

Vergaderjaar 1997–1998

25 704

Regeling van de subsidiëring van politieke partijen (Wet subsidiëring politieke partijen)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 september 1997 en het nader rapport d.d. 22 oktober 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 mei 1997, no. 97.002264, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot regeling van de subsidiëring van politieke partijen (Wet subsidiëring politieke partijen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 mei 1997, nr. 96.002264, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 september 1997, nr. W04.97.0256, bied ik u hierbij aan.

1. Een belangrijke drijfveer voor het wetsvoorstel is dat de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht een wettelijke regeling vergt. Volgens de toelichting is het belangrijkste doel van het wetsvoorstel gelegen in de instandhouding en zo mogelijk versterking van de intermediaire positie van landelijke politieke partijen in ons democratisch staatsbestel. Deze positie, welke van cruciaal belang is voor het goed functioneren van het Nederlandse politieke systeem is, aldus nog steeds de toelichting, onder druk komen te staan doordat enerzijds aan de partijen steeds hogere eisen worden gesteld met als gevolg hogere financiële lasten en anderzijds de contributie als belangrijkste inkomstenbron terugloopt als gevolg van dalende ledentallen van de meeste politieke partijen.

Hoewel de Raad van State de juistheid van dit betoog onderschrijft valt het hem op dat in de toelichting voorbij wordt gegaan aan de principiële betekenis van de voorgestelde vorm van subsidiëring. In tegenstelling tot de tot dusver gehanteerde vormen van financiële ondersteuning gaat het hier om rechtstreekse subsidiëring op formeelwettelijke basis, waardoor de tot dusver vrije organisatievorm van de politieke vertegenwoordiging in feite verdwijnt en de mogelijkheid tot directe bemoeienis door de overheid wordt geopend. De voorgestelde vorm van subsidiëring impliceert dat de partijen een wettelijk omschreven positie krijgen binnen het staatsbestel waarmee het in de Kieswet neergelegde lijstenstelsel feitelijk wordt losgelaten. De uitoefening van het passieve kiesrecht buiten het verband van een rechtspersoonlijkheid bezittende vereniging zal, althans op landelijk niveau, nog slechts in theorie bestaan maar niet meer in de praktijk. Wat de interne organisatie van de politieke partijen betreft zal het verenigingsrecht van dominante betekenis

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

worden. Door de introductie van het parlementaire zeteltal als grondslag voor de subsidie per partij wordt de relatie tussen fractie en partij verder aangehaald.

De onthouding van zeggenschap over de vormgeving van de politieke vertegenwoordiging die de wetgever sinds de invoering van het kiesrecht steeds heeft betracht vermoedelijk in niet geringe mate ingegeven door het adagium «wie betaalt, bepaalt» – zal na aanvaarding van dit wetsvoorstel haar principiële karakter verliezen.

Het zou voor het parlementaire democratisch stelsel weliswaar gezonder zijn indien de politieke partijen genoeg zouden hebben aan hun oorspronkelijke financieringsbronnen (contributies en andere particuliere bijdragen) maar nu deze niet meer toereikend zijn en het aangaan van een financieel-juridische relatie met het staatsbestel niet meer is te vermijden wordt naar het gevoelen van de Raad een waterscheiding gepasseerd die meer aandacht verdient dan in de toelichting wordt gegeven. Juist voor het handhaven van de intermediaire rol van de politieke partijen acht de Raad het van grote betekenis dat in de toelichting met nadruk wordt verklaard dat de voorgestelde wetgeving niet zal mogen leiden tot verdergaande inhoudelijke bemoeienis met de politieke partijen.

