanciering op een geloofwaardig niveau blijft. Zoals al gesteld, moet worden voorkomen dat politieke partijen te zeer afhankelijk worden van overheidsfinanciering. Ook moet worden voorkomen dat politieke partijen verworden tot lege hulzen rondom kamerfracties, zonder enige binding met de samenleving. Met betrekking tot deze laatste notie zal ik nagaan in hoeverre zij als aanvullende subsidiegrondslag kan fungeren (zie paragraaf 3.11.).

Bij eigen inkomsten moet primair worden gedacht aan contributies van partijleden. Alternatieve inkomstenbronnen als giften en sponsorgelden

¹ Andere interessante systemen van partijfinanciering bestaan in Groot-Brittannië: namelijk geen overheidssubsidiëring en in de Verenigde Staten: onder strikte voorwaarden overheidsfinanciering van sommige verkiezingscampagnes en zeer verregaand stelsel van openbaarheid met betrekking tot giften. Voor de Nederlandse situatie zijn deze modellen echter minder relevant.

² Zie voor het Duitse model ook: Waarborg voor kwaliteit, 23.

zijn aanvaardbaar. Over daaraan te stellen voorwaarden vindt nog nadere gedachtenvorming plaats. In ieder geval zal ten aanzien van de bronnen van alle eigen inkomsten van de politieke partijen openbaarmaking en verantwoording moeten plaatsvinden.

Ik ben voornemens deze verplichting in het op te stellen wetsvoorstel subsidiëring politieke partijen op te nemen. Inzake de giften is daarin inmiddels voorzien: in het voorjaar van 1995 is een afspraak met de politieke partijen inzake zelfregulering van openbaarmaking van giften in werking getreden.

Ik acht het gewenst dat de wettelijke verplichting tot openbaarmaking en verantwoording van eigen inkomstenbronnen van politieke partijen ook gaat gelden voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Ik ben voornemens hierin door middel van een Rijkswet te voorzien.

3.5. Nadere uitwerking van het stelsel van subsidiëring

In de voorgaande paragrafen heb ik de belangrijkste contouren van het stelsel van partijfinanciering geschetst.

Ten aanzien van het stelsel van partijsubsidiëring is echter enige nadere uitwerking op zijn plaats. In dat verband rijzen de volgende vragen.

1. Moet de subsidiëring direct, dat wil zeggen gericht op de politieke partijen zelf, of indirect, dat wil zeggen gericht op aan de partijen gelieerde zelfstandige rechtspersonen zijn (paragraaf 3.6.)?
2. Moeten de subsidies het karakter van een volledig vrij te besteden «lump sum» (algemene uitkering) dragen of dient het om een doeluitkering te gaan (paragraaf 3.7.)?
3. Indien gekozen wordt voor een doeluitkering, hoe breed dient deze dan te zijn (paragraaf 3.8.)?
4. Welke juridische vorm dient het subsidiëringssysteem te krijgen (paragraaf 3.9.)?
5. Moet het systeem worden gebonden aan een vast budget (budgettering)(paragraaf 3.10.)?
6. Wat is de grondslag voor subsidieverlening? Alleen het zetelstal in de Tweede Kamer of ook dat in de Eerste Kamer (paragraaf 3.11.)?
7. In hoeverre dienen politieke partijen die hebben aangezet tot rassenhaat of rassendiscriminatie nog in aanmerking te komen voor overheidssubsidiëring (paragraaf 3.12.)?
8. In hoeverre moeten de andere overheidsfaciliteiten ten behoeve van politieke partijen (zendtijd op radio en televisie, fiscale privileges) worden aangepast (paragraaf 3.13.)?

3.6. Directe of indirecte subsidiëring?

De Commissie subsidiëring politieke partijen heeft op dit punt – mede als gevolg van interne verdeeldheid – geen eenduidig advies geformuleerd. Een deel van de Commissie meent dat, onder bepaalde voorwaarden ten aanzien van de financiële verantwoording, het subsidiebedrag direct aan de partijen kan worden uitgekeerd.

Een ander deel wenst dat een aan de desbetreffende politieke partij gelieerde stichting de subsidiegelden moet beheren.¹ De voorstanders van indirecte subsidiëring zien in de indirecte constructie een waarborg tegen ongewenste overheidsbemoeienis met de politieke partijen. De tegenstanders menen dat de afstand tussen de eigenlijke partijorganisatie en de gelieerde stichtingen feitelijk zo klein is geworden, dat van een fictief onderscheid kan worden gesproken. In het rapport van de Commissie wordt als specifiek argument nog genoemd dat de verwevenheid tussen de partijorganisatie in enge zin en het gelieerde scholings- en vormingsinstituut zo groot is en, vanwege de aard van zijn activiteiten,

¹ Ibidem, 49–50.

ook moet zijn, dat het niet zinvol is voor een dergelijk instituut vast te houden aan een onafhankelijke status.

Ik kan mij vinden in de argumenten van de voorstanders van een directe vorm van partijsubsidiëring. Politieke partijen zijn in mijn ogen mans genoeg om op verantwoorde wijze zelf subsidiegelden over gelieerde instellingen te verdelen. De overheid hoeft daarom niet over die partijen heen te grijpen. De argumenten contra een dergelijke vorm en dus voor indirecte subsidieverstreking blijken bovendien in de praktijk op een nogal fictief onderscheid gebaseerd te zijn en doen daarom geconstrueerd aan.

Tenslotte wijst ook de notie dat de rijksoverheid een medeverantwoordelijkheid heeft voor de positie van de politieke partijen in het staatsbestel, in de richting van directe subsidiëring.

