

Vergaderjaar 2004–2005

29 869

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 7 september 2004 en het nader rapport d.d. 1 november 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 juni 2004, no. 04.002362, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen houdende verhoging van de subsidiebedragen, verbreding van de subsidiabele doelen en aanpassing van de subsidiegrondslag, met memorie van toelichting.

De voorgestelde wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen strekt tot verhoging van de subsidie aan politieke partijen, tot verbreding van de subsidiabele doelen en tot wijziging van de verdeelmaatstaven. Er komt meer geld beschikbaar voor politieke partijen, zij worden vrijer in de besteding van de gelden en naast het aantal Tweede-Kamerzetels weegt nu ook het aantal leden mee bij de bepaling van de hoogte van het subsidiebedrag.

De Raad van State maakt opmerkingen over de probleemstelling, de hoogte van de subsidie, de verbreding van de subsidiabele doelen, de wijziging van de verdeelmaatstaven en de overgangsbepalingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het wetsvoorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 juni 2004 (kenmerk 04.002362), machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2004, nr. W04.04.0245/l, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State merk ik het volgende op.

1. Toekomstperspectieven

a. Met de voorgestelde wijzigingen wordt vooruitgelopen op een uitgebreider wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen (hierna: de Wet). Aangekondigd zijn de invoering van het baten-lastenstelsel, het aanscherpen van de voorschriften voor giften en sponsoring, het opnemen van een subsidie-mogelijkheid voor nieuw aan verkiezingen deelnemende partijen, het invoeren van sancties en de instelling van een onafhankelijk orgaan voor de uitvoering van de Wet.² Het is de Raad opgevallen dat een duidelijke omschrijving van de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Memorie van toelichting, paragraaf I Algemeen, 1. Inleiding.

problemen waarvoor de thans voorgestelde wijzigingen een oplossing moeten bieden, ontbreekt. De memorie van toelichting wijst op de wezenlijke rol van politieke partijen in het democratisch bestel. Onder verwijzing naar het hoofdlijnenakkoord noemt de toelichting versterking van het huidige stelsel van representatieve democratie noodzakelijk.¹ Versteving van de politieke partijen en hun wetenschappelijke en scholingsinstituten vormen daarvan een onderdeel. Volgens de considerans dienen de voorgestelde wijzigingen ter verbetering van de financiële positie en het functioneren van politieke partijen. Hun functie van communicatiekanaal met de samenleving heeft aan betekenis ingeboet.² Met deze – verspreid over de memorie van toelichting genoemde – aspecten wordt echter niet voldoende duidelijk waarom de overheid meer subsidie beschikbaar moet stellen voor politieke partijen na de recente verhoging in 2001, waarom de partijen meer bestedingsvrijheid moeten krijgen en waarom de verdeelmaatstaven moeten gaan luiden zoals voorgesteld. De toelichting kondigt wel aan dat bij de volgende gelegenheid nader wordt ingegaan op de positie en het functioneren van politieke partijen in de gewijzigde samenleving.³

De Raad onderschreef in zijn advies van 3 september 1997 het cruciale belang van de intermediaire positie van landelijke politieke partijen in ons staatsbestel.⁴ Nu zich sedertdien tal van ontwikkelingen hebben voorgedaan, acht de Raad het des te meer van belang dat de regering de ontwikkeling van het Nederlandse partijwezen en de rol die zij daarbij ziet voor de overheid, reeds bespreekt in het kader van het onderhavige wetsvoorstel. In het licht van de voorgestelde wijzigingen – in het bijzonder de verhoging van het totaal uit te keren subsidiebedrag – doen zich nu reeds belangrijke vragen voor, die naar het oordeel van de Raad niet onbesproken dienen te blijven. De Raad wijst daarbij ten eerste op de vraag die al in 1991 door de Commissie subsidiëring politieke partijen (de Commissie-Van den Berg) werd opgeworpen over de onafhankelijkheid van politieke partijen van de overheid. Indien de financiële afhankelijkheid tegenover de overheid toeneemt, moeten de waarborgen voor inhoudelijke onafhankelijkheid toenemen. Voorkomen zal moeten worden dat politieke partijen als het ware verstatelijken. Een tweede algemeen aspect dat toelichting verdient is de bescherming van andere dan campagne-activiteiten, zoals het werk van wetenschappelijke instituten, politieke scholing en vorming en politiek jongerenwerk. Is het mogelijk tegelijkertijd een grote bestedingsvrijheid van subsidiegelden toe te staan, zonder waarborg dat wezenlijke functies van politieke partijen in het gedrang komen?