1. De Raad merkt terecht op dat het wetsvoorstel een wijziging behelst ten opzichte van de huidige subsidiepraktijk. Ingevolge de bestaande ministeriële subsidieregelingen wordt subsidie toegekend aan de gelieerde politieke instellingen en instituten. Het wetsvoorstel voorziet in het toekennen van subsidie direct aan de politieke partijen. Dat betekent echter nog geen wijziging van de Kieswet of van het kiesstelsel. Kandidatenlijsten voor verkiezingen kunnen ingevolge de Kieswet worden ingeleverd door groepen kiezers zonder dat daarvoor het vereiste van een bepaalde organisatievorm wordt gesteld. Daaraan doet dit wetsvoorstel niet af. Het lijstenstelsel wordt dus niet aangetast. Overigens kent ook de Kieswet bepaalde mogelijkheden en faciliteiten uitsluitend toe aan partijen die zich als vereniging hebben georganiseerd, zoals de mogelijkheid om de aanduiding van de partij te laten registreren en boven de kandidatenlijst te plaatsen. In de verkiezingspraktijk speelt deze organisatievorm dan ook al een grote rol, met name bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer waarvoor in de praktijk uitsluitend lijsten worden ingeleverd door partijen waarvan de aanduiding is geregistreerd en die dus een vereniging zijn. Met het wetsvoorstel is bij artikel 1, onder b, van de Kieswet aangesloten. Alleen politieke partijen die op grond van dat artikel hun aanduiding hebben laten registreren komen voor subsidiëring in aanmerking komen. Oogmerk van het wetsvoorstel is immers de instandhouding en mogelijk versterking van de intermediaire positie van (landelijke) politieke partijen. Groepen kiezers die anderszins een kandidatenlijst inleveren kunnen geen aanspraak maken op de subsidie. Hoewel het dus niet zo is dat het in de Kieswet neergelegde stelsel wordt verlaten, heeft de Raad terecht gesignaleerd dat met het wetsvoorstel de positie van politieke partijen in ons staatsbestel wordt onderstreept.

De zorg van de Raad dat subsidiëring kan leiden tot inhoudelijke bemoeienis wordt door mij gedeeld. In de memorie van toelichting is vermeld dat een al te grote financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid voorkomen dient te worden. In zekere zin is er reeds sprake van overheidsbemoeienis, omdat het verstrekken van subsidie impliceert dat (bepaalde) activiteiten van politieke partijen door de overheid als wenselijke en te bevorderen activiteiten worden beschouwd. Het stimuleren van activiteiten is een vorm van overheidsbemoeienis. In het wetsvoorstel is aangegeven welke activiteiten subsidiabel zijn. Het subsidiebedrag kan naar eigen inzicht worden aangewend onder voorwaarde dat de activiteiten deel uitmaken van de limitatieve opsomming van subsidiabele activiteiten. Op dat punt bevat het voorstel van wet een duidelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie. De politieke partijen zullen immers beschikken over een ruimere bestedingsvrijheid. Behoudens de geormerkte bedragen ten behoeve van de politieke jongerenorganisaties en de wetenschappelijke instituten, is er geen verdere bestedingswijze van de subsidie voorgeschreven.

Wat betreft het door de Raad aangesneden punt dat door de introductie van het parlementaire zeteltal als grondslag voor de subsidie per partij de relatie tussen fractie en partij verder wordt aangehaald, kan er op gewezen worden

dat ook in de huidige ministeriële subsidieregelingen het zeteltal reeds bepalend is voor de hoogte van de subsidie.

In de toelichting wordt nader ingegaan op het advies van de Raad om te verklaren dat het wetsvoorstel niet zal mogen leiden tot verdergaande inhoudelijke bemoeienis met de politieke partijen.

2. Een bepaalde mate van verankering van de politieke partijen in de Nederlandse samenleving is naar het oordeel van de Raad voorwaarde voor het kunnen vervullen van een intermediaire rol. Handhaving maar liever nog groei van het aantal leden is daarvoor essentieel. Opmerkelijk is dat het wetsvoorstel in dit opzicht geen andere stimulans biedt dan het in artikel 2, vierde lid, opgenomen minimale ledental van 1 000. Het risico dat de politieke partijen meer en meer op overheidssubsidie zullen gaan leunen en aldus zullen «verstatelijken» is naar het oordeel van de Raad zeker niet denkbeeldig. De Raad vraagt zich af waarom het voorstel geen voorziening bevat om dit risico te beperken door bijvoorbeeld de subsidie mede te relateren aan het aantal leden. De verplichting tot periodieke opgave van ledentallen is in het Nederlandse subsidiebeleid geen ongewone voorwaarde; niet valt in te zien waarom voor politieke partijen die voorwaarde niet gesteld zou kunnen worden. De Raad geeft in overweging in het voorstel van wet een voorziening zoals hier bedoeld op te nemen.