3.7. Algemene uitkering of doeluitkering?

De Commissie subsidiëring politieke partijen heeft geadviseerd een brede doeluitkering in te stellen, waarbij voor de wetenschappelijke bureaus en politieke jongerenorganisaties echter afzonderlijke, indirecte, smalle doeluitkeringen zouden blijven bestaan (zie hiervoor ook paragraaf 3.8.). De brede doeluitkering zou in dit model uitsluitend worden gevoed door het budget van de subsidieregeling voor politieke scholing en vorming en de budgetten voor niet-structurele subsidieregelingen, maar zou wel voor verschillende activiteiten mogen worden aangewend. De Commissie verklaart zich nadrukkelijk tegen een «lump sum»-achtige uitkering. Bij een dergelijke figuur zouden er te weinig waarborgen bestaan dat de uitkering wordt gebruikt voor kwaliteitsverbetering bij de partijen. De Commissie vreest dat de verstrekte middelen dan zullen worden gebruikt voor het in stand houden van de partijorganisatie en voor de financiering van verkiezingscampagnes.

Het gevolg hiervan voor de politieke partijen is een te grote financiële afhankelijkheid van de overheid, zo meent de Commissie. Ook is de Commissie bij een algemene uitkering beducht voor onbeheersbaarheid van de subsidiestroom.¹

De argumenten van de Commissie tegen een algemene uitkering sluiten aan bij mijn pleidooi voor een gemengd financieringsmodel, waarbij evenwicht tussen de verschillende geldstromen bestaat. De figuur van de brede doeluitkering past het beste in een dergelijk gemengd model, omdat zij garanties biedt voor een selectieve aanwending van de overheidsmiddelen voor doelen die, gelet op de verhouding politieke partijen-overheid, subsidiabel zijn. Tegelijkertijd kan door middel van de brede doeluitkering indirect worden bewerkstelligd dat niet-subsidiabel geachte doelen, zoals de partijorganisatie in enge zin, uit andere inkomstenbronnen dan overheidssubsidies worden gefinancierd. Tenslotte sluit de figuur van de brede doeluitkering goed aan bij de systematiek die doorgaans bij overheidssubsidiëring wordt gehanteerd.

Het is in het licht van het voorgaande zinvol om in een toekomstige wettelijke regeling een limitatieve opsomming van activiteiten op te nemen, waarvoor de doeluitkering mag worden aangewend. De Commissie noemt in dit verband vier soorten activiteiten:

1. politieke scholing van kader en leden;
2. vorming van categoriale groepen leden (bijvoorbeeld vrouwen, leden van allochtone minderheidsgroeperingen en ouderen);
3. informatievoorziening aan leden over politieke vraagstukken (waaronder begrepen ontwikkelingen in de Tweede en Derde Wereld).
4. het onderhouden van contacten met zusterpartijen in het buitenland.²

¹ Ibidem, 24.

² Ibidem, 64.

Ik ben voornemens het advies van de Commissie op het punt van de limitatieve opsomming van subsidiabele activiteiten te volgen. De exacte omschrijving van deze activiteiten komt bij het opstellen van een wetsvoorstel aan de orde.

Zoals ik verderop in deze notitie nader uiteen zal zetten, is het mijn bedoeling om in ieder geval ook het subsidiebudget voor de wetenschappelijke bureaus in de brede doeluitkering op te nemen. Dat betekent dat de werkzaamheden van deze bureaus aan de opsomming moeten worden toegevoegd.

Hetzelfde geldt voor de politieke jongerenorganisaties (zie hiervoor ook paragraaf 3.8.).

Bijzondere aandacht behoeft de vraag of verkiezingscampagnes voor subsidiëring in aanmerking moeten komen. Een bezwaar hiertegen is de verdere toeneming van de afhankelijkheid van de overheid op een wel heel essentieel onderdeel van het functioneren van politieke partijen. Een voordeel zou daarentegen kunnen zijn dat een dergelijke subsidiëring bijdraagt aan het effectief presenteren van verschillende inhoudelijke alternatieven, waaruit de kiezer kan kiezen. Hiermee wordt de betekenis van het kiesrecht geaccentueerd. In deze afweging heb ik nog geen finaal standpunt ingenomen.

3.8. De breedte van de brede doeluitkering

Zoals al vermeld, bepleitte de Commissie subsidiëring politieke partijen een brede doeluitkering, waarin uitsluitend het budget van de subsidie-regeling voor politieke vormings- en scholingsactiviteiten alsmede die van niet-structurele subsidie-regelingen opgaan. De Commissie adviseert om voor wetenschappelijke bureaus en politieke jongerenorganisaties afzonderlijke smalle doeluitkeringen in stand te houden. Daarbij beroept men zich ten aanzien van de wetenschappelijke bureaus op de, uit de specifieke aard van de activiteiten van deze bureaus voortvloeiende, noodzaak van onafhankelijkheid ten opzichte van de moederpartij. Deze onafhankelijke positie zou in gevaar komen wanneer de wetenschappelijke bureaus financieel afhankelijk van de moederpartij zouden worden. Voor de politieke jongerenorganisaties hanteert de Commissie ongeveer eenzelfde argumentatie.¹

Ik acht de argumenten van de Commissie subsidiëring politieke partijen voor een volstrekte status aparte van de wetenschappelijke bureaus niet in alle opzichten overtuigend. De wetenschappelijke bureaus leveren een belangrijke bijdrage aan het publieke debat. Voor de politieke partijen is die bijdrage van groot belang, omdat zij wordt geleverd vanuit een verwante politieke achtergrond. Op die manier zijn de politieke partijen niet alleen in staat adequaat deel te nemen aan het publieke debat, maar kunnen zij bovendien direct profiteren van de uitkomsten ervan, bijvoorbeeld voor hun programmatische werkzaamheden. Deze benadering pleit ervoor de huidige smalle doeluitkeringen voor politiek-wetenschappelijke bureaus, politieke scholings- en vormingsactiviteiten en politieke jongerenorganisaties te integreren in één brede doeluitkering.