Het geheel overziend wordt niet aanstonds duidelijk waarom vooruitgelopen moet worden op de reeds voorziene nadere wetswijziging. De Raad adviseert het voorstel in het licht van het vorenstaande nader te bezien.

b. Juist omdat nu reeds enkele elementen worden gewijzigd en aldus wordt afgezien van een integrale wijziging van de Wet behoeft de gekozen fasering een deugdelijke motivering. Naar de Raad aanneemt speelt de discussie inzake sponsoring van politieke partijen een rol bij de nu voorgestelde verhoging van het subsidiebudget en de wijziging van de verdeelmaatstaven. De Raad is van oordeel dat de toelichting bij dit wetsvoorstel een beschouwing dient te bevatten over de visie van de regering op de verhouding tussen de eigen inkomsten van politieke partijen, de subsidies van overheidswege en inkomsten door giften en sponsoring. De Raad adviseert in de toelichting voor elk van de drie wijzigingen te motiveren waarom deze nu reeds noodzakelijk is en hoe deze past in genoemde ontwikkeling.

c. In 1997 is van regeringszijde aangekondigd dat de wenselijkheid van wetgeving ter vergroting van de transparantie van partijfinanciering voor het gehele Koninkrijk zal worden bezien, mogelijk in de vorm van een rijkswet.⁵ De Raad adviseert in te gaan op de stand van zaken en de perspectieven daarvan, rekening houdend met het belang van dit onderwerp voor de kwaliteit van het democratisch proces en met de waarborgfunctie van het Statuut van het Koninkrijk.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf I Algemeen, 1. Inleiding.

² Memorie van toelichting, paragraaf I Algemeen, 2. Verhoging subsidiebudget.

³ Memorie van toelichting, paragraaf I Algemeen, 1. Inleiding.

⁴ Kamerstukken II 1997/98, 25 704, A.

⁵ Handelingen I, 4 februari 1997, p. 16–641.

1. Toekomstperspectieven

a. De in het wetsvoorstel voorgestelde subsidieverhoging en de daaraan gekoppelde ruimere bestedingsmogelijkheden van de subsidie vloeien voort uit de belangrijke intermediaire positie die politieke partijen in het democra-

tisch stelsel innemen. Het subsidiëren van politieke partijen gebeurt op grond van de overweging dat politieke partijen hun functies, zoals het vertolken van meningen, de rekrutering en selectie, de aggregatie- of integratiefunctie, mobilisatie en socialisatie ook goed binnen het democratisch stelsel moeten kunnen uitoefenen. De subsidieverhoging in 2001 heeft echter onvoldoende bijgedragen aan de benodigde versterking van politieke partijen. Sinds 2001 is de financiële positie van politieke partijen aanhoudend onder druk blijven staan. Partijen hebben steeds meer financiële middelen nodig om op eigentijdse wijze en in concurrentie met andere maatschappelijke «single-issue» organisaties hun intermediaire functie uit te oefenen. De politieke partijen hechten hier, terecht, veel belang aan. Tegelijkertijd beschikken politieke partijen naast contributiegelden en subsidie over zeer beperkte overige financieringsbronnen. Het is niet een aanvaardbare wijze om alleen leden te belasten met het financieren van het partijstelsel. De betrokkenheid bij politieke partijen en de waardering voor de functie van politieke partijen is breder dan het ledenbestand. Tijdens verkiezingen brengen veel meer kiesgerechtigden hun stem uit dan er leden zijn. Eén van de overige bronnen zijn de giften en sponsoring. Een toename van deze gelden is zeker niet zonder risico. De schijn van belangenverstremgeling tussen de politieke partijen en hun sponsors kan de geloofwaardigheid van de politiek schade toebrengen.

