

# WAARBORG VAN KWALITEIT

## Een bespreking

H. van den Brink

### 1. Inleiding

Onder de titel *Waarborg van Kwaliteit* is in september 1991 het rapport van de 'Commissie subsidiëring politieke partijen' verschenen. De commissie werd in september 1990 ingesteld door de minister van Binnenlandse Zaken om onderzoek te doen naar het van overheidswege ondersteunen van politieke partijen. Aanleiding vormde een initiatief van de voorzitters van de vier grote politieke partijen.

Het is een relatief uitvoerig rapport geworden: 74 bladzijden met tekst en noten, met nog eens 85 bladzijden met bijlagen, vooral bestaande uit de weergave van de actuele regelingen in Nederland en uit een globaal overzicht van formele regelingen inzake partijen en partijfinanciën in verschillende Europese landen. Het behoeft geen betoog dat deze informatie nuttig is.

Dit artikel kan beschouwd worden als een bespreking van het rapport. De kritiek die ik heb op de strekking van het betoog van de commissie doet overigens niet af aan de grote waardering; kan het ook anders nu voor de tekst tekenen wetenschappers als de hoogleraren Van den Berg (Leiden), Elzinga (Groningen) en Oostenbrink (Vrije Universiteit), met als secretaris drs. Koole, eerder hoofd van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, uitgever van dit Jaarboek. En dan noem ik nog niet eens de gewaardeerde inbreng uit de politieke hoek: Jacobse, Paats en Berndsen-Jansen als leden.

Reeds vaker (bijvoorbeeld al in 1950 in het rapport *Een statuut voor politieke partijen* van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau van de PvdA) is het vraagstuk van de wetgeving op (en de subsidiëring van) politieke partijen aan de orde gesteld, zij het steeds zonder resultaat. Waarom komt dit onderwerp dan thans weer op de agenda? De algehele politieke malaise vormt de achtergrond. Daarover thans eerst.

## 2. Problemen der democratie

Kennelijk was en is er onvrede over de praktijk van het Nederlandse democratische bestel. De roep althans om staatkundige vernieuwing wordt steeds weer gehoord, al zeker 25 jaar als de leeftijd van D66 in ogeschouw wordt genomen. Van recenter datum is de 'Staatscommissie inzake de relatie kiezers-beleidsvorming', in de wandeling genoemd naar haar voorzitter: de commissie-Biesheuvel. In haar rapport gaf de commissie toe, dat allerlei zaken met de kiezersinvloed op de beleidsvorming in verband kunnen worden gebracht, zoals het kiesstelsel en het vraagstuk van de interne partijdemocratie. Maar de commissie beperkte zich tot kwesties als de kabinetsformatie, de verkiezing van burgemeester en Commissaris des Konings en het referendum, zaken die de instellende minister Van Thijn na aan het hart lagen. Kortelings was er de bijzondere commissie uit de Tweede Kamer 'Vraagpunten', naar de voorzitter wel genoemd: de commissie-Deetman, welke in november 1990 rapporteerde. Ook voor deze commissie stonden de relatie tussen kiezer en gekozenen en die tussen kiezer en openbaar bestuur centraal, met als kernwoord in de rapportage ook hier het begrip 'kwaliteit'. Dezelfde onderwerpen keren terug.

In de gevoerde discussies treedt enige onzuiverheid op. Het Nederlandse staatsbestel gaat uit van een, zij het beperkt, dualisme. Er is een relatie tussen kiezers en gekozenen (het parlement) en tussen het parlement en de regering. De politieke partijen spelen in de eerste relatie een overwegende rol. In de tweede relatie kan een plaats worden toegedacht aan de fracties. Bij de discussie over de relatie kiezer-gekozene kan derhalve sprake zijn van *stelselverbetering*. In de tweede relatie is het betrekken van de kiezer of de politieke partij echter *stelseldoorbrekend*. Het niet inachtnemen van dit onderscheid is verwarrend. Een onderwerp als het referendum behoort tot de eerste categorie, terwijl een onderwerp als 'kiezersinvloed op de kabinetsformatie' tot de tweede categorie gerekend moet worden.