Hoewel ik er op vertrouw dat de partijorganisaties het belang van een goed functionerend wetenschappelijk bureau inzien en een redelijk deel van de subsidiegelden daarvoor zullen bestemmen, acht ik het gewenst om in de wettelijke regeling een bepaling op te nemen, waarin van de gesubsidieerde politieke partijen wordt verlangd zorg te dragen voor een evenwichtige verdeling van de subsidiegelden over de subsidiabele activiteiten. Een dergelijke wettelijk te regelen zorgplicht is, vanwege hun

¹ Ibidem, 51–53.

meer zelfstandige positie, met name denkbaar ten aanzien van de wetenschappelijke bureaus en de politieke jongerenorganisaties.

In de afgelopen jaren is geleidelijk het inzicht gegroeid dat de subsidiëring van politieke jongerenorganisaties een grotere verwantschap vertoont met de subsidiëring van politieke partijen en politieke instituten dan met die van de jeugdorganisaties op grond van de Welzijnswet. Dit inzicht heeft geleid tot de overdracht van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport aan dat van Binnenlandse Zaken. De subsidiëring van politieke jongerenorganisaties is daarmee een taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken geworden. Het ligt dan ook voor de hand ook deze geldstroom te integreren in een brede doeluitkering. De positie van de meeste politieke jongerenorganisaties wijkt namelijk niet wezenlijk af van die van de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen. In beide gevallen betreft het onafhankelijke organisaties die feitelijk en soms ook formeel met de eigenlijke partijorganisatie zijn verbonden. Zoals al opgemerkt zou de wettelijk te regelen zorgplicht van de politieke partijen voor bepaalde gelieerde instituten en organisaties ook kunnen gelden voor politieke jongerenorganisaties.

De Commissie subsidiëring politieke partijen stelde voor om de niet-structurele subsidiestromen, i.c. die voor Algemene Vorming en Scholing Politiek Kader in Midden- en Oost-Europa en uit het budget van de Nationale commissie voorlichting en bewustwording ontwikkelingssamenwerking (NCO), te beëindigen en op te nemen in de brede doeluitkering. Ten aanzien van de NCO-subsidies oppert de NCO als bezwaar dat deze subsidieverstrekking een politiek-inhoudelijke toetsing impliceert, die strijdig zou zijn met de onafhankelijkheid van politieke partijen ten opzichte van de overheid.¹ Ten aanzien van de Subsidie-regeling Algemene Vorming en Scholing Politiek Kader Midden- en Oost-Europa adstrueert de Commissie haar standpunt met enkele argumenten. Deze subsidiëring zou de partijen tot instrumenten van regeringsbeleid maken, terwijl zij bovendien zou neerkomen op bemoeienis van de Nederlandse rijksoverheid met de interne aangelegenheden van andere landen.²

Ik volg de Commissie op dit punt niet. Het bezwaar dat aan de politiek-inhoudelijke toetsing van de NCO-projecten zou zijn verbonden, is naar mijn mening te zwaar aangezet. Het betreft hier een algemeen-inhoudelijke toetsing die ook op andere bij de NCO ingediende projectvoorstellen wordt toegepast. Van aantasting van de onafhankelijke positie van politieke partijen die, via gelieerde instituten, dergelijke projectvoorstellen indienen bij de NCO, is dan ook geen sprake. Ook de bezwaren van de Commissie tegen de Subsidieregeling Algemene Vorming en Scholing Politiek Kader Midden- en Oost-Europa onderschrijf ik niet.

De kwalificatie «instrumenten van regeringsbeleid» acht ik in dit geval overdreven, gelet op de nogal globale aard van de inhoudelijke toetsing door mijn departement van de ten behoeve van deelname aan deze regeling ingediende begrotingen. Op een hoger abstractieniveau is het juist dat deze subsidieregeling past in het Nederlandse beleid inzake de ondersteuning van Midden- en Oost-Europa. Dat geldt echter evenzeer voor bijvoorbeeld de Subsidieregeling politiek-wetenschappelijke instituten en het regeringsbeleid inzake de positie van politieke partijen in het staatsbestel, zonder dat daardoor de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen als instrumenten van regeringsbeleid worden aangemerkt.

Integratie van deze subsidiestromen in de brede doeluitkering is niet haalbaar, zolang zij zo nadrukkelijk als thans het geval is als een onderdeel van een andersoortige geldstroom worden beschouwd. Bovendien betreft

¹ Ibidem, 50, 56.

² Ibidem, 26–27.

het hier in meer (NCO-subsidies) of mindere mate (Midden- en Oost-Europa) incidentele subsidiestromen.

Wanneer evenwel de Subsidieregeling Algemene Vorming en Scholing Politiek Kader Midden- en Oost- Europa een structureel karakter zou krijgen of nogmaals voor een aantal jaren zou worden verlengd, kan echter worden overwogen haar te integreren in de brede doeluitkering.

Een afzonderlijk aandachtspunt bij de figuur van de brede doeluitkering betreft de controle op de juiste besteding van de verstrekte subsidiegelden. Ik acht het gewenst om naast de al bestaande intensieve rechtmatigheidscontrole op basis van de jaarrekening, meer dan thans het geval is, een zekere doelmatigheidscontrole in te voeren. In dat verband denk ik aan een verplichting voor de politieke partijen inhoudelijke verslagen omtrent de gesubsidieerde activiteiten aan mij te overleggen. Deze activiteitenverslagen zullen vervolgens openbaar worden gemaakt.

3.9. Juridische grondslag

Eerder in deze notitie is al gesteld dat op grond van de Algemene wet bestuursrecht structurele subsidies een formeel-wettelijke grondslag behoeven. Dat betekent dat ik voornemens ben om aan de hand van de uitkomsten van de discussie met betrekking tot deze notitie een wetsvoorstel inzake subsidiëring van politieke partijen op te stellen.