2. Een verdeelsystematiek waarbij voor de vaststelling van het subsidiebedrag het ledental van de politieke partij wordt meegewogen, acht ik niet op voorhand ondenkbaar. Het voordeel daarvan zou inderdaad zijn dat er een zekere stimulans tot ledenwerving van uitgaat. In het wetsvoorstel geldt, naast de drempel van 1 000 leden van de politieke partij, uitsluitend het ledental van de politieke jongerenorganisaties als een verdeelmaatstaf, namelijk waar het betreft de geormerkte subsidiebedragen voor deze organisaties. Daar gaat het echter nog om aantallen van een redelijk overzichtelijke omvang. Bij het als verdeelsleutel hanteren van de veel grotere ledentallen van politieke partijen zelf (totaal ruim 300 000), voorzie ik complicaties in verband met de uitvoerbaarheid. Dat geldt met name voor de controleerbaarheid van aangeleverde cijfers. De voor de subsidieverdeling te hanteren verdeelsleutels dienen vastgesteld en gecontroleerd te kunnen worden. Ik meen dat de uitvoeringstechnische bezwaren van dien aard zijn dat de voordelen daar niet tegen op zouden wegen en dat het voorstel van de Raad om die reden niet moet worden overgenomen. Overigens was ook de Commissie subsidiëring politieke partijen van oordeel dat om deze redenen van de mogelijkheid dient te worden afgezien. Het wetsvoorstel, dat is gebaseerd op het uitgangspunt dat de representatie in de Tweede Kamer de beste indicatie is voor het maatschappelijk draagvlak, leidt tot een rechtvaardige en goed uitvoerbare verdeling van de subsidiegelden over de politieke partijen.

3. Van grote betekenis voor de intermediaire positie van de politieke partijen is voorts het voorkomen van een al te grote financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid, aldus de toelichting. In dit verband heeft het de aandacht van de Raad getrokken dat de introductie van deze nieuwe vorm van subsidiëring gepaard gaat met een verhoging van 20% ten opzichte van het huidige gecombineerde budget van de subsidieregelingen voor politiek-wetenschappelijke bureaus, politieke vormings- en scholingsactiviteiten en politieke jongerenorganisaties. Het is onmiskenbaar waar dat de financiële afhankelijkheid toeneemt naarmate het budget wordt verhoogd. Bovendien wijzen buitenlandse ervaringen uit dat verhogingen van subsidies aan politieke partijen een welhaast automatische tendens vertonen – ook al omdat de met de partijen gelieerde fracties bij het bepalen van de hoogte van de subsidies een zeer belangrijke stem hebben zodat van enige «countervailing power» nauwelijks sprake is. Het is tegen deze achtergrond dat de Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe de regering anders dan door koppeling van de subsidie aan eigen inkomsten van de politieke partijen het risico van een toenemende financiële afhankelijkheid denkt te voorkomen en daarbij tevens aan te geven in welke situatie sprake is van een al te grote financiële afhankelijkheid.

3. Inderdaad dient een te grote afhankelijkheid van de rijksoverheid te worden voorkomen en om die reden is bij de verhoging van het subsidie-