Als de commissie-Deetman het heeft over de relatie tussen kiezers en 'het openbaar bestuur', ter onderscheiding van die tussen kiezers en gekozenen, is de duidelijkheid geheel zoek. Even duister is de omschrijving in het hier te bespreken rapport: de politieke partij als intermediair tussen burger en overheid (aldus op blz. 16). Koekkoek, hoogleraar staats- en bestuursrecht, wees er terecht op dat ook de gekozenen (het parlement bijvoorbeeld) deel uitmaken van de overheid.<sup>1</sup> De onderkende onzuiverheid spreekt wel zeer sterk uit het volgende citaat (van blz. 10 van het rapport): 'Het heeft tot het begin van de twintigste eeuw geduurd voordat in Nederland min of meer algemeen de gedachte werd aanvaard dat partijen noodzakelijke instituties waren ter 'organisatie van het publieke ambt' in dubbel opzicht: zij zouden in

beslissende mate vorm moeten geven aan de organisatie van de politieke besluitvorming en daarmee aan hun rol als intermediair tussen regering en parlement; voorts zouden zij het politieke verkeer moeten regelen tussen gekozenen en kiezers als draagsters van gezamenlijk gedragen 'rechtsovertuigingen', zoals Cort van der Linden het uitdrukte.' De politieke partij als intermediair tussen regering en parlement? Het staat er echt! Veel wordt duidelijk door een achteloze toevoeging op blz. 19, waar gesproken wordt over de 'structureerende rol die partijen (fracties) tevens spelen in het verkeer tussen parlement en kabinet'. De fractie wordt gebracht onder het ruime begrip 'politieke partij'. Wonderlijke zaak! We komen erop terug.

Keren we terug tot de basis-vraag: heeft de burger wel invloed? Ik hanteer hier bewust deze andere aanduiding; 'kiezer' immers verwijst slechts naar één grondwettelijk aspect van het burgerschap. 'Democratie' toch is wat door de genoemde commissies terecht centraal wordt gesteld: de invloed van de burger op het overheidsbeleid. De wijzen van invloedsuitoefening zijn thans veel meer ontwikkeld dan ten tijde van de kiesrechtstrijd aan het begin van de eeuw. Zo is er een dicht netwerk ontstaan van maatschappelijke organisaties die in het belang van grote groepen burgers het overheidsbeleid mede vormgeven. Men kan spreken van een functionele democratie: burgers hebben via allerlei kanalen deel aan het (te) gecompliceerde besluitvormingsproces bij de overheid. Het referendum als een vorm van directe democratie wint weer aan belangstelling.<sup>2</sup> Maar ook op individueel niveau zijn er talloze mogelijkheden tot beïnvloeding in het leven geroepen: de participatie-democratie concurreert met de partijen-democratie. En ook de tussenkomst van de rechter (op instigatie van de burger) heeft een hoge vlucht genomen.

Hoezo 'problemen der democratie'? Een rijk scala aan beïnvloedingsmogelijkheden is de burger immers geboden! Juist het klassieke middel bij uitstek, het kiesrecht, staat ter discussie. Recent onderzoek heeft nog eens bevestigd dat de burger heel wel onderscheid maakt tussen 'overheid' en 'gekozenen'. Hij is niet ontevreden over de dienstverlening (met name de gemeentelijke): de vuilnisman komt langs, met grote regelmaat; het paspoort is sneller te verkrijgen dan vroeger het geval was. Maar dat is wat anders dan 'de politiek', ook de gemeentelijke. De legitimiteit van het overheidsoptreden is zoek. Kort gezegd: de uitvoering wordt gewaardeerd, doch het belang (daarvoor) van het politiek bestuur wordt miskend. Dat wil zeggen dat juist aan de betekenis van de kiesrechtfunctie wordt getwijfeld, terwijl met name de uitoefening van dit grondrecht de waarborg moet verschaffen dat de rechtsnormen worden aanvaard.