3.10. Budgettering

De vigerende subsidieregelingen inzake politieke instituten zijn open-einderegelingen. Omwille van de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven zijn de afgelopen jaren de meeste open-einderegelingen gebudgetteerd. Voor mijn ambtsvoorganger was dit een reden om te streven naar budgettering van de subsidieregelingen inzake politieke instituten. Daarnaast speelde de voorbeeldfunctie van «de politiek» een rol. Ik heb in eerste instantie dit beleidsvoornemen overgenomen, maar heb u bij de behandeling van de begroting van mijn departement voor 1995 een heroverweging in het vooruitzicht gesteld.

Deze heroverweging heeft ertoe geleid dat ik vasthoud aan budgettering voor de periode tussen twee kamerverkiezingen. Dat betekent dat als gevolg van afsplitsing van kamerfracties ontstane politieke partijen een subsidiebedrag ontvangen dat ten hoogste gelijk is aan een qua zeteltal evenredig deel van het door de ongesplitste groepering ontvangen subsidiebedrag. De uitslag van kamerverkiezingen zal wel kunnen blijven leiden tot enige schommeling in het budget, omdat ik het zeteltal in de Tweede Kamer wil blijven hanteren als grondslag voor de subsidieverlening, zonder daarbij uit te gaan van een vast budget. Door enige wijziging aan te brengen in de uitwerking van de systematiek van de verdeelsleutel, is het mijns inziens mogelijk de marges voor dergelijke schommelingen te beperken. Ik denk daarbij aan het vervangen van de in de bestaande regelingen bestaande regressieve systeem voor het te ontvangen bedrag per zetel door een stelsel met een gelijk bedrag per zetel. Het vaste basisbedrag per groepering blijft gehandhaafd.

3.11. Grondslag voor subsidieverlening

De huidige subsidieregelingen inzake politieke instituten kennen als subsidiëringgrondslag het zeteltal van de betrokken politieke groepering in de Tweede Kamer. De zetelverdeling in de Tweede Kamer is immers het resultaat van de enige directe verkiezingen voor een vertegenwoordigend lichaam op nationaal niveau. Zij is de meest zuivere uitdrukking van de onderlinge krachtsverhoudingen tussen de partijen en kan daarom het

beste als verdeelsleutel voor de subsidiegelden fungeren. De Commissie subsidiëring politieke partijen wil deze subsidiegrondslag nadrukkelijk niet wijzigen.¹

Ik ben voornemens op één punt wel een wijziging in de subsidiëeringsgrondslag aan te brengen. Ofschoon ik op zich de gangbare opvatting deel dat de zetelverdeling in de Tweede Kamer de meest geëigende verdeelsleutel is, is er een situatie denkbaar dat ook vertegenwoordiging in de Eerste Kamer een reden voor subsidieverlening zou kunnen zijn. Dat betreft de omstandigheid waarin een politieke groepering wel in de Eerste Kamer, maar niet in de Tweede Kamer is vertegenwoordigd. In het jongste verleden is dat met de CPN het geval geweest. Ik stel voor om voor dergelijke gevallen ook het zeteltal in de Eerste Kamer als subsidiegrondslag te beschouwen.

De Commissie subsidiëring politieke partijen stelde voor om bij wijze van aanvullende grondslag voor subsidieverlening de hoogte van het te verstrekken subsidie te koppelen aan de verworven eigen inkomsten voor hetzelfde doel.² Dit z.g. «matching funds»-systeem is in de vigerende ministeriële regelingen inmiddels, vanwege lastige uitvoeringsproblemen, afgeschaft. Herinvoering acht ik onwenselijk.

Wel ben ik bereid na te gaan in hoeverre een andersoortig aanvullend criterium kan worden geformuleerd, waarmee wordt voorkomen dat politieke partijen die weinig meer inhouden dan een aan een kamerfractie gelieerde lege huls, in aanmerking komen voor subsidiëring.

3.12. Subsidiëring van politieke partijen die hebben aangezet tot rassenhaat of rassendiscriminatie

De Commissie subsidiëring politieke partijen deed het voorstel om een partij het recht op subsidie te ontfangen zodra:

- a. deze partij door de rechter bij onherroepelijk vonnis is verboden en ontbonden op grond van art. 15 boek II BW, dan wel
- b. deze partij door de rechter wegens rassendiscriminatie is veroordeeld op basis van art. 137c jo. art. 51 Sr. In het laatste geval zou het recht op subsidie voor een periode van vier jaar vervallen. Een en ander zou in de wet subsidiëring politieke partijen of in de strafwet moeten worden geregeld.³

Over deze voorstellen merk ik het volgende op.

Ad a. Als een instituut is ontbonden door de rechter kan het per definitie geen subsidie meer ontvangen.

Het is daarom niet nodig hierover een expliciete bepaling in de subsidiëeringswet op te nemen. Overigens is de vraag op zijn plaats wat de feitelijke betekenis van art. 15 boek II BW is.

Deze is zeer beperkt, omdat het hier een dusdanig zware ingreep betreft dat hij alleen in extreme gevallen door de rechter zal worden opgelegd. Dit pleit ervoor om mogelijkheden voor alternatieve maatregelen serieus in overweging te nemen.

Ad b. Voor deze maatregel is wel een expliciete verankering in de formele wet nodig. Zij is inhoudelijk niet zonder betekenis, hoewel ook hiervoor geldt dat het feitelijke effect niet zo groot is als wel wordt gedacht.

In de eerste plaats pleegt een strafrechtelijk vonnis zich eerder tegen natuurlijke personen dan tegen rechtspersonen te richten. En voorts is het ook hier mogelijk – meer nog dan bij het voorstel sub a – dat ingeval van

¹ Ibidem, 65.