Subsidiëring houdt altijd een bepaalde mate van overheidsbemoeyenis in. Bij toenemende overheidsbemoeyenis bestaat, zoals de Raad constateert, het gevaar dat politieke partijen verstatelijken. Het systeem van subsidiëring voor de landelijke politieke partijen waarborgt echter dat de overheid zich niet met de politieke partijen inhoudelijk bemoeit en voorkomt dat politieke partijen financieel afhankelijk worden van die overheid. De toetsing van de besteding van het subsidiegeld gebeurt met een zekere terughoudendheid. Zo wordt door de overheid niet geoordeeld over de wenselijkheid van een activiteit of de doelmatigheid waarmee deze wordt verricht. De ruimere bestedingsmogelijkheden van de subsidie dragen ertoe bij dat politieke partijen adequaat uitvoering kunnen geven aan de verschillende functies, genoemd in de notitie Herijking subsidiëring politieke partijen. Tevens draagt een ruime bestedingsvrijheid van de toegekende subsidie ervoor zorg, dat de overheid zich inhoudelijk niet met politieke partijen bemoeit. Uit voorgaande verhoging uit 2001 blijkt ook dat politieke partijen op adequate wijze de verhoogde subsidie kunnen besteden zonder dat zij verstatelijken.

Daarbij ben ik van mening dat met de verbreding van de subsidiabele doelen de bescherming van andere dan campagne-activiteiten zoals het werk van wetenschappelijke instituten, politieke scholing en vorming en politiek jongerenwerk niet in het gedrang komen. De ruimere bestedingsvrijheid van de overheidssubsidie heeft juist als effect dat politieke partijen op efficiënte en effectieve wijze het subsidiegeld kunnen besteden aan die activiteiten waar het meeste behoefte aan is. Politieke partijen hebben primair een eigen verantwoordelijkheid om te waarborgen dat zij op doeltreffende wijze hun inkomsten verdelen over de verschillende functies van partijen.

In de eerste paragraaf van de memorie van toelichting wordt naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad uitgebreider ingegaan op de aanleiding tot het wetsvoorstel, de verhouding tussen overheidssubsidie en overheidsbemoeyenis, de ruimere bestedingsvrijheid en de bescherming van andere dan campagne-activiteiten.

b. Uit de notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen en de daaropvolgende standpuntbepaling vloeien verschillende wijzigingen voort. Gelijktijdige verwerking van de voorstellen uit de notitie Herijking in een wetsvoorstel is zodanig complex, dat de benodigde versteviging van politieke partijen te lang op zich zou laten wachten. Vanuit dit oogpunt heeft het de voorkeur om een aantal voorzieningen met dit wetsvoorstel direct te regelen. De verhoging van de subsidie draagt bij aan de in het hoofdlijnenakkoord beoogde versteviging van de politieke partijen en hun wetenschappelijke en scholingsinstituten. Daarbij is het echter wel van belang, dat de subsidieverhoging niet tot meer overheidsbemoeyenis leidt. Hiertoe gaat de subsidieverhoging gepaard met een verbreding van de subsidiabele doelen. Dit leidt tot een vergroting van de

bestedingsvrijheid van politieke partijen en dus juist tot een afnemende overheidsbemoeyenis.

De subsidieverhoging leidt tot een wijziging in de hoogte van de beschikbare subsidies voor de landelijke politieke partijen. De politieke partijen zullen de verantwoording van hun activiteiten hierop moeten aanpassen. Een wijziging van de grondslag van de subsidietoedeling in een later stadium zou echter wederom tot een wijziging in de subsidie-omvang leiden. Om te voorkomen dat de politieke partijen in een relatief korte tijd twee maal met een wijziging en diensgevolge met administratieve lasten te maken krijgen, heeft het mijn voorkeur om de invoering van de gewijzigde verdeelmaatstaf in dit wetsvoorstel te bewerkstelligen. De eerste paragraaf van de memorie van toelichting is met deze overwegingen aangevuld.

Waar het gaat om de verhouding tussen de eigen inkomsten van politieke partijen, de subsidies van overheidswege en inkomsten door giften en sponsoring staat voorop dat volksvertegenwoordigers bij hun oordeelsvorming niet beïnvloed moeten worden door eigen financiële belangen, of die van hun politieke partij. In het vorige onderdeel ben ik hier al uitgebreid op ingegaan. Het lijkt mij niet mogelijk om op voorhand de verhouding tussen de diverse inkomstenbronnen te duiden, waarbij voorkomen wordt dat de politieke partij afhankelijk van de overheidssubsidie of gevers en sponsors wordt. De vraag is tevens of dit wenselijk is. Politieke partijen dragen immers een eigen verantwoordelijkheid voor hun inkomsten en uitgaven en de besteding van de verkregen gelden.