budget terughoudendheid betracht. In de toelichting is verwoord dat de voorgestelde verhoging (ruim 20%) wezenlijk is, maar niet dusdanig van omvang dat dit leidt tot een te grote afhankelijkheid (paragraaf 2). De Raad merkt op dat buitenlandse ervaringen uitwijzen dat verhogingen van subsidies aan politieke partijen een welhaast automatische tendens vertonen. Ik zou er echter op willen wijzen dat in Nederland, buiten beschouwing gelaten de subsidie ten behoeve van vorming en scholing van politieke partijen in Midden en Oost-Europa, zich in de afgelopen jaren geen bovenmatige verhogingen van het subsidiebudget hebben voorgedaan. Structureel is het budget in de afgelopen 10 jaar namelijk met 1,5 miljoen verhoogd. Van een automatische tendens tot groei is in de Nederlandse situatie tot nu toe dus zeker geen sprake geweest. Voor de toekomst zou dat ook niet het geval moeten zijn. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over het ontbreken van zogenoemde 'countervailing power' is de mogelijkheid overwogen van een grondwettelijk regeling overeenkomstig de bijzondere procedure van artikel 63 Grondwet (het vereiste van een meerderheid van tweederden). Vooralsnog ziet de regering daartoe echter geen aanleiding, omdat de wet- en regelgeving ten aanzien van de subsidiëring van politieke partijen nog in ontwikkeling is en er op dit moment nog geen behoefte lijkt te zijn aan een dergelijke procedure. Op de vraag van de Raad hoe de regering anders dan door koppeling van de subsidie aan eigen inkomsten van de politieke partijen, het risico van een toenemende financiële afhankelijkheid denkt te voorkomen, kan niet anders geantwoord worden dan dat de regering niet het voornemen heeft om verdere voorstellen tot verhoging te doen. Een koppeling van de subsidie aan eigen inkomsten zou een toekomstige verhoging van budgetten, zoals beschreven door de Raad, overigens niet uitsluiten. Een dergelijke systematiek zou partijen wellicht ertoe aanzetten om de eigen inkomsten te verhogen, maar ook bij die systematiek zal zich de vraag blijven voordoen welke subsidiebedragen bij wijze van 'matching funds' beschikbaar moeten worden gesteld. De subsidiëring van politieke partijen door de rijksoverheid is nu eenmaal onderwerp van de politieke besluitvorming door de (begrotings)wetgever.

Zoals de Raad adviseert is in de memorie van toelichting een uiteenzetting opgenomen. Maar in welke situatie sprake is van een al te grote financiële afhankelijkheid is niet goed aan te geven. Ik ben van oordeel dat het voorgestelde beschikbare bedrag van iets meer dan 10 miljoen zeker niet bovenmatig is. In ieder geval dient voorkomen te worden dat partijen voor hun primaire en essentiële functioneren van de overheid afhankelijk worden. Deze afweging heeft ertoe geleid het subsidiëren van verkiezingscampagnes af te wijzen. Ik onderschrijf dus zoals gezegd de zorg dat een te grote afhankelijkheid van de rijksoverheid zou kunnen ontstaan. Anderzijds dient ook opgemerkt te worden dat alternatieve financieringsbronnen in de vorm giften en sponsoring onder voorwaarden zeker aanvaardbaar zijn, maar dat ook aan een al te grote afhankelijkheid van dergelijke financieringsbronnen nadelen zijn verbonden.

4. Volgens artikel 1, onderdeel e, van het wetsvoorstel wordt voor het geval een politieke partij uitsluitend in de Eerste Kamer der Staten-Generaal vertegenwoordigd is het zeteltal in deze kamer als grondslag genomen voor de subsidieverlening. Bij de behandeling van de notitie politieke partijen in de vaste kamercommissie voor Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer der Staten-Generaal is erop gewezen dat deze systematiek tot vreemde uitkomsten kan leiden (kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr.3, blz.2). In de toelichting wordt erop gewezen dat dergelijke uitkomsten zich zeer sporadisch zullen voordoen en daarom onvoldoende reden zijn om partijen die uitsluitend in de Eerste Kamer zijn vertegenwoordigd van subsidie uit te sluiten.

De Raad wil er allereerst op wijzen dat de terminologie waarin gesproken wordt van het vertegenwoordigd zijn van politieke partijen staatsrechtelijk niet correct is. In ons stelsel worden geen partijen vertegenwoordigd maar kiezers. De vertegenwoordiging geschiedt door afgevaardigden die behoren tot politieke partijen. De Raad beveelt aan een staatsrechtelijk juiste terminologie te gebruiken.

Wat betreft de gekozen systematiek: deze kan ertoe leiden dat een partij met één fractielid in de Tweede Kamer en vier in de Eerste Kamer minder subsidie ontvangt dan een partij met alleen drie fractieleden in de Eerste Kamer. De kans dat zich een dergelijke situatie voordoet moge klein zijn, uitgesloten is zij niet. De Raad adviseert derhalve de voorgestelde systematiek te vervangen door een systematiek die meer recht doet aan het verschil tussen Tweede en

Eerste Kamer en aan het verschil in maatschappelijke verankering en intermediaire betekenis tussen partijen die uitsluitend zetels bezetten in de Eerste Kamer en partijen die in beide kamers zetels bezetten door bijvoorbeeld het meetellen van de zetels in de Eerste Kamer te halveren ten opzichte van die in de Tweede Kamer.