² Ibidem, 54.

³ Ibidem, 60.

stopzetting van subsidiëring van een strafrechtelijk veroordeelde politieke partij, een nieuwe politieke partij wordt opgericht, ofschoon een dergelijke (rechts)opvolger natuurlijk vanwege hetzelfde delict kan worden veroordeeld.

Afgezien van deze praktische bezwaren is het niet denkbeeldig dat tegen voorstel sub b ook nog meer principiële bezwaren zullen worden ingebracht (bijv. in de sfeer van de proportionaliteit, het tweetraps-wettelijke stelsel van veroordeling en pas daarna ontbinding). Daartegenover staat echter de verplichting die Nederland op grond van art. 2, eerste lid, sub b, van het CERD (Convention on elimination of racial discrimination)-verdrag heeft, om «rassendiscriminatie (...) niet te zullen aanmoedigen, verdedigen of steunen».

Na overleg met de ministers van Justitie en van OCW luidt mijn standpunt dat een deel van de genoemde bezwaren kan worden overvaren door in de wettelijke regeling voor partijsubsidiëring te bepalen dat indien een politieke partij onherroepelijk is veroordeeld op grond van de artikelen 137c–g juncto artikel 51 WvSr, automatisch de subsidie en de zendtijd wordt gekort/ingetrokken. De korting/intrekking van deze overheidsfaciliteiten dient een reëel effect te hebben en moet proportioneel zijn ten opzichte van het gepleegde feit. De wijze waarop de korting/intrekking met inachtneming hiervan wordt opgelegd, kan op verschillende manieren worden ingevuld. Gedacht kan worden aan het van rechtswege ontnemen van de subsidie en zendtijd voor een bepaalde tijdsduur indien de partij op grond van de hiervoor genoemde artikelen is veroordeeld tot een bepaalde minimum boete. Ook kan de tijdsduur van korting/intrekking van de subsidie en zendtijd gekoppeld worden aan de hoogte van de strafrechtelijk opgelegde boete. Over deze invulling zullen bij de voorbereiding van de benodigde wetgeving nadere beslissingen moeten worden genomen.

3.13. Andere overheidsfaciliteiten

Het betreft hier met name de regeling inzake zendtijd op radio en televisie voor politieke partijen en de fiscale privileges. De belangrijkste voorstellen van de Commissie subsidiëring politieke partijen op dit vlak behelzen een regeling inzake de openbaarmaking van giften en het scheppen van een mogelijkheid om politieke partijen die wegens rassendiscriminatie door de rechter zijn ontnomen de toegang tot de ether te ontzeggen.¹ Beide voorstellen worden elders in deze notitie behandeld: in paragraaf 3.4. respectievelijk 3.12.

Verder kan de vraag worden gesteld in hoeverre de vigerende zendtijd-regeling voor politieke partijen de partijen nog voldoende ruimte biedt om, met name in verkiezingstijd, op een effectieve manier met de kiezers te communiceren. Meer zendtijd in prime time, ook zendtijd op de commerciële netten, andere vormen dan de klassieke propagandapraatjes van één partij, verdienen in dat verband serieuze aandacht.

Hoofdstuk 4. Conclusies

1. De laatste decennia is de positie van de politieke partijen in het staatsbestel veranderd. De integratiefunctie van de partijen staat onder druk als gevolg van de ontzuiling en de deels daarmee samenhangende afnemende betekenis van de klassieke belangenorganisaties. Het einde van dit veranderingsproces is nog niet in zicht. Dit veranderingsproces manifesteert zich ook in een steeds groter wordende groep zwevende kiezers en een teruglopend ledental bij de meeste politieke partijen. De positie van de partijen in het politieke systeem blijft echter onmisbaar.

¹ Ibidem, 41–47, 60.

2. De politieke partijen blijken tot nu toe over het algemeen redelijk in staat zich aan te passen aan de veranderingen met betrekking tot hun positie in het staatsbestel. Verwacht mag worden dat dit ook in de toekomst het geval zal zijn. Verdergaande regulering met betrekking tot de positie van politieke partijen is daarom niet nodig. In voorwaardenschepende zin is een meer expliciete erkenning van de rol van de overheid echter wel gewenst.

3. Om de politieke partijen in staat te stellen om, ondanks teruglopende eigen inkomsten, hun taak ook in de toekomst naar behoren te vervullen, is een verhoging van het niveau van de overheidssubsidiëring gewenst.

4. Het stelsel van partijsubsidie dient een wettelijke grondslag te krijgen. Een daartoe strekkend wetsvoorstel zal in procedure worden gebracht.

5. Het stelsel gaat uit van directe subsidie aan de partijen. Het onderscheid tussen de partijen en aan hen gelieerde instituten is zozeer een fictie geworden, dat het klassieke argument tegen directe subsidie (de onafhankelijke positie van politieke partijen) als achterhaald moet worden beschouwd. De politieke partijen zijn mans genoeg om zelf het subsidiegeld op een verantwoorde wijze te verdelen over de verschillende subsidiabele activiteiten, zij het dat het gewenst is om voor bepaalde activiteiten (wetenschappelijke bureaus, politieke jongerenorganisaties) toch zekere waarborgen binnen de structuur van de brede doeluitkering te creëren. Directe subsidie sluit bovendien beter aan op de expliciete erkenning van de voorwaardenschepende rol van de overheid met betrekking tot de positie van politieke partijen in het staatsbestel.

6. Het stelsel is voorts gebaseerd op de figuur van de brede doeluitkering. De partijen ontvangen een bepaald bedrag aan subsidie dat zij, met inachtneming van bepaalde voorwaarden (zie ook conclusie 5), naar eigen inzicht mogen aanwenden voor een limitatief aantal in de wet nader te omschrijven activiteiten.