c. De regering geeft er de voorkeur aan dat wettelijke regelingen met betrekking tot de financiering van politieke partijen op grond van hun autonomie door de landen van het Koninkrijk zelf worden vastgesteld en is dan ook niet voornemens een regeling in de vorm van een rijkswet te entameren. Het is overigens een van de onderwerpen die Nederland met de regering van Aruba en de Nederlandse Antillen bespreekt in het kader van het tripartiet integriteitsoverleg waarover aan de Rijksministerraad verslag wordt uitgebracht. Aruba heeft als uitvloeisel van het integriteitsrapport Calidad (1997) een Landsverordening financiering politieke partijen opgesteld, welke thans bij de Staten aanhangig is. Verder heeft Aruba een landsverordening «subsidiering politieke partijen» in voorbereiding. Ook de Nederlandse Antillen hebben al goede vorderingen gemaakt met de totstandbrenging van wetgeving betreffende financiering van politieke partijen. Een concept-landsverordening zal binnenkort aan de eilandgebieden worden voorgelegd.

2. De hoogte van de subsidie

Bij een eerder wetsvoorstel dat mede strekte tot verhoging van het subsidie-budget voor politieke partijen is de Raad van de onvermijdelijkheid van een financieel-juridische relatie met het staatsbestel uitgegaan.¹ Bij die gelegenheid heeft de Raad erop gewezen dat de financiële afhankelijkheid toeneemt naarmate het budget wordt verhoogd. Daarnaast wees de Raad op de welhaast automatische tendens tot verhoging van die subsidies, ook al omdat de met de partijen gelieerde fracties bij het bepalen van de hoogte van de subsidies een belangrijke stem hebben, zodat van enige «countervailing power» nauwelijks sprake is. In 2001 volgde een wetsvoorstel waarin de regering (na aansporing door de motie-Rehwinkel) de subsidie met 50% verhoogde. Nu wordt de subsidie wederom verhoogd, en wel met een bedrag van 5 miljoen euro. Hiervoor heeft de Raad gewezen op het ontbreken van een duidelijke probleemstelling. De Raad wijst bovendien op het ontbreken van een motivering waarom een verhoging van deze omvang nodig is. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en in te gaan op de vraag hoe deze verhoging past in eerdergenoemd toekomstperspectief.

2. De hoogte van de subsidie

Onder punt 1a. is al ingegaan op de relatie tussen (verhoogde) overheidssubsidie aan politieke partijen en overheidsbemoeyenis met politieke partijen. De reden van de verhoging van de subsidie met € 5 miljoen is in de tweede paragraaf van de memorie van toelichting nader toegelicht.

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 704, A.

3. Verbreding van de subsidiabele doelen

a. De limitatieve opsomming van activiteiten waaraan de subsidie kan worden besteed, wordt uitgebreid, onder meer met een onderdeel j, activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes. Daarmee wordt, zoals de memorie van toelichting terecht stelt, de facto een zogenoemde «lumpsumfinanciering» benaderd, temeer daar de partijen in de verhouding tussen de diverse daar genoemde bestedingsdoelen vrij zijn.¹ De regering stelt voorstander te zijn van een zo groot mogelijke bestedingsvrijheid voor de politieke partijen. Verkiezingscampagnes werden tot nu toe buiten de subsidiabele activiteiten gehouden. Reden daarvoor was volgens de regering in 1997 dat in ieder geval voorkomen dient te worden dat partijen voor hun primaire en essentiële functioneren van de overheid afhankelijk worden.² Een beslissing om ook activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes voor subsidie in aanmerking te laten komen, is van principiële aard en dient weloverwogen te geschieden, stelt ook de Notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen.³ Daarbij beschrijft de notitie bezwaren als de schijn van een inhoudelijke overheidsbemoeienis met de inhoud van de partijactiviteiten en een mogelijk toenemende overheidsafhankelijkheid van de partijen. Later relativeerde de regering deze bezwaren tegen bekostiging van directe politieke activiteiten uit overheidssubsidie. Partijen kunnen nu feitelijk ook al – dankzij de subsidiëring – eigen middelen herschikken en reserveren voor campagne- en verkiezingsuitgaven.⁴ De regering acht het van groot belang dat politieke partijen in staat zijn hun partijpolitieke standpunten en partijprogramma's op adequate wijze te presenteren. De memorie van toelichting schenkt nauwelijks aandacht aan de omslag in standpunt ten opzichte van de vorige wetsvoorstellen.⁵ De Raad adviseert op dit punt de memorie van toelichting aan te vullen.

