

Vergaderjaar 2008–2009

31 906

Wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen met het oog op verlaging van de subsidies

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het wetsvoorstel voorziet enerzijds, gedurende de jaren 2009 tot en met 2011, in een geleidelijke verlaging van de subsidies waarop politieke partijen recht hebben op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen (hierna: Wspp). De verlaging vloeit voort uit het Coalitieakkoord, een nadere taakstelling in het kader van de Miljoenennota 2008¹ en een nadere taakstelling naar aanleiding van moties die zijn ingediend tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen bij de Miljoenennota 2009². Anderzijds voorziet het wetsvoorstel in de uitvoering van een amendement inzake het bevorderen van de opkomst bij verkiezingen, dat bij behandeling van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangenomen.³

Voor de lopende kabinetsperiode zijn in het Coalitieakkoord en in het Beleidsprogramma 74 doelstellingen gepresenteerd. Om deze doelstellingen te realiseren is een investeringsagenda opgesteld. Daarin is gekozen voor een balans tussen enerzijds investeringen die nodig zijn voor het vergroten van de kracht van de samenleving en anderzijds een financieel verantwoord beleid. De agenda is uitgewerkt en toegelicht in de Miljoenennota 2008. In de nota wordt vermeld: «Door het stellen van prioriteiten en een meer efficiënte uitvoering van het overheidsbeleid, is in het Coalitieakkoord extra ruimte gecreëerd voor intensiveringen. Om de beleidsprioriteiten van het kabinet en de doelstellingen voor het EMU-saldo te realiseren, is in het Coalitieakkoord een fors pakket aan uitgavenbeperkingen afgesproken. Dit loopt op tot circa € 6 miljard in 2011.»

Onderdeel van de uitgavenbeperkingen is een subsidietaakstelling. In het Coalitieakkoord is aangegeven dat de subsidies rijksbreed met een bedrag van € 250 miljoen zullen worden beperkt.

In de Miljoenennota 2008 is aangegeven dat het kabinet in aanvulling op de maatregelen uit het Coalitieakkoord heeft besloten de uitgaven met circa € 900 miljoen (stand 2011) extra te beperken. Dit opdat de doelstel-

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 1.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 700, nr. 1–2.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 20 (Amendement Heijnen).

lingen voor het EMU-saldo worden gehaald en de lastenstijging die na het Coalitieakkoord is opgetreden, wordt gecompenseerd. In verband met deze extra beperking wordt de subsidietaakstelling uit het Coalitieakkoord met € 100 miljoen opgehoogd tot € 350 miljoen in 2011. Deze extra taakstelling zal stapsgewijs worden gerealiseerd vanaf het begrotingsjaar 2009.

Daarnaast is naar aanleiding van de Miljoenennota 2009 bij de Algemene Politieke Beschouwingen door de Tweede Kamer een aantal moties aangenomen waarbij voor de dekking onder meer is voorzien in een extra aanvullende rijksbrede subsidietaakstelling.¹ Voor deze taakstelling is dezelfde grondslag gehanteerd als de subsidietaakstelling uit het Coalitieakkoord en de Miljoenennota 2008. Deze moties zijn door het kabinet overgenomen, inclusief de voorgestelde dekking. Voor de subsidies voor de politieke partijen betekent dit met ingang van het begrotingsjaar 2009 een aanvullende structurele taakstelling van € 103 000.

Tot slot is bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een amendement aangenomen dat ziet op middelen voor de politieke partijen om de opkomst bij de verkiezingen te bevorderen. Met ingang van het begrotingsjaar 2009 betreft dit structureel een bedrag van € 500 000. De Wet subsidiëring politieke partijen biedt partijen de mogelijkheid de toegekende subsidie te gebruiken voor diverse activiteiten. Ook de informatievoorziening aan kiezers en activiteiten in het kader van verkiezingscampagnes behoren tot de subsidiabele doelen. Voorgesteld wordt dan ook de middelen voor de opkomstbevordering bij verkiezingen via deze wet aan de politieke partijen toe te kennen.

In het advies van de Raad van State over onderhavig voorstel komt de Raad tot het oordeel dat de voorgenomen verlaging van overheidssubsidie ook dient te worden bezien in het licht van de positie en het functioneren van politieke partijen in de democratische samenleving. Mede daarom adviseerde hij dit wetsvoorstel tezamen met de voorgenomen vervanging van de Wspp in te dienen en de aan het wetsvoorstel verbonden terugwerkende kracht nader te bezien. Naar aanleiding van dit advies van de Raad is de terugwerkende kracht van het voorstel aangepast en is de voor het jaar 2008 voorziene subsidietaakstelling geschrapt.