Deze activiteiten omvatten in ieder geval politieke scholing en vorming, politiek-wetenschappelijk werk, informatievoorziening aan leden, en het onderhouden van internationale contacten. De subsidie van verkiezingscampagnes is een bijzonder aandachtspunt, waarover ik nog geen finaal standpunt heb ingenomen. De partijen brengen jaarlijks een inhoudelijk verslag uit over de door hen gepleegde gesubsidieerde activiteiten.

7. De brede doeluitkering wordt gevoed door de budgetten van de huidige regelingen voor politieke vormings- en scholingsactiviteiten, politiek-wetenschappelijke instituten en politieke jongerenorganisaties.

Indien zou worden overwogen de Subsidieregeling Algemene Vorming en Scholing Politiek Kader Midden- en Oost-Europa een structureel karakter te geven, ligt het voor de hand ook het met deze regeling gemoeide budget in de brede doeluitkering te laten vloeien.

8. De brede doeluitkering wordt voor de periode tussen twee kamerverkiezingen in gebudgetteerd. Voor het overige wordt de verdeelsleutel dusdanig aangepast dat de hoogte van het met de uitkering gemoeide budget minder gevoelig wordt voor bepaalde effecten van verkiezingsuitslagen.

9. De subsidiegrondslag wordt in beginsel het zetelstal van een politieke partij in de Tweede Kamer. Indien een partij niet in de Tweede Kamer, maar wel in de Eerste Kamer is vertegenwoordigd, wordt het zetelstal in de Eerste Kamer als subsidiegrondslag gehanteerd.

BIJLAGE 1**OVERZICHT VAN DE HUIDIGE SUBSIDIES AAN POLITIEKE INSTITUTEN**

A. Maximale subsidiebedragen op grond van de «Subsidieregeling politiek-wetenschappelijke instituten» voor 1995 (op grond van de bedragen voor 1994)

– PvdA	(37)	f 535 676,–
– CDA	(34)	f 515 762,–
– VVD	(31)	f 495 848,–
– D66	(24)	f 434 478,–
– GL	(5)	f 211 435,–
– AOV	(5)	f 211 435,–
– CD	(3)	f 183 245,–
– RPF	(3)	f 183 245,–
– SGP	(2)	f 169 150,–
– GPV	(2)	f 169 150,–
– SP	(2)	f 169 150,–
– U 55+	(1)	f 155 055,–

De fractie-Hendriks heeft voor 1995 geen subsidieverzoek ingediend.

B. Maximale subsidiebedragen op grond van de «Subsidieregeling politieke vormings- en scholingsactiviteiten» voor 1995 (op grond van de bedragen voor 1994)

– PvdA	(37)	f 610 997,–
– CDA	(34)	f 581 900,–
– VVD	(31)	f 552 803,–
– D66	(24)	f 465 524,–
– GL	(5)	f 155 179,–
– AOV	(5)	f 155 179,–
– CD	(3)	f 116 385,–
– RPF	(3)	f 116 385,–
– SGP	(2)	f 96 988,–
– GPV	(2)	f 96 988,–
– SP	(2)	f 96 988,–
– U 55+	(1)	f 77 591,–

De fractie-Hendriks heeft voor 1995 geen subsidieverzoek ingediend.

C. Maximale subsidiebedragen in 1995 op grond van de
«Subsidieregeling Algemene Vorming en Scholing Politiek Kader in
Midden- en Oost-Europa» per partij.

– PvdA	(37)	f 400 233,–
– CDA	(34)	f 371 633,–
– VVD	(31)	f 343 033,–
– D66	(24)	f 276 300,–
– GL	(5)	f 95 167,–
– AOV	(5)	f 95 167,–
– CD	(3)	f 76 100,–
– RPF	(3)	f 76 100,–
– SGP	(2)	f 66 567,–
– GPV	(2)	f 66 567,–

De SP, de Unie 55+ en de fractie-Hendriks hebben voor 1995 geen
subsidieverzoeken ingediend.

BEKNOPT OVERZICHT VAN DE BINNENGEKOMEN REACTIES OP DE NOTITIE «POSITIE EN SUBSIDIERING POLITIEKE PARTIJEN»

A. Politieke partijen

1. PvdA

Het partijbestuur van de PvdA stemt in met het uitgangspunt van de notitie om te komen tot een «lump-sum»-financiering van politieke partijen. Deze instemming betreft ook de directe subsidieverstrekking aan de partijen. Deze moeten in staat worden geacht zelf verantwoordelijkheid te dragen voor een evenwichtige verdeling van de subsidiegelden. Voor de PvdA wordt daarbij gedacht aan langlopende overeenkomsten met de neveninstellingen.

Het bestuur deelt verder het uitgangspunt dat goed functionerende politieke partijen essentieel zijn voor een vitale democratie. Uit dit uitgangspunt volgt dat – gelet op de steeds hogere eisen die aan de partijen worden gesteld – en het ontbreken van reële acceptabele alternatieve financieringsbronnen, overheidssubsidiëring noodzakelijk is. Het PvdA-partijbestuur verzoekt nogmaals te overwegen of het huidige niveau van subsidiëring toereikend is.

2. CDA

Bij de reactie van het DB van het CDA zijn de besturen van de gelieerde instellingen betrokken.

Het CDA kan instemmen met de schets van de toestand van de politieke partijen. Gesignaleerd wordt dat er een tegenstelling bestaat tussen het bloeiende burgerschap in het algemeen en het minder florerende, meer specifieke staatsburgerschap, onder meer blijkend uit teruglopende ledentallen bij de meeste partijen. De integratiefunctie dreigt hierdoor in gevaar te komen. Dit gevaar wordt in de notitie onvoldoende scherp onderkend. Volgens het CDA zou in de zorg voor de integratiefunctie de belangrijkste reden voor overheidszorg door middel van subsidiëring moeten zijn gelegen.