b. De Raad wijst erop dat met de verbreding van subsidiabele activiteiten niet meer gewaarborgd is dat politieke partijen zich voldoende inzetten voor wezenlijke functies van politieke partijen als politieke scholing en vorming, of bevordering van de politieke participatie van jongeren. De toelichting dient te bespreken of een goede regeling niet juist tegenwicht dient te bieden tegen overaccentuering door partijen van de activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes.

c. De bestedingsvrijheid lijkt te worden beperkt door de opsomming van de te subsidiëren activiteiten in het nieuwe artikel 5. Volgens de memorie van toelichting dient de opsomming echter slechts de toetsbaarheid en controleerbaarheid. De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten of activiteiten denkbaar zijn welke niet subsidiabel zijn op grond van deze regeling.

d. Ook zou de toelichting inzicht moeten bieden in de geldstromen die op grond van andere begrotingshoofdstukken naar politieke partijen gaan en hoe het daarbij gesteld is met de bestedingsvrijheid voor de partijen.

e. Het is de Raad opgevallen dat activiteiten in het kader van referenda niet worden genoemd. Het verdient aanbeveling in de toelichting in te gaan of activiteiten van een politieke partij in het kader van een referendum met subsidie op grond van de Wet kunnen worden verricht.

3. De verbreding van de subsidiabele doelen

a. In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting is uitgebreider aandacht besteed aan de motivering van de keuze om activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes subsidiabel te maken. De oorspronkelijke bezwaren tegen het subsidiabel stellen van deze activiteiten – te grote afhankelijkheid en bemoeienis de overheid – dienen zeker onder ogen te worden gezien, maar kunnen naar mijn mening ook worden gerelativeerd. Ik ben van mening dat het systeem van subsidiëring een dergelijke ontwikkeling voorkomt. Het systeem van subsidiëring is erop gericht om zo min mogelijk overheidsbemoeienis te creëren. De inhoud van de informatievoorziening bij verkiezingscampagnes speelt geen enkele rol bij de beoordeling van subsidieaanvragen. Tevens draagt subsidiëring van verkiezingscampagnes ertoe bij dat politieke partijen op effectieve en efficiënte wijze hun politieke standpunten en hun

¹ Paragraaf 3.1.

² Kamerstukken II 1997/98, 25 704, A, blz. 4.

³ Kamerstukken II 2001/02, 27 422, nr. 6, blz. 15.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 27 422, nr. 7, blz. 4.

⁵ Paragraaf 3.2.

partijprogramma's kunnen presenteren, zodat de potentiële kiezer beter in staat wordt gesteld een keuze te maken tussen politieke partijen.

b. Het betoog van de Raad van State kan ik niet volgen, voorzover hij aangeeft dat de toelichting dient te bespreken of een goede regeling niet juist tegenwicht dient te bieden tegen overaccentuering door partijen van de activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes. Een inperking van de bestedingsvrijheid leidt tot een toename van overheidsbemoeienis en houdt het risico in zich van het verstatelijken van partijen. Het verruimen van de subsidiabele doelen en de subsidieverhoging geeft politieke partijen meer bestedingsvrijheid.

Aandachtspunt is wel de mogelijkheid dat de subsidieverhoging tot een onevenredig grote toename van het gebruik van moderne media en met name van radio- en televisieuitzendingen leidt. Afgelopen jaren geven politieke partijen steeds meer middelen uit aan bijvoorbeeld reclamezendtijd. In een internationaal perspectief zijn deze uitgaven nog weinig omvangrijk. Als het om de groei van de verkiezingsuitgaven gaat, vertrouw ik in eerste instantie op de eigen verantwoordelijkheid van de politieke partijen. Het is echter wel van belang om inzicht te houden in de ontwikkeling van deze uitgaven. In de standpuntbepaling op de notitie Herijking Wet subsidiëring politieke partijen heb ik aangegeven dat ik voorstander ben van het periodiek verzamelen van gegevens over de financiële positie van politieke partijen. Overigens geldt voor de geormerkte delen van de subsidie dat partijen verplicht zijn deze te besteden aan activiteiten van het politiek-wetenschappelijk instituut en van de politieke jongerenorganisatie. In paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting heb ik naar aanleiding van de opmerking van Raad mijn standpunt hieromtrent nader uitgewerkt.