4. Vooropgesteld zij dat met het wetsvoorstel uiteraard niet wordt beoogd een oordeel te geven over de plaats van de Eerste Kamer in het staatsbestel. Doel van het wetsvoorstel is om subsidie toe te delen aan politieke partijen aan de hand van maatstaven en naar de mate waarin de politieke partijen beschikken over draagvlak in de samenleving. Op zich zou een verdeel-systeem waarbij rekening wordt gehouden met de zetels in de Eerste Kamer werkbaar zijn. De Commissie subsidiëring politieke partijen was van opvatting dat «het bezetten van een of meer zetels in de Eerste Kamer door de vertegenwoordigers van een bepaalde partij geen grond voor toekenning van overheidssubsidie aan die partij en/of aan die partij verwante instellingen is. Bij subsidieverlening op het nationale niveau dient de uitslag van de verkiezingen voor de Tweede Kamer bepalend te zijn, omdat dit de enige directe verkiezingen zijn voor een volksvertegenwoordigend lichaam op nationaal niveau» (blz. 28 van het rapport). In lijn met de opvatting van de commissie heeft het mijn voorkeur om in principe uit te gaan van de zetelverdeling in de Tweede Kamer. Dat doet recht aan het politieke primaat van de Tweede Kamer. In het wetsvoorstel is echter, overeenkomstig de huidige ministeriële regelgeving, voorzien in een correctiemechanisme voor het geval dat een partij alleen in de Eerste Kamer wordt gerepresenteerd. De Raad heeft er terecht op gewezen dat de genoemde vreemde uitkomsten niet geheel uitgesloten kunnen worden. Dat de kans dat deze zich voordoen niet geheel kan worden uitgesloten, acht ik echter niet onoverkomelijk. In ieder geval zie ik daarin onvoldoende reden om af te zien van het uitgangspunt dat de zetelverdeling in de Tweede Kamer de primaire verdeelsleutel vormt. Ik meen het advies van de Raad op dit punt dan ook niet te moeten overnemen.

Volstrekt juist is de opmerking van de Raad dat de terminologie waarin gesproken wordt van het vertegenwoordigd zijn van politieke partijen staatsrechtelijk niet correct is, omdat in ons stelsel geen partijen vertegenwoordigd maar kiezers. Het gaat er uitsluitend om dat voor de verdeling van de subsidie over de politieke partijen als maatstaf wordt gehanteerd het aantal kamerzetels dat bij de politieke partij 'behoort'. Naar aanleiding van het advies van de Raad is overwogen om daarvoor de formeel correcte terminologie te gebruiken en te spreken van 'politieke partijen die aan de laatst gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben deelgenomen met hun aanduiding boven de kandidatenlijst en aan wie daarbij een of meer zetels zijn toegekend'. Bezwaar is echter dat dit de begrijpelijkheid van de regeling niet ten goede zou komen en bovendien problematisch zou zijn waar het gaat om splitsing en fusie van kamerfracties. Bedoeling van het wetsvoorstel is namelijk om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de politieke praktijk en het spraakgebruik. Voorgesteld wordt nu om in het wetsvoorstel te spreken van de representatie politieke partijen in de Kamer. Daarbij is in artikel 1 van het wetsvoorstel tevens aangegeven dat het een fictief begrip betreft dat slechts voor de toepassing van deze subsidiewet wordt gehanteerd.

5. Ingevolge artikel 9, vierde lid, van het wetsvoorstel dient het financieel verslag tevens te omvatten een opgave van de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde gegevens omtrent het ledental van de politieke partij, en indien van toepassing van de aangewezen politieke jongerenorganisatie. De Raad acht het van belang dat het wetsvoorstel een bepaling bevat die de vertrouwelijkheid van deze gegevens waarborgt en adviseert een dergelijke bepaling op te nemen.