Tegelijk wordt zó duidelijk dat al hetgeen in de genoemde rapporten wordt overhoop gehaald (de gekozen minister-president of kabinets-

formateur, de gekozen Commissaris des Konings en burgemeester, of gematigde vormen van een districtenstelsel) de kern niet raakt, doch slechts marginale bijstellingen zullen blijken te zijn: 'zoethoudertjes'. Werkelijke democratie eist een permanente toegang tot de algemene (niet-functionele) beïnvloedingskanalen en dat zijn bij uitstek de politieke partijen. Hun bestaan en functioneren zijn essentieel en zulks rechtvaardigt alleen al de aandacht en hulp van de overheid!

### 3. De plaats van de fractie

Reeds het instellingsbesluit van de Commissie subsidiëring politieke partijen geeft raadsels op. De taakomschrijving van de commissie spreekt van advisering over de *ondersteuning* van politieke partijen, terwijl de naam van de commissie verwijst naar slechts één vorm van ondersteuning (namelijk de financiële) door te spreken van 'subsidiëring politieke partijen'.

Gelukkig gaat de commissie in op de bestaande vormen van niet-geldelijke ondersteuning: de zendtijd op radio en televisie, de uitvoering door de overheid van enkele Kieswet-bepalingen en zelfs op het gratis door de overheid ter beschikking stellen van plakplaatsen voor het bevestigen van verkiezingsaffiches. De commissie bepleit handhaving, zij het met enkele correcties. Ik ga hierop niet verder in.

De commissie heeft haar taak echter wel heel formeel beperkt tot de politieke partijen en hun stichtingen. Er zijn evenwel ook de fracties, door de commissie eerder zelfs onder het begrip 'politieke partij' gebracht (zoals in het voorafgaande is aangegeven). De commissie: 'Uiteraard beseft de commissie dat financiële steun aan parlementaire fracties indirect aan partijen ten goede komt en deze financieel ontlast. Daartegenover staat dat de fractiesteun dient en, voor zover valt na te gaan, in het algemeen wordt aangewend voor de uitoefening van parlementaire taken. Niet voor niets is - in tegenstelling tot andere landen - in Nederland een strikte scheiding aangebracht tussen steun aan parlementaire fracties en aan politieke partijorganisaties.' Het is een weinig overtuigend betoog, want de commissie staat wel stil bij de subsidiëring van andere, formeel van de partijen losgeweekte activiteiten (het wetenschappelijk advieswerk, het jongerenwerk en de vorming en scholing). Kennelijk is de *status quo* voor de commissie van bijzondere betekenis.

Het zal duidelijk zijn: politieke partij en fractie vormen communicerende vaten. Het individuele Kamerlid en de fractie behoeven informatie, deskundige ondersteuning. Een en ander kan gegeven worden door Kamerpersoneel of 'eigen' medewerkers, maar ook door de eigen politieke partijorganisatie (inclusief de wetenschappelijke instituten en dergelijke). De bezwaren tegen een toenemend aantal stafleden van de

fracties en persoonlijke medewerkers zijn nog eens op een rijtje gezet door P. de Vos in zijn boek *De uitgang van het Binnenhof. Een onderzoek naar het vertrek van Kamerleden*: 'het gevaar bestaat dat medewerkers zich als niet-gekozen volksvertegenwoordigers gaan gedragen; detaillisme wordt zo nog groter; voor de kiezer kan het onmogelijk worden een Kamerlid te bereiken; stafleden kunnen als storende filter gaan functioneren tussen parlement en omgeving; er is het gevaar voor bureaucrativering van het parlement; het hebben van een staf veroorzaakt veel werk.'<sup>3</sup> Mijn standpunt was en is: niet de fractiestaven moeten worden uitgebreid en de persoonlijke medewerkers hoger gesalarieerd, maar de politieke partijen zullen de reeds nu gevoteerde gelden of een gedeelte daarvan moeten ontvangen voor opbouw en uitbouw van het professionele apparaat, dat ook ten dienste staat van de volksvertegenwoordigers op alle bestuursniveaus. De politieke partijen vormen de enige weg waarlangs de burger nog invloed kan uitoefenen, althans binnen het geïnstitutionaliseerde politieke systeem. Dit kanaal moet worden opgehouden met steun van de overheid. Rechten scheppen plichten: aan de democratie binnen de politieke partijen mogen eisen worden gesteld.

Wat hiervan zij, het is te betreuren dat de commissie deze problematiek heeft laten liggen.