De in de notitie als argument ten gunste van een brede doeluitkering aangevoerde fictie van de zelfstandigheid van smalle specifieke uitkeringen wordt door het CDA niet als zodanig gezien.

Het CDA vraagt om een meer fundamentele benadering van het optredende functieverlies van de politieke partijen. Daarbij wordt voorgesteld andere participatiemechanismen (inspraak, publieke debatten, referendum) minder dominant te laten zijn.

Het beginsel van directe subsidiëring wordt door het CDA gesteund. Als het ledental van de partijen blijft dalen, dient de hoogte van het subsidie-budget opnieuw te worden bekeken.

Het CDA heeft twijfels bij de brede doeluitkering: gevreesd wordt dat – zeker bij een gelijkblijvend totaal-budget – de wetenschappelijke instituten gedupeerd zullen worden. Per saldo kan men echter niettemin instemmen met de brede doeluitkering.

Ten aanzien van de politieke jongerenorganisaties bepleit het CDA overdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport naar dat van Binnenlandse Zaken en een andere, meer op continuïteit gerichte, subsidiëringssystematiek.

De afzonderlijke regeling inzake ondersteuning van zusterpartijen in Midden- en Oost-Europa dient te worden verlengd en moet door het ministerie van Buitenlandse Zaken worden uitgevoerd.

Het CDA is niet voor het subsidiëren van verkiezingscampagnes. Men ziet meer in subsidiëring van ledenwerving. Verder bepleit het CDA een Europese bekostigingsregeling ten bate van Europese politieke partijen en een koppeling van het subsidiebedrag aan eigen inkomsten op 50/50-basis.

3. VVD

Het HB van de VVD staat op het standpunt dat politieke partijen in principe zichzelf moeten kunnen bedruipen. Specifieke activiteiten, zoals scholings- en vormingswerk, kunnen echter voor overheidssubsidiëring in aanmerking komen. De VVD is daarom voorstander van indirecte subsidiëring, waarbij per activiteit een afzonderlijke regeling bestaat; een ander op grondslag van een formele wet. Zij is derhalve tegen een brede doeluitkering.

De VVD is evenmin voorstander van verhoging van het subsidiebudget. Een dergelijke verhoging wordt in deze tijd ongepast geacht. Over de ontwikkelingen met betrekking tot de subsidiëring van politieke jongerenorganisaties wordt men graag geïnformeerd.

4. D66

Het hoofdbestuur van D66 steunt de voorgestelde overgang van indirecte naar directe subsidiëring. Ten aanzien van de idee van de brede doeluitkering werd eerder het standpunt ingenomen dat afzonderlijke subsidiëring van de wetenschappelijke bureaus wenselijk zou zijn. Bij nader inzien behoeft integratie van ook deze geldstroom in een «lump-sum» geen problemen op te leveren. D66 acht het te billijken dat voor de politieke jongerenorganisaties en het scholings- en vormingswerk in Midden- en Oost-Europa afzonderlijke geldstromen blijven bestaan.

De beoogde hoogte van het budget acht D66 onvoldoende. De essentiële intermediaire rol van politieke partijen brengt een hoger bedrag met zich mee.

Hoewel D66 geen bezwaren tegen sponsoring heeft, heeft zij die wel ten aanzien van financiële afhankelijkheid van sponsors. Van deze inkomstenbron moet en kan derhalve niet te veel worden verwacht.

D66 is tegenstander van de voorgestelde subsidiëring van verkiezingscampagnes. De financiering van deze campagnes acht men geen overheidstaak.

Tenslotte vraagt D66 zich af of de invoering van het voorgestelde subsidiëringssysteem zal leiden tot herverdelingseffecten. Men neemt aan dat dit niet het geval is, maar ziet die aanname graag bevestigd.

5. GroenLinks

GroenLinks steunt de voorgestelde wijziging van de subsidiëringssystematiek. Verkiezingscampagnes wil men echter uitgesloten zien van subsidiëring. GroenLinks heeft een voorkeur voor een indirecte verhoging van het voor de partijen beschikbare budget in de vorm van meer zendtijd voor politiek debat en fondsen voor vernieuwende initiatieven.

6. RPF

De RPF is het eens met de in de notitie gegeven analyse. De conclusie dat het huidige niveau van overheidssubsidiëring voldoende zou zijn, wordt echter onvoldoende onderbouwd. De RPF ziet het huidige subsidie-niveau veeleer als een gegeven.

Zowel directe subsidiëring als een brede doeluitkering worden afgewezen. Men vreest dat bepaalde activiteiten bij de voorgestelde systematiek in de knel komen.

De RPF staat terughoudend ten opzichte van het openen van de mogelijkheid financiële sancties te treffen tegen partijen die hebben aangezet tot rassenhaat of discriminatie. Men vreest dat er wat dit betreft ook andere criteria kunnen worden gehanteerd dan de genoemde.

7. CD

Geen reactie ontvangen.

8. Senioren 2000

Senioren 2000 zijn voorstander van subsidiëring volgens het huidige systeem. Directe subsidiëring door middel van een brede doeluitkering wordt door hen afgewezen. Partijen die aanzetten tot rassenhaat en discriminatie dienen van overheidssubsidiëring te worden uitgesloten.

9. SGP

De reactie van het hoofdbestuur van de SGP wordt gedeeld door het bestuur van de Stichting Voorlichtings- en Vormingscentrum van deze partij. Het wetenschappelijk bureau, de Guido de Brèsstichting heeft een afzonderlijke reactie doen toekomen (zie onder B).