5. De minister zal voor de vaststelling van de subsidie moeten beschikken over informatie omtrent de ledentallen van politieke partijen. Dat betekent echter niet dat hij de beschikking kan krijgen over de persoonsgegevens van de leden van de politieke partijen. Dat zijn namelijk gevoelige gegevens in de zin van de Wet persoonsregistraties. De juistheid van de gegevens over het aantal leden van een politieke partij wordt vastgesteld aan de hand van de verklaring van de accountant van de politieke partij. Het wetsvoorstel is op dit punt aangevuld (artikel 10).

6. Ingevolge artikel 15 vervalt het recht op subsidie na een strafrechtelijke veroordeling wegens discriminatie. De Raad acht dit voorschrift aanvaardbaar maar vraagt zich wel af waarom deze sanctie beperkt is tot slechts deze gevallen van strafbaar gedrag. Er laten zich met weinig moeite andere strafbare gedragingen opsommen die eveneens tot het vervallen van de subsidie zouden behoren te leiden. De Raad beveelt aan ook veroordeling wegens andere misdrijven tegen de openbare orde als grond voor subsidieverlies op te nemen dan wel de beperking tot veroordeling wegens discriminatie nader te motiveren.

6. Inderdaad zijn naast discriminatie andere misdrijven denkbaar, die de vraag doen rijzen of in dat geval het voortzetten van de overheidssubsidie voor de politieke partij nog op zijn plaats is. Dat geldt overigens niet alleen voor misdrijven tegen de openbare orde. Bij het hanteren van stopzetting van de subsidie als sanctie bij strafbare gedragingen moet echter grote terughoudendheid betracht worden. Het betreft immers een vorm van corrigerend optreden jegens politieke partijen door de subsidiërende rijksoverheid en derhalve een verregaande overheidsbemoediging met het handelen van een politieke partij. Overweging is nu dat discriminatie raakt aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat en dat dit de voorgestelde maatregel rechtvaardigt. Het gaat om de uiting van een gedachtegoed dat de cohesie van de samenleving ondergraaft. Voor andere misdrijven tegen de openbare orde geldt dat in beginsel niet in die mate, zodat ik vooralsnog niet overtuigd ben van de noodzaak van een dergelijke maatregel. Daarbij dient ook in beschouwing te worden genomen dat het niet alleen de vraag is of de extra sanctie aangewezen is, maar veeleer of de activiteiten van een discriminerende partij nog als te subsidiëren activiteiten moeten worden aangemerkt en dus nog als door de overheid te ondersteunen activiteiten. Dan dient gewezen te worden op het Verdrag inzake uitbanning van rassendiscriminatie op grond waarvan de overheid zich dient te onthouden van steun aan rassendiscriminatie. Ook het Verdrag inzake uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen geeft aanleiding tot het treffen van passende maatregelen. Deze overwegingen hebben geleid tot de voorgestelde bepalingen ten aanzien van discriminatie. Gelet op het uitgangspunt dat terughoudendheid betracht moet worden, acht ik verdere maatregelen ten aanzien van denkbare andersoortige strafbare gedragingen niet gewenst.

7. Ingevolge artikel 16 kunnen ter uitvoering van de in de paragrafen 1 tot en met 4 van dit wetsvoorstel opgenomen artikelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften worden gesteld. Genoemde paragrafen behelzen een groot deel van het wetsvoorstel en gaan over uiteenlopende onderwerpen. Door deze formulering heeft genoemde bepaling een abstract en onbepaald karakter. Mede gelet op aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor de regelgeving beveelt de Raad aan de delegatie zo concreet en nauwkeurig mogelijk te begrenzen.

7. De aanbeveling is overgenomen en artikel 16 geschrapt.

8. Artikel 18 bevat een aantal bepalingen die ertoe strekken zendtijd te onthouden aan een politieke partij die strafrechtelijk veroordeeld is wegens discriminatie. De bepaling wordt (in paragraaf 6 van de toelichting) gemotiveerd met een verwijzing naar het beleid van het kabinet ter bestrijding van politiek extremisme, zoals dat neergelegd is in de notitie Positie en subsidiëring politieke partijen (kamerstukken II 1996/97, 25 033, nr.1). Naar de letter genomen is het ter beschikking stellen van zendtijd een faciliteit die men zou kunnen vergelijken met het verstrekken van subsidie in geld. In zoverre zou men het onthouden van zendtijd kunnen zien als logisch samenhangend met het intrekken van subsidie.