c. De politieke partijen zijn uitermate vrij in de besteding van de subsidie. De opsomming van de activiteiten in artikel 5 omvat alle essentiële functies die politieke partijen uitoefenen. De bestedingsvrijheid is in materieel opzicht nagenoeg gelijk aan een lumpsum-financiering. Het vasthouden van de opsomming van subsidiabele activiteiten hangt samen met het feit, dat voor de besteding van overheidsmiddelen een deugdelijke verantwoording vereist is. Het dient toetsbaar en controleerbaar te zijn, dat de overheidssubsidie daadwerkelijk besteed is aan de subsidiabele activiteiten. Het is echter theoretisch denkbaar dat bepaalde activiteiten er niet onder vallen. Indien een politieke partij voornemens is om goede doelen financieel te ondersteunen, dan valt dit niet onder de subsidiabele doelen. Uiteraard valt oneigenlijk gebruik van de subsidies ook niet onder de subsidiabele doelen. De memorie van toelichting (paragraaf 3.1) is op dit onderdeel aangevuld.

d. De memorie van toelichting (paragraaf 2) is aangevuld in de door de Raad geadviseerde zin.

e. Ook activiteiten van partijen in het kader van referenda, die ertoe dienen leden en niet-leden te informeren, kunnen subsidiabel zijn. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting aangevuld.

4. Verdeelmaatstaven

a. *Voor de vaststelling van de hoogte van het subsidiebedrag zal naast het aantal kamerzetels ook het aantal leden van een partij bepalend zijn. Eerder heeft de Raad al in deze zin geadviseerd.¹ Het wetsvoorstel maakt de keuze het aantal zetels voor 80% en het aantal partijleden voor 20% te laten meewegen. Een motivering van deze verdeelsleutel ontbreekt. De Raad adviseert deze alsnog in de toelichting op te nemen.*

b. *Het is niet ondenkbaar dat een partij ook leden van niet-Nederlandse nationaliteit heeft. Deze kunnen niet deelnemen aan verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal, maar tellen ingevolge het wetsvoorstel wel mee voor de vaststelling van het subsidiebedrag. De Raad vraagt zich af of koppeling aan het stemrecht voor de Tweede Kamer niet op zijn plaats is. Het*

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 704, A, blz. 3.

verdient aanbeveling in de memorie van toelichting hierop in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

c. In de laatste alinea van paragraaf 4 van de memorie van toelichting worden criteria geformuleerd betreffende de vraag wie als betalend lid van een politieke partij kan worden aangemerkt. Betaling door een organisatie is niet voldoende, maar over de vraag of betaling door een ander dan het lid toereikend is, eventueel door een ander dan een mede-gezinslid, doet de toelichting geen uitspraken. Het wetsvoorstel zelf bepaalt hieromtrent niets, wat tot gevolg heeft dat op de beoogde beperking moeilijk een beroep kan worden gedaan. De Raad adviseert hierin te voorzien.

4. Verdeelmaatstaven

a. Het advies om de keus voor de verdeelsleutel nader toe te lichten, is overgenomen. Met het oog hierop is paragraaf 4 van de memorie van toelichting aangevuld.

b. De Wet subsidiëring politieke partijen is gebaseerd op de gedachte dat politieke partijen meer zijn dan kiesverenigingen, gericht op het opstellen van kandidatenlijsten. Vanuit deze overweging is het niet de bedoeling, dat slechts de leden met kiesrecht voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal gesubsidieerd worden. Vanuit de uitvoerbaarheid is het tevens niet goed denkbaar, dat deze leden niet meegenomen worden in het bepalen van de subsidie. In de memorie van toelichting is in paragraaf 4 verder uitgewerkt waarom naar de mening van het kabinet leden met een niet-Nederlandse nationaliteit meetellen bij het berekenen van de hoogte van de subsidie.

c. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in paragraaf 4 van de memorie van toelichting ingegaan op de situatie dat een derde de contributiebetaling verricht. Aanpassing van de wettekst is naar mijn mening niet nodig. Een persoon moet zelf zijn contributie voldoen. Onder het «zelf voldoen» kan nog verstaan worden de voldoening door een daartoe schriftelijk gemachtigde derde. Het kan echter niet gaan om een voldoening door een derde zonder meer, zeker niet indien dit gebeurt buiten het medeweten van betrokkene.