De SGP kan zich vinden in de hoofdlijnen van de notitie. Van belang acht zij het dat partijen investeren in betrokkenheid van de burgers bij de politiek, met name door middel van het lidmaatschap van een politieke partij. De SGP stelt daarom voor het ledental als aanvullend criterium te hanteren bij de subsidieverstekking.

De idee van de brede doeluitkering wordt gesteund. Onduidelijk is het voor de SGP waar de te stellen voorwaarden bij de subsidieverstreking precies betrekking op hebben. Betreft het inhoudelijke criteria of gaat het om voorschriften voor de door de partij bij de verdeling van subsidie-gelden toe te passen verdeelsleutel?

De SGP bepleit nader onderzoek met betrekking tot het opnemen van de subsidiëring van politieke jongerenorganisaties in de brede doeluitkering. Zij is voorstander van een dergelijke integratie. De SGP is daarentegen tegenstander van sponsoring door het bedrijfsleven. Ook ten aanzien van subsidiëring van verkiezingscampagnes heeft men twijfels. De SGP is op dit vlak voor de variant waarbij in het verkiezingsjaar een extra subsidie-bedrag uitgekeerd dient te worden.

10. GPV

Op het vlak van de analyse meent het GPV dat de conclusie dat partijen in hun functioneren deel uitmaken van het publieke domein, onvoldoende recht doet aan de directe verbondenheid van partijen met het particuliere

domein. Het GPV benadrukt in zijn reactie sterk de blijvende onafhankelijkheid van politieke partijen ten opzichte van de overheid.

Het voorgaande neemt niet weg dat het GPV kan instemmen met bepaalde vormen van (financiële) overheidsbemoeienis. De idee van de brede doeluitkering wordt door het GPV gesteund. Wel is men bevreesd voor een versnippering van subsidiegelden als bij een gelijk blijvend subsidiebudget het aantal subsidiabele activiteiten wordt vergroot. Een verhoging van dit budget ware wenselijk.

Met betrekking tot de subsidiëring van politieke jongerenorganisaties wordt opgemerkt dat subsidiëring door het ministerie van Binnenlandse Zaken, vanwege onvrede over de vigerende subsidiëringssystematiek, zeer wel bespreekbaar kan zijn. Binnen het GPV behoeft een en ander nog nadere bespreking met het GPJC (de jongerenorganisatie).

Het GPV meent dat het treffen van financiële sancties tegen partijen die zich schuldig maken aan het aanzetten tot rassenhaat of rassendiscriminatie een lastige materie is. Men vreest voor precedentwerking, hetgeen ertoe kan leiden dat ook andere gedragingen worden bestraft met sancties op het vlak van overheidsfaciliteiten. Het lijkt het verbond met name moeilijk op dit vlak een goede begrenzing te vinden.

11. SP

De SP is voorstander van een direct systeem van subsidiëring en een brede doeluitkering. Ook kan zij instemmen met de voorgestelde wettelijke grondslag. Het huidige niveau van overheidssubsidiëring is volgens de SP voldoende.

De SP steunt de gedachte om een aanvullend subsidiëringscriterium in de vorm van het ledental aan de systematiek toe te voegen. Zij bepleit grote terughoudendheid bij het aanboren van alternatieve inkomstenbronnen als giften en sponsorgelden.

12. AOV

Geen reactie ontvangen.

13. U55+

Geen reactie ontvangen.

B. Scholings- en vormingsinstituten

D66 (Opleidingscentrum)

Het opleidingscentrum van D66 is tegen budgettair-neutrale invoering van een brede doeluitkering. Gevreesd wordt dat dit ten koste zal gaan van het politiek scholings- en vormingswerk en de politiek-wetenschappelijke activiteiten.

C. Wetenschappelijke bureaus

1. De gezamenlijke politiek-wetenschappelijke instellingen van CDA, PvdA, VVD, D66, GroenLinks, RPF, Senioren 2000, SGP en Unie 55+

De instellingen hebben grote bezwaren tegen de gevoerde procedure. Als direct belanghebbenden wensen zij krachtens het bestuursrecht direct te worden gehoord.

Daarnaast hebben de instellingen ook inhoudelijke bezwaren tegen de notitie. Deze bezwaren betreffen het voornemen een stelsel van directe subsidiëring en een brede doeluitkering in te voeren.

In de eerste plaats constateren de instellingen dat de voorstellen principieel afwijken van de begin jaren '70 overeengekomen uitgangspunten voor partijfinanciering. Het betreft hier echter geen afwijking ten goede.

Zo vrezen de instellingen financieel afhankelijk van hun moederpartij te worden, hetgeen – zo stellen zij – zeker zal leiden tot verlies van hun wetenschappelijke onafhankelijkheid. Het gevolg hiervan is ondermeer maatschappelijk functieverlies.

De instellingen zijn verder beducht voor de grote financiële onzekerheid die inherent is aan de voorgestelde opzet. De continuïteit van veel onderzoeksprogramma's zal daardoor in gevaar komen. Men wijst erop dat het gevaar reëel is dat de instellingen – gelet op de financiële problemen van veel politieke partijen – als sluitpost zullen worden beschouwd.

Een ander nadeel van de voorstellen is dat de mogelijkheden voor controle op de besteding van de subsidiegelden geringer zal zijn.

2. SGP (Guido de Bresstichting)

De stichting is het oneens met de gevolgde procedure. De instituten hadden direct moeten worden gehoord en niet via de moederpartij.

Voorts worden enkele inhoudelijke bezwaren tegen de brede doeluitkering genoemd. Deze bezwaren komen overeen met die uit de gezamenlijke reactie van de wetenschappelijke bureaus.

D. Overige reacties

Vereniging van plaatselijke politieke groeperingen (VPPG)

De VPPG is voorstander van het handhaven van de bestaande systematiek, maar wil ook gemeentelijke en provinciale politieke groeperingen onder de werkingssfeer van de subsidieregelingen brengen.