Er is echter ook een verschil. Intrekking van de subsidie heeft niet tot gevolg – althans behoeft dat niet te hebben dat de betrokken politieke partij geheel zonder inkomsten geraakt. De in artikel 4 genoemde subsidiabele doeleinden (politieke vormings- en scholingsactiviteiten, informatievoorziening aan leden, het onderhouden van contacten met zusterpartijen buiten Nederland, politiek-wetenschappelijke activiteiten, activiteiten ter bevordering van de politieke participatie van jongeren), behoeven na intrekking niet geheel tot stilstand te komen.

De faciliteit inzake de zendtijd kan niet in verband gebracht worden met de ex artikel 4 te subsidiëren activiteiten, zodat alleen al daarom de sanctie van zendtijdonthouding moeilijk te rechtvaardigen valt. Verder is van belang dat de omroepfaciliteit van oudsher tot doel heeft de politieke partijen de gelegenheid te geven zich via het schaarse goed van de publieke zendtijd aan het publiek te presenteren. Ontneming van zendtijd levert in feite de volstrekte onmogelijkheid op om zich langs die weg kenbaar te maken. In dit opzicht ontbreekt – anders dan bij de in artikel 4 opgesomde activiteiten – een reëel alternatief. Formeel blijft de vrijheid van meningsuiting bestaan, feitelijk wordt zij evenwel geminimaliseerd. Zowel het ontbreken van overeenkomst tussen de doeleinden van de subsidie en de omroepfaciliteit als het verschil in effect van beide sancties brengt de Raad tot de conclusie dat ontneming van zendtijd een niet te rechtvaardigen maatregel is. Dat de maatregel zich voorts niet verdraagt met de beweegreden van het wetsvoorstel beschouwt het college als een ondersteuning van zijn standpunt.

In het licht van het vorenstaande adviseert de Raad de in dit opzicht relevante bepalingen in artikel 18 te schrappen.

8. Met de visie van de Raad dat men het ter beschikking stellen van zendtijd kan vergelijken met het verstrekken van subsidie, ben ik het zeer eens. En er zijn inderdaad ook verschillen aan te geven. Maar de opvatting dat de voorgestelde onthouding van zendtijd moeilijk te rechtvaardigen is, omdat de faciliteit inzake zendtijd niet in verband kan worden gebracht met de in artikel 4 genoemde te subsidiëren activiteiten, deel ik niet. Ratio van de voorgestelde maatregel is, zoals aangegeven, dat ingeval een politieke partij zich schuldig heeft gemaakt aan en onherroepelijk veroordeeld is voor discriminatie, de ondersteuning door de overheid van de politieke partij achterwege blijft. Niet valt in te zien waarom dit uitgangspunt uitsluitend zou moeten gelden voor ondersteuning van de in artikel 4 genoemde activiteiten of voor activiteiten die daar nauw aan gerelateerd zijn. Ook het ingevalgevoelge de Mediawet ter beschikking stellen van zendtijd aan een politieke partij acht ik een relevante vorm van overheidssteuning. Het intrekken van deze overheidssteun betekent overigens niet dat het de partij onmogelijk wordt gemaakt zijn mening via radio of televisie kenbaar te maken. Daarvoor wordt alleen geen publieke zendtijd meer ter beschikking gesteld.

Versillen tussen beide faciliteiten (subsidie en zendtijd) acht ik niet zodanig principieel van aard, dat dit een gelijksoortige benadering op dit punt in de weg zou staan. Bovendien zij opgemerkt dat is gebleken dat het niet denkbeeldig is, dat een politieke partij strafrechtelijk wordt veroordeeld voor discriminatoire uitlatingen gedaan juist in de zendtijd voor politieke partijen. Een situatie waarbij dan als gevolg van die veroordeling de subsidie komt te vervallen, maar de zendtijd ter beschikking gesteld zou blijven worden, acht ik niet verdedigbaar.