5. Terugwerkende kracht

a. *Voorgesteld wordt aan het wetsvoorstel terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 2004. In het algemeen deel van de toelichting wordt gewezen op de in de begroting opgenomen intensivering ten behoeve van de politieke partijen ter grootte van 5 miljoen euro (structureel) ingaande per 2004.¹ Artikel II maakt het mogelijk dat partijen in 2005 alsnog de 5 miljoen extra van 2004 kunnen uitgeven. Dit betekent dat politieke partijen in 2004 samen circa 10 miljoen euro, in 2005 circa 20 miljoen euro en in de daarop volgende jaren circa 15 miljoen euro te besteden hebben. De Raad vraagt zich af hoe deze bepaling zich verhoudt tot het stelsel van de Comptabiliteitswet. Tevens is onduidelijk, hoe deze bepaling toepassing vindt, indien een politieke partij op de peildatum in 2005 in een andere situatie verkeert dan in 2004. De Raad adviseert de noodzaak van terugwerkende kracht te heroverwegen.*

b. *De Wet treedt in werking onder toepassing van artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet. Ongeacht het al dan niet verlenen van terugwerkende kracht is er, naar het oordeel van de Raad, geen sprake van spoedeisendheid. De Raad adviseert artikel III aan te passen.*

5. Terugwerkende kracht

a. De Raad merkt terecht op dat de 5 miljoen euro intensivering voor het jaar 2004 zonder nadere maatregelen niet door politieke partijen kan worden uitgegeven in 2005. Ik zal daarom voorstellen 5,6 miljoen euro (5 miljoen euro intensivering + 600 000 euro zendtijd politieke partijen) te muteren bij tweede suppletore begrotingswet 2004 (voor de «min») en bij eerste suppletore begrotingswet 2005 (voor de «plus»).

¹ Paragraaf 2. Verhoging subsidiebudget.

De terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2004 maakt het mogelijk dat de activiteiten die politieke partijen hebben verricht in 2005, betrokken kunnen worden bij de berekening van de verhoogde subsidie waarop de politieke partij voor het jaar 2004 aanspraak heeft. Deze subsidie wordt berekend op grond van de situatie op de peildatum van 1 januari 2004. Activiteiten die op deze wijze betrokken worden bij de vaststelling van de subsidie voor 2004, kunnen niet opnieuw betrokken worden bij de vaststelling van de subsidie voor het jaar 2005. Dit heeft tot gevolg, dat het voor het berekenen van de subsidie niet uitmaakt of een politieke partij op de peildatum van 1 januari 2005 in een andere situatie verkeert dan in 2004. De uitvoering van de terugwerkende kracht leidt niet tot dergelijke complicaties. De terugwerkende kracht wordt daarom niet heroverwogen. De memorie van toelichting bij artikel II is op dit punt aangevuld.

b. Het advies om de inwerkingtredingsbepaling aan te passen in verband met de toepassing van artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet, is overgenomen. Gekozen is daarbij voor inwerkingtreding bij Koninklijk Besluit.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De redactionele kanttekeningen zijn in het voorstel verwerkt. In het wetsvoorstel zijn voorts nog de bedragen van artikel 6, tweede lid, geactualiseerd.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan 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 en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.04.0245/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het voorgestelde artikel 1, onder c, van de Wet subsidiëring politieke partijen (hierna: de Wet) «ledenvan» vervangen door: leden van.
- In het voorgestelde artikel 1 van de Wet de definitie van «leden van een politieke jongerenorganisatie» plaatsen na de definitie van «politieke jongerenorganisatie».
- In artikel II van het wetsvoorstel de woorden «die hebben plaatsgevonden» laten vervallen. En om verwarring te voorkomen aan de toelichting op artikel II toe voegen dat deze regeling niet geldt voor uitgaven die in 2004 zijn gedaan.