Hoewel de Raad begrip heeft voor de voorgestelde bezuinigingen, is hij van mening dat een wijziging van de subsidiebijdragen dient te worden beoordeeld in de bredere context van de Wspp, gericht op versterking van de representatieve democratie. De Raad stelt dat het noodzakelijk is om een visie te ontwikkelen op de verhouding tussen de eigen inkomsten van politieke partijen, de subsidies van overheidswege en inkomsten door giften en sponsoring. De Raad wijst op het voorgenomen voorstel voor de Wet financiering politieke partijen (Wfpp), die naast regels over subsidie, tevens voorschriften zal bevatten over bijdragen aan politieke partijen en hun neveninstellingen.

Het Kabinet kan begrip opbrengen voor de suggestie van de Raad om onderhavig wetsvoorstel te behandelen in samenhang met het voorstel voor de Wfpp. Het kabinet wil het oordeel daarover echter aan de Tweede Kamer laten. Daarbij zij er op gewezen dat de Raad ook heeft aangegeven dat als het indertijd aan de Raad voorgelegde voorstel voor de Wfpp als gevolg van het advies van GRECO belangrijk wordt gewijzigd, de Raad ervan uit gaat dat het wetsvoorstel opnieuw aan hem voor advies wordt voorgelegd.² Aan dit verzoek van de Raad wil het kabinet gehoor geven.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 nr. 10, 15 en 17.

² Kamerstukken II, 2007/2008, 31 200 VII, nr. 77.

De Kiesraad heeft advies uitgebracht over het wetsvoorstel voor de Wfpp. Na verwerking van het advies en behandeling in de ministerraad zal het voorstel voor hernieuwd advies aan de Raad worden voorgelegd.

2. Wet subsidiëring politieke partijen

Politieke partijen die in de Staten-Generaal zijn vertegenwoordigd hebben op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen recht op subsidie. Deze subsidie bestaat uit drie elementen: een algemene subsidie die door de politieke partij naar eigen inzicht kan worden aangewend voor de in de wet genoemde activiteiten, een subsidie voor het door de politieke partij aangeduide wetenschappelijk instituut en een subsidie voor de politieke jongerenorganisatie. In de wet staat onder welke voorwaarden politieke partijen aanspraak kunnen maken op de subsidies en welke subsidiebedragen het betreft.

Politieke partijen hebben een belangrijke intermediaire positie in het democratische staatsbestel. Het is vanwege deze rol dat zij op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen subsidie ontvangen. Het kabinet onderstreept ook hun functie in de representatieve democratie. Dit is echter onvoldoende grond de politieke partijen uit te zonderen van de rijksbrede subsidietaakstelling. Gelet op de omvang van de subsidiebedragen die voor de politieke partijen beschikbaar blijven, mag ook aangenomen worden dat hun functioneren door deze subsidiemaatregel niet in het geding komt. In de Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008¹ is dan ook aangegeven dat de subsidietaakstelling ook betrekking zal hebben op de subsidiëring voor politieke partijen. Aangekondigd is dat de Wet subsidiëring politieke partijen daartoe zal worden gewijzigd, waarbij zal worden bepaald hoe de taakstelling ingevuld wordt. Met het onderhavige voorstel van wet wordt hier uitvoering aan gegeven. Daarnaast wordt met het voorstel uitvoering gegeven aan een amendement inzake het bevorderen van de opkomst bij verkiezingen, dat bij behandeling van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over 2009 is aangenomen (amendement Heijnen).

3. Taakstelling en uitvoering amendement

De subsidietaakstelling dient rijksbreed een besparing op te leveren van € 350 miljoen per jaar. Deze besparing wordt stapsgewijs gerealiseerd. Ook bij de subsidiëring van politieke partijen zal de besparing stapsgewijs worden gerealiseerd. Dit gebeurt gedurende de jaren 2009 tot en met 2011. Aanvankelijk was in het wetsvoorstel geregeld dat de subsidies met terugwerkende kracht tot 1 januari 2008 zouden worden verlaagd. De Raad van State heeft echter, als eerder aangegeven, geadviseerd de terugwerkende kracht nader te bezien. Naar aanleiding van dat advies is de terugwerkende kracht van het voorstel aangepast en is de voor het jaar 2008 voorziene subsidietaakstelling geschrapt. In verband met de uitvoering van het amendement inzake het bevorderen van de opkomst bij verkiezingen, wordt vanaf 2009 bovendien een bedrag van € 500 000 aan het budget voor de Wfpp toegevoegd.

In het onderhavige voorstel van wet worden de bedragen dan ook jaarlijks vanaf 2009 tot 2011 aangepast. Daarbij worden de subsidies steeds met een voor alle partijen gelijk percentage verminderd. Ten opzichte van 2008 wordt de volgende cumulatieve reeks gehanteerd:

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 2.