De Raad wijst in dit verband nog op het ingrijpend effect van de intrekking van zendtijd. Stopzetting van de zendtijd is een maatregel waar de politieke partij zwaar door wordt getroffen. Er is echter bewust voor gekozen om de gevolgen van de discriminatie niet slechts van symbolische aard te doen zijn. Daarbij zij er op gewezen dat deze maatregel, evenals het vervallen van de subsidie, niet plaatsvindt dan in het geval van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling van de partij. Er is uitdrukkelijk voor gekozen om de maatregel van rechtswege te verbinden aan een strafrechtelijke veroordeling, omdat op deze wijze wordt aangesloten bij de door het strafrecht gestelde normen en er sprake is van een zorgvuldige en met waarborgen omgeven procedure. Oogmerk van de voorgestelde maatregel is om de partij reëel te treffen, zowel door intrekking van de zendtijd, als door de financiële sancties. Ook de financiële consequenties van het vervallen van de subsidie zullen voor de politieke partij namelijk niet gering zijn. Derhalve acht ik het niet gewenst om de bepalingen in artikel 18 bij te stellen of, zoals de Raad adviseert, geheel te schrappen.

9. Tijdens de behandeling van de notitie politieke partijen in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken aangegeven na te denken over de mogelijkheid om een subsidie aan een politieke partij te korten of geheel in te trekken indien deze partij hoge bedragen uit alternatieve inkomstenbronnen weet te verkrijgen (kamerstukken II 1995/96, 24 688, nr.2, blz.13). In het wetsvoorstel

wordt over het resultaat van deze gedachtevorming niets gemeld. Het college adviseert in ieder geval hieraan in de toelichting aandacht te schenken.

9. De tijdens de behandeling van de notitie aangekondigde gedachtevorming (kamerstukken 1996–97, 24 688 nr. 3, blz 13) heeft niet geleid tot een dergelijke voorziening in het wetsvoorstel. Van een kortingsregel waarbij andere inkomsten geheel of gedeeltelijk in mindering worden gebracht op de subsidie, zou naar een politieke partij een zekere anti-prikkel uitgaan om zelf uit alternatieve bronnen inkomsten te verwerven. Zoals vermeld bevat het wetsvoorstel ook geen systeem van «matching funds» of soortgelijke prikkels om juist wel eigen inkomsten te realiseren. Het voorstel is in dat opzicht neutraal en evenwichtig van aard.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld (paragraaf 2)

10. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

10. De Raad geeft bij de redactionele kanttekeningen in overweging de term «activiteitenverslag» te vervangen door: overzicht van de gesubsidieerde activiteiten. Aangezien in het wetsvoorstel, zoals ook in de toelichting aangegeven, zo veel mogelijk is aangesloten bij de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht, i.c. die van artikel 4:75, heeft het de voorkeur de gebruikte term te handhaven. De overige redactionele kanttekeningen zijn in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting verwerkt.

11. Nader beraad heeft geleid tot een bijstelling van de verdeelsleutels op basis waarvan de subsidiebedragen ten behoeve van de politieke jongerenorganisaties worden vastgesteld (artikel 5, eerste lid, onderdeel c). Anders dan in het oorspronkelijke voorstel wordt van het totaal beschikbare bedrag van f 1 450 000 de ene helft verdeeld aan de hand van ledenaantallen van politieke jongerenorganisaties en de andere helft aan de hand van kamerzetels van de politieke partijen. Op deze wijze wordt meer recht gedaan aan het uitgangspunt dat op jongerenorganisaties gelieerd aan grotere partijen in meerdere mate een beroep wordt gedaan tot het verrichten van activiteiten.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 3 september 1997, no. W04.97.0256, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

– In artikel 2, tweede lid, tweede volzin, «Indien een politieke partij een gedeelte van het boekjaar» vervangen door: Indien een politieke partij slechts een gedeelte van het boekjaar.

– In artikel 2, tweede lid, eerste volzin, «boekjaar» vervangen door: kalenderjaar.

In verband hiermee artikel 7, eerste lid, schrappen en in het gehele wetsvoorstel «boekjaar» vervangen door: kalenderjaar.

– Steeds de officiële spelling gebruiken (bijvoorbeeld voorzover, ten minste).

– In artikel 9, tweede lid, «activiteitenverslag» vervangen door: overzicht van de gesubsidieerde activiteiten.

– In artikel 9, vierde lid, na «de subsidie» invoegen: van.