#### **4. De wettelijke taak**

Geschreven zal moeten worden over 'de veranderende rol van de politieke partijen'.<sup>4</sup> Maar wat er ook verandert, één taak wijzigt zich niet: het is ook de minimale taak. De commissie hanteert ook de veel gebruikte minimum-definitie van 'politieke partij', goeddeels teruggaand op Lipschits: 'Een politieke partij is een georganiseerde groep, voorzien van een officiële benaming, die als zodanig kandidaten stelt voor de verkiezingen voor openbare ambten' (blz. 19). Het is ook, in zekere zin, de wettelijke taak: na de herziening van 1989 is de verplichting tot ondersteuning van de kandidatenlijst door (thans) tenminste tien kiezers vervallen voor kandidatenlijsten van een politieke groepering (onder de voorwaarde vermeld in lid 8 van artikel H 4 van de Kieswet). Feitelijk is aan selectie van kandidaten en aan kandidaatstelling niet meer te denken zonder politieke partijen; de Kieswetwijziging is daarvan een bescheiden uitdrukking.

Nu wordt geldelijke overheidssteun voor deze essentiële rol van de politieke partijen door de commissie van de hand gewezen. Het betoog is als volgt: partijen dienen in hun interne organisatie en in hun mobilisatie van kiezers onafhankelijk van de overheid te blijven en dus moeten zij de middelen tot instandhouding van de organisatie en het winnen van aanhang onder de kiezers dan ook in onafhankelijkheid genereren (blz.

6). Voor deze 'kwantitatieve' zijde van de intermediaire rol van de politieke partijen derhalve geen overheidssteun. Alles draait om het begrip 'onafhankelijkheid'. Op blz. 22 wordt het betoog nog eens herhaald: een grote mate van onafhankelijkheid is vereist. 'Een te grote afhankelijkheid van de overheid staat op gespannen voet met de idee dat politieke partijen bij uitstek gestalte geven aan het proces van vrije politieke wilsvorming, waarin burgers participeren.' Dit betoog is even simpel als zwak. Vooreerst: creëert het ontberen van overheidssteun niet evenzeer afhankelijkheid, bijvoorbeeld van het aantal contributiebetalende leden? De noodzaak van het winnen van leden kan de kwaliteit van het politiek gedrag nadelig beïnvloeden: ons omroepbestel is daarvan een teken aan de wand. En is de afhankelijkheid van andere fondsen dan niet een gevaar? De commissie denkt door een wettelijke regeling daaraan paal en perk te stellen. Deze mogelijkheid ontbreekt toch niet als het gaat om overheidssteun? Een voor alle politieke partijen gelijke regeling, in de wet verankerd, gebaseerd bijvoorbeeld op het aantal verworven zetels in de Tweede Kamer, schept onafhankelijkheid in de zin dat er geen andere gedragsbeïnvloedende impulsen van uitgaan dan die waarvoor politieke partijen in het leven zijn geroepen: het verwerven van zetels in de vertegenwoordigende organen van de overheid.

Politieke partijen (als privaatrechtelijke organisaties: verenigingen) vervullen hier een overheidstaak, of beter gezegd: bij de grondwettelijke taak van de overheid (de organisatie van verkiezingen) zijn en waren particuliere organisaties ingeschakeld. Hun publieke taak rechtvaardigt een zekere vergoeding van kosten: de selectie van kandidaten en het voorstellen van deze kandidaten aan de kiezers gaat met grote uitgaven gepaard. Hier ligt derhalve mede een rechtvaardiging van een overheidssubsidie voor politieke partijen, nog los van het betoog van de commissie over de bevordering van de kwaliteit van de politieke communicatie als grondslag voor subsidiëring.

## **5. Kwaliteit**

Anders dan verwacht zou worden is de commissie wel vóór geldelijke steun voor bepaalde aspecten van het werk van politieke partijen, zoals scholing en vorming, de politieke integratie van jongeren en de wetenschappelijke voorbereiding van het politieke debat. Is hier dan ineens geen gevaar meer voor afhankelijkheid? Het feit dat deze activiteiten zijn ondergebracht in aparte instellingen kan geen argument zijn: de banden met de politieke partijen zijn daarvoor te nauw; de onderbrenging in bijzondere rechtspersonen is een heel doorzichtige constructie. De commissie redeneert verder: hier gaat het om activiteiten en doeleinden die een meer algemeen democratisch belang representeren (blz. 7); net alsof het kerngebeuren (de intermediaire rol bij verkiezingen)

niet als zodanig gekwalificeerd zou mogen worden. Onbegrijpelijk!

Om het huidige systeem van overheidssteun te kunnen handhaven (een in de loop der tijden gegroeid samenraapsel van regelingen), wordt de tegenstelling 'kwaliteit tegenover kwantiteit' door de commissie geïntroduceerd. Aan het kwantitatieve aspect van de intermediaire rol van de partijen is - naar de mening van de commissie - voldaan zolang partijen in staat zijn kiezers te mobiliseren om naar de stembus te gaan (blz. 21). Voor deze functie is dus geen overheidssteun nodig, maar de politieke partijen kunnen deze taak aan mede omdat zij voor andere functies financieel ontlast worden. Voor het kwalitatieve aspect ligt dit anders, oordeelt de commissie. Het goed functioneren van een parlementaire democratie verlangt tevens een kwalitatieve benadering van de intermediaire rol: de burgers moeten niet alleen gaan stemmen, maar zij moeten dit ook zo geïnformeerd mogelijk doen. De burger moet inderdaad kunnen kiezen; hiervoor dus wel overheidssteun. De situatie kan zich zo voordoen dat de politieke partij op de vervulling van de kerntaak moet bezuinigen, terwijl er wel geld is voor nevenactiviteiten. Wel geld voor een goed rapport over de verzorgingsstaat, maar geen geld om een congres daarover te organiseren.

## 6. Tussenbalans

Terecht is de commissie van oordeel dat geldelijke steun aan partijen gegeven kan worden, zij het slechts voor enkele deeltaken, die bovendien door de juridische vormgeving ook afzonderlijk benaderbaar zijn. Een heel praktisch betoog, met een maar zwakke principiële onderbouwing. Ik wil pleiten voor subsidiëring van de politieke partijen, gezien als een conglomeraat van instituties. De subsidiebasis kan heel wel bestaan uit het aantal leden in de volksvertegenwoordiging - het ook door de commissie omhelsde criterium. Het is dan aan de politieke partij zelf overgelaten waar zij de gelden wil inzetten: voor de partijorganisatie, voor de door de commissie besproken deeltaken, voor emancipatoire activiteiten, of voor wat dan ook; dus geen doeluitkeringen. Pas dan is sprake van onafhankelijkheid; het bestaande en door de commissie tevens voorgestane stelsel is wel heel bedisselend. En of de partij daarbij wel of niet gaat in de richting van een meer professionele partijorganisatie: de vrijheid wordt gelaten. Het electorale element zal per slot van rekening nimmer uit het oog worden verloren: de noodzaak is en blijft immers het verwerven van kiezersaanhang, niet alleen omdat zulks het wezen uitmaakt van het partijstelsel, maar ook om de continuïteit van de subsidieverlening niet in gevaar te brengen. Onafhankelijkheid van de overheid wordt gewaarborgd door regeling bij de wet in formele zin, door een uniforme sleutel voor de subsidieverlening en door het niet of nauwelijks verbinden van voorwaarden aan de subsidieverlening.

Voor stromingen die zelfs onder deze voorwaarden hun onafhankelijkheid in gevaar gebracht denken, schreef ik tien jaren geleden al (het ging over een wet op de politieke partijen): 'Het gehele complex van wettelijke bepalingen voor de politieke partijen zou dan slechts gelden voor die partijen die een zekere "erkenning", een zekere status zouden willen verwerven. Tegenover plichten staan dan rechten, bijvoorbeeld op financiële ondersteuning.'<sup>5</sup>

## 7. De veranderende rol

'Samenvattend kan worden gesteld dat het tijdperk van de traditionele massapartijen ten einde loopt. De sterk nationale context waarin ze opereerden; hun vastomlijnde ideologieën en hun "trouwe" achterban - ze behoren grotendeels tot het verleden. Bovendien hebben deze partijen, deels vanwege hun succes, het karakter van emancipatiebewegingen verloren, en zijn ze zich verregaand met overheid en overheidsbeleid gaan identificeren.'<sup>6</sup> Ik koos dit citaat uit het rapport van de commissie-Van Kemenade van de PvdA van juli 1991 om niet steeds het rapport *Waarborg van Kwaliteit* te behoeven aan te halen, al komt ook daar dit betoog over de veranderende rol van partijen aan de orde. De voorzitter van de Commissie subsidiëring politieke partijen gaf in zijn commentaar op het rapport van de commissie-Van Kemenade aan dat bij de professionele benadering voor vertegenwoordigende en andere functies het partijlidmaatschap niet langer noodzakelijk zou zijn. Het lidmaatschap van een politieke partij wordt in het electoraal-professionele partijmodel steeds minder belangrijk. Dus niet alleen dat feitelijk het aantal leden van de politieke partijen terugloopt, het past ook in een veranderende visie. Het is dus noodzakelijk om ter vervanging van de afnemende contributie-opbrengst om te zien naar andere financieringswijzen: een van de weinige mogelijkheden is overheidssteun.

Moet ik hierbij een correctie aanbrengen op een eerdere stellingname, geheel ingegeven door het beeld van de massa-partij, die inhoudt dat overheidssteun zou moeten bewerkstelligen dat meer burgers toegang zouden kunnen krijgen tot de interne besluitvormingscircuits van de politieke partijen en wel door het slechten van barrières als hoge contributies of abonnementsgelden? 'Partijfinanciering door de overheid is niet alleen een middel om meer burgers toegang tot deze institutie te verschaffen, maar heeft daarnaast als voorwaarde een werkelijke interne partijdemocratie: de burger die lid wordt, moet ook de idee hebben dat hij meebeslist.'<sup>7</sup>

De keuze tussen de massa-partij en de electoraal-professionele partij is een onzuivere. Ook bij het laatste, moderne partijmodel mag het lidmaatschap niet als onbelangrijk geheel terzijde worden gesteld: de politieke partijen zijn en blijven verenigingen, ook naar het oordeel van



de wetgever. De selectie van kandidaten zal niet zonder professionele inbreng moeten geschieden, maar mag niet ontaarden in een benoemings-systeem als in het bedrijfsleven. Het handhaven van door leden breed gedragen politieke partijen is en blijft nastrevenswaard, en daarmee eens te meer een grondslag voor overheidssteun.

## 8. Wet op de politieke partijen

De commissie - ik herhaal - is tegen een algemene, directe overheidssubsidie voor politieke partijen, maar bepleit handhaving van een indirecte doeluitkering ten behoeve van het jongerenwerk en de invoering van een brede doeluitkering voor enkele, limitatief opgesomde activiteiten. Het gaat daarbij om vorming van categorale groepen van leden, informatievoorziening aan leden over politieke vraagstukken, politieke scholing van kader en leden en het onderhouden van contacten met zusterpartijen in het buitenland. Deze brede doeluitkering mag naar eigen inzicht voor de genoemde doelen worden gebruikt, maar alleen voor deze doelen.

Wie nu zou verwachten dat - nu sprake is van een kleine opening naar een autonome beleidsvoering door de politieke partijen - de uitkering ook rechtstreeks aan de partijorganisaties kan worden uitgekeerd, wordt teleurgesteld: een deel van de commissie blijft van mening dat de uitkering dient te geschieden via verwante, maar afzonderlijke stichtingen. De enige verbetering die in de huidige situatie wordt voorgesteld, is dat het partijbestuur het uit te keren bedrag over de in aanmerking komende rechtspersonen zelf mag verdelen, dus een verdeelsleutel mag vaststellen. Waarom geen rechtstreekse subsidiëring? De commissie zegt dat het belangrijkste bezwaar hiertegen is, dat daarmee een principiële grens, hoe dun ook, wordt overschreden. 'Begeeft men zich met directe overheidssteun niet op een hellend vlak, waarop men gemakkelijk uitglijdt in de richting van ongewenste overheidsbemoediging met partijen? Daarnaast geldt ook de praktische overweging dat de huidige constructie van indirecte uitkeringen veelal tot tevredenheid functioneert' (blz. 49). Dit pragmatische argument is geen argument: het fundamentele dilemma, waarvan de minister bij de installatie van de commissie sprak, moet tot een oplossing worden gebracht. Door te spreken van een vliesdunne grens tussen de voorgestane regeling en algemene partijsubsidiëring, geeft de commissie al aan dat het hellend vlak is betreden: het terrein voor de brede doeluitkering omvat al een rijk scala aan partijactiviteiten; ook al zijn deze uitgaven boekhoudkundig bij afzonderlijke partijstichtingen ondergebracht, het zijn en blijven partijactiviteiten.

Terecht is de commissie van mening: 'De verschillende vormen van overheidssubsidiëring zouden moeten worden opgenomen in één

algemene wet inzake overheidssubsidiëring van politieke instellingen' (blz. 55). Vanuit het verlangen - zo vervolgt de commissie - 'tot heldere toepassing van de criteria van onafhankelijkheid en gelijkheid van kansen' is een dergelijke wet gewenst. Het is dan nog maar één stapje om te komen tot wat al zo vaak is bepleit: een wet op de politieke partijen. De wetgever heeft zich al bezig gehouden met de politieke partijen: in hoofdstuk G van de Kieswet wordt praktisch gezien al de eis geformuleerd dat de politieke groepering een vereniging met volle rechtsbevoegdheid moet zijn (al is er nog een uitweg). Ook het commissielid Elzinga heeft eerder betoogd dat een partijwet heel wel regels kan stellen op het punt van de kandidaatstelling: het belangrijkste raakvlak - zo formuleert hij - tussen partijactiviteit en kiezersactiviteit.<sup>8</sup> In zijn proefschrift werkt hij dit verder uit: 'Politieke partijen, die onder hun partij-naam mee willen doen aan Europese Parlements-, Tweede Kamer-, en Provinciale Staten-verkiezingen, dienen in dit model zich als verenigingen met volledige rechtspersoonlijkheid te registreren bij de daartoe aangewezen instanties. Voor deze drie verkiezingen verplicht de vereniging-rechtspersoon zich tot het houden van een kandideringsreferendum. Niet-nakoming van deze verplichting kan worden gesanctioneerd met registratieweigering en ontneming van de mogelijkheid tot lijstverbinding.'<sup>9</sup> Hierboven noemde ik de rol van de politieke partijen op het punt van kandidaatstelling reeds een wettelijke. Dit betoog van Elzinga trekt de lijn door. De subsidiëring kan van deze partijwet deel uitmaken.

## 9. Politieke partijen en de decentrale overheden

'De commissie heeft zich, gelet op haar opdracht, beperkt tot studie van overheidssteun van de centrale overheid aan nationale partijorganisaties' (blz. 28). De taak van de commissie, zoals in het instellingsbesluit verwoord, wijst geenszins in deze richting: beantwoord moet worden de vraag 'of en zo ja, op welke wijze, in relatie tot de al bestaande vormen van ondersteuning van politieke partijen, nieuwe vormen van partij-ondersteuning gewenst zijn'. Ook op decentraal niveau worden fracties ondersteund en worden aan partij-organen bepaalde privileges verleend (vergaderruimten bijvoorbeeld). Hooguit had de commissie kunnen wijzen op de haar toegemeten tijd (één jaar) voor advisering. Veel empirisch materiaal had nog verzameld moeten worden.

De landelijke politieke partijen oefenen hun functies uit ook voor de lagere overheden: ook daar selectie van kandidaten en kandidaatstelling, ook daar de aggregatiefunctie, de socialisatiefunctie, de participatiefunctie, zoals de commissie die voor het nationale niveau beschrijft. De omvang van de werkzaamheden op provinciaal en lokaal niveau zal zelfs

een veelvoud uitmaken. Uit dit oogpunt bezien is de vraag of de voorgestelde verdeelsleutel (zetelverdeling in de Tweede Kamer) wel recht doet aan het uitgangspunt van ons staatsbestel, dat er voor Staten en raden afzonderlijke verkiezingen plaatsvinden. Wordt niet te gemakkelijk aanvaard, dat de verkiezingen voor de lagere vertegenwoordigende organen slechts een afschaduwing zijn van die voor de Tweede Kamer? Maar zouden dus, bijvoorbeeld voor de gemeenteraadsverkiezingen, ook de plaatselijke lijsten in de nationale subsidieverlening moeten meetellen? Principeel wel, maar praktisch bezien zullen de breukdelen zo gering zijn, dat ze verwaarloosd kunnen worden.

Maar wat hiervan zij, aan de hier liggende vragen wordt ten onrechte voorbijgegaan. In het bijzonder klemt de vraag naar de mogelijkheden en wenselijkheden van provinciale en gemeentelijke steun aan plaatselijke (afdelingen van) politieke partijen. Want zo ergens dan doet hier zich de vraag naar kwaliteit voor; op dit niveau toch ligt 'de leerschool van de democratie'. De commissie heeft bijzonder weinig oog voor de lokale democratie. Dit blijkt eens te meer uit de enige wens die de commissie in dit verband uitspreekt: 'Zij heeft overigens overwogen dat, indien het al tot financiële steun door het sub-nationale bestuur zou komen, het uit een oogpunt van rechtseenheid verkieslijk zou zijn, als provinciale en gemeentelijke besturen dezelfde maatstaven zouden handhaven als door centrale politieke organen worden aangelegd' (blz. 28-29). Sprake is van een fundamentele miskennis van de provinciale en gemeentelijke autonomie. Rechtseenheid: goed! Maar dan had de commissie ook gedachten moeten formuleren over de decentrale overheidssteun verankerd in de wet op de subsidiëring van politieke instellingen.

## 10. Conclusies

De commissie heeft een heel leesbaar rapport gepubliceerd, met goede uitwerkingen op details. Maar het resultaat is wel 'conservatief': de kenmerken van het bestaande stelsel worden niet losgelaten, vooral uit de overweging dat van bezwaren niet is gebleken. Ook het voorbijgaan aan de betekenis en de problemen op decentraal niveau is daarvan een aspect. De commissie miste kennelijk de moed om de laatste stap te doen, een stap die voor de hand had gelegen: wel één wet inzake overheids subsidiëring van politieke instellingen, maar geen algemene en directe overheids subsidie voor politieke partijen?

Los van het rapport *Waarborg van Kwaliteit* (al zou het er niet in misstaan hebben): de totstandkoming van een evenwichtige wet op de politieke partijen zou ik graag inruilen voor het vele kleingoed dat steeds weer de aandacht vraagt: de gekozen kabinetsformateur, minister-president, burgemeester of commissaris. Alleen het kiesstelsel zelf verdient nog een ingrijpende hervorming, maar net als de onderwijspacificatie (eveneens

een geloofsartikel uit de periode voorafgaand aan de grondwetsherziening van 1917) lijkt zulks onbespreekbaar.<sup>10</sup>

#### noten

1. A.K. Koekkoek, 'Dit keer zou het moeten lukken... Reactie op de nota commissie-Deetman', in: *Namens* 6 (1991), 1 (feb.), 29.
2. Zie bijvoorbeeld de brochure *Het lokale referendum* (Rapport van de commissie Van den Brink). Uitgegeven door het Centrum voor Lokaal Bestuur (PvdA), Amsterdam, 1988.
3. P. de Vos, *De uitgang van het Binnenhof. Een onderzoek naar het vertrek van Kamerleden*, Arnhem, 1990, 145.
4. Titel ontleend aan *Ideeën* 1 (1991), speciale uitgave ter gelegenheid van het jubileumsymposium 25 jaar D66.
5. Zie mijn *Recht voor politieke partijen*, Den Haag, 1982, 125.
6. *Een partij om te kiezen* (rapport van de commissie-Van Kemenade), Amsterdam, 1991, deel I, 4.
7. *Recht voor politieke partijen*, 98.
8. D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen, 1982, onder meer 186-187 en 286-287.
9. Elzinga, *op. cit.*, 189-190.
10. Zie mijn bijdrage 'Democratie zonder grenzen', in: H. van den Brink, red., *Bestuur en territorium. Opstellen aangeboden aan drs. A. Bours*, Amsterdam, 1992.