Jaren	2009	2010	2011
Bedragen die in totaal in mindering worden gebracht (in miljoenen euro)	- 0,198	0,794	- 0,999
Cumulatieve percentages taakstelling	1,27%	5,11%	6,42%

De in de wet genoemde subsidiebedragen worden dus jaarlijks aangepast. Over 2009 betreft dit een verlaging met 1,27%, over 2010 met 3,88% en over 2011 met 1,39%.

Bij het wetsvoorstel is in aanmerking genomen dat een vermindering van subsidies plaats dient te vinden met inachtneming van een redelijke termijn; er moet voldoende tijd zijn maatregelen te nemen de gevolgen van de vermindering op een behoorlijke wijze op te vangen. In het algemeen wordt bij het beëindigen van de subsidie een termijn van zes maanden redelijk geacht. De politieke partijen zijn over de subsidie-taakstelling geïnformeerd met brieven van 11 juli 2007 (over de aanvankelijke taakstelling per 1 januari 2008), van 27 november 2007 (over de nadere taakstelling per 1 januari 2009 naar aanleiding van de Miljoenennota 2008), van 26 juni 2008 (over de concrete gevolgen van de taakstelling per partij). Met brief van 2 maart 2009, waarmee het besluit inzake de subsidie over het jaar 2009 is toegezonden, zijn de politieke partijen tot slot over de aanvullende taakstelling in verband met de moties naar aanleiding van de Miljoenennota 2009 en de uitvoering van het amendement inzake de opkomstbevordering bij verkiezingen geïnformeerd. Ze hebben naar het oordeel van het kabinet dus tijdig op de voorgenomen verlaging kunnen inspelen.

Het verdient opmerking dat het onderhavige voorstel van wet uitsluitend voorziet in aanpassing van de bedragen in de huidige Wet subsidiëring politieke partijen. Daarnaast bestaat het voornemen, zoals ook al is aangegeven aan het slot van de eerste paragraaf van deze toelichting, een nieuwe Wet financiering politieke partijen te realiseren. Deze wet zal, naast regels over subsidie, tevens voorschriften bevatten over bijdragen aan politieke partijen en hun neveninstellingen.

4. Baten-lastenstelsel

In het verleden is door de politieke partijen aangegeven dat zich problemen voordoen bij de uitvoering van de Wet subsidiëring politieke partijen. De problemen spitsten zich met name toe op de administratieve lasten die gepaard gaan met de door de wet voorgeschreven boekhoudmethode: de hantering van het kasstelsel. Momenteel wordt in de praktijk het baten-lastenstelsel voor de reguliere boekhouding gehanteerd, waarnaast men vervolgens voor de subsidieverantwoording een kasstelsel dient te hanteren. Om die reden is met de politieke partijen afgesproken dat het kasstelsel in artikel 10, derde lid, wordt vervangen door het baten-lastenstelsel.¹ Met deze wijziging wordt aan de wens van administratieve lastenverlichting tegemoet gekomen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Omdat artikel 6, zesde lid, thans de uitdrukking «aanpassen» gebruikt, in plaats van «wijzigen», is de juridische status van de nieuwe bedragen onduidelijk. Om die reden wordt in dit voorstel artikel 6, zesde lid, zodanig

¹ Kamerstukken II 2003/04, 27 422, nr. 7.

gewijzigd dat de jaarlijkse «aanpassing» van de bedragen ook een wijziging van de formele wet betekent.

Onderdeel B

De taakstellingen zijn in dit wetvoorstel gestalte gegeven in het nieuwe artikel 6a. De wijziging ten behoeve van de begrotingsjaren 2009, 2010 en 2011 vormt het resultaat van twee bewerkingen. Eerst worden de geldende bedragen op grond van artikel 6, zesde lid, eerste volzin, gewijzigd volgens de voor de rijksbegroting gehanteerde loon- en prijsbijstelling. Het resultaat van die berekening wordt vervolgens verminderd met het percentage dat voor het betreffende begrotingsjaar staat genoemd in artikel 6a. Het uiteindelijke resultaat van die twee berekeningen wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

Onderdeel C

Met deze wijziging wordt het kasstelsel vervangen door het baten-lastenselsel.

Artikel II

Het wetsvoorstel werkt terug tot 1 januari 2009. Dit geldt zowel voor de taakstelling als de wijziging in artikel 10, derde lid, van de Wspp. Voor de wijziging van het kasstelsel in het baten-lastenselsel, betekent dit dat het baten-lastenselsel voor het eerst van toepassing is op het financieel verslag over het kalenderjaar 2009. De verslagen over 2008 en eerdere jaren moeten nog volgens het kasstelsel ingericht zijn.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst