

De regulering van politieke partijen

Masterscriptie



Naam:	Ghislaine Hendrix
Master:	Rechtsgeleerdheid
Studentnummer	2013107
ANR:	448636

Scriptiebegeleider:	M. Stremler LLM
Inleverdatum:	20 mei 2019

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie ter afronding van de master Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit van Tilburg. Het schrijven van deze masterscriptie is een interessante en leerzame periode geweest waar ik met veel plezier op terug kijk. Tijdens de premaster en de master Rechtsgeleerdheid heb ik veel kennis en vaardigheden opgedaan die ik tijdens het schrijven van deze scriptie heb kunnen toepassen.

Graag zou ik in dit voorwoord mijn begeleider Maarten Stremmer willen bedanken voor de feedback en begeleiding gedurende deze masterthesis. De literatuursuggesties en andere voorstellen waren zeer zinnig. Daarnaast zou ik graag mijn familie en vrienden willen bedanken voor hun steun. Zij hebben mij hulp en steun aangeboden in alle fases van mijn studie.

Ik wens u veel plezier met het lezen van deze masterthesis.

Ghislaine Hendrix

Maasbree, 16 mei 2019

Voorwoord	- 1 -
 Inhoudsopgave	
Lijst van gebruikte afkortingen	- 4 -
Hoofdstuk 1 Inleiding	- 5 -
1.1 Politieke partijen in Nederland.....	- 5 -
1.2 Probleemanalyse	- 5 -
1.3 Onderzoeksdoel.....	- 7 -
1.4 Vraagstelling	- 7 -
1.5 Theoretisch kader	- 9 -
1.6 Methodologie	- 10 -
Hoofdstuk 2 De historische opkomst van politieke partijen	- 12 -
2.1 Representatieve democratie	- 12 -
2.2 Ontstaan van het parlementaire stelsel	- 13 -
2.3 Ontwikkeling kiesrecht en partijvorming.....	- 14 -
2.4 Invoering algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging	- 15 -
2.5 Verzuiling en ontzuiling.....	- 16 -
2.6 Huidige politieke partijen.....	- 17 -
2.7 Ontwikkelingen in het aantal partijen en ledenaantallen	- 18 -
2.8 Conclusie.....	- 20 -
Hoofdstuk 3 Het juridisch kader van politieke partijen in Nederland	- 21 -
3.1 De oprichting van politieke partijen.....	- 21 -
3.1.1 Formele vereniging.....	- 21 -
3.1.2 Waarborgsom.....	- 22 -
3.1.3 Ondersteuningsverklaringen	- 23 -
3.1.4 Blanco lijst	- 23 -
3.2 De interne organisatie van politieke partijen	- 24 -
3.3 De financiering van politieke partijen.....	- 25 -
3.4 Fractiediscipline en fractieafplitsing	- 26 -
3.4.1 Zonder last en ruggespraak.....	- 26 -
3.4.2 Fractiediscipline.....	- 27 -
3.4.3 Fractieafplitsing.....	- 27 -
3.5 Het verbieden van politieke partijen	- 27 -
3.5.1 Ontbinden van politieke partijen.....	- 28 -
3.6 Conclusie.....	- 28 -
Hoofdstuk 4 Rechtsvergelijking met Duitsland	- 30 -
4.1 Achtergrond van het huidige Grundgesetz.....	- 30 -
4.2 Expliciete grondwettelijke bepaling voor politieke partijen	- 31 -
4.3 Parteiengesetz.....	- 31 -
4.4 De oprichting van politieke partijen in Duitsland	- 32 -
4.5 De interne organisatie van politieke partijen in Duitsland	- 32 -
4.6 De financiering van politieke partijen in Duitsland	- 33 -
4.7 Fractiediscipline en fractieafplitsing	- 34 -
4.8 Verbod op politieke partijen in Duitsland.....	- 34 -
4.8.1 Jurisprudentie partijverboden	- 35 -
4.9 Conclusie.....	- 36 -
Hoofdstuk 5 Knelpunten en aanbevelingen	- 38 -
5.1 De oprichting van politieke partijen.....	- 38 -
5.1.1 Slechts één lid bij de politieke partij.....	- 38 -
5.1.2 Ontbreken interne partijdemocratie	- 39 -
5.1.2 Aanbevelingen omtrent de oprichting van politieke partijen.....	- 39 -
5.2 De interne organisatie van politieke partijen	- 39 -

5.2.1 Géén vrouwen bij de politieke partij.....	- 40 -
5.2.2 Afdrachtsregeling	- 41 -
5.2.2.1 Strijdigheid met het vrije mandaat.....	- 42 -
5.2.2.2 Afdrachtsregeling weigeren.....	- 42 -
5.2.3 Aanbevelingen omtrent de interne organisatie van politieke partijen.....	- 43 -
5.3 De financiering van politieke partijen.....	- 43 -
5.3.1 Organisatorische eisen aan politieke partijen	- 43 -
5.3.2 Verbod op giften van buiten de Europese Unie.....	- 44 -
5.3.2 Tenminste één Kamerzetel	- 44 -
5.3.2 Aanbevelingen omtrent de financiering van politieke partijen.....	- 44 -
5.4 Fractiediscipline en fractieafplitsing	- 45 -
5.4.1 Zetelrovers of Robin Hoods van de democratie?.....	- 46 -
5.4.2 Aanbevelingen omtrent fractiediscipline en fractieafplitsing	- 46 -
5.5 Het verbieden van politieke partijen	- 47 -
5.5.1 De Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit	- 48 -
5.5.2 De Nederlandse Volksunie	- 50 -
5.5.3 Verbod vereniging Martijn	- 50 -
5.5.4. Aanbevelingen omtrent het verbieden van politieke partijen	- 51 -
5.6 Conclusie.....	- 52 -
Hoofdstuk 6 Conclusie	- 53 -
Bibliografie.....	- 55 -
Lijst van gebruikte jurisprudentie.....	- 61 -

Lijst van gebruikte afkortingen

ARP	Anti- revolutionaire Partij
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BW	Burgerlijk Wetboek
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDA	Christen Democratisch Appèl
CHU	Christelijk-Historische Unie
D66	Democraten 66
DNPP	Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen
FvD	Forum voor Democratie
GG	Grundgesetz
GL	GroenLinks
GW	Grondwet
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KVP	Katholieke Volkspartij
LPF	Lijst Pim Fortuyn
LSP	Liberaal Staatspartij ‘De Vrijheidsbond’
LU	Liberaal Unie
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NSDAP	National Sozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVU	Nederlandse Volksunie
PDC	Parlementair Documentatie Centrum
PNVD	Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit
PvdA	Partij voor de Arbeid
PvdD	Partij voor de Dieren
PVV	Partij voor de Vrijheid
RKSP	Rooms Katholieke Staatspartij
SDAP	Sociaal Democratische Arbeiders Partij
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SRP	Sozialistische Reichspartei
TON	Trots op Nederland
VDB	Vrijzinnig- Democratische Bond
VNL	Voor Nederland
VP	Vrijzinnige Partij
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
Wfpp	Wet financiering politieke partijen

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Politieke partijen in Nederland

De Nederlandse Grondwet kent geen politieke partijen maar ze zijn er wel. Politieke partijen spelen een belangrijke rol in onze democratie, omdat zij de brug vormen tussen burgers en politieke besluitvorming. Politieke partijen vervullen in principe drie kerntaken.¹ Ten eerste zijn politieke partijen verantwoordelijk voor de rekrutering en selectie van kandidaten voor verkiezingen. Ten tweede zijn politieke partijen verantwoordelijk voor de aggregatie en integratie van politieke belangen, standpunten en opvattingen. En ten derde zijn politieke partijen verantwoordelijk voor de communicatie en mobilisatie van deze standpunten en opvattingen.

De afgelopen Tweede Kamerverkiezingen vonden plaats op 15 maart 2017. Van de 12.893.466 kiesgerechtigden hebben 10.563.456 personen hun stem uitgebracht voor de Tweede Kamerverkiezingen. Hierdoor bedroeg het opkomstpercentage 81,9%. Dit is het hoogste opkomstpercentage sinds de Tweede Kamerverkiezing van 1986.² Uit dit opkomstpercentage blijkt dat de Nederlandse burger graag zijn stem laat horen.

Bij de afgelopen verkiezingen deden 28 verschillende politieke partijen mee. Van deze partijen hebben dertien partijen een zetel behaald in de Tweede Kamer. Dit is het hoogste aantal partijen sinds 1972.³ Het leek er in 2016 zelfs nog op dat er veel meer partijen zouden meedoen aan de verkiezingen. Er hadden zich in totaal namelijk 81 partijnamen geregistreerd bij de Kiesraad.⁴ Uit de registratie bij de Kiesraad blijkt dat er veel politieke partijen zijn opgericht de laatste jaren.

1.2 Probleemanalyse

De Nederlandse wetgeving ten aanzien van politieke partijen is ondanks de belangrijke rol die deze partijen vervullen schaars. Het feit dat er weinig wetgeving is over politieke partijen heeft tot discussies geleid over de vraag of politieke partijen wellicht meer en beter gereguleerd moeten worden. In deze discussies gaat het vooral om vijf aspecten van politieke partijen: hun oprichting, hun interne organisatie, hun financiering, fractiediscipline en het verbod van politieke partijen. Elk van deze vijf aspecten zal nu in het kort worden toegelicht.

¹ Eindrapport Commissie Veling 2018, p. 39.

² Kiesraad, 'Officiële uitslag Tweede Kamerverkiezing 15 maart 2017', zie ook: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2017/03/20/officiële-uitslag-tweede-kamerverkiezing-15-maart-2017> (laatst geraadpleegd 3 november 2018).

³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Tweede Kamerverkiezingen 2017', zie ook: <https://www.tweedekamer.nl/zo-werkt-de-kamer/verkiezingen-en-kabinetsformatie/tweede-kamerverkiezingen-2017> (laatst geraadpleegd 3 november 2018).

⁴ Kiesraad, 'Record aantal (81) geregistreerde partijnamen Tweede Kamerverkiezing', zie ook: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2016/12/22/record-aantal-81-geregistreerde-partijnamen-tweede-kamerverkiezing> (laatst geraadpleegd 3 november 2018).

In de eerste plaats worden in Nederland nauwelijks eisen gesteld aan de oprichting van een politieke partij. Een politieke partij dient te worden opgericht in het privaatrecht, maar handelt in feite publiekrechtelijk. Het is in principe voldoende om een vereniging op te richten, een waarborgsom te storten en ondersteuningsverklaringen in te dienen om mee te kunnen doen aan de verkiezingen. Hierdoor kunnen er wellicht ondemocratische of antirechtsstatelijke vormen van politieke partijen ontstaan. Denk bijvoorbeeld aan de oprichting van de Partij voor de Vrijheid (PVV). De PVV is een politieke partij waar alleen Geert Wilders lid van is. Het is niet mogelijk voor kiesgerechtigden of zelfs voor Kamerleden om lid te worden van deze partij.⁵ Is het wel wenselijk dat een politieke partij zoveel vrijheid heeft, in het licht van de democratische functie die ze vervult? Wellicht is voor dergelijke situaties een regulering gewenst.

Het tweede aspect dat wellicht een regulering behoeft betreft de interne organisatie van politieke partijen. De oprichting en de interne organisatie van partijen houdt nauw verband met elkaar. De vrijheid van partijvorming is van groot belang in een democratie. Deze vrijheid impliceert dat partijen in grote mate vrij zijn om de interne organisatie van de partij te bepalen. Maar door deze schaarse wetgeving is het mogelijk dat politieke partijen binnen hun organisatie democratische of rechtsstatelijke waarden slechts beperkt respecteren. Denk bijvoorbeeld aan de Staatskundig Gereformeerde Partij (SGP) die al jarenlang controversieel is wat betreft haar vrouwenstandpunt. Het was voor vrouwen jarenlang onmogelijk om lid te worden van de SGP. Bovendien mochten vrouwen zich niet kandidaat stellen voor vertegenwoordigende organen zoals de gemeenteraad, Provinciale Staten, Tweede Kamer of Europees Parlement.⁶

Het derde aspect dat van belang is betreft de financiering van politieke partijen. De Wet financiering politieke partijen regelt de financiering van politieke partijen. De Rijksoverheid probeert de positie van politieke partijen te behouden en te versterken door subsidies toe te kennen. Daarnaast regelt de wet het voornaamste dat met hun financiën te maken heeft. Denk hierbij aan de subsidiëring van de partijen door de overheid, maar ook aan de regels die worden gesteld aan de overige inkomsten van politieke partijen. De wet dwingt politieke partijen om transparantie te verschaffen over de gekregen politieke inkomsten.

Het vierde aspect dat wellicht nadere regulering behoeft, betreft de fractiediscipline en de mogelijkheid om zich af te splitsen van politieke partijen. Onze Grondwet bepaalt in artikel 67 lid 3 dat de leden zonder last stemmen, maar toch blijkt er in de praktijk sprake te zijn van fractiediscipline. In hoeverre zijn Kamerleden inderdaad bevoegd om zonder last te stemmen of heeft de fractie toch een dusdanige druk op de leden dat afwijking onmogelijk wordt gemaakt? Het komt daarnaast weleens voor dat

⁵ Waling 2017, p. 128.

⁶ ‘SGP staat vrouwen buitengewoon lidmaatschap toe’, NRC 29 januari 1996.

Kamerleden uit de fractie worden gezet of dat Kamerleden er zelf voor kiezen om de fractie te verlaten. Het is in zo'n geval mogelijk dat het Kamerlid de zetel behoudt en verder gaat met de werkzaamheden als volksvertegenwoordiger onder zijn eigen naam. De politieke partij spreekt over zetelroof, omdat de zetel 'eigendom' zou zijn van de politieke partij waartoe het Kamerlid behoorde. Maar is er eigenlijk wel sprake van 'zetelroof'? Van wie is de parlementszetel in onze democratie?

Het vijfde aspect dat in dit onderzoek wordt meegenomen is het verbod van politieke partijen. Politieke partijen dienen in het privaatrecht te worden opgericht. Indien men een politieke partij wil verbieden, dient dit ook via het privaatrecht te geschieden. Het Openbaar Ministerie moet naar de rechtbank om een verbod te bewerkstelligen.⁷ De verbodgrond die hierbij geldt is 'strijd met de openbare orde'.⁸ Deze verbodgrond is nogal onbepaald en dat kan tot problemen leiden. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat terughoudend moet worden opgetreden ten opzichte van politieke partijen.⁹ Maar de verbodgrond is zo algemeen geformuleerd, dat afgevraagd kan worden of ze wel voldoende houvast biedt voor de rechter.

Politieke partijen zijn dus nauwelijks gereguleerd in Nederland en dat roept vragen op. Zou de positie van politieke partijen niet beter gereguleerd dienen te worden in een (grond)wettelijke basis?

1.3 Onderzoeksdoel

Het onderzoek beoogt vast te stellen of politieke partijen beter gereguleerd dienen te worden. Het doel is dat uit het onderzoek blijkt of er nadere (Grond)wettelijke regels gesteld zouden moeten worden of dat blijkt dat de positie van politieke partijen reeds voldoende is gewaarborgd in het huidige Nederlandse constitutionele bestel. De beginselen van de democratische rechtsstaat zullen de maatstaf vormen voor dit onderzoek.

Indien Nederland een democratische rechtsstaat is, dan moeten politieke partijen ook voldoen aan de eisen die uit de democratische rechtsstaat volgen. Deze beginselen maken het mogelijk om het positieve recht en de praktijk kritisch te beoordelen. Uiteindelijk zal deze masterscriptie een kritische analyse bevatten en eventuele aanbevelingen doen ten aanzien van de vraag of een nadere regulering gewenst is van politieke partijen.

1.4 Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: dienen politieke partijen in het licht van de beginselen van de democratische rechtsstaat (grond)wettelijk beter gereguleerd te worden of is hun positie reeds voldoende gewaarborgd in het huidige Nederlandse constitutionele bestel?

⁷ D'Oliveira 2017, p. 661.

⁸ Artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek

⁹ *Kamerstukken II* 1981/82, 17476.

De centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord door middel van de volgende deelvragen:

1. Hoe hebben politieke partijen zich in Nederland historisch ontwikkeld?
2. Wat is in Nederland het juridische kader voor politieke partijen?
3. Hoe zijn politieke partijen in Duitsland juridisch gereguleerd?
4. Wat zijn knelpunten in de Nederlandse praktijk en hoe kunnen die worden opgelost?

De eerste deelvraag is van belang voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, omdat ons recht mede historisch is bepaald. We kunnen de rol die politieke partijen spelen binnen ons constitutionele bestel niet begrijpen zonder een vorm van historische reflectie. Het is van belang om te onderzoeken waarom politieke partijen zijn ontstaan, want ze waren er oorspronkelijk niet. De historische ontwikkeling is van belang om een beter beeld te krijgen van de huidige inrichting van politieke partijen. De rol van een politieke partij is namelijk sterk veranderd de afgelopen jaren.

Deelvraag twee draagt bij aan de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, omdat op deze manier inzichtelijk wordt gemaakt wat het Nederlandse juridisch kader voor politieke partijen is. Dit is nodig om uiteindelijk te kunnen concluderen of er wellicht een betere regulering gewenst is voor politieke partijen.

De derde deelvraag is van belang, omdat de vergelijking met Duitsland wellicht nieuwe inzichten biedt om de Nederlandse knelpunten op te lossen. In Duitsland vindt men het bijvoorbeeld onbegrijpelijk dat een partij met maar één lid mee mag doen aan de verkiezingen.¹⁰ Duitsland heeft namelijk een bepaling in de Grondwet die bepaalt dat de interne organisatie van partijen moet voldoen aan democratische beginselen.¹¹ Bovendien heeft Duitsland een federale wet die de procedures regelt binnen een politieke partij.¹² Kunnen wij wellicht iets leren van de Duitse wetgeving wat betreft politieke partijen? Misschien wordt het tijd dat politieke partijen in Nederland ook gereguleerd worden in een wet in formele zin of in de Grondwet.¹³

Ten slotte is voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag gekozen voor deelvraag vier om de huidige Nederlandse praktijk en bijbehorende knelpunten inzichtelijk te maken. Misschien blijkt uit het onderzoek dat de politieke partijen eigenlijk al voldoende gereguleerd zijn in Nederland. Maar het is ook mogelijk dat Nederland iets kan leren van Duitsland wat betreft de regulering van politieke partijen. Bij de beantwoording van deze deelvraag worden aanbevelingen gedaan om de knelpunten in Nederland op te lossen.

¹⁰ J Eijssvoogel, 'Geen grap: de PVV heeft écht maar één lid', NRC 3 maart 2017.

¹¹ Art. 21 Grundgesetz

¹² d'Oliveira, p. 661.

¹³ Nehmelman 2013, p. 1.

1.5 Theoretisch kader

In dit onderzoek is het van belang om de Nederlandse wetgeving ten aanzien van politieke partijen uiteen te zetten. Deze wetgeving zal worden getoetst aan de beginselen van de democratische rechtsstaat die de maatstaf vormen voor dit onderzoek. Momenteel is er nog geen expliciete grondslag in de Grondwet opgenomen voor de democratische rechtsstaat, maar de Tweede- en Eerste Kamer hebben in eerste lezing ingestemd met het voorstel van de regering om een algemene bepaling hierover in de Grondwet op te nemen. Luidende: ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.’¹⁴ Deze bepaling zou een zinvolle toevoeging zijn aan de Grondwet, omdat de grondrechten en de democratische rechtsstaat tot de kern van ons constitutionele bestel horen.¹⁵

Een democratische rechtsstaat wordt gekenmerkt door vier beginselen te weten: de scheiding der machten, het legaliteitsbeginsel, de grondrechten en onafhankelijke en onpartijdige rechters.¹⁶ Deze uitgangspunten zijn in het 18e- en 19e-eeuwse staatsrecht nader uitgewerkt en in wetten en constituties neergelegd.¹⁷

Het beginsel van de scheiding der machten vereist dat de onderlinge verhouding van de hoogste staatsorganen door rechtsregels dient te zijn vastgelegd.¹⁸ De macht is verspreid over drie verschillende organen van de staat -de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht- die in beginsel eigen taken hebben en elkaar controleren en in evenwicht houden. Dit wordt ook wel de Trias Politica genoemd. Dit houdt voor politieke partijen in dat ze los staan van de staat. Politieke partijen mogen de staat niet ‘overnemen’. Het mag bijvoorbeeld niet zo zijn dat een volledige hertelling plaatsvindt indien een partij niet tevreden is met de uitslag van de verkiezingen. Of dat een partij zo ontevreden is met de uitslag dat ze nieuwe verkiezingen afdwingt.

Het tweede beginsel is het legaliteitsbeginsel. De overheid mag op grond van het legaliteitsbeginsel slechts doen wat de wet haar toestaat. Er mag geen machtsuitoefening plaatsvinden zonder een voorafgaande wettelijke grondslag. Overheidsoptreden dient altijd positiefrechtelijk gefundeerd te zijn. In een wettelijke regeling dient te staan welke instantie een bepaalde bevoegdheid heeft, wat die bevoegdheid inhoud en hoe die bevoegdheid verkregen is of verkregen kan worden.¹⁹ Het legaliteitsbeginsel is ook van belang voor politieke partijen. Overheidsoptreden moet zijn gebaseerd op een expliciete wettelijke grondslag. Dit geldt ook richting politieke partijen indien zij hun publieke functie vervullen.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2016/17, 34516, 10.

¹⁵ Stremmer 2018, p. 204.

¹⁶ Burkens et al 2017, p. 16.

¹⁷ *Ibid.*, 16.

¹⁸ *Ibid.*, 47.

¹⁹ *Ibid.*, 51.

Ten derde stelt een democratische rechtsstaat grenzen aan overheidsbevoegdheden door grondrechten. Grondrechten zijn van fundamentele betekenis voor de rechtsstaat. Met name de klassieke grondrechten brengen het beperkte karakter van overheidsbevoegdheden in beeld. Klassieke grondrechten werpen een dam op tegen overheidsoptreden dat als onderdrukkend of willekeurig wordt ervaren.²⁰ Een constitutie stelt dus onder andere door grondrechten grenzen aan overheidsbevoegdheden. De overheid is alleen onder voorwaarden bevoegd om in te grijpen ten aanzien van politieke partijen. Politieke partijen bezitten bijvoorbeeld allemaal de vrijheid van vereniging en de vrijheid van godsdienst. Een eventuele regulering mag niet zover gaan dat politieke partijen hun grondrechten niet meer kunnen uitoefenen.

Ten vierde zijn er in een democratische rechtsstaat onafhankelijke en onpartijdige rechters die conflicten beslechten.²¹ Dit kunnen conflicten zijn tussen burgers of conflicten tussen burgers en de overheid.²² Politieke partijen hebben ook recht op onafhankelijke en onpartijdige rechters. Het is van belang dat rechters een partij niet aanpakken om partijpolitieke redenen.

Het is belangrijk om voor ogen te houden dat de democratische rechtsstaat gaat over twee verschillende zaken. Democratie gaat uiteindelijk om de vraag naar de herkomst van het overheidsgezag. Indien het overheidsgezag op de wil van de geregeerden teruggaat kan het ongeacht de inhoud eigenlijk niet onrechtmatig zijn. Het idee van de rechtsstaat houdt daarentegen in dat al het overheidsgezag -ook het meest democratische- binnen zekere grenzen dient te blijven. Indien deze grenzen worden overschreden is dat overheidsgezag onrechtmatig.²³ Bij de beoordeling van politieke partijen zal het steeds moeten gaan om een afweging tussen democratische en rechtsstatelijke belangen.

1.6 Methodologie

De rechtswetenschap heeft verschillende methoden om het onderzoek te verrichten. Hieronder zal worden aangegeven welke methoden gehanteerd zullen worden bij het beantwoorden van de deelvragen. De belangrijkste onderzoeksmethode van dit onderzoek is een literatuurstudie. Tevens zal er een rechtshistorisch onderzoek worden verricht en zal er een kleine rechtsvergelijking worden gemaakt.

De eerste deelvraag luidt als volgt: Hoe hebben politieke partijen zich in Nederland historisch ontwikkeld? Voor de beantwoording van deze deelvraag zal terug worden gegaan tot het ontstaan van de Grondwet in 1815. Er zal onderzoek worden uitgewerkt welke bepalingen er in de eerste Grondwet stonden en hierbij zal aandacht worden besteed aan ontwikkelingen in de Grondwet. Er zal tijdens het rechtshistorisch onderzoek gebruik worden gemaakt van kamerstukken, handboeken, vaktijdschriften en jurisprudentie om de historie in beeld te brengen.

²⁰ *Ibid.*, 126.

²¹ Samim 2018, p. 19.

²² Burkens et al 2017, p. 153.

²³ Elzinga 2014, p. 181.

De tweede deelvraag luidt als volgt: Wat is in Nederland het juridische kader voor politieke partijen? Voor de beantwoording van deze vraag is gekozen voor een literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Hierbij zal in kaart worden gebracht wat het positieve recht is ten aanzien van politieke partijen. Door middel van deze onderzoeksmethode kan worden vastgesteld wat andere onderzoekers reeds over het onderwerp hebben geschreven. Er zal tijdens het literatuur- en jurisprudentieonderzoek gebruik worden gemaakt van boeken, vaktijdschriften, kamerstukken en jurisprudentie.

De derde deelvraag luidt als volgt: hoe zijn politieke partijen in Duitsland juridisch gereguleerd? Bij de beantwoording van deze deelvraag zal gebruik worden gemaakt van de rechtsvergelijkende benadering. Er zal hierbij worden onderzocht in hoeverre politieke partijen in Duitsland juridisch zijn gereguleerd. Bij de beantwoording van deze deelvraag zal gebruikt worden gemaakt van Nederlandse literatuur over het Duitse staatsrecht.

De vierde deelvraag luidt als volgt: wat zijn knelpunten in de Nederlandse praktijk en hoe kunnen die worden opgelost? Om de Nederlandse knelpunten inzichtelijk te maken zal het juridisch kader van politieke partijen worden geanalyseerd. Vervolgens worden bij de beantwoording van deze deelvraag aanbevelingen gedaan die een mogelijke oplossing bieden voor de knelpunten.

Ten slotte zal op basis van het voorgaande de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord.

Hoofdstuk 2 De historische opkomst van politieke partijen

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe politieke partijen zich in Nederland hebben ontwikkeld. Ter voorbereiding zal in de eerste paragraaf eerst kort worden weergegeven hoe onze democratie in Nederland werkt. In de tweede paragraaf wordt beschreven hoe de parlementaire democratie is ontstaan in Nederland. Vervolgens zal in de derde paragraaf worden geschetst hoe ons huidige kiesstelsel is ontstaan. In de vierde paragraaf zal er aandacht worden besteed aan het ontstaan van het stemrecht voor iedere Nederlandse burger. Vervolgens zal in paragraaf vijf aandacht worden besteed aan de verzuiling en de ontzuiling in Nederland. In paragraaf zes zal er kort aandacht worden besteed aan de huidige Nederlandse politieke partijen. Hierbij zal tevens worden stilgestaan bij ontwikkelingen in het ledenaantal en bij de opkomst van nieuwe politieke partijen. Ten slotte wordt er een conclusie getrokken ter beantwoording van de eerste deelvraag.

2.1 Representatieve democratie

Het gehele Nederlandse volk wordt vertegenwoordigd door de Staten-Generaal.²⁴ Kiesgerechtigden mogen iedere vier jaar de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks kiezen.²⁵ De leden van de Eerste Kamer worden gekozen via een getrapt stelsel. Dat houdt in dat de leden van de provinciale staten de leden van de Eerste Kamer kiezen.²⁶ Nederland heeft een regeringsvorm waarbij kiesgerechtigden de vertegenwoordigers kiezen die het land regeren. Dit noemt men een representatieve democratie. Het Nederlandse volk is het gerepresenteerde en de parlementariërs zijn de representanten van het volk. De Nederlandse kiesgerechtigden beslissen niet zelf over politieke kwesties maar ze kiezen daartoe vertegenwoordigers. Het recht om vertegenwoordigers te kiezen en om zelf als vertegenwoordiger gekozen te worden is zo belangrijk dat het sinds 1983 verankerd is in onze Grondwet als een grondrecht.²⁷ Artikel 4 van de Grondwet bepaalt dat iedere Nederlander het recht heeft om de algemeen vertegenwoordigde organen te verkiezen. Dit wordt ook wel het actief kiesrecht genoemd. Daarnaast bezit iedere Nederlander het passieve kiesrecht. Dat is het recht om als lid van de vertegenwoordigde organen verkozen te worden. Daarnaast is het kiesrecht inmiddels ook verankerd in een aantal internationale verdragen waar Nederland partij bij is.²⁸

Door middel van verkiezingen kunnen burgers hun stem laten horen. Op deze manier kunnen ze aangeven of de vertegenwoordigers hun werk goed doen. Indien het volk niet tevreden is met het werk van de vertegenwoordigers worden deze bij de volgende verkiezingen naar huis gestuurd. Het Nederlandse volk kan hiermee aangeven of de vertegenwoordigers het volk adequaat vertegenwoordigen. Dit is een relatief complexe opvatting van politieke representatie. Politieke

²⁴ Artikel 50 Grondwet.

²⁵ Artikel 52 jo. 54 Grondwet.

²⁶ Artikel 52 jo. 55 Grondwet.

²⁷ Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 75.

²⁸ Het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Eerste Protocol van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

representatie houdt niet in dat het parlement een exacte afspiegeling van het Nederlandse volk moet zijn, maar wel is vereist dat de voornaamste opvattingen en belangen van de burgers vertegenwoordigd worden in het parlement.²⁹

2.2 Ontstaan van het parlementaire stelsel

Het is voor ons normaal om op politieke partijen te stemmen, maar het Nederlandse constitutionele recht kent politieke partijen vrijwel niet. Politieke partijen zijn geleidelijk aan een steeds belangrijkere rol gaan spelen in onze democratie. In het Koninkrijk der Nederlanden, zoals het in 1815 is gevestigd, berustte het overheidsgezag grotendeels bij de Koning. De ministers en Staten-Generaal hadden nauwelijks inspraak. Er was geen sprake van politieke verantwoordelijkheid van ministers aan het parlement. Ministers waren slechts verantwoording verschuldigd aan de Koning. De ministers waren als het ware de dienaren van de Koning en voerden enkel zijn wil uit. Hier kwam langzaam verandering in doordat de Belgen in 1830 in opstand kwamen tegen de verregaande bemoeizucht van Willem I. Deze opstand heeft geleid tot de definitieve afscheiding van de zuidelijke provincies. De Koning verzette zich hiertegen en hield jarenlang het leger in staat van oorlog. Dit was zeer kostbaar waardoor de Koning het land in een financiële crisis heeft gebracht. Vandaar dat de Tweede Kamer in 1839 de begroting van de Koning heeft verworpen. Dit was het begin van het parlementaire stelsel dat zich vanaf 1848 heeft ontwikkeld.³⁰

De grondwetswijziging in 1848 heeft geleid tot de vroege ontwikkeling van Nederlandse politieke partijen. In eerste instantie was de grondwetswijziging gericht op het terugdringen van de rol van de Koning, door de regeringsmacht onder de controle van het parlement te brengen. Vandaar dat in 1848 de politieke ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd.³¹ Daarnaast werd er in deze grondwetswijziging een wijziging doorgevoerd van het kiesstelsel. De leden van de Tweede Kamer werden vóór 1848 gekozen door de leden van de Provinciale Staten. Leden van de Eerste Kamer werden in deze periode nog benoemd door de Koning. Door de wijziging van de Grondwet werden de Eerste Kamerleden voortaan gekozen door de Provinciale Staten en werd er een systeem van algemene verkiezingen in het leven geroepen voor de Tweede Kamer. Nederland werd ingedeeld in 100 enkelvoudige kiesdistricten. Er gold een absoluut meerderheidsstelsel in de districten van 1848 tot 1917 in Nederland. De kandidaat die in een kiesdistrict de absolute meerderheid van het aantal stemmen kreeg mocht plaatsnemen in de Tweede Kamer.³² Een kandidaat had de absolute meerderheid indien hij meer dan 50% van de stemmen had gekregen. Indien geen van de kandidaten meer dan 50% van het aantal stemmen in het district had verkregen, dan kwam er een tweede stemmingsronde. De herstemming vond

²⁹ Eindrapport staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 54-55.

³⁰ Bosmans & van Kessel 2011, p. 12.

³¹ Burkens et al 2017, p. 24.

³² Nehmelman 2013, p. 131.

plaats tussen de twee kandidaten met de meeste stemmen uit de eerste ronde.³³ De stemmen op de overige kandidaten gingen in dit systeem verloren.

2.3 Ontwikkeling kiesrecht en partijvorming

In 1848 werd het censuskiesrecht ingevoerd. Het censuskiesrecht kon worden aangemerkt als een soort van algemeen kiesrecht, omdat er geen onderscheid werd gemaakt op basis van geboorte. Toch mocht onder het censuskiesrecht nog steeds slechts een klein gedeelte van het Nederlandse volk gebruik maken van het kiesrecht. Het kiezen van de Tweede Kamerleden werd slechts toegewezen aan mannen die het volle staatsburgerschap bezaten. Bovendien moesten ze 23 jaar of ouder zijn en in het bezit zijn van burgerlijke en burgerschapsrechten.³⁴ Dat hield in dat men het volle staatsburgerschap diende te bezitten en dus voor een bepaald bedrag in de directe belastingen moest worden aangeslagen. Het gevaar was volgens Thorbecke dat hierdoor steeds minder burgers het kiesrecht zouden verkrijgen. Er was namelijk nauwelijks de mogelijkheid voor burgers om door eigen arbeid voldoende ‘fortuin’ te maken om kiesgerechtigd te worden. Het censuskiesrecht zou in dat geval geen algemeen kiesrecht meer zijn. Er zou een tweedeling in de maatschappij ontstaan tussen burgers die het volle staatsburgerschap bezaten en tussen burgers die dit staatsburgerschap nooit konden verkrijgen.³⁵

Tevens werd in 1848 door de grondwetwijziging het fundamentele recht van vereniging en vergadering vastgelegd in onze Nederlandse Grondwet.³⁶ Dit bleek een belangrijke impuls voor de vorming van regionale kiesverenigingen die kandidaten voordroegen en stemadviezen gaven aan kiesgerechtigden in hun district.³⁷ De kiesverenigingen werden gezien als een bedreiging voor de onafhankelijkheid van het parlement en de eenheid van de staat.³⁸ Toch begon er in het einde van de negentiende eeuw een ontwikkeling plaats te vinden naar partijorganisaties. Op 3 april 1879 ontstond zelfs de eerste Nederlandse politieke partij genaamd de Antirevolutionaire Partij (ARP). De ARP was een centraal geleide partij die veel invloed had op de kandidaatstelling in de kiesdistricten.³⁹ Een andere belangrijke impuls voor de partijvorming was dat het aantal kiesgerechtigden in Nederland langzaam begon toe te nemen. Er gingen namelijk steeds meer burgers belasting betalen waardoor zij kiesrecht kregen.⁴⁰ Bovendien vond er in 1887 nog een beperkte wijziging plaats in het kiesrecht waardoor het kiesrecht werd verleend op grond van kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand.⁴¹

³³ Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 81.

³⁴ Parlement.com, ‘Historische ontwikkeling kiesstelsels en kiesrecht’, zie ook: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltkw9/historische_ontwikkeling_kiesstelsels_en (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

³⁵ Historiek, ‘Censuskiesrecht (cijnkiesrecht en cijnskiesstelsel)’, zie ook: <https://historiek.net/censuskiesrecht-betekenis-stemmen/80408/> (laatst geraadpleegd 5 april 2019).

³⁶ Nehmelman 2013, p. 131.

³⁷ Drexhage & Nehmelman 2010, p. 51.

³⁸ *Ibid.*, 52.

³⁹ Van diversiteit naar eenvormigheid Sprong in het duister De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918, p. 7.

⁴⁰ Drexhage & Nehmelman 2010, p. 55.

⁴¹ Parlement.com, ‘Historische ontwikkeling kiesstelsels en kiesrecht’, zie ook: https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltkw9/historische_ontwikkeling_kiesstelsels_en (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

In deze tijd was de afstand tussen de kiezers en de Kamerleden groot. Doorgaans ontbrak zelfs elk contact met de kiezers tijdens de verkiezingen maar zelfs ook daarna. De volksvertegenwoordiging bestond uit onafhankelijke gekozen personen. De gekozenen uit ieder kiesdistrict gingen naar Den Haag om daar de wetgevende en controlerende taak uit te oefenen.⁴² Kamerleden moesten zonder last of ruggespraak het algemeen belang dienen. Een kandidaat mocht destijds niet aangeven hoe hij over bepaalde onderwerpen dacht, want dit zou als een verkapte verkiezingsbelofte kunnen worden opgevat. Van de kiezers werd verwacht dat zij ook onpartijdig en onafhankelijk waren. Het was eigenlijk de bedoeling dat een kiezer zou stemmen op de meest ervaren, kundige en onafhankelijke kandidaat. Partijpolitieke overwegingen dienden geen rol te spelen.⁴³

2.4 Invoering algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging

In 1917 komt de grondwetwijziging tot stand die het algemene kiesrecht in het leven roept. Decennialang was er een politiek debat over, maar uiteindelijk is het toch aangenomen. Het algemeen kiesrecht gold destijds alleen nog maar voor mannen van 25 jaar en ouder. Daarnaast werd de belemmering in de Grondwet weggenomen voor het vrouwenkiesrecht. Vrouwen beschikten nog niet over het actieve kiesrecht, want hiervoor moest eerst de kieswet worden gewijzigd. Het werd wel mogelijk voor vrouwen om gekozen te worden voor de vertegenwoordigende organen. Hierdoor kregen vrouwen dus voor het eerst het passieve kiesrecht.⁴⁴ In 1918 werd Suze Groeneweg verkozen als het eerste vrouwelijke Tweede Kamerlid.⁴⁵ De invoering van het algemeen kiesrecht wordt door velen gezien als een ontwikkeling van het parlementair stelsel tot een volwaardige parlementaire democratie.

Tevens werd in 1917 het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ingevoerd. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging was volgens de regering een geschikte manier om een volksvertegenwoordiging te creëren die beter dan voorheen uitdrukking zou geven aan de wensen van de bevolking. Door het stelsel van evenredige vertegenwoordiging gaan anders dan bij het absoluut meerderheidsstelsel geen stemmen verloren. Het uitgangspunt is dat het totaal van het aantal uitgebrachte stemmen wordt gedeeld door het aantal te bezetten zetels. De algemene kiesdeler is het dan verkregen quotiënt.⁴⁶ Allereerst worden de volle zetels verdeeld. Voor iedere kandidatenlijst wordt het totaal op die lijst uitgebrachte stemmen gedeeld door de algemene kiesdeler. De meerderheid van het aantal zetels kan zo verdeeld worden, maar er blijven nog een aantal restzetels over. De restzetels worden vervolgens verdeeld via het systeem van de grootste gemiddelden.⁴⁷ De regering beoogde dat het door het nieuwe stelsel makkelijker werd voor kleine politieke partijen om een zetel in de Tweede Kamer te

⁴² Bosmans & van Kessel 2011, p. 15.

⁴³ Van diversiteit naar eenvormigheid Sprong in het duister De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918, p. 59.

⁴⁴ Bosmans & van Kessel 2011, p. 22.

⁴⁵ Andeweg & Leyenaar 2018, p. 154.

⁴⁶ Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 81.

⁴⁷ *Ibid.*, 82.

bemachtigen. Dit was volgens de regering een gezonde politieke ontwikkeling, omdat op deze manier de diversiteit van de politieke stromingen werd bevorderd.⁴⁸ Kleinere partijen hoeven slechts de algemene kiesdeler te behalen voor een zetel in het parlement.

2.5 Verzuiling en ontzuiling

De opkomst van politieke partijen geeft een verzuiling en een ontzuiling weer. De Nederlandse samenleving werd in de periode van de verzuiling opgedeeld op grond van maatschappelijk opvattingen en geloofsovertuigingen. De Nederlandse samenleving bestond uit vier hoofdzuilen, namelijk de socialistische, de katholieke, de protestantse en de liberale zuilen. Daarnaast waren er nog een paar kleine zuilen die deels afhankelijk waren van de hoofdzuilen, te weten de communistische, de orthodox-protestantse en de vrijzinnig-protestantse zuilen.⁴⁹ Iedere zuil werd vertegenwoordigd door eigen politieke partijen. De socialistische zuil werd vertegenwoordigd door de Sociaal- Democratische Arbeiderspartij (SDAP). De Katholieke Volkspartij (KVP) vertegenwoordigde de katholieke zuil. De protestantse zuil werd vertegenwoordigd door de Anti- Revolutionaire Partij (ARP) en de Christelijk-Historische Unie (CHU). De liberale zuil werd vertegenwoordigd door de Liberale Staatspartij 'De Vrijheidsbond' (LSP) en de Vrijzinnig- Democratische Bond (VDB).⁵⁰

Het was in de periode van de verzuiling vrij eenvoudig voor politieke partijen om de achterban te vertegenwoordigen. De politieke partijen waren op de hoogte van wat er in de achterban leefde. Dit kwam met name doordat de leden van de partij een bepaalde wereldbeschouwing deelden. Het was in de periode van de verzuiling vrij gebruikelijk dat men op de politieke partij stemde die de wereldbeschouwing van de kiezer het beste representeerde. Het was daarom ongebruikelijk dat politieke partijen kiezers verloren aan een andere partij.⁵¹ Kabinetten werden in de periode van de verzuiling vooral gevormd op basis van samenwerking tussen veel partijen. Hierdoor beschikten kabinetten vaak over een ruime meerderheid in het parlement.⁵²

In de jaren zestig van de vorige eeuw kwam de ontzuiling langzaam op gang. Het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking steeg, de verzorgingsstaat werd uitgebouwd,⁵³ de ontkerkelijking nam toe en de banden met ideologische organisaties werden in de jaren erna steeds losser. In 1980 ontstond het Christen Democratisch Appèl (CDA).⁵⁴ Het ontstaan van het CDA is een voorbeeld van de ontzuiling in Nederland. Het CDA is ontstaan uit een samenwerking die de protestanten en de katholieken aangingen. Door de ontzuiling is de zogenaamde 'zwevende kiezer' ontstaan.⁵⁵ Een zwevende kiezer is

⁴⁸ *Ibid.*, 81.

⁴⁹ Parlement.com, 'Verzuiling', zie ook: <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpfxub/verzuiling> (laatst geraadpleegd 17 april 2019).

⁵⁰ *Ibid.*,

⁵¹ Eindrapport Commissie Veling 2018, p. 16.

⁵² Parlement.com, 'Verzuiling', zie ook: <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpfxub/verzuiling> (laatst geraadpleegd 3 februari 2019).

⁵³ Eindrapport Commissie Veling 2018, p. 16.

⁵⁴ CDA, 'Geschiedenis', zie ook: <https://www.cda.nl/bestuurdersvereniging/inspiratie/cda-gedachtegoed/geschiedenis/> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

⁵⁵ Historiek, 'Verzuiling en ontzuiling, Ideologische verdeling van Nederland in de jaren 1880-1960', zie ook: <https://historiek.net/wat-is-verzuiling-nederland-ontzuiling/74577/> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

niet verbonden aan een politieke partij of is weliswaar verbonden aan een politieke partij, maar overweegt om op een andere partij te gaan stemmen.

2.6 Huidige politieke partijen

Politieke partijen zijn een noodzakelijk voorwaarde voor het functioneren van de democratie. Ze vormen de brug tussen de burgers en de politieke besluitvorming. Deze functie vervullen ze door wensen en opvattingen van de bevolking te verwoorden ten behoeve van de politieke besluitvorming.⁵⁶ Politieke partijen bieden volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om zich te organiseren en een front te vormen tegen andere politieke stromingen. Daardoor hebben ze een grotere kans om effectief invloed te kunnen uitoefenen op het beleid.⁵⁷ Daarnaast bieden politieke partijen vaak een platform aan burgers waarbinnen zij invloed kunnen uitoefenen op de standpunten van de partij en op de selectie van de te kiezen volksvertegenwoordigers.

In principe bezitten politieke partijen drie kerntaken.⁵⁸ Ten eerste zijn politieke partijen verantwoordelijk voor de rekrutering en selectie van kandidaten voor verkiezingen. De politieke partij selecteert mensen uit de achterban die vervolgens de partij in verschillende vertegenwoordigende lichamen of in bestuurlijke functies kunnen vertegenwoordigen. Met name spelen politieke partijen een rol bij het stellen van kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen. Denk hierbij aan de verkiezingen voor de Eerste en Tweede Kamer, Provinciale Staten, gemeenteraden, waterschappen en het Europees Parlement.⁵⁹ Maar ook bij de benoeming van een burgemeester, een Commissaris van de Koning of bij hoge ambtenaren op departementen kan de politieke kleur een belangrijke rol spelen.⁶⁰ Deze rekruteringsfunctie leidt soms tot controverse. Politieke partijen lijken een monopolie te hebben op het verdelen van posten in het openbaar bestuur. In het verleden is weleens gepoogd om mensen van buiten de politiek te rekruteren voor openbare functies.⁶¹ Toch zijn deze benoemingen niet altijd succesvol gebleken.⁶²

Ten tweede zijn politieke partijen verantwoordelijk voor de aggregatie en integratie van standpunten, opvattingen en belangen.⁶³ Deze aggregatie en integratie is eigenlijk een afweging van de wensen en belangen van burgers. Politieke partijen vertegenwoordigen een verscheidenheid van belangen, maar streven ernaar om de belangen die het best bij de partij aansluiten te laten prevaleren. Hierover worden

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32752, 3, p. 1.

⁵⁷ Heringa et al 2012, p. 42.

⁵⁸ Eindrapport Commissie Veling 2018, p. 39.

⁵⁹ ProDemos, 'Wat is een politieke partij?' zie ook: <https://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/politieke-partijen/is-politieke-partij/> (laatst geraadpleegd 3 april 2019).

⁶⁰ De Nederlandse Grondwet, 'Functies van politieke partijen', zie ook:

https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vh4vajotqeyc/functies_van_politieke_partijen (laatst geraadpleegd 3 april 2019).

⁶¹ Heringa et al 2012, p. 42.

⁶² De Lijst Pim Fortuyn (LPF) is hier een voorbeeld van. Zij vond dat aspirant Kamerleden iets gepresteerd moesten hebben in het maatschappelijk leven. Het moesten mensen zijn met een sterke wil om zaken voor elkaar te krijgen.

⁶³ Eindrapport Commissie Veling 2018, p. 39.

discussies gevoerd op partijcongressen en ledenvergaderingen.⁶⁴ Daarnaast stellen partijen een partijprogramma op waarin de standpunten en idealen van de partij worden verwoord. Door het opstellen van het partijprogramma selecteren de partijen de wensen die in de samenleving tot uitdrukking worden gebracht.⁶⁵

Ten derde zijn politieke partijen verantwoordelijk voor de communicatie en mobilisatie van standpunten en opvattingen.⁶⁶ Zo hebben politieke partijen de taak om burgers te stimuleren om politiek actief te worden. Daarnaast bieden partijen scholing en vorming aan leden en geven ze trainingen aan vertegenwoordigers die in de vertegenwoordigende organen zijn gekozen.⁶⁷ In een politiek systeem als de parlementaire democratie dient er een bepaalde mate van participatie van de burgers te zijn om te kunnen beschikken over voldoende legitimatie.⁶⁸

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals ontzuiling en individualisering hebben de rol van politieke partijen sterk beïnvloed. Het gevolg hiervan is dat de meeste partijen niet meer beschikken over een vaste achterban. Hierdoor zijn de meeste politieke partijen kleiner geworden. Daarnaast zijn er tegenwoordig nog andere ontwikkelingen een rol gaan spelen bij politieke partijen. Zo is onder andere het risico toegenomen op beïnvloeding van de Nederlandse democratie bijvoorbeeld door buitenlandse giften of digitale beïnvloeding van verkiezingscampagnes. De rol van de politieke partijen is de afgelopen jaren dus wel veranderd, maar dat betekent niet dat politieke partijen niet meer van groot belang zijn in onze democratie.⁶⁹ Politieke partijen vervullen nog steeds dezelfde kerntaken als voorheen, maar de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze functies is wel veranderd.

2.7 Ontwikkelingen in het aantal partijen en ledenaantallen

Volgens het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) daalt het aantal mensen dat lid is van een politieke partij al een geruime tijd in Nederland. In 1950 hadden de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen gezamenlijk ongeveer 635.000 leden. Dit gezamenlijke aantal leden bedroeg in 2012 nog ongeveer 313.000 leden. Dit is een aanzienlijke afname van het aantal leden. Zeker gelet op het feit dat het aantal kiezers sinds 1950 meer dan verdubbeld is. In 2016 bedroeg het ledenaantal nog slechts 295.275 leden.⁷⁰ Dit dalend ledenaantal is te verklaren aan de hand van de ontzuiling. In 1960 hadden de zittende Tweede Kamerpartijen gezamenlijk meer dan 730.000 leden. In

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2001/02, 27422, 6, p. 11.

⁶⁵ ProDemos, 'Wat is een politieke partij?' zie ook: <https://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/politieke-partijen/is-politieke-partij/> (laatst geraadpleegd 3 april 2019).

⁶⁶ Eindrapport Commissie Veling 2018, p. 39.

⁶⁷ ProDemos, 'Wat is een politieke partij?' zie ook: <https://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/politieke-partijen/is-politieke-partij/> (laatst geraadpleegd 3 april 2019).

⁶⁸ De Nederlandse Grondwet, 'Functies van politieke partijen', zie ook:

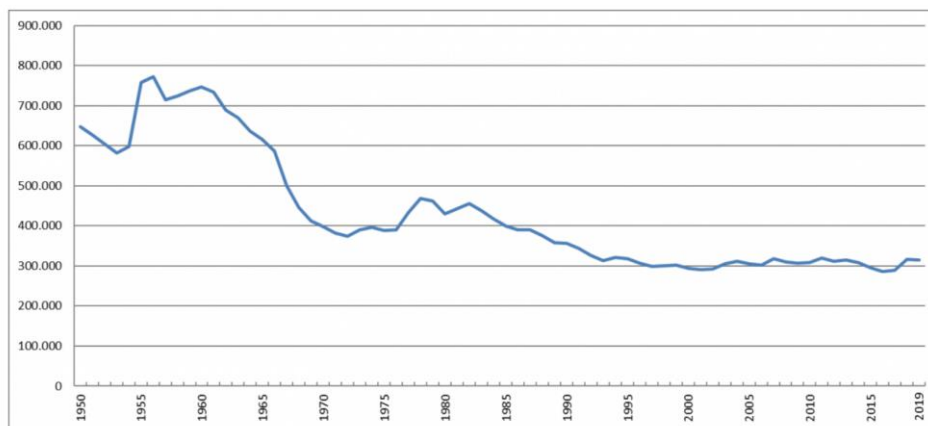
https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vh4vajotqeyc/functies_van_politieke_partijen (laatst geraadpleegd 3 april 2019).

⁶⁹ Kabinetsreactie op het eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (25 januari 2019)

⁷⁰ DNPP, 'Gezamenlijk ledental van de partijen die in de Tweede Kamer zitting hebben, 1950-2018', zie ook: <https://dnpp.nl/dnpp/themas/lt/gezamenlijk> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

1970 hadden de zittende Tweede Kamerpartijen gezamenlijk nog slechts 393.000 leden. Het ledenaantal blijft in de Nederlandse geschiedenis een beetje schommelen.

Door de opkomst van nieuwe politieke partijen, zoals het Forum voor Democratie (FvD), begint het aantal leden dat lid is van een politieke partij weer langzaam aan te groeien.⁷¹ In 2017 zijn er 28.049 nieuwe leden bij gekomen. Het FvD heeft iets meer dan 21.000 nieuwe leden verwelkomd. Naast het FvD steeg het ledenaantal bij de Partij voor de Dieren (PvdD) met 3.290 leden dat is een stijging van ruim 25%. Ook GroenLinks, D66, ChristenUnie, DENK, de SGP en de VVD groeiden in 2017 met het aantal leden dat lid is van de partij.⁷²



Figuur 1. Gezamenlijk ledental van de partijen die in de Tweede Kamer zitting hebben per 1 januari, 1950-2019

Bon: documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen.⁷³

De afgelopen Tweede Kamerverkiezingen vonden plaats op 15 maart 2017. Er deden aan deze verkiezingen 28 politieke partijen mee. Van deze deelnemende partijen hebben dertien partijen een zetel behaald in de Tweede Kamer. Dit is het hoogste aantal partijen sinds 1972.⁷⁴ Het leek er in 2016 zelfs nog op dat er veel meer partijen zouden meedoen aan de verkiezingen. Er hadden zich namelijk een record aantal van 81 partijnamen geregistreerd bij de Kiesraad.⁷⁵ Uit deze registratie bij de Kiesraad blijkt dat er veel politieke partijen zijn opgericht de laatste jaren. Bovendien stijgt het aantal politieke

⁷¹ V. Pak, 'Totaal ledenaantal politieke partijen stijgt flink', NRC 8 februari 2018.

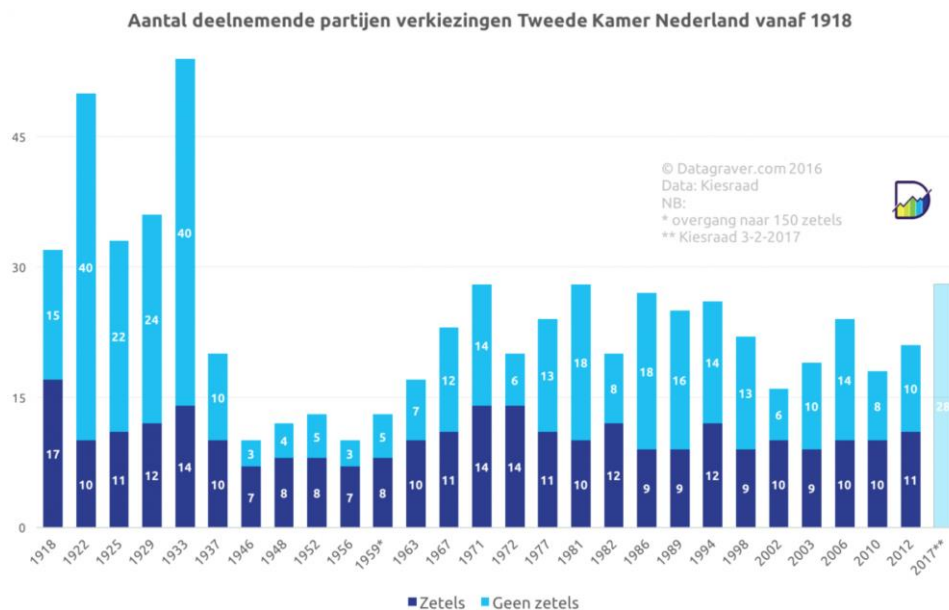
⁷² *Ibid.*,

⁷³ DNPP, 'Gezamenlijk ledental van de partijen die in de Tweede Kamer zitting hebben, 1950-2018', zie ook: <https://dnpp.nl/dnpp/themas/lt/gezamenlijk> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

⁷⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Tweede Kamerverkiezingen 2017', zie ook: <https://www.tweedekamer.nl/zo-werkt-de-kamer/verkiezingen-en-kabinetsformatie/tweede-kamerverkiezingen-2017> (laatst geraadpleegd 3 november 2018).

⁷⁵ Kiesraad, 'Record aantal (81) geregistreerde partijnamen Tweede Kamerverkiezing', zie ook: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2016/12/22/record-aantal-81-geregistreerde-partijnamen-tweede-kamerverkiezing> (laatst geraadpleegd 3 november 2018).

partijen dat zich registreert bij de Kiesraad sterk. In 2012 hadden zich slechts 48 partijen geregistreerd bij de Kiesraad.⁷⁶



Bon: Datagraver.⁷⁷

2.8 Conclusie

Concluderend blijkt uit de geschiedenis van politieke partijen dat maatschappelijke ontwikkelingen zoals ontzuiling en individualisering het Nederlandse politieke landschap sterk hebben beïnvloed. De meeste partijen beschikken niet meer over een vaste achterban omdat de meeste burgers niet meer stemmen op de partij die hun geloof het beste vertegenwoordigt. Ondanks deze veranderingen zijn politieke partijen nog steeds van groot belang in onze democratie. Ze vervullen nog steeds dezelfde kerntaken als voorheen, te weten: rekrutering en selectie van kandidaten voor verkiezingen, aggregatie en integratie van standpunten, opvattingen en belangen en communicatie en mobilisatie van deze standpunten en opvattingen. Enkel de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze functies is veranderd.

⁷⁶ Datagraver, 'Aantal deelnemende politieke partij bij de verkiezingen Tweede Kamer sinds 1918', zie ook: <https://www.datagraver.com/case/aantal-deelnemende-politieke-partij-bij-verkiezingen-tweede-kamer-sinds-1918> (laatst geraadpleegd april 2019).

⁷⁷ Datagraver, 'Aantal deelnemende politieke partij bij de verkiezingen Tweede Kamer sinds 1918', zie ook: <https://www.datagraver.com/case/aantal-deelnemende-politieke-partij-bij-verkiezingen-tweede-kamer-sinds-1918> (laatst geraadpleegd april 2019).

Hoofdstuk 3 Het juridisch kader van politieke partijen in Nederland

Dit hoofdstuk gaat over het huidige Nederlandse juridisch kader voor politieke partijen. Dit juridisch kader wordt uiteengezet aan de hand van de in de inleiding beschreven vijf aspecten van politieke partijen. In de eerste paragraaf wordt beschreven op welke wijze men een politieke partij kan oprichten. In de tweede paragraaf wordt uiteengezet waar de interne organisatie van politieke partijen aan dient te voldoen. De derde paragraaf werkt uit wat de regels zijn over de financiering van politieke partijen in Nederland. In paragraaf vier wordt vervolgens gesproken over de regels over de afsplitsing van politieke partijen en het behouden van de zetel. Paragraaf vijf zal beschrijven of en op welke gronden politieke partijen kunnen worden verboden en ontbonden. Ten slotte wordt er een conclusie getrokken en zal de tweede deelvraag worden beantwoord.

3.1 De oprichting van politieke partijen

Volgens de regels van de Kieswet kan iedereen in Nederland een politieke partij oprichten. Men hoeft hiervoor niet de Nederlandse nationaliteit te bezitten en er is geen leeftijdsgrens aan gesteld.⁷⁸ De Kieswet stelt in principe geen eisen aan de oprichting van een politieke partij. Men is vrij in het kiezen van de rechtsvorm. De meeste politieke partijen zijn verenigingen en hebben leden die contributie betalen, maar het is ook mogelijk om een stichting zonder leden te zijn.⁷⁹ Gesteld kan worden dat artikel 8 van de Grondwet de basis vormt voor de Nederlandse politieke partij. In dit artikel is het recht op vereniging verankerd. Daarnaast is artikel 9 van de Grondwet van belang voor politieke partijen, omdat hierin het recht van vergadering en betoging is verankerd.

3.1.1 Formele vereniging

De meeste politieke partijen hebben de vorm van een vereniging met volledige rechtspersoonlijkheid.⁸⁰ Een vereniging met volledige rechtspersoonlijkheid wordt ook wel een formele vereniging genoemd. Een andere verenigingsvorm is een informele vereniging. De informele vereniging is niet opgericht door middel van een notariële akte en hoeft niet te worden ingeschreven in het handelsregister. Een nadeel van een informele vereniging is dat de bestuurders hoofdelijk aansprakelijk zijn.

De formele vereniging ontstaat indien de statuten zijn vastgelegd in een notariële akte.⁸¹ Daarnaast vloeit daaruit de verplichting voort om de vereniging in te schrijven in het handelsregister.⁸² De reden hierachter is dat men alleen de partijnaam kan laten registreren bij de Kiesraad, indien het een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid betreft.⁸³ In 1989 is besloten om alleen de politieke partijnaam te

⁷⁸ Rijksoverheid, 'Hoe richt ik een politieke partij op?', zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/vraag-en-antwoord/hoe-richt-ik-een-politieke-partij-op> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

⁷⁹ Kiesraad, 'Oprichten van een politieke partij', zie ook: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2012/04/27/oprichten-van-een-politieke-partij> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

⁸⁰ Kiesraad, 'Oprichten politieke partij', zie ook: <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/tweede-kamer/organiseren-verkiezing/oprichten-politieke-partij> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

⁸¹ Artikel 2:4 BW.

⁸² Art. 2:29 lid 2 BW.

⁸³ Art. G1 Kieswet.

kunnen laten registreren bij de Kiesraad, indien er sprake is van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid.⁸⁴ Voor deze drempel heeft men bewust gekozen, zodat alleen serieuze groeperingen zich zouden laten registreren. Voorheen kwam het namelijk weleens voor dat partijen zich lieten registreren zonder de bedoeling te hebben om aan de verkiezingen mee te doen. Daarnaast kwam het voor dat men een naam liet registreren bij de Kiesraad om andere groeperingen te verhinderen om die naam te gebruiken.⁸⁵ Eigenlijk kan deze minimeis van een formele vereniging worden gezien als een soort waarborg. Politieke partijen dienen zich, omdat ze een vereniging zijn, te houden aan de wetgeving van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Deze algemene artikelen gelden uiteraard voor alle rechtspersonen en zijn niet specifiek in het leven geroepen voor politieke partijen.⁸⁶

Bij een registratieverzoek van een partijnaam toetst de Kiesraad enkel aan formele eisen. Er vindt geen inhoudelijke beoordeling plaats van de doelstellingen van de politieke partij. De politieke partij dient bij de registratie een afschrift van de notariële akte in te leveren waarin de statuten van de vereniging zijn opgenomen. Daarnaast dient er een bewijs van inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel te worden ingeleverd en dient men een waarborgsom van €450 aan het Rijk te betalen. Deze waarborgsom wordt terugbetaald indien er een geldige kandidatenlijst wordt ingeleverd voor de eerstkomende verkiezingen.⁸⁷

3.1.2 Waarborgsom

Naast het vereiste van een formele vereniging dient een politieke partij die deel wil nemen aan de verkiezingen een waarborgsom te storten. Dit vereiste is ontstaan doordat wij in Nederland een stelsel van evenredige vertegenwoordiging hebben. Door dit stelsel is het mogelijk dat kleine partijen een zetel bemachtigen in Nederland. Om te voorkomen dat politieke partijen zonder duidelijke aanhang overhaast tot deelname aan de verkiezingen overgaan, verlangt de Kieswet sinds 1935 dat men de kandidatenlijst moet indienen tegelijk met de storting van een waarborgsom.⁸⁸ De waarborgsom die gestort dient te worden bedraagt € 11.250 ongeacht het aantal kieskringen waarin de partij meedoet.⁸⁹ De Vrouwen Partij heeft onlangs een rechtszaak aangespannen en gesteld dat het voldoen van de waarborgsom bij het indienen van de kandidatenlijst strijdig is met de Grondwet, omdat het passief kiesrecht hierdoor wordt aangetast. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat dit niet het geval is. Allereerst kan er niet aan de Grondwet getoetst worden vanwege het toetsingsverbod.⁹⁰ Daarnaast worden gelijke gevallen gelijk behandeld, omdat partijen die inmiddels een zetel hebben in de Tweede Kamer voordat zij een zetel hadden ook moesten voldoen aan de waarborgsom. Bovendien dient de beperking van het storten van de waarborgsom een legitiem doel gelet op de totstandkoming

⁸⁴ de Wit 2010, p. 33.

⁸⁵ Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 86.

⁸⁶ Broeksteeg & Tinnevelt 2015, p. 33.

⁸⁷ de Wit 2010, p. 33.

⁸⁸ Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 88.

⁸⁹ Artikel H12 Kieswet

⁹⁰ Artikel 120 GW.

van de Kieswet. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat het voldoen van de waarborgsom geen belemmering vormt voor politieke partijen om deel te nemen aan de verkiezingen. Er deden bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 namelijk 28 politieke partijen mee die een geldige kandidatenlijst hebben ingeleverd. Een aanzienlijk deel van deze partijen nam voor de eerste keer deel aan de Tweede Kamerverkiezingen. Hieruit blijkt dat het voldoen van de waarborgsom geen belemmering vormt om mee te doen aan de verkiezingen. Het passiefkiesrecht wordt hierdoor dus niet aangetast.⁹¹ Indien de politieke partij meer dan 75% van de algemene kiesdeler heeft behaald, wordt de waarborgsom teruggestort.⁹²

3.1.3 Ondersteuningsverklaringen

Partijen die mee wensen te doen aan de verkiezingen met een kandidatenlijst waarvan de politieke partij nog geen zetel heeft in het desbetreffende vertegenwoordigde orgaan, dienen tevens ondersteuningsverklaringen in te dienen.⁹³ Een ondersteuningsverklaring is een verklaring van een natuurlijke persoon dat diegene de kandidatenlijst ondersteunt van een politieke partij. Ondersteuningsverklaringen voor een kieskring kunnen alleen worden afgelegd door personen die binnen die bepaalde kieskring zijn geregistreerd voor de desbetreffende verkiezing.⁹⁴ Het afleggen van deze ondersteuningsverklaring dient binnen een termijn van veertien dagen voorafgaand aan de verkiezing te geschieden.⁹⁵ Op deze manier maakt de indiener van een ondersteuningsverklaring de deelname van een specifieke politieke partij aan de verkiezingen mogelijk. Het betekent niet dat men deze partij inhoudelijk steunt en erop stemt. Het is enkel de ondersteuning van de partij dat ze mee mogen doen aan de verkiezingen.⁹⁶ Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit 20 kieskringen. Er bevinden zich 19 Kieskringen in Nederland en de 20^e kieskring omvat het Caraïbische deel van Nederland. Het is mogelijk dat een partij slechts in een of meerdere kieskringen mee wenst te doen aan de verkiezingen.⁹⁷ Al is het verstandig om in iedere kieskring mee te doen. Op deze manier wordt de kans vergroot dat de algemene kiesdeler wordt gehaald.⁹⁸

3.1.4 Blanco lijst

Het is mogelijk om met een blanco lijst deel te nemen aan de verkiezingen. Dit is mogelijk indien een politieke partij haar naam niet of niet tijdig heeft laten registreren bij de Kiesraad. Een verzoek tot naamregistratie is tijdig ingediend, indien het verzoek uiterlijk op de 43^e dag voor de dag van de kandidaatstelling is ingediend bij de Kiesraad.⁹⁹ Politieke groeperingen die niet zijn opgericht door middel van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid kunnen enkel meedoen aan de verkiezingen

⁹¹ ABRvS 13 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:364, (Vrouwen Partij passief kiesrecht)

⁹² Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 89.

⁹³ Artikel H4 lid 8 Kieswet

⁹⁴ Artikel H4 lid 2 Kieswet

⁹⁵ Artikel H4 lid 3 Kieswet

⁹⁶ Model H4 Kieswet.

⁹⁷ Model H4 Kieswet.

⁹⁸ T. Niemantsverdriet & P. van den Dool, 'Wilt u tekenen voor de democratie?', *NRC* 27 januari 2017.

⁹⁹ de Wit 2010, p. 36.

door middel van een blanco lijst. Een formele vereniging is dus geen vereiste om mee te doen aan de verkiezingen maar wel om een politieke partij te kunnen laten registreren bij de Kiesraad.

Er zijn verschillende nadelen verbonden aan het meedoen aan de verkiezingen onder een blanco lijst. Ten eerste is het nadelig dat er geen partijnaam boven het stembiljet staat maar enkel een lijstnummer. Een naam van een politieke partij onthouden kiezers beter dan een lijstnummer. Daarnaast heeft een blanco lijst geen recht op zendtijd voor politieke partijen die het Commissariaat van de Media toewijst. Bovendien heeft een blanco lijst geen recht op financiering van politieke partijen op grond van de Wet financiering politieke partijen. Ten slotte is het nadelig dat men met een blanco lijst bij de volgende verkiezingen wederom een waarborgsom dient te betalen aan het Rijk en men dient tevens weer de benodigde ondersteuningsverklaringen per Kieskring in te leveren bij de Kiesraad.

3.2 De interne organisatie van politieke partijen

De vrijheid van partijvorming is in een democratie van wezenlijke betekenis. Deze vrijheid impliceert een vergaande mate van interne partijorganisatie- en oriëntatievrijheid. Politieke partijen zijn privaatrechtelijke organisaties. Dit houdt in dat politieke partijen een grote interne organisatievrijheid bezitten. Voor politieke partijen gelden in beginsel geen andere voorschriften dan de voorschriften die voor reguliere verenigingen gelden. De interne organisatie van politieke partijen in Nederland is dus in principe vrij, maar er is een grens. De grens wordt namelijk gevormd door de basisnormen van de democratische rechtsstaat.¹⁰⁰ De democratische rechtsstaat behoort immers tot de kern van ons constitutionele bestel. De democratie is aan grenzen van de rechtsstaat gebonden. Ook democratisch gekozen organen zijn gehouden om de rechten van de mens te eerbiedigen.¹⁰¹ Daarnaast is de grens aan de verenigingsvrijheid van politieke partijen voor zowel de interne als de externe organisatie de openbare orde en goede zeden.¹⁰² Artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een rechtspersoon waarvan de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde door de rechtbank op verzoek van het Openbaar Ministerie verboden wordt verklaard en ontbonden. Bovendien zijn er rechtsregels waar politieke partij zich naar moeten richten. Partijrecht is het recht dat politieke partijen in hun externe en interne relaties beheerst. Het zijn onder andere de statuten, verkiezingsreglementen en huishoudelijke reglementen die het partij leven beheersen.¹⁰³

In beginsel moet worden aangenomen dat de verhouding tussen de bevoegde organen van de politieke partij en haar leden slechts beheerst wordt door het privaatrecht. De publiekrechtelijke bepalingen die er bestaan slaan namelijk slechts op een persoon in de kwaliteit als volksvertegenwoordiger en niet op

¹⁰⁰ Elzinga 2008, p. 423.

¹⁰¹ Heringa et al 2012, p. 40.

¹⁰² RU, Kortmann, 'De vrijheid van interne organisatie van de politieke partij', 1984 zie ook: <https://repository.uibn.ru.nl/handle/2066/15255> (laatst geraadpleegd 5 april 2019).

¹⁰³ van den Brink 1982, p. 17.

een persoon als partijlid. Hierin ligt besloten dat partijrechtelijke voorschriften die zich richten tot een persoon als partijlid in beginsel niet in strijd kunnen zijn met de grondwettelijke of kieswettelijke voorschriften. Er is namelijk sprake van twee gescheiden rechtsorden. Ten eerste is er sprake van een publiekrechtelijke rechtsorde inzake de volksvertegenwoordiger. Ten tweede bestaat er een privaatrechtelijke rechtsorde inzake het partijlid. Beide rechtsordes staan naast elkaar en er is geen sprake van enige vorm van hiërarchie.¹⁰⁴

Artikel 67 lid 3 van de Grondwet bepaalt dat Kamerleden zonder last stemmen. Men zou kunnen stellen dat deze bepaling een grens inhoudt voor het interne organisatierecht van politieke partijen. De interne organisatie van een partij mag niet zodanig zijn dat er afbreuk zou worden gedaan aan het recht voor Kamerleden om zonder last te stemmen.¹⁰⁵

3.3 De financiering van politieke partijen

De Wet financiering politieke partijen is op 1 mei 2013 in werking getreden. Het is opmerkelijk dat er een wet bestaat die gaat over de subsidiëring van politieke partijen, terwijl er geen wet is die de juridische basis van politieke partijen regelt. De wet financiering politieke partijen regelt de belangrijkste punten ten aanzien van de financiën van de Eerste en Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen. Hieronder behoort natuurlijk de subsidiëring van de partijen door de overheid, maar hieronder wordt ook verstaan welke regels worden gesteld aan de overige inkomsten van politieke partijen. Bovendien regelt de wet financiering van politieke partijen het toezicht op de naleving.¹⁰⁶

Artikel 1 onder b van de wet financiering politieke partijen bevat een beknopte definitie van een politieke partij die recht kan hebben op een subsidie op grond van deze wet. Een politieke partij is volgens deze wet een vereniging die conform artikel G1 of Q6 van de Kieswet een geregistreerde aanduiding boven de kandidatenlijst heeft deelgenomen aan de laatstgehouden verkiezing van de Tweede of Eerste Kamer en bij die verkiezing tenminste een Kamerzetel heeft bemachtigd. De subsidie wordt slechts verstrekt aan de politieke partij indien de partij op de peildatum beschikt over 1000 volwaardige leden. Dat houdt in dat die leden vergader- en stemrechten hebben in de politieke partij en allemaal minimaal €12 contributie per jaar betalen.¹⁰⁷ De hoogte van de subsidie is afhankelijk van het aantal zetels.¹⁰⁸ Daarnaast dwingt deze wet ook om transparantie te verschaffen over de gekregen politieke inkomsten. Een politieke partij is verplicht om de identiteit van een donateur te openbaren indien hij €4500 of meer doneert. Maar bedragen onder de €1000 mogen nog steeds anoniem worden geschonken aan politieke

¹⁰⁴ *Ibid.*,

¹⁰⁵ Broeksteeg & Tinnevelt 2015, p. 35.

¹⁰⁶ Kiesraad, 'Krijgen politieke partijen subsidie?', zie ook: <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/vraag-en-antwoord/krijgen-politieke-partijen-subsidie> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

¹⁰⁷ Art 7 lid 1 Wet financiering politieke partijen

¹⁰⁸ Artikel 8 Wet financiering politieke partijen

partijen. Bedragen onder de €1000 zijn op jaarbasis niet cumulatief. Hierin schuilt het risico dat dit wordt ontdoken.¹⁰⁹

In principe geldt voor het algemene deel van de subsidie een zeer ruime bestedingsvrijheid voor politieke partijen. Dit past ook bij de autonome positie die politieke partijen bezitten in de Nederlandse democratie.¹¹⁰ De Wet financiering politieke partijen bevat een limitatieve lijst van activiteiten waaraan de subsidie uitgegeven kan worden.¹¹¹ De subsidie kan worden ingezet voor allerlei activiteiten die samenhangen met hun drie kerntaken te weten de verantwoordelijkheid voor de rekrutering en selectie van kandidaten voor verkiezingen, de aggregatie en integratie en de verantwoordelijkheid voor de communicatie en mobilisatie.¹¹²

3.4 Fractiediscipline en fractieafsplitsing

De Grondwet bezit geen bepaling die een definitie geeft over politieke partijen. Toch speelt artikel 67 lid 3 van de Grondwet een belangrijke rol in de hedendaagse politiek. In dit artikel is namelijk bepaald dat de leden stemmen zonder last. Dit kan worden gezien als een belangrijke regel voor politieke partijen om niet in te grijpen in het mandaat van de individuele leden van het parlement. Deze bepaling is van groot belang in het constitutionele recht. In de praktijk blijkt namelijk dat politieke partijen veel invloed uitoefenen op de individuele Kamerleden. Maar het Kamerlid moet toch zonder last zijn stem kunnen laten horen binnen de politieke partij. De politieke partij kan hierbij druk zetten, maar uiteindelijk beslist het Kamerlid zelf.¹¹³ Ons parlementaire stelsel bestaat uit individuele volksvertegenwoordigers. Indien het Kamerlid uit de fractie wordt gezet mag hij of zij de zetel behouden op grond van deze Grondwettelijke bepaling.¹¹⁴

3.4.1 Zonder last en ruggespraak

Voor 1983 stond er in de Grondwet het verbod van last en ruggespraak. Er is voor gekozen om ‘en ruggespraak’ uit de Grondwettelijke bepaling te halen. De regering was namelijk van oordeel dat de zinsnede ‘of ruggespraak met hen, die benoemen’ geschrapt diende te worden.¹¹⁵ Dit onderdeel zou overbodig zijn en alleen nog een historische betekenis hebben. In de Republiek vergaderden de afgevaardigden namelijk met een last van de provinciale staten die zij op centraal niveau

¹⁰⁹ Nehmelman 2013, p. 143.

¹¹⁰ Eindrapport Commissie Veling 2018, p. 45.

¹¹¹ Art. 7 lid 2 Wet financiering politieke partijen.

¹¹² Eindrapport Commissie Veling 2018, p. 39.

¹¹³ Nehmelman 2013, p. 140.

¹¹⁴ Art. 67 lid 3 GW.

¹¹⁵ Nederlandrechtsstaat.nl, ‘Stemmen zonder last: de grenzen van de fractiediscipline’, zie ook <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=67&categorie=&auteur=&trefwoord=&1=1##artikel67> (laatst geraadpleegd 20 april 2019).

vertegenwoordigden. Indien bleek dat de last niet toereikend was dienden zij eerst ruggespraak te houden met degenen die hen benoemd hadden.¹¹⁶

3.4.2 *Fractiediscipline*

Kamerleden die gekozen worden groeperen zich in het parlement als fracties. Deze fracties hanteren een grote mate van fractiediscipline. Dit is nodig om eensgezind te kunnen optreden, maar het kan ook worden gebruikt om fractiediscipline af te dwingen door middel van sancties.¹¹⁷ Hoe onafhankelijk zijn de Kamerleden nog en in hoeverre stemmen zij daadwerkelijk zonder last? In de Kamer wordt er voornamelijk gestemd namens de gehele fractie. Het komt niet vaak voor dat een Kamerlid met het stemgedrag afwijkt van de fractie. Dit komt door de fractiediscipline die geldt. Indien een Kamerlid afwijkend stemt kan hij uit de fractie worden gezet.

3.4.3 *Fractieafplitsing*

Indien een Kamerlid uit de fractie wordt gezet of indien het lid zichzelf wenst af te splitsen heeft het Kamerlid de mogelijkheid om de zetel te behouden. Er is discussie of Kamerleden na de afsplitsing van een politieke partij de zetel mogen behouden. Er wordt steeds vaker gesproken over ‘zetelroof’ maar is het wel terecht dat er van roof wordt gesproken? Van wie is de parlamentszetel eigenlijk in onze democratie? De verhouding tussen de partij en de individuele Kamerleden komt soms onder spanning te staan. Kamerleden die zijn afgesplitst zijn van mening dat zij zijn gekozen door het volk en daarom recht hebben op de zetel. Artikel 67 lid 3 van de Grondwet bepaalt dat ‘de leden stemmen zonder last’. Hieruit volgt dat elk individueel Kamerlid mandaat van de kiezer heeft en daarom de zetel kan blijven bezetten.¹¹⁸ Dit geldt ook voor Kamerleden die zelf niet de kiesdrempel hebben behaald, maar gekozen zijn door de stemmen die op de partij zijn uitgebracht. Politieke partijen zijn daardoor van mening dat er sprake is van zetelroof, omdat de zetel volgens hun redenering ‘eigendom’ is van de politieke partij waartoe het Kamerlid behoorde. Maar de Grondwet bepaalt in artikel 50 dat de leden van de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen en dus niet een politieke partij vertegenwoordigen.¹¹⁹

3.5 Het verbieden van politieke partijen

In de Nederlandse wetgeving ontbreekt een expliciete wetgeving die het verbieden van politieke partijen reguleert. Een politieke partij is ondanks de publiekrechtelijke handelingen die het verricht een private partij. Een partijverbod dient dus ook via het privaatrecht te geschieden. In artikel 8 van de Grondwet is

¹¹⁶ Nederlandrechtsstaat.nl, 'Historische ontwikkeling en actuele betekenis', zie ook <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=67&categorie=&auteur=&trefwoord=&1=1##artikel67> (laatst geraadpleegd 20 april 2019).

¹¹⁷ Vos & Nijeboer 2018, afl. 3, p. 251.

¹¹⁸ de Bok 2010, p. 152.

¹¹⁹ Bovend'Eert 2010, p. 84.

het recht van vereniging verankerd. Het recht tot vereniging wordt erkend en kan bij de wet worden beperkt. Artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek bevat de algemene bepaling op grond waarvan verenigingen ontbonden kunnen worden. Dit verbod is mogelijk indien de activiteiten van de vereniging strijdig zijn met de openbare orde. Het Openbaar Ministerie dient de rechtbank te verzoeken om een partijverbod te bewerkstelligen.¹²⁰ Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de rechter hierbij terughoudend dient op te treden ten opzichte van politieke partijen.¹²¹ Toch heeft de wetgever veel ruimte gelaten voor de interpretatie van de rechterlijke macht over het begrip ‘strijdig met de openbare orde’.

3.5.1 Ontbinden van politieke partijen

Voordat tot ontbinding van de rechtspersoon wordt overgegaan krijgt de rechtspersoon van de rechtbank de gelegenheid om zijn doelstelling zodanig te wijzigen dat het niet meer in strijd is met de openbare orde.¹²² Indien hieraan niet wordt voldaan en men gaat over tot ontbinding dan houdt de rechtspersoon op te bestaan en dient haar vermogen te worden vereffend. Voortzetting van haar werkzaamheden is na de ontbinding strafbaar op grond van artikel 140 lid 2 van het Wetboek van Strafrecht.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de politieke partij zelf besluit om over te gaan tot ontbinding van de partij. De Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit (PNVD) is een voorbeeld van een politieke partij die zichzelf heeft opgeheven. De vereniging is op 14 maart 2010 ontbonden tijdens de algemene ledenvergadering. Met algemene stemmen is besloten tot ontbinding van de vereniging, omdat de partij niet aan de Tweede Kamerverkiezingen kan deelnemen. Er waren te weinig mensen die bereid waren om een ondersteuningsverklaring te ondertekenen.¹²³

3.6 Conclusie

Samenvattend is op te merken dat hoewel politieke partijen een belangrijke rol spelen in onze democratie, het bestaan van politieke partijen in het constitutionele recht grotendeels wordt genegeerd. Dit blijkt onder andere wanneer we kijken naar de vijf genoemde aspecten ten aanzien van politieke partijen. Het eerste aspect betreft de oprichting van politieke partijen. De oprichting van een politieke partij wordt niet expliciet gereguleerd in de Nederlandse wetgeving. Hierdoor is het mogelijk dat er ‘ondemocratische’ vormen van een politieke partij ontstaan. Bovendien blijkt uit het tweede aspect dat er geen wettelijke regulering is wat betreft de interne organisatie van politieke partijen. Hierdoor beschikken de partijen over een vergaande mate van interne partijorganisatie en oriëntatievrijheid. Het derde aspect betreft de financiering van politieke partijen. De Wet financiering politieke partijen regelt de belangrijkste punten ten aanzien van de financiën van de Eerste en Tweede Kamer

¹²⁰ d'Oliveira 2017, p. 661.

¹²¹ *Kamerstukken II* 1981/82, 17476.

¹²² Art. 2:20 lid 2 BW.

¹²³ Persbericht PNVD, ‘Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit (PNVD) ontbonden’, zie ook: <http://www.pnvd.nl/pers.html#14maart2010> (laatst geraadpleegd 6 april 2019).

vertegenwoordigde politieke partijen. Toch blijkt dat er nog de nodige haken en ogen aan deze wetgeving zitten. Het vierde aspect betreft de fractiediscipline en fractieafsplitsing. In beginsel zijn de volksvertegenwoordigers onafhankelijk van de fractie op grond van artikel 67 lid 4 GW. Toch blijkt dat deze bepaling onder druk is komen te staan, zodat het de vraag is in hoeverre de volksvertegenwoordigers nog beschikken over vrij mandaat. Ten slotte blijkt uit het vijfde aspect dat er geen expliciete verbodsregeling is voor politieke partijen. Indien men een partij wil verbieden dient dit via het privaatrecht te geschieden. De privaatrechtelijke regeling betreft echter open en vage normen die wellicht nader gereguleerd dienen te worden gelet op de bijzondere aard van politieke partijen.

Hoofdstuk 4 Rechtsvergelijking met Duitsland

Duitsland heeft in vergelijking met Nederland meer wetgeving ten aanzien van politieke partijen. Duitsland kan daardoor wellicht als inspiratiebron dienen voor een oplossing van knelpunten in Nederland. In dit hoofdstuk wordt eerst de achtergrond van het huidige Grundgesetz geschetst. Daarna wordt de expliciete grondwettelijke bepaling ten aanzien van politieke partijen behandeld. Vervolgens zal worden nagegaan hoe politieke partijen in Duitsland zijn gereguleerd, aan de hand van de in de inleiding besproken vijf aspecten van politieke partijen. Eerst worden de oprichtingsvereisten van politieke partijen in Duitsland weergegeven. Daarna zal de inrichting van politieke partijen in Duitsland aan bod komen en zal de financiering van politieke partijen in Duitsland uiteengezet worden. Daaropvolgend wordt aandacht besteed aan afsplitsingen van politieke partijen in Duitsland en zal het verbod op politieke partijen in Duitsland worden weergegeven. Ten slotte zal er een conclusie worden getrokken over de Duitse wetgeving ten aanzien van politieke partijen.

4.1 Achtergrond van het huidige Grundgesetz

In januari 1933 werd Hitler benoemd tot rijkskanselier. De Duitse overheid stelde presidentiële noodverordeningen in die onder meer grondrechten buiten werking stelden. Bovendien werd er een dictatuur gevestigd in Duitsland met behulp van het Ermächtigungsgesetz (machtigingswet). Door deze machtigingswet kreeg de regering het recht tot wetgeving. In de zomer van 1933 waren alle politieke partijen geliquideerd of tot zelfontbinding overgegaan, behalve de National Sozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP). Formeel bleef de constitutionele structuur van de republiek van Weimar gehandhaafd, maar het Hitlerregime wist zich als een totalitaire dictatuur door te zetten. De bondsstatelijke structuur die Duitsland had werd feitelijk omgezet in die van een eenheidsstaat.¹²⁴

Toen de Duitse staat, als gevolg van de nederlaag in de Tweede Wereldoorlog in 1945, ten onder ging werden alle overheidsfuncties tijdelijk door de geallieerde bezettingsmachten uitgeoefend. De wederopbouw van het Duitse overheidsgezag gebeurde op grond van de Conferentie van Potsdam. Er werd begonnen op gemeentelijk niveau, daarna op het niveau van de Länder en ten slotte op federaal niveau. In 1948 werd pas een aanvang gemaakt met de wederopbouw van een Duits staatsbestel. Er moest een democratische Grondwet in het leven worden geroepen.¹²⁵

Duitsland heeft een Federaal Constitutioneel Hof genaamd het Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Dit constitutionele hof is onder andere bevoegd om geschillen te beslechten tussen de politieke

¹²⁴ Besselink et al 2012, p. 61.

¹²⁵ Prakke et al 2009, p. 130.

staatsinstellingen. Het hof is in het leven geroepen om bij te dragen aan de stabiliteit van de Duitse constitutie.¹²⁶

4.2 Expliciete grondwettelijke bepaling voor politieke partijen

Vanwege deze turbulente historische geschiedenis heeft het naoorlogse Duitsland er als een van de weinige Europese landen voor gekozen om politieke partijen expliciet in de Grondwet op te nemen. Artikel 21 van het Grundgesetz (GG) is exclusief voor politieke partijen in het leven geroepen. Deze expliciete erkenning is een breuk met het vooroorlogse Duitse staatsrecht waarin partijen in de Grondwet niet voorkwamen en slechts summier in de belangrijkste commentaren waren besproken. Duitsland heeft in het Grundgesetz de bescherming van de democratische rechtsstaat gecodificeerd. De kern van de Duitse constitutie kan bijvoorbeeld nooit gewijzigd worden op grond van artikel 79 lid 3 van het Grundgesetz.¹²⁷ Deze codificatie komt ook tot uitdrukking in het ‘weerstandrecht’. Als alle andere middelen gefaald hebben mag iedere Duitse burger zich verzetten tegen diegenen die proberen om de Duitse democratie omver te werpen.¹²⁸

In de Duitse Grondwet van 1949 is de gedachte van de weerbare democratie neergelegd.¹²⁹ Deze gedachte houdt in dat een democratie zich moet kunnen weren tegen ondemocratische partijen die tegen de ‘*freiheitliche demokratische Grundordnung*’ (vrije democratische basisorde) in gaan. Tot deze fundamentele democratische principes behoren volgens het Bundesverfassungsgericht in ieder geval: het recht van het individu op leven en vrije ontwikkeling, de scheiding der machten, het meerpartijenprincipe, de volkssoevereiniteit en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechtbanken.¹³⁰

4.3 Parteiengesetz

Politieke partijen zijn volgens de Duitse grondwetgever publiekrechtelijke erkende en gereguleerde organisaties die zich kenmerken door hun specifieke taak binnen het constitutionele bestel. Ze onderscheiden zich hierdoor van reguliere verenigingen. In Artikel 21 lid 3 van het Grundgesetz wordt de nadere regelgeving geattribueerd aan de bondswetgever.¹³¹ De bondswetgever heeft vervolgens het Parteiengesetz van 31 januari 1994 in het leven geroepen.¹³²

¹²⁶ *Kamerstukken II*, 29279, nr. 382 Bijlage ‘Risico’s voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten’, p. 26.

¹²⁷ Ellian, Molier & Rijpkema 2017, p. 1652.

¹²⁸ Artikel 20 lid 4 GG: Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

¹²⁹ *Kamerstukken II*, 29279, nr. 382 Bijlage ‘Risico’s voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten’, p. 25.

¹³⁰ Ellian, Molier & Rijpkema 2017, p. 1653.

¹³¹ Art 21 lid 3 GG: Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.

¹³² Besselink et al 2012, p. 90.

Het Parteiengesetz is een Duitse federale wet die de procedures regelt binnen politieke partijen in Duitsland. Politieke partijen zijn volgens de Duitse partijenwet verenigingen van burgers die voortdurend of voor langere tijd op het niveau van de bond of van een land invloed uitoefenen op de politieke wilsvorming. Ze dienen aan de vertegenwoordiging van het volk in de Bondsdag of in een landdag te willen meewerken. Lokale partijen maken geen deel uit van de werking van het Parteiengesetz.¹³³

Bovendien dienen de politieke partijen de doelstellingen serieus na te streven. Er moet sprake zijn van een voldoende waarborg die aantoont dat de politieke partij de doelstellingen serieus neemt. Deze waarborg kan blijken uit het geheel aan feitelijke omstandigheden. Hierbij zijn in het bijzonder het aantal leden, het optreden in de openbaarheid en de omvang en bestendigheid van de organisatie van belang.¹³⁴ Het Bundesverfassungsgericht heeft expliciet uitgesproken dat de definitie die het Parteiengesetz heeft gegeven aan politieke partijen in overeenstemming is met de Duitse Grondwet.¹³⁵

4.4 De oprichting van politieke partijen in Duitsland

Politieke partijen zijn in Duitsland vrijwel altijd verenigingen in de zin van het burgerlijk recht. Maar de betekenis, rechten en plichten gaan veel verder dan die van de reguliere verenigingen.¹³⁶ Het oprichten van politieke partijen is in beginsel vrij,¹³⁷ maar de Duitse Grondwet bepaalt wel dat zij hun interne organisatie in overeenstemming met de democratische principes moeten inrichten. Artikel 21 lid 3 van het Grundgesetz bepaalt dat federale wetten nadere regelingen kunnen treffen ten aanzien van politieke partijen. Het is echter niet de bedoeling dat die federale wetten nadere beperkingen stellen aan de grondwettelijke vrijheden op het gebied van partijenrecht.¹³⁸

4.5 De interne organisatie van politieke partijen in Duitsland

De bijzondere positie van politieke partijen brengt verantwoordelijkheden met zich mee. Vandaar dat in Duitsland de interne structuur van een politieke partij dient te beantwoorden aan de democratische beginselen.¹³⁹ Daarnaast vereist artikel 21 lid 2 van het Grundgesetz¹⁴⁰ dat politieke partijen democratisch georganiseerd zijn. Deze beginselen worden nader uitgewerkt in het Parteiengesetz. In het Parteiengesetz worden gedetailleerde voorschriften gegeven aangaande de statuten van de partij, het

¹³³ Artikel 2 Parteiengesetz.

¹³⁴ *Kamerstukken II*, 29279, nr. 382 Bijlage 'Risico's voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten', p. 27.

¹³⁵ Bundesverfassungsgericht 7 maart 1989, 2 BvQ 2/89.

¹³⁶ Kleijers 1993, p. 171.

¹³⁷ Art. 21 lid 1 GG: Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.

¹³⁸ *Kamerstukken II*, 29279, nr. 382 Bijlage 'Risico's voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten', p. 27.

¹³⁹ Art. 21 lid 1 GG.

¹⁴⁰ Art 21 lid 3 GG: Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.

bestuur, de positie van de leden. Hierdoor worden in het bijzonder de bevoegdheden van de ledenvergadering veiliggesteld.¹⁴¹ Een politieke partij mag zelf bepalen of leden worden toegelaten en mag leden zonder motivering weigeren. Indien iemand eenmaal lid is geworden van een politieke partij dan krijgt diegene meteen stemrecht en kan hij alleen geroyeerd worden indien er sprake is van schending van de statuten of grondbeginselen van de partij.¹⁴²

Indien een partij onvoldoende democratische inwendige structuur bezit betekent het nog niet meteen dat de organisatie geen politieke partij mag zijn. Een gebrek aan inwendige democratie of autoritaire partijstructuur maken de partij niet ongrondwettig in de zin van art 21 lid 2 van het Grundgesetz. Indien de interne partijorganisatie is ingericht volgens *het Führerprinzip* (het leidersbeginsel) kan het wel leiden tot een partijverbod. Dit is enkel het geval indien men de aanname heeft dat de interne principes ook extern nagestreefd zullen worden.¹⁴³

4.6 De financiering van politieke partijen in Duitsland

Politieke partijen in Duitsland moeten openheid geven over hun financiën. Artikel 21 lid 3 van het Grundgesetz bepaalt dat partijen die op grond van hun doelstellingen of het gedrag van aanhangers zijn gericht op het schaden van de liberale democratische basisorde of het in gevaar brengen van het bestaan van de Bondsrepubliek Duitsland zijn uitgesloten van overheidsfinanciering. Indien dit wordt vastgesteld zal het belastingvoordeel van deze partijen en de donaties aan de partijen vervallen.

De Partijenwet bevat een regeling inzake de herkomst van geldmiddelen van politieke partijen. Giften boven een bepaald bedrag moeten onder opgave van de naam van de schenker worden vermeld. Deze bepaling is opgenomen in de Partijenwet om heimelijke financiële beïnvloeding van politieke partijen te voorkomen.¹⁴⁴ Per kalenderjaar dient de politieke partij opgave te doen aan de bondspresident. De bondspresident publiceert de financiële gegevens.¹⁴⁵

Het Bundesverfassungsgericht heeft bepaald dat de overheid bevoegd is om politieke partijen financiële middelen te verschaffen voor de uitvoering van de grondwettelijke taken.¹⁴⁶ Deze financiële middelen mogen slechts een zogenaamde ‘Teilfinanzierung’ bedragen. Dat houdt in dat de staat slechts een deel van de totale inkomsten van de politieke partijen mag financieren. De subsidie mag nooit zover gaan dat een politieke partij het niet meer noodzakelijk vindt om zich in te zetten voor de financiële

¹⁴¹ Prakke et al 2009, p. 159.

¹⁴² Broeksteeg & Tinnevelt 2015, p. 226.

¹⁴³ *Ibid.*,

¹⁴⁴ Prakke et al 2009, p. 159.

¹⁴⁵ Besselink et al 2012, p. 90.

¹⁴⁶ Bundesverfassungsgericht 9 april 1992, 266, 351.

ondersteuning van de partij. Het Bundesverfassungsgericht heeft daarom vastgesteld dat de subsidie nooit meer mag bedragen dan de inkomsten die de partij zelf heeft verworven.¹⁴⁷

4.7 Fractiediscipline en fractieafsplitsing

In artikel 38 lid 1 van het Grundgesetz is bepaald dat de volksvertegenwoordigers het gehele volk vertegenwoordigen.¹⁴⁸ De volksvertegenwoordigers zijn hierbij niet gebonden aan orders en instructies, maar alleen onderworpen aan hun geweten. Hieruit volgt dat de volksvertegenwoordigers een vrij mandaat hebben. Deze bepaling is slechts van toepassing voor de leden van de Bondsdag en geldt niet voor de leden van de volksvertegenwoordigers op lagere niveaus.

De volksvertegenwoordigers dienen eerst het mandaat te krijgen en vervolgens duurt het mandaat voort. Men verkrijgt het mandaat indien de gekozenen tegenover de bevoegde kiesraad schriftelijk verklaart zijn verkiezing aan te nemen. Het mandaat geldt dus niet onmiddellijk door de vaststelling van de verkiezingsuitslag. Daarnaast dient de zittingsduur van de vorige Bondsdag verstreken te zijn. De zittingsduur eindigt bij het aantreden van de nieuwe Bondsdag. Het mandaat wordt bij de constituerende vergadering van de nieuwe Bondsdag verkregen.¹⁴⁹

In Duitsland mag een afsplitsing pas een echte fractie vormen indien de nieuwe fractie 5% van de zetels in het Duitse parlement bezit. Pas indien dit het geval is heeft de fractie alle rechten en verplichtingen van een fractie.¹⁵⁰ Het is niet opmerkelijk dat Duitsland deze eis heeft, want er geldt in Duitsland namelijk ook een kiesdrempel van 5%. Dat houdt in dat politieke partijen die minder dan 5% van de kiesdrempel halen in principe niet in de Bondsdag terecht komen. Er is een uitzondering op indien een politieke partij drie direct gekozen vertegenwoordigers heeft mogen ze deelnemen in de Bondsdag. De partij mag dan niet als fractie deelnemen in de Bondsdag maar enkel als ‘Gruppe’ zitting nemen in het parlement. Een ‘Gruppe’ heeft minder rechten dan partijen die de kiesdrempel wel hebben behaald.¹⁵¹

4.8 Verbod op politieke partijen in Duitsland

Het naoorlogse Duitsland vindt het belangrijk dat een partij zoals de NSDAP die de rechtsstaat omver probeerde te werpen verboden kan worden door de rechter. Het doel van dit partijverbod is een preventieve bescherming van het grondwettelijk bestel en van de democratische rechtsstaat. Het verbod

¹⁴⁷ Besselink et al 2012, p. 90.

¹⁴⁸ Art 38 lid 1 GG: Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

¹⁴⁹ Kleijers 1993, p. 160.

¹⁵⁰ Montesquieu Instituut, ‘Afsplitsingen en kleine fracties’, zie ook: https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjz2jdkm8gxj/afsplittings_en_kleine_fracties (laatst geraadpleegd 3 april 2019).

¹⁵¹ Duitsland instituut, ‘Het Duitse kiesstelsel’, zie ook: <https://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/194/het-duitse-kiesstelsel> (laatst geraadpleegd 4 april 2019).

dient namelijk ondemocratische ontwikkelingen in het partijwezen tegen te gaan. Het partijverbod wordt gelegitimeerd door artikel 21 lid 1 Grundgesetz.¹⁵²

Politieke partijen bezitten in Duitsland het ‘partijprivilege’. Dat houdt in dat politieke partijen minder snel verboden kunnen worden dan reguliere verenigingen. Reguliere verenigingen kunnen in Duitsland namelijk op grond van artikel 9 lid 2 van het Grundgesetz worden verboden op grond van verzet tegen de grondwettelijke orde.¹⁵³ Politieke partijen komen op grond van artikel 21 lid 2 van het Grundgesetz¹⁵⁴ pas in aanmerking voor een verbod als ze zich richten tegen een aantal fundamentele democratische principes.¹⁵⁵ Hieronder behoort het recht van het individu op leven en vrije ontwikkeling, de scheiding der machten, het meerpartijenprincipe, de volkssoevereiniteit en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechtbanken tot de fundamentele democratische principes.¹⁵⁶ Indien partijen zich tegen de *freiheitliche demokratische Grundordnung* (vrije democratische basisorde) verzetten kan de ongrondwettelijkheid van de politieke partij worden uitgesproken door het Bundesverfassungsgericht. Indien een politieke partij ongrondwettelijk wordt verklaard, dan volgt hierop altijd de ontbinding van de partij.¹⁵⁷

4.8.1 Jurisprudentie partijverboden

Artikel 21 lid 2 van het Grundgesetz maak het mogelijk dat het Bundesverfassungsgericht de ongrondwettigheid van een politieke partij uitspreekt. Dat is tot nu toe tweemaal gebeurd in Duitsland. De Sozialistische Reichspartei (SRP) werd in 1952 ongrondwettig verklaard door het Bundesverfassungsgericht. De SRP was autoritair ingesteld en had als werkelijke doel het stichten van een dictatuur. In dit arrest gaf het Bundesverfassungsgericht een uitleg van het begrip ‘vrije democratische basisorde’. Dat was volgens het Bundesverfassungsgericht een orde die gebaseerd is op de zelfbeschikking van het volk en die de wil van de meerderheid van het volk vertegenwoordigt. In ieder geval behoren het recht van het individu op leven en vrije ontwikkeling, de scheiding der machten, het meerpartijenprincipe, de volkssoevereiniteit en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechtbanken tot de fundamentele democratische principes.¹⁵⁸

De Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) werd in 1956 ongrondwettig verklaard door het Bundesverfassungsgericht. De KPD was electoraal bijna volledig uit beeld verdwenen, daarom was hier de vraag aan de orde of een verbod nog wel aan de orde was. Volgens het Bundesverfassungsgericht

¹⁵² Broeksteeg & Tinnevelt 2015, p. 237.

¹⁵³ Artikel 9 lid 2 GG: Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.

¹⁵⁴ Artikel 21 lid 2 GG: Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.

¹⁵⁵ Ellian, Molier & Rijpkema 2017, p. 1652.

¹⁵⁶ *Ibid.*, 1653.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 1652.

¹⁵⁸ Ellian, Molier & Rijpkema 2017, p. 1653.

kan een partij ongrondwettig verklaard worden, indien een partij ernaar streeft om de vrije democratische basisorde te schaden. De politieke koers wordt bepaald door de intentie die de politieke partij gebruikt voor de strijd tegen de democratische basisorde. Deze strijd dient de politieke partij tevens uit te drukken in actie. Het hoeft niet te gaan om strafbare feiten. Het handelen tegen een politieke partij op grond van art 21 lid 2 van het Grundgesetz is een preventieve maatregel. Dit artikel beoogt de democratische basisorde tijdig te beschermen tegen een politieke partij die zich naar alle waarschijnlijkheid gaat verzetten tegen deze basisorde.¹⁵⁹ Volgens het Bundesverfassungsgericht is er geen risicotoets noodzakelijk. Het is niet van belang of een partij daadwerkelijk haar doel kan bereiken. Het Bundesverfassungsgericht hoeft bij een partijverbod niet af te wachten totdat de democratische basisorde daadwerkelijk in gevaar is.¹⁶⁰

Het Bundesverfassungsgericht heeft op 17 januari 2017 geoordeeld dat de Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) niet verboden kan worden. Er was eerder al eens een procedure gestart om de partij te verbieden, maar die verbodsprocedure strandde op formele gronden. Nu was de zaak voor het eerst wel tot een inhoudelijke behandeling gekomen. Het Bundesverfassungsgericht had vastgesteld dat de NPD ongrondwettig is, maar dat de partij niet verboden kon worden. De gebrekkige potentie van de NPD staat, anders dan in de KPD zaak, aan een verbod in de weg. Het zou namelijk onwaarschijnlijk zijn dat de NPD ooit haar doelen zal bereiken.¹⁶¹

Deze uitspraak lijkt meer in overeenstemming te zijn met de uitspraken van het EHRM. Volgens het EHRM dient er een risicoanalyse uitgevoerd te worden. Het ingrijpen dient te voldoen aan de proportionaliteitstoets. Dat houdt in dat de inbreuk noodzakelijk dient te zijn in een democratische samenleving. Partijverboden zijn zo'n drastische maatregelen dat ze alleen in de meest ernstige gevallen toegepast mogen worden.¹⁶²

4.9 Conclusie

Duitsland heeft een expliciete bepaling voor politieke partijen in de Grondwet. Daarnaast heeft Duitsland specifieke wetgeving voor politieke partijen. De keuze hiervoor is begrijpelijk gezien de turbulente historische geschiedenis van Duitsland. In de Duitse Grondwet van 1949 is de gedachte van de weerbare democratie neergelegd. Deze gedachte houdt in dat een democratie zich moet kunnen weren tegen ondemocratische partijen die tegen de '*freiheitliche demokratische Grundordnung*' in gaan. Tot deze fundamentele democratische principes behoren volgens het Bundesverfassungsgericht in ieder geval: het recht van het individu op leven en vrije ontwikkeling, de scheiding der machten, het

¹⁵⁹ *Ibid.*,

¹⁶⁰ *Ibid.*, 1654.

¹⁶¹ *Ibid.*, 1650.

¹⁶² EHRM 30 juni 2009, ECLI:NL:XX:2009:BJ7504 (Batasuna)

meerpartijenprincipe, de volkssoevereiniteit en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechtbanken.

Het lijkt erop dat de democratie in Duitsland langzaamaan weer vertrouwen heeft opgebouwd na de Tweede Wereldoorlog. Het Bundesverfassungsgericht is in een recente uitspraak niet overgegaan tot het verbieden van de NPD. Dit is in overeenstemming met de uitspraken van het EHRM. Er moet terughoudend worden opgetreden bij het verbieden van politieke partijen. Daarom is bij een partijverbod een risicoanalyse vereist. Heeft een politieke partij wel de potentie om haar doelen ooit te bereiken en loopt de democratie hierdoor dus wel een reëel gevaar?

Hoofdstuk 5 Knelpunten en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de knelpunten in de Nederlandse praktijk besproken aan de hand van vijf aspecten. Daarnaast worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gegeven over mogelijke oplossingen voor de huidige knelpunten. Duitsland kan als inspiratiebron dienen voor een oplossing van de knelpunten. Allereerst wordt het knelpunt bij de oprichting van politieke partijen behandeld. Daarna komen de knelpunten bij de interne organisatie van politieke partijen aanbod. Vervolgens worden de knelpunten ten aanzien van de fractiediscipline behandeld. Daarna zullen de knelpunten bij het partijverbod worden behandeld en ten slotte wordt er een conclusie getrokken ter beantwoording van deelvraag vier.

5.1 De oprichting van politieke partijen

In Nederland kan in principe iedereen een politieke partij oprichten. Het is mogelijk om mee te doen aan de verkiezingen met een blanco lijst, maar indien men wenst mee te doen met een partijnaam zijn er enkele eisen aan verbonden. De Kiesraad registreert alleen aan partijnaam indien de partij een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid betreft.¹⁶³ Daarnaast dient iedere nieuwe partij die mee wenst te doen aan de verkiezingen een waarborgsom te storten en ondersteuningsverklaringen in te dienen bij de Kiesraad.¹⁶⁴

5.1.1 Slechts één lid bij de politieke partij

Het enige oprichtingsvereiste dat in Nederland geldt, voor een politieke partij met een partijnaam, is dat er sprake dient te zijn van een formele vereniging. Het is een nieuw politiek verschijnsel dat er discussies ontstaan over het vereiste van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid. Door de opkomst van politieke partijen zoals de Partij voor de Vrijheid (PVV) en de beweging Trots op Nederland (TON) komt de discussie over het verenigingsvereiste weer in beeld. De PVV en TON hebben gekozen voor een formele vereniging met één leider en formeel één lid.¹⁶⁵

Het meest actuele voorbeeld van een partij met slechts één natuurlijke persoon als lid is de Partij voor de Vrijheid (PVV). De PVV is opgericht in 2006 en heeft twee leden namelijk Geert Wilders en de Stichting Groep Wilders met Wilders als voorzitter van de stichting.¹⁶⁶ Er is gekozen voor deze vorm, omdat de permanent beveiligde Wilders wilde voorkomen dat de adressen van andere bestuursleden via de Kamer van Koophandel te traceren zouden zijn.¹⁶⁷ Door deze juridische constructie kon Wilders de partij wel als formele vereniging inschrijven en bij de Kiesraad laten registreren.¹⁶⁸ Critici vinden de PVV geen partij maar een beweging, omdat de partij geen leden en congressen heeft.¹⁶⁹

¹⁶³ Artikel G1 Kieswet.

¹⁶⁴ Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 88.

¹⁶⁵ de Wit 2010, p. 35.

¹⁶⁶ Bovend'Eert & Kummeling 2010, p. 87.

¹⁶⁷ DNNP, 'PVV partijgeschiedenis' zie ook: <https://dnpp.nl/pp/pvv/geschied> (laatst geraadpleegd 5 april 2019).

¹⁶⁸ Waling 2017, p. 128.

¹⁶⁹ Wiedijk 2017, p. 665.

5.1.2 Ontbreken interne partijdemocratie

Een vereniging veronderstelt dat er een algemene vergadering is waarin leden stem- en vergaderingsrechten bezitten. Deze vorm van interne partijdemocratie kunnen politieke partijen ontduiken door, zoals de PVV en TON, slechts één lid tot de vergadering toe te laten. De formele vereniging wordt opgericht door een meerzijdige rechtshandeling. Deze meerzijdige rechtshandeling kan bestaan uit een vereniging en een stichting waarvan het lid de enige bestuurder is. Er is in zo'n geval geen interne partijdemocratie aanwezig bij de politieke partij. Het is niet mogelijk voor kiesgerechtigden of zelfs voor Kamerleden om lid te worden van de partij. Daarnaast zijn er geen lokale afdelingen, Kamercentrales, congressen, een wetenschappelijk bureau of andere democratische elementen die partijorganisaties doorgaans kenmerken.¹⁷⁰

5.1.2 Aanbevelingen omtrent de oprichting van politieke partijen

De Duitse Grondwet bezit een artikel dat bepaalt dat de interne organisatie van politieke partijen moet voldoen aan democratische beginselen.¹⁷¹ Het valt ook voor Nederland te overwegen om een wet in het leven roepen die nadere eisen stelt aan de oprichting van politieke partijen. Er hoeft niet per se een specifieke wet ten aanzien van politieke partijen in het leven te worden geroepen. Het is ook mogelijk om het huidige Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek te wijzigen met een extra bepaling ten aanzien van de oprichting van een politieke partij.

Om de interne partijdemocratie te waarborgen kan als extra oprichtingsvereiste worden gedacht aan de eis dat een politieke partij open dient te staan voor leden. Politieke partijen vervullen immers een wezenlijke functie in het politieke proces. Elzinga heeft deze stelling verdedigd.¹⁷² De Nederlandse kiezer is in hoge mate afhankelijk van het opereren van partijen. Indien de Nederlandse kiezer niet de mogelijkheid wordt geboden om lid te worden van een politieke partij kan dit als onwenselijk en onaanvaardbaar worden aangemerkt.¹⁷³ Leden van een politieke partij bezitten namelijk vergader- en stemrechten waardoor ze inspraak hebben. Tijdens een ledencongres zou onder andere het verkiezingsprogramma kunnen worden vastgesteld en zouden de kandidaten en de lijsttrekker gekozen kunnen worden. Het is al gebleken uit de Wet financiering politieke partijen dat het kabinet er belang aan hecht dat partijen ledenorganisaties zijn. Alleen partijen die ten minste 1000 leden hebben die over vergader- en stemrechten beschikken hebben recht op subsidie van de overheid.¹⁷⁴

5.2 De interne organisatie van politieke partijen

De vrijheid van partijvorming is in onze democratie van wezenlijke betekenis. Deze vrijheid impliceert een vergaande mate van organisatie- en oriëntatievrijheid. Politieke partijen zijn privaatrechtelijke

¹⁷⁰ Waling 2017, p. 128.

¹⁷¹ Art. 21 GG.

¹⁷² Elzinga 2008, p. 422.

¹⁷³ *Ibid.*, 422.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 423.

organisaties en bezitten daardoor deze grote interne organisatievrijheid. Politieke partijen zijn privaatrechtelijk, maar ze verrichten als het ware publiekrechtelijke handelingen. De grens aan de vrijheid van partijvorming wordt momenteel gevormd door de openbare orde en goede zeden¹⁷⁵ en door de basisnormen van de democratische rechtsstaat.¹⁷⁶

5.2.1 *Geén vrouwen bij de politieke partij*

Het is lange tijd onmogelijk geweest voor vrouwen om lid te worden of verkiesbaar te zijn bij de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP). Volgens de SGP blijkt uit de Bijbel dat man en vrouw krachtens de scheppingsorde een eigen specifieke, van elkaar onderscheiden roeping en plaats hebben ontvangen. In deze orde is de man hoofd van de vrouw.¹⁷⁷ Sinds 1996 is het mogelijk geworden voor vrouwen om buitengewoon lid te worden van de SGP.¹⁷⁸ Dat houdt in dat vrouwen lid mogen worden, maar niet mogen deelnemen aan stemmingen binnen de partij. Bovendien mochten vrouwen zich niet kandidaat stellen voor vertegenwoordigende organen zoals de gemeenteraad, Provinciale Staten, Tweede Kamer of Europees Parlement.¹⁷⁹ Hier was veel kritiek op en er werd zelfs een procedure aangespannen tegen de Nederlandse staat.

De eiseressen¹⁸⁰ waren van mening dat de SGP geen recht had op de subsidie voor politieke partijen, omdat de SGP vrouwen discrimineerde. Dit zou strijdig zijn met de Nederlandse Grondwet¹⁸¹, het VN-Vrouwenverdrag¹⁸² en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.¹⁸³ De rechtbank was van oordeel dat de SGP in strijd handelde met artikel 7 onderdeel a en c van het Vrouwenverdrag en daarmee onrechtmatig jegens de Stichting Clara Wichmann handelde. De rechtbank droeg de Staat op om geen subsidie meer toe te kennen aan de SGP zolang de partij vrouwen niet op gelijke voet met mannen toelaat tot het lidmaatschap van de partij.¹⁸⁴ De ABRvS oordeelde dat de Minister de subsidie dient te verlenen aan de SGP. Uit artikel 2 van de Wet subsidiering politieke partijen volgt dat de Minister bij het nemen van een besluit op een subsidieaanvraag geen inhoudelijke afweging mag maken. Voor het toekennen van de subsidie is enkel het aantal leden en zetels in de Tweede- of Eerste Kamer van belang. De SGP heeft aan de vereisten voldaan. De Minister dient de SGP de subsidie te verstrekken. De subsidie aanvraag mocht niet worden afgewezen.¹⁸⁵

¹⁷⁵ RU, Kortmann, 'De vrijheid van interne organisatie van de politieke partij', 1984 zie ook: <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/15255> (laatst geraadpleegd 5 april 2019).

¹⁷⁶ Elzinga 2008, afl. 6, p. 423.

¹⁷⁷ Artikel 7 Beginselprogramma SGP.

¹⁷⁸ 'SGP laat vrouwen toe als 'buitengewoon lid', de Volkskracht 22 september 1995.

¹⁷⁹ 'SGP staat vrouwen buitengewoon lidmaatschap toe', NRC 29 januari 1996.

¹⁸⁰ De eiseressen: 'Clara Wichmann', 'het Nederlands Juristencomité', 'de FNV Vrouwenbond', 'de Vrouwen Alliantie', 'TIYE', 'het Humanistisch Overleg', 'de Vereniging voor Vrouwenbelangen', 'Vrouwennetwerk Nederland', 'De Bundeling', en 'de Nederlandse Vrouwenraad'.

¹⁸¹ Artikel 1 Grondwet.

¹⁸² Artikel 7 VN-Vrouwenverdrag

¹⁸³ Artikel 14 EVRM.

¹⁸⁴ Rb. Amsterdam 7 september 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AU2091 (Staat en SGP/Clara Wichmann)

¹⁸⁵ ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493 (Subsidie SGP)

Het hof was het gedeeltelijk eens met de ABRvS. De minister had weliswaar niet de subsidie mogen weigeren, maar de Staat is gehouden om maatregelen te nemen die er daadwerkelijk toe leiden dat de SGP het passief kiesrecht aan vrouwen toekent. De Staat dient daarbij maatregelen in te zetten die effectief zijn en tegelijkertijd de minste inbreuk maken op de grondrechten van de leden van de SGP.¹⁸⁶ De Hoge Raad oordeelde dat het hof terecht tot dit oordeel is gekomen. De SGP maakt een inbreuk op het in de Grondwet gewaarborgde grondrecht van vrouwen om op gelijke voet als mannen toegelaten te worden tot het passief kiesrecht. Weliswaar eist een democratische rechtsorde tolerantie ten opzichte van in geloofsovertuiging gewortelde opvattingen, maar dit staat er niet aan in de weg dat de rechter uitspreekt dat de wijze waarop de SGP bij de kandidaatstelling voor de algemeen vertegenwoordigde organen haar opvatting in de praktijk brengt niet kan worden aanvaard.¹⁸⁷ Uiteindelijk is de SGP onder druk omgegaan en heeft ze een voorstel aangenomen om de belemmeringen voor vrouwen wat betreft het passief kiesrecht weg te nemen. Hierdoor is het formeel mogelijk geworden dat vrouwen verkiesbaar kunnen zijn namens de SGP.¹⁸⁸

5.2.2 Afdrachtsregeling

Door de grote interne organisatievrijheid kunnen er verplichtingen worden opgelegd door partijorganen. Denk hierbij onder andere aan de verplichting voor volksvertegenwoordigers om een bepaald deel van hun bezoldiging als volksvertegenwoordiger af te dragen aan de partijkas. Het effect van deze partijrechtelijke verplichting heeft dezelfde status als de verplichting die voortvloeit uit een belofte. Men is gehouden om deze extra bijdrage te betalen aan de partij, omdat men dankzij de partij het ambt heeft verkregen.¹⁸⁹

Er zijn verschillende partijen die de volksvertegenwoordigers van de partij vragen om maandelijks een percentage van hun bezoldiging in de partijkas te storten. Dit wordt gezien als een aanvullende contributie voor leden die een functie in het openbaar bestuur bekleden die voortvloeit uit het lidmaatschap van de partij. Bij bijvoorbeeld de PvdA¹⁹⁰, het CDA¹⁹¹ en D66¹⁹² bestaat deze bijdrage uit 3% van het bruto politiek inkomen.

De solidariteitsregeling van de Socialistische Partij (SP)¹⁹³ wordt door critici gezien als een radicalere afdrachtsregeling dan de regelingen die overige partijen hanteren.¹⁹⁴ Dit komt doordat de

¹⁸⁶ Hof 's-Gravenhage 20 december 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BC0619 (Staat en SGP/Clara Wichmann)

¹⁸⁷ Hoge Raad 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (Staat en SGP/Clara Wichmann)

¹⁸⁸ Hendriks 2008, p. 669.

¹⁸⁹ RU, Kortmann, 'De vrijheid van interne organisatie van de politieke partij', 1984 zie ook: <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/15255> (laatst geraadpleegd 5 april 2019).

¹⁹⁰ PvdA, 'Regeling contributie', zie ook: <https://www.pvda.nl/partij/organisatie/regeling-contributie/> (laatst geraadpleegd 2 mei 2019).

¹⁹¹ CDA, 'Landelijke bijdrage regeling CDA 2014', zie ook:

https://d2vry01uvf8h31.cloudfront.net/Organisaties/Afdelingennet/financien/LBR_2014_-_4-10-2013.pdf (laatst geraadpleegd 2 mei 2019).

¹⁹² Art. 8.3 lid 2 Statuten & huishoudelijke reglement D66.

¹⁹³ SP, 'Onze solidariteitsregeling', zie ook: <https://www.sp.nl/info/onze-solidariteitsregeling> (laatst geraadpleegd 4 april 2019).

¹⁹⁴ SP, 'Onze solidariteitsregeling', zie ook: <https://www.sp.nl/info/onze-solidariteitsregeling> (laatst geraadpleegd 4 april 2019).

volksvertegenwoordigers van de SP de bezoldiging rechtstreeks laten uitbetalen aan de SP. De bezoldiging passeert de bankrekening van de volksvertegenwoordigers niet. Bovendien dragen de volksvertegenwoordigers van de SP hun volledige bezoldiging over aan de partij door een akte van cessie. Door deze akte van cessie verkrijgt de SP het recht op directe uitbetaling van de bezoldiging. De volksvertegenwoordigers van de partij ontvangen vervolgens slechts een deel van de afgedragen bezoldiging uit de partijkas van de SP.¹⁹⁵ Op deze manier organiseert de SP solidariteit tussen de volksvertegenwoordigers en de vrijwilligers van de partij en kan ze onafhankelijk blijven van bedrijven en andere geldschietters. De SP acht een riante vergoeding voor de volksvertegenwoordigers oneerlijk, omdat vrijwilligers zich ook hard inzetten voor de partij en hiervoor geen vergoeding ontvangen. De Tweede Kamerleden van de SP dienen de schadeloosstelling volledig af te dragen aan de partij en krijgen ter compensatie van hun inzet een bedrag van €2750,- per maand. De gemeenteraadsleden van de partij dienen 50% tot 75% van hun vergoeding af te staan.¹⁹⁶

5.2.2.1 Strijdigheid met het vrije mandaat

De solidariteitsregeling van de SP kan worden gezien als een politiek knelpunt, omdat er door de akte van cessie een quasi-arbeidsrelatie in het leven wordt geroepen tussen de partij en ‘haar’ politieke ambtsdragers.¹⁹⁷ Deze relatie lijkt te botsen met het vrije mandaat van de volksvertegenwoordigers.¹⁹⁸ De individuele volksvertegenwoordiger dient bij de uitoefening van zijn staatsrechtelijke taak een onafhankelijke positie in te nemen. Een cessie is volgens de rechter strijdig met het vrije mandaat en dus met de openbare orde, omdat de overheid bij een cessie meewerkt aan het bewerkstelligen van een afhankelijkheidsrelatie tussen de ambtsdrager en de partij.¹⁹⁹

5.2.2.2 Afdrachtsregeling weigeren

Veerle Slegers is een voorbeeld van een volksvertegenwoordiger van de SP die niet voldeed aan de afdrachtsregeling. Het was volgens Slegers onmogelijk om het raadswerk te verrichten in een grote stad zoals Tilburg en daarnaast nog een redelijk gezinsinkomen te verwerven. Het is volgens haar prima dat je idealen en principes kracht bij zet door afdracht, maar men moet wel in staat zijn om het werk te kunnen verrichten zonder in financiële problemen te komen.²⁰⁰ De kandidatencommissie van de SP heeft besloten om haar niet meer op de kandidatenlijst te plaatsen, omdat het vertrouwen weg is in haar doordat ze niet consequent heeft afgedragen.²⁰¹ Slegers heeft naar aanleiding van de afdrachtsregeling besloten om het lidmaatschap van de SP op te zeggen.²⁰²

¹⁹⁵ Schutgens & van der Werf 2017, p. 928.

¹⁹⁶ SP, ‘Onze solidariteitsregeling’, zie ook: <https://www.sp.nl/info/onze-solidariteitsregeling> (laatst geraadpleegd 4 april 2019).

¹⁹⁷ Schutgens & van der Werf 2017, p. 929.

¹⁹⁸ Art 67 lid 3 GW.

¹⁹⁹ Rb. Midden-Nederland 22 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:843 (Afdrachtsregeling SP).

²⁰⁰ P. Nagtzaam, ‘Ex-SP-politicus hekelt afdrachtsregeling: ‘Je moet werk kunnen doen zonder in penarie te komen’, *Omroep Brabant* 27 september 2017.

²⁰¹ Y. Zerrouk, ‘ruzie over afdracht kost SP-Statelid Veerle Slegers plek op kandidatenlijst’, *Omroep Brabant* 22 september 2014.

²⁰² S. Kagie, ‘Oud-Statelid Veerle Slegers uit Tilburg zegt lidmaatschap van ‘xenofobe’ SP op’, *Omroep Brabant* 26 maart 2017.

5.2.3 Aanbevelingen omtrent de interne organisatie van politieke partijen

Zoals al eerder werd aangegeven valt het te overwegen om een specifieke wet of een expliciete bepaling ten aanzien van politieke partijen in het leven te roepen. De interne organisatie vrijheid van politieke partijen is van groot belang, maar mijns inziens dient er een duidelijke grens aan te zitten. Mijn voorstel is dat wettelijk wordt bepaald dat politieke partijen democratisch georganiseerd dienen te zijn en niet mogen discrimineren in het lidmaatschap. Het is bijvoorbeeld onwenselijk dat mannen of vrouwen uitgesloten worden om lid te worden van een partij of niet dezelfde rechten bezitten als het andere geslacht. Anderzijds is het begrijpelijk dat een partij wil dat de leden achter de normen en waarden van een partij staan en dat een partij vereist dat de leden passen bij de grondwaarden van de politieke partij. Het zou mijns inziens wel mogelijk moeten blijven dat een politieke partij bepaalde personen weigert van het lidmaatschap. Zo is het voorstelbaar dat een katholieke partij slechts katholieken accepteert die achter de normen en waarden van de politieke partij staan. Hier dient men wel uiterst voorzichtig mee om te gaan.

Het is naar mijn mening belangrijk dat een politieke partij zo min mogelijk inbreuk maakt op het vrije mandaat van de volksvertegenwoordigers. Het is een staatsrechtelijke fictie om te veronderstellen dat een politieke partij geen inbreuk maakt op het vrije mandaat van de volksvertegenwoordigers. Toch valt het te overwegen om in een wettelijke bepaling te regelen dat een afdrachtsregeling verboden wordt indien er hierdoor een quasi-arbeidsrelatie ontstaat tussen de partij en ‘haar’ politieke ambtsdragers. Hierbij kan de lijn in de jurisprudentie gevolgd worden. Een akte van cessie waardoor de bezoldering direct op de rekening van de partij wordt gestort in plaats van op de rekening van de volksvertegenwoordigers is onwenselijk. Een afdrachtsregeling zou alleen mogelijk moeten zijn, indien de volksvertegenwoordiger zelf het geld stort in de partijkas door een handeling te verrichten. Bovendien kan er wellicht een maximum percentage worden gesteld aan de afdrachtsregeling. Het lijkt mij onwenselijk dat personen in de financiële problemen terecht komen door de afdracht en hierdoor niet meer het werk als volksvertegenwoordiger kunnen verrichten. Het zou daarom verplicht kunnen worden dat een politieke partij rekening dient te houden met de persoonlijke financiële situatie van de volksvertegenwoordiger.

5.3 De financiering van politieke partijen

De Wet financiering politieke partijen is op 1 mei 2013 in werking getreden. De wet bepaalt dat politieke partijen uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk wordt aangeboden aan de Staten-Generaal.

5.3.1 Organisatorische eisen aan politieke partijen

De Wet financiering politieke partijen (Wfpp) stelt momenteel de eis dat een politieke partij minimaal één zetel in de Staten-Generaal dient te bezitten en dat de partij dient te beschikken over 1000

volwaardige leden om recht te hebben op subsidie. Dat houdt in dat die leden vergader- en stemrechten hebben in de politieke partij en allemaal minimaal €12 contributie per jaar betalen.²⁰³ Ik deel de visie van de commissie Veling dat het opmerkelijk is dat de Wet financiering politieke partijen organisatorische eisen stelt aan een politieke partij bij de toekenning van subsidie.²⁰⁴ Er zijn namelijk geen eisen gesteld aan de oprichting van politieke partijen in andere wetten. Alleen indien men een partij naam wil registreren bij de Kiesraad dient er sprake te zijn van een formele vereniging.²⁰⁵

5.3.2 Verbod op giften van buiten de Europese Unie

Door het toegenomen risico op buitenlandse beïnvloeding van onze democratie heeft het kabinet besloten om giften van buiten de Europese Unie aan Nederlandse politieke partijen te verbieden. Er wordt een uitzondering op de regel gemaakt voor Nederlandse kiesgerechtigden die buiten de Europese Unie wonen. Bovendien worden politieke partijen voortaan verplicht om alle giften openbaar te maken die zij ontvangen uit andere Europese lidstaten. Volgens minister Ollongren van Binnenlandse Zaken is transparantie zeer belangrijk voor politieke partijen en zeker als het gaat om de vraag waar hun geld vandaan komt.²⁰⁶

5.3.2 Tenminste één Kamerzetel

Kamerleden die zich hebben afgesplitst van de fractie kunnen op grond van de Wfpp subsidie aanvragen, indien zij zich hebben aangesloten bij een nieuwe politieke partij die is geregistreerd bij de Kiesraad. De commissie heeft zich de vraag gesteld of het wenselijk is om nieuwe partijen die zich verbinden met afgesplitste Kamerleden te subsidiëren? De subsidie bestaat immers voor de steun die een partij bezit in de samenleving. Indien een partij niet heeft meegedaan aan de laatste Kamerverkiezingen dan ontbreekt dit verband. De commissie pleit ervoor om deze mogelijkheid om subsidie te verkrijgen af te schaffen.²⁰⁷

5.3.2 Aanbevelingen omtrent de financiering van politieke partijen

De Wet financiering politieke partijen stelt organisatorische eisen aan een politieke partij bij de toekenning van subsidie. Indien de wetgever de wens heeft dat politieke partijen ledenorganisaties zijn waarbij de leden vergader- en stemrechten bezitten, is het wenselijk dat de wetgever hier een wet voor in het leven roept. Het is opmerkelijk om deze organisatorische eis in de Wet financiering politieke partijen neer te leggen. Mijns inziens is het belangrijk dat een partij leden heeft om de interne partijdemocratie te waarborgen, maar de Wet financiering politieke partijen is hier niet de geschikte plaats voor. Specifieke organisatorische eisen zouden in een zelfstandige wet op de politieke partijen

²⁰³ Art 7 lid 1 Wet financiering politieke partijen

²⁰⁴ Eindrapport Commissie Veling 2018, p. 44.

²⁰⁵ Broeksteeg & Tinnevelt 2015, p. 33.

²⁰⁶ Rijksoverheid, 'Giften van buiten de EU aan politieke partijen mogen niet meer', zie ook:

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/01/25/giften-van-buiten-de-eu-aan-politieke-partijen-mogen-niet-meer> (laatst geraadpleegd 6 april 2019).

²⁰⁷ *Ibid.*, 44-45.

verankerd dienen te worden. Ik deel de visie van de commissie Veling dat de Wet financiering politieke partijen een oneigenlijke plek is om deze organisatorische eis te stellen.²⁰⁸ Iedere partij die vertegenwoordigd is in het parlement zou recht moeten hebben op subsidie. Het zou overigens wel mogelijk zijn om partijen met een bepaald aantal leden aanvullende subsidie te verlenen.

De commissie Veling heeft geadviseerd dat nieuwe politieke partijen pas recht hebben op subsidie voor politieke partijen, indien ze voldoende electorale steun bezitten. Een zetel in het Nederlandse parlement is relatief makkelijk te verkrijgen doordat wij geen kiesdrempel hebben. Het zou daarom vereist worden dat men tenminste één Kamerzetel dient te behalen tijdens de verkiezingen. Kamerleden die zich hebben afgesplitst hebben geen recht meer op subsidie op grond van de Wet financiering politieke partijen.²⁰⁹ Ik deel de visie van de commissie gedeeltelijk. Het is belangrijk dat een partij over voldoende electorale steun bezit, maar ons parlementair stelsel bestaat uit individuele volksvertegenwoordigers. Onze volksvertegenwoordigers stemmen zonder last en kunnen de zetel behouden indien er conflicten ontstaan in de fractie.²¹⁰ Indien de wet bepaalde volksvertegenwoordigers geen subsidie meer toekent wordt er een onderscheid gemaakt tussen individuele volksvertegenwoordigers en kan er een spanning ontstaan met het idee van gelijke politieke rechten. Er ontstaan in deze situatie namelijk twee soorten Kamerleden. Dit zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inperking van de mogelijkheden om als individueel Kamerlid de grondwettelijke rechten uit te oefenen.²¹¹ Het valt te overwegen om artikel 67 lid 3 van de Grondwet te wijzigen om deze beperking te rechtvaardigen.

5.4 Fractiediscipline en fractieafsplitsing

Volksvertegenwoordigers stemmen op grond van artikel 67 lid 3 van de Grondwet zonder last. Hieruit volgt dat elk individueel Kamerlid mandaat van de kiezer heeft. Kamerleden worden geacht om vrij, naar eigen inzicht en overtuiging te stemmen. In de praktijk blijkt dit echter een staatsrechtelijke fictie, want verplichtingen ten opzichte van de politieke partij en fractiediscipline beïnvloeden het handelen van Kamerleden vergaand.²¹² Toch kan een volksvertegenwoordiger die zich aan de fractiediscipline onttrekt daarop niet juridisch worden aangesproken. Er bestaat slechts een morele verplichting voor de volksvertegenwoordiger.²¹³

Toch bezitten politieke partijen een vergaande controle over het stemgedrag van de fractieleden door de geldende fractiediscipline. Van volksvertegenwoordigers wordt verwacht dat ze stemmen conform de lijn van de partij. Uit de voor intern gebruik opgestelde regels van bijvoorbeeld de VVD-fractie blijkt

²⁰⁸ *Ibid.*, 44.

²⁰⁹ Eindrapport Commissie Veling 2018, p. 5.

²¹⁰ Artikel 67 lid 3 GW.

²¹¹ Rapport van de werkgroep Fractievorming 2016, p. 15.

²¹² P.P.T. Bovend'Eert, Tekst & Commentaar Grondwet, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

²¹³ Kleijers 1993, p. 255.

dat Kamerleden toestemming moesten vragen om afwijkend te stemmen.²¹⁴ Indien een fractielid vasthoudt aan principiële bezwaren en afwijkend wil stemmen zonder dat de fractie daar mee instemt, zal uiteindelijk de Kamerzetel opgegeven moeten worden.²¹⁵ Deze regel heeft geen juridische grondslag en is strijdig met artikel 67 lid 3 van de Grondwet waarin wordt bepaald dat de Kamerleden zonder last stemmen.

De meeste volksvertegenwoordigers houden zich keurig aan de geldende fractiediscipline, omdat ze afhankelijk zijn van de partij voor het verloop van hun carrière. De partij stelt namelijk de kandidatenlijsten op voor de volgende verkiezingen en partijen hebben een aanzienlijke invloed op de voordracht voor bestuursfuncties. Daarnaast beogen volksvertegenwoordigers een bepaald doel te bereiken. Dit is slechts mogelijk indien er een meerderheid voor bestaat. Hiervoor dient men allereerst te beginnen bij de eigen fractiegenoten.²¹⁶

5.4.1 Zetelrovers of Robin Hoods van de democratie?

Indien er een conflict ontstaat in de fractie is het mogelijk dat een volksvertegenwoordiger uit de fractie wordt gezet of wellicht zelf voor afsplitsing van de fractie kiest. Het is mogelijk dat de volksvertegenwoordiger die is afgesplitst ervoor kiest om de zetel te behouden. Leden stemmen namelijk zonder last op grond van artikel 67 lid 3 van de Grondwet en beschikken dus over een vrij mandaat. Het afgesplitste Kamerlid heeft recht op subsidie op grond van artikel 16 van de Wet financiering politieke partijen. Het kabinet vindt dit niet wenselijk en gaat de Wet financiering politieke partijen hiervoor wijzigen.²¹⁷ Een afgesplitst Kamerlid zou in de gewijzigde Wet financiering politieke partijen enkel subsidie krijgen indien de afgesplitste fractie zelf een zetel heeft bemachtigd in de Kamer.

Is het wel terecht dat er wordt gesproken over ‘zetelroof’? Van wie is de parlementszetel in onze democratie nou eigenlijk? De politieke partij spreekt over zetelroof, omdat de zetel volgens hun redenering ‘eigendom’ is van de politieke partij waartoe het Kamerlid behoorde. Maar bijvoorbeeld Norbert Klein van de Vrijzinnige Partij (VP), die zelf is afgesplitst van de 50PLUS fractie, ziet afsplitsers juist als de Robin Hoods van onze democratie. Ze schudden namelijk de knellende band van de fractie van zich af.²¹⁸

5.4.2 Aanbevelingen omtrent fractiediscipline en fractieafplitsing

Politieke partijen bezitten een vergaande controle over het stemgedrag van de fractieleden door de geldende fractiediscipline. Het is uit een voorbeeld gebleken dat Kamerleden soms toestemming moeten

²¹⁴ Berckmoes 2017, p. 163.

²¹⁵ B.19. Principiële bezwaren lid 5. (Interne regels VVD-fractie) en Berckmoes 2017, p. 165.

²¹⁶ Schutgens & van der Werf 2017, p. 930.

²¹⁷ Kamerbrief bij kabinetsreactie evaluatie Wet financiering politieke partijen, p. 4-5.

²¹⁸ ‘Van Wilders’ afsplitsing tot recordaantal fracties’, *de Volkskrant* 7 december 2016.

vragen om afwijkend te mogen stemmen. Indien deze toestemming niet wordt gevraagd of verleend zal het Kamerlid de zetel moeten opgeven. Het is mijns inziens niet nodig dat er een expliciete bepaling komt die dit verbiedt, omdat onze lastbepaling in de Grondwet hier al in voorziet. Het valt wel te overwegen om op een schending van het lastverbod een sanctie te zetten voor de fractie. Het is begrijpelijk dat een partij een bepaalde politieke koers heeft en dat de Kamerleden hier voor het grootste gedeelte achter dienen te staan, maar in het geval van principiële bezwaren moet de fractie mijns inziens het Kamerlid de mogelijkheid bieden om afwijkend te stemmen.

Onder het huidige Nederlandse recht is het mogelijk dat een Kamerlid nul stemmen heeft verkregen tijdens de verkiezingen, maar toch een zetel heeft bemachtigd dankzij de politieke partij. De politieke partij heeft de visie dat de zetel toebehoort aan de partij, omdat het Kamerlid de zetel heeft verkregen dankzij de politieke partij. De visie die de partij heeft is begrijpelijk, maar mijns inziens is een Kamerlid volledig vrij om de zetel te behouden en af te splitsen van een partij. Het afsplitsen van een partij is de enige mogelijkheid die een Kamerlid heeft om zich te verzetten tegen de geldende fractiediscipline die indruist tegen het vrije mandaat van de volksvertegenwoordigers. Juridisch gezien kan een politieke partij niets ondernemen indien een volksvertegenwoordiger zich afzet tegen de geldende fractiediscipline. Een nadere wettelijke regeling is mijns inziens ook niet vereist en zou zelfs strijdig zijn met de Grondwet.

De Tweede- en Eerste Kamer hebben de afgelopen jaren al verschillende rechten van afsplitsers beperkt.²¹⁹ Zo is de spreektijd tijdens debatten al ingekort en wordt er in de toekomst zelfs geen subsidie meer verstrekt aan afsplitsers.²²⁰ Ons parlementaire stelsel bestaat uit individuele volksvertegenwoordigers. Door deze beperkingen te stellen en onderscheid te maken tussen individuele volksvertegenwoordigers kan er een spanning ontstaan met het idee van gelijke politieke rechten. Er ontstaan in deze situatie namelijk twee soorten Kamerleden. Dit zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare inperking van de mogelijkheden om als individueel Kamerlid de grondwettelijke rechten uit te oefenen.²²¹ De beperkingen die de afgelopen jaren zijn ingevoerd en die men de komende jaren nog wil maken vind ik discutabel. Het vrije mandaat van de volksvertegenwoordigers komt hierdoor in het gedrang. Het valt te overwegen om artikel 67 lid 3 van de Grondwet te wijzigen om deze beperkingen te rechtvaardigen.

5.5 Het verbieden van politieke partijen

In de Nederlandse wetgeving ontbreekt een expliciete wetgeving die het verbieden van politieke partijen reguleert. Een politieke partij is een vereniging en dient via het privaatrecht verboden te worden. Artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek bevat de algemene bepaling op grond waarvan verenigingen ontbonden

²¹⁹ Rapport van de werkgroep Fractievorming 2016.

²²⁰ Reglement van Orde Tweede Kamer der Staten-Generaal p. 11-12.

²²¹ Rapport van de werkgroep Fractievorming 2016, p. 15.

kunnen worden. Het Openbaar Ministerie dient de rechtbank te verzoeken om een partijverbod te bewerkstelligen.²²² Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de rechter hierbij terughoudend dient op te treden ten opzichte van politieke partijen.²²³ Toch heeft de wetgever veel ruimte gelaten voor de interpretatie van de rechterlijke macht over het begrip ‘strijdig met de openbare orde’.

In 1997 werd de CentrumPartij’86 verboden verklaard door de rechter. De CentrumPartij’86 was een extreem nationalistische partij.²²⁴ De rechter heeft in deze zaak bepaald dat een criminele organisatie mede uit een rechtspersoon kan bestaan. De organisatie had namelijk als doel om misdrijven te plegen zoals bedoeld in artikel 137c, 137d en 137e van het Wetboek van Strafrecht.²²⁵ Hierin zijn belediging, discriminatie en aanzetten tot haat wegens ras op godsdienst opgenomen. Tot nu toe is de CentrumPartij’86 de enige politieke partij die is verboden in de Nederlandse geschiedenis.

5.5.1 De Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit

Ondanks dat er maar één politieke partij is ontbonden hebben verschillende politieke partijen voor discussies en opschudding gezorgd. De PNVD (Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit) is hier een voorbeeld van. De PNVD was een politieke partij die zich sterk maakte voor de emancipatie van pedofielen en de acceptatie van pedofilie. Ze probeerde een nuance te brengen in de maatschappelijke discussies over aanverwanten onderwerpen als kinderporno en kinderseksualiteit.²²⁶ Artikel 2 van de statuten van de partij luidde als volgt: “Het doel van de vereniging is tweeledig: enerzijds stelt zij zicht en doel taboes en dogma’s te doorbreken, in de hoop daarmee angst en intolerantie tegen te gaan; anderzijds stelt zij zich ten doel van alle Nederlandse burgers kritische vrijdenkers te maken, die belang hechten aan ratio en de kracht van het argument.”

Er was veel kritiek op de PNVD en er zijn dan ook verschillende rechtszaken geweest jegens deze partij om de partij te verbieden. De actiegroep Basis Recht op Veilig Onderwijs en de stichting Soelaas hebben een kortgeding tegen de PNVD aangespannen. Eisers vorderden dat iedere oprichtingshandeling van de partij verboden zou worden en dat elke oprichtingshandeling die reeds heeft plaats gevonden vernietigd zal worden op grond van artikel 2:20 BW juncto artikel 3:40 BW. De rechtbank oordeelde dat de PNVD niet verboden verklaard kan worden en dat het niet mogelijk was om de partij te ontbinden.²²⁷ De vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en de vrijheid van vereniging zijn te beschouwen als grondvesten van de democratische rechtsstaat. De rechtbank mag een partijverbod en ontbinding uitspreken, indien de rechtspersoon handelt in strijd met de openbare orde. Maar dit dient terughoudend te worden toegepast. Er is slechts sprake van ‘strijd met de openbare orde’ indien de rechter van oordeel

²²² d’Oliveira 2017, p. 661.

²²³ *Kamerstukken II* 1981/82, 17476.

²²⁴ Nehmelman 2013, p. 141.

²²⁵ Buruma 1998, p. 113.

²²⁶ de Jonge & Uittenbogaard 2009, p. 7.

²²⁷ Rb. Den Haag 17 juli 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AY4017 (verzoek om de Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit te verbieden)

is dat de beginselen van ons rechtsstelsel aangetast dreigen te worden op een schaal die ontwrichtend zou zijn voor de samenleving. Enkel het aanzetten tot haat en uitingen die verboden discriminatie inhouden of een mensonterend streven, zoals het doden van bepaalde volksgroepen straffeloos te maken, is een toegestane grondslag om strijd met de openbare orde aan te nemen bij politieke partijen.²²⁸ Het blijkt niet dat de PNVD strafbare feiten zou plegen of andere personen zou aanzetten tot het plegen van strafbare feiten. Er kan volgens de rechtbank niet worden gezegd dat de PNVD werkzaamheden verricht die strijdig zijn met de openbare orde zoals bedoelt in artikel 2:20 BW

Daarnaast kan alleen het Openbaar Ministerie kan de rechtbank verzoeken om een partijverbod uit te spreken. De vraag is of er plaats is voor een civiele vordering van individuele burgers of private rechtspersonen waarmee hetzelfde wordt beoogd als met een vordering van het Openbaar Ministerie? De rechtbank oordeelde in het kort geding dat de actiegroep Basis Recht op Veilig Onderwijs en de stichting Soelaas tegen de PNVD hadden aangespannen dat hiervoor tenminste vereist zou moeten zijn dat de eisers een zeer klemmend en spoedeisend eigen belang hebben bij het gevorderde. In deze zaak hebben eisers geen zeer klemmend en spoedeisend eigen belang aannemelijk kunnen maken. Een uiting willen geven aan hun ernstige morele verontwaardiging is onvoldoende. Op grond van het voorgaande kan de vordering niet slagen.²²⁹

In een andere zaak vorderde eiseres een verklaring voor recht dat bepaalde standpunten van het partijprogramma van de PNVD onrechtmatig zijn.²³⁰ Tevens vorderde eiseres een verklaring voor recht dat de Minister van Justitie onrechtmatig heeft gehandeld door geen onderzoek in te stellen naar de onrechtmatigheid van de PNVD. Volgens eiseres zijn een aantal partijdoelen van de PNVD schadelijk voor kinderen en strijdig met het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Bovendien zijn zij naar nationaalrecht strafbaar en daardoor onrechtmatig.²³¹ De rechtbank in Den Haag oordeelde dat eiseres niet-ontvankelijk was in haar verzoek jegens PNVD en jegens de staat. Een verklaring voor recht kan alleen worden uitgesproken op vordering van een bij een bepaalde rechtsverhouding onmiddellijke betrokkene.²³² Eiseres stelt dat het partijprogramma van de PNVD schadelijk is voor kinderen in het algemeen. Eiseres is niet aan te merken als een onmiddellijk betrokkene bij deze rechtsverhouding, want de toe of afwijzing van de verklaring is niet van invloed op de rechten of plichten van PNVD jegens eiseres. Het feit dat eiseres juriste is bij een juridisch adviesbureau voor kinderen en dat zij behoefte heeft aan een inhoudelijke behandeling van haar rechtsvraag maakt dit niet anders.²³³

²²⁸ Rb. Den Haag 17 juli 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AY4017 ro. 4.2.(verzoek om de Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit te verbieden)

²²⁹ Rb. Den Haag 17 juli 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AY4017 (verzoek om de Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit te verbieden)

²³⁰ 5.2, 6.10, 6.17, 6.21 en 9.2 t/m 9.10 van het partijprogramma van de PNVD.

²³¹ Rb. Den Haag 5 december 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BB9751 (Niet-ontvankelijkheid jegens de Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit)

²³² Artikel 3:302 BW.

²³³ Rb. Den Haag 5 december 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BB9751 (Niet-ontvankelijkheid jegens de Partij voor de Naastenliefde, Vrijheid en Diversiteit)

5.5.2 De Nederlandse Volksunie

De Nederlandse Volksunie (NVU) is door de rechtbank verboden. De werkzaamheden van de Nederlandse Volksunie bestaan volgens de rechtbank uit het principieel uitgangspunt van ‘volksnationalisme’. Haar doelstelling is niet een voor alle etnisch verschillende bevolkingsgroepen zo redelijk mogelijke samenleving te bewerkstelligen, maar juist het stelselmatig prikkelen van haat- en superioriteitsgevoelens jegens enkele bevolkingsgroepen. Volgens de rechtbank zijn de activiteiten van de NVU van een zodanige aan het misdadige grenzende en van potentieel gevaarlijke aard dat er sprake is van strijd met de openbare orde en goede zeden.²³⁴ Ondanks deze verbodenverklaring heeft de rechter de vordering van de Officier van Justitie tot ontbinding van de partij afgewezen. De NVU is zo nauw verbonden met de ‘Stichting tot Steun aan en Toezicht op de Nederlandse Volksunie’ dat de rechten en verplichtingen van de vereniging uitsluitend aan deze stichting toekomen. De Officier van Justitie heeft deze stichting buiten de vordering gehouden en de rechtbank is niet bevoegd om ambtshalve tot ontbinding van de Stichting over te gaan. Een ontbinding van alleen de NVU is niet goed mogelijk omdat de partij en de stichting zo nauw verbonden zijn met elkaar.²³⁵ De NVU is in hoger beroep gegaan en vorderde dat het hof zou vaststellen dat de NVU geen verboden vereniging is. Het Hof heeft geoordeeld dat de NVU niet-ontvankelijk was in haar verzoek. Het appel richt zich immers niet tegen de afwijzing van de vordering van de Officier van Justitie, maar slechts tegen de overwegingen op grond waarvan de rechtbank de NVU als een verboden vereniging heeft aangemerkt. De Hoge Raad oordeelde dat het hof juist heeft geoordeeld. Het oordeel van de rechtbank heeft anders dan de rechtbank meent rechtens geen consequenties. De strafrechter, het centraal stembureau en de Kiesraad zijn niet gebonden aan het oordeel van de rechtbank.²³⁶

5.5.3 Verbod vereniging Martijn

De vereniging Martijn is verboden en ontbonden door de Hoge Raad op 18 april 2014.²³⁷ Deze vereniging had nauwe banden met de PNVD.²³⁸ Deze zaak is relevant voor het verbieden van politieke partijen, omdat het in deze zaak ook ging om het verbieden van een organisatie vanwege hun maatschappelijke ideeën.²³⁹ De vereniging Martijn werd verboden omdat haar activiteiten in strijd zijn met de openbare orde. In het algemeen dient er terughoudend worden opgetreden bij het verbieden en ontbinden van een vereniging, maar in dit geval was een verbod noodzakelijk gelet op de uitzonderlijk ernstige aard van de gedragingen.²⁴⁰ De Hoge Raad was van oordeel dat gelet op de aard van de werkzaamheid van de vereniging en de daarmee strokende kennelijke bedoeling van haar leden de vereniging verboden en ontbonden diende te worden in het belang van de bescherming van de

²³⁴ Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0252 (Nederlandse Volksunie I)

²³⁵ Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0252 ro. 13. (Nederlandse Volksunie I)

²³⁶ Hoge Raad 9 maart 1979, ECLI:NL:PHR:1979:AC0769 (Nederlandse Volksunie II)

²³⁷ Hoge Raad 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948 (Verbod vereniging Martijn)

²³⁸ de Jonge & Uittenbogaard 2009, p. 7.

²³⁹ Schutgens 2014, p. 834-840.

²⁴⁰ ‘Vereniging Martijn verboden en ontbonden’, *NJB* 2014/859, afl. 16.

gezondheid en van de rechten en vrijheden van kinderen. Volgens de Hoge Raad bagatelliseert de vereniging de gevaren van seksueel contact met jonge kinderen en verheerlijkt zij deze zelfs.²⁴¹

5.5.4. Aanbevelingen omtrent het verbieden van politieke partijen

Wij kennen in Nederland geen constitutioneel hof dat belast is met de toetsing van de grondwettelijkheid van wetten en verdragen. Nederland heeft zelfs een toetsingsverbod waarin is bepaald dat de rechter niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen treedt.²⁴² Een eventueel partijverbod dient dus ook gewoon voor de burgerlijke rechter te komen. Duitsland heeft daarentegen een constitutioneel hof genaamd het Bundesverfassungsgericht. Dit constitutionele hof is onder andere belast met de partijverboden. Het is met name bij partijverboden van belang dat de rechters die erover oordelen onafhankelijk en onpartijdig zijn. Rechters mogen een partij niet aanpakken om partijpolitieke redenen. Het valt te overwegen dat Nederland ook een constitutioneel hof in het leven dient te roepen dat is belast met partijverboden. Mijns inziens lijkt mij dit niet noodzakelijk. Er zijn in een democratische rechtsstaat onafhankelijke en onpartijdige rechters die conflicten beslechten.²⁴³ Indien men toch vreest dat deze onafhankelijkheid en onpartijdigheid in het gedrang komt heeft men altijd nog de mogelijkheid om een wrakingsverzoek in te dienen.

Wat betreft de verbodsgrond sluit ik mij aan bij het advies van de staatscommissie parlementair stelsel.²⁴⁴ Volgens de commissie is het wenselijk dat er een afzonderlijke regeling wordt getroffen ten aanzien van partijverboden. Gelet op de positie van politieke partijen en hun betekenis bij het agenderen van maatschappelijke vraagstellingen en beslissingen volstaat de algemene regeling voor rechtspersonen niet.²⁴⁵ De huidige verbodsgrond is te algemeen en geeft de rechter weinig houvast. Een partijverbod is een uiterst redmiddel om de democratie te beschermen. Het is daarom van belang dat er terughoudend wordt opgetreden.

Bij het formuleren van een verbodsgrond kunnen we een voorbeeld nemen aan de Duitse wetgeving en jurisprudentie betreffende het partijverbod. In Duitsland komen politieke partijen in aanmerking voor een partijverbod indien een politieke partij met hun doelstellingen of het gedrag van hun aanhangers ernaar streeft om de liberale democratische basisorde te schade of het bestaan van de staat in gevaar te brengen.²⁴⁶ Daarnaast hanteert Duitsland het ‘naderend gevaar’ criterium. Een partij kan slechts verboden worden indien een partij de potentie bezit om haar doelen daadwerkelijk te verwezenlijken.²⁴⁷ Hiermee wordt aangesloten bij de uitspraken van het EHRM. Volgens het EHRM dient er een

²⁴¹ Hoge Raad 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948 (Verbod vereniging Martijn)

²⁴² Art. 120 GW.

²⁴³ Samim 2018, p. 19.

²⁴⁴ Eindrapport staatscommissie parlementair stelsel 2018

²⁴⁵ *Ibid.*, 221.

²⁴⁶ Ellian, Molier & Rijkema 2017, p. 1652.

²⁴⁷ *Ibid.*, 1650.

risicoanalyse uitgevoerd te worden. De inbreuk dient noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Een partijverbod is zo'n drastische maatregel dat het dient te voldoen aan een proportionaliteitstoets.²⁴⁸ Het moment van ingrijpen is zeer belangrijk. Vroegtijdig ingrijpen kan al snel disproportioneel zijn maar anderzijds kan te laat ingrijpen ervoor zorgen dat een verbod feitelijk geen zin meer heeft of onmogelijk is geworden.²⁴⁹

Daarnaast lijkt het mij wenselijk dat niet alleen het Openbaar Ministerie de rechter kan verzoeken om een partijverbod. Het valt te overwegen om artikel 2:20 lid 1 BW in lijn met de jurisprudentie te wijzigen. Mijn voorstel verbodsbepaling luidt als volgt: een politieke partij waarvan de doelstelling of het gedrag van hun aanhangers in strijd is met de beginselen van de democratische rechtsstaat, kan op verzoek van het Openbaar Ministerie, of op verzoek van een derde met een zeer klemmend en spoedeisend eigen belang bij het gevorderde, verboden worden verklaard en ontbonden. Voorgaande is enkel mogelijk indien een partij daadwerkelijk de potentie bezit om haar doelstelling te verwezenlijken.

5.6 Conclusie

Samenvattend valt op te merken dat er verscheidenen knelpunten bestaan in Nederland ten aanzien van politieke partijen. Deze knelpunten hebben betrekking op de vijf aspecten van politieke partijen: de oprichting, interne organisatie, financiering, fractiediscipline en het partijverbod. Mijns inziens geven deze knelpunten aan dat een betere regulering gewenst is ten aanzien van politieke partijen. Er zou een wet op de politieke partijen in het leven geroepen kunnen worden waarin ieder van de eerdergenoemde aspecten van politieke partijen gereguleerd wordt. Een geheel nieuwe wet acht ik echter niet direct noodzakelijk. Bestaande wetgeving zou ook aangevuld kunnen worden met enkele nieuwe bepalingen.

²⁴⁸ EHRM 30 juni 2009, ECLI:NL:XX:2009:BJ7504 (Batasuna)

²⁴⁹ *Ibid.*, 227.

Hoofdstuk 6 Conclusie

De centrale onderzoeksvraag van deze masterscriptie luidde als volgt: Dienen politieke partijen in het licht van de beginselen van de democratische rechtsstaat (grond)wettelijk beter gereguleerd te worden of is hun positie reeds voldoende gewaarborgd in het huidige Nederlandse constitutionele bestel? Een democratische rechtsstaat bezit vier basisnormen die de individuele rechten en vrijheden van burgers waarborgen. Namelijk de Trias politica, het legaliteitsbeginsel, de grondrechten en onafhankelijke en onpartijdige rechters die conflicten beslechten indien nodig.

Allereerst is in kaart gebracht hoe politieke partijen zich historisch hebben ontwikkeld in Nederland. Hieruit blijkt dat maatschappelijke ontwikkelingen zoals ontzuiling en individualisering het Nederlandse politieke landschap sterk hebben beïnvloed. Vervolgens is het juridische kader van politieke partijen onderzocht. Er blijken juridisch weinig regels te bestaan voor politieke partijen. In de praktijk bestaan er diverse knelpunten in Nederland ten aanzien van politieke partijen. Deze knelpunten hebben betrekking op de vijf aspecten van politieke partijen: de oprichting, interne organisatie, financiering, fractiediscipline en het partijverbod. Ten aanzien van deze knelpunten heb ik aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn mede geïnspireerd door een rechtsvergelijking met Duitsland.

Wat betreft de oprichting en inrichting van politieke partijen valt het aan te bevelen dat er wettelijk wordt bepaald dat een politieke partij leden toe dient te laten om de partijdemocratie te waarborgen. Hierbij valt het tevens te overwegen om hierbij te bepalen dat politieke partijen democratisch georganiseerd dienen te zijn en niet mogen discrimineren in het lidmaatschap. Daarnaast zou er gedacht kunnen worden aan een bepaling die de afdracht van volksvertegenwoordigers reguleert om het vrije mandaat zo goed mogelijk te waarborgen.

Wat betreft de financiering van politieke partijen is het aan te bevelen om het organisatorische 1000 leden vereiste uit deze wet te halen. Indien de wetgever het wenselijk acht dat een partij een ledenorganisatie is, dan kan hiervoor het beste een wet op de politieke partijen in het leven worden geroepen. Het is niet wenselijk dat de subsidie als pressiemiddel voor de organisatorische organisatie van politieke partijen wordt gebruikt.

Ten aanzien van de fractiediscipline is een nadere regulering mijns inziens niet direct noodzakelijk, omdat de lastbepaling er reeds in voorziet. Het valt wel te overwegen om op een schending van het lastverbod een sanctie te zetten voor de fractie. Daarnaast is het belangrijk om voor ogen te houden dat het beperking van rechten van afsplitsers er mogelijk voor zorgt dat het vrije mandaat van de volksvertegenwoordigers in het gedrang komt en ervoor zorgt dat er onderscheid wordt gemaakt tussen

individuele volksvertegenwoordigers. Het valt te overwegen om artikel 67 lid 3 van de Grondwet te wijzigen om deze beperkingen te rechtvaardigen.

Ten slotte lijkt het mij noodzakelijk om een expliciete bepaling op te stellen voor het partijverbod. Mijn voorstel voor een verbodsbepaling luidt als volgt: een politieke partij waarvan de doelstelling of het gedrag van hun aanhangers in strijd is met de beginselen van de democratische rechtsstaat, kan op verzoek van het Openbaar Ministerie, of op verzoek van een derde met een zeer klemmend en spoedeisend eigen belang bij het gevorderde, verboden worden verklaard en ontbonden. Voorgaande is enkel mogelijk indien een politieke partij daadwerkelijk de potentie bezit om haar doelstelling te verwezenlijken.

Bibliografie

Andeweg & Leyenaar 2018

R.B. Andeweg & M. Leyenaar, *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018.

Belifante & de Reede 2012

A.D. Belifante, J.L. de Reede, *Beginnelsen van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

Berckmoes 2017

Y. Berckmoes, *Voorlichting loopt met u mee tot het ravijn. Mijn ontluisterende jaren in de VVD-fractie*, Amsterdam: Uitgeverij van Praag 2017.

Besselink et al 2012

L.F.M. Besselink et al, *Staatsrecht van landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2012.

Bosmans & Kessel, van 2011

J. Bosmans, A. van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland*, Amsterdam: Boom 2011.

Bovend'Eert 2010

P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2010.

Bovend'Eert T&C Grondwet en Statuut 2018

P.P.T. Bovend'Eert, *Tekst & Commentaar Grondwet*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Bovend'Eert & Kummeling 2010

P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2010.

Broeksteeg & Tinnevelt 2015

H. Broeksteeg & R. Tinnevelt, *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

Burkens et al 2017

M.C. Burkens et al, *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2017.

Buruma 1998

Y. Buruma, 'De racistische criminele organisatie', *Ars Aequi* 1998, afl. 2, p. 113-119.

De Bok 2010

M. de Bok, *Van abdicatie tot zetelroof*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010.

De Wit 2010

L. de Wit, *Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces*, Den Haag: Kiesraad 2010.

Ellian, Molier & Rijpkema 2017

A. Ellian, G. Molier & B. Rijpkema, 'Weerbare democratie en het probleem van timing. De zaak tegen de NPD', *NJB* 2017/1279, afl. 24, p. 1650-1660.

Elzinga 2008

D.J. Elzinga, 'Politieke partijen dienen een minimum aan interne partijdemocratie te bezitten: pro en contra', *Ars Aequi* 2008, afl. 6, p. 422-423.

Elzinga et al 2014

D.J. Elzinga et al, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, (17^e druk), Deventer: Kluwer 2014.

Hendriks 2008

A.C. Hendriks, 'Democratie, vrouwen en (on)recht', *NJB* 2008/668, afl. 13, p. 668-670.

Heringa et al 2012

A.W. Heringa et al, *Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2012.

Jonge, de & Uittenbogaard 2009

N. de Jonge & M. Uittenbogaard, *De rede in het nauw*, PNVD 2009.

Kleijkers 1993

R. Kleijers, *Stemmen zonder last*, Maastricht: UPM 1993.

Koole 2012

R.A. Koole, 'Feitenloze politiek in het wetgevingsproces?', *RegelMaat* 2012, afl. 5, p. 291-308.

Nehmelman 2013

R. Nehmelman, 'De regulering van politieke partijen in Nederland', *TvCR* 2013, afl. 2, p. 130-150.

NJB 2014/859

'Vereniging Martijn verboden en ontbonden', *NJB* 2014/859, afl. 16, p. 859-860.

NJB 2017/463

'Verkiezingsprogramma's op gespannen voet met de rechtsstaat', *NJB* 2017/463, afl. 8, p. 463-465.

d'Oliveira 2017

U. d'Oliveira, 'Maak een wet op de politieke partijen!', *NJB* 2017/553, afl. 10, 660-661.

Prakke et al 2009

L. Prakke et al, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009.

Samim 2018

P. Samim, *De democratische rechtsstaat. Feit of droom?*, Den Haag: Boom Juridisch 2018.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2017.

Schutgens 2014

R.J.B. Schutgens, 'Verbod vereniging Martijn', *Ars Aequi* 2014, afl. 11, p. 834-840.

Schutgens & van der Werf Ars Aequi 2017/11

R.J.B. Schutgens & E.G.A. van der Werf, 'Afdrachtregeling SP: het einde in zicht?', *Ars Aequi* 2017 afl. 11, p. 928-931.

Stremmer 2018

M. Stremmer, 'De voorgestelde algemene bepaling als fundamentele constitutionele norm', *TVCR* 2018, afl. 3, p. 204-220.

van den Brink 1982

H. van den Brink, *Recht voor politieke partijen*, 's-Gravenhage: VUGA-uitgeverij 1982.

Vos & Nijeboer 2018

T. Vos & A. Nijeboer 'Het grondwettelijk verbod op last, het referendum en fractiediscipline', *TvCR* 2018, afl. 3, p. 247-256.

Waling 2017

G. Waling, *Zetelroof, fractiediscipline en afsplitsing in de Tweede Kamer 1917-2017*, Nijmegen: Uitgeverij Vantilt 2017.

Wouters 2017

B. Wouters, *Wie is nog van de partij? Crisis en toekomst van partijleden in Vlaanderen*, Den Haag: Acco Nederland 2017.

Rapporten:**Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel 2018**

Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel, 'Lage drempels, hoge dijken, Democratie en de rechtsstaat in balans'.

Eindrapport commissie Veling 2018

Eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, 'Het publieke belang van politieke partijen'.

Rapport van de werkgroep Fractievorming 2016

Rapport van de werkgroep Fractievorming, 'Fractievorming in de Tweede Kamer'.

Krantenartikelen:**Eijsvoogel, NRC 3 maart 2017**

J. Eijsvoogel, 'Geen grap: de PVV heeft écht maar één lid', *NRC* 3 maart 2017.

de Volkskrant 22 september 1995

'SGP laat vrouwen toe als 'buitengewoon lid', *de Volkskracht* 22 september 1995.

de Volkskrant 17 november 2014

'Kuzu en Öztürk als groep in Tweede Kamer', *de Volkskracht* 17 november 2014.

de Volkskrant 7 december 2017

'Van Wilders' afsplitsing tot recordaantal fracties', *de Volkskrant* 7 december 2016.

Groot, de RD 7 april 2017

K. De Groot, 'LPF'ers vochten elkaar tent uit, maar leverden indrukwekkende prestatie', *FD* 7 april 2017.

Kagie, Omroep Brabant 26 maart 2017

S. Kagie, 'Oud-Statenlid Veerle Slegers uit Tilburg zegt lidmaatschap van 'xenofobe' SP op', *Omroep Brabant* 26 maart 2017.

Nagtzaam, Omroep Brabant 27 september 2017

P. Nagtzaam, 'Ex-SP-politicus hekelt afdrachtsregeling: 'Je moet werk kunnen doen zonder in penarie te komen', *Omroep Brabant* 27 september 2017.

NRC 29 januari 1996

'SGP staat vrouwen buitengewoon lidmaatschap toe', *NRC* 29 januari 1996.

Niemantsverdriet & van den Dool NRC januari 2017

T. Niemantsverdriet & P. van den Dool, 'Wilt u tekenen voor de democratie?', *NRC* 27 januari 2017.

Marijnissen, Trouw 19 december 2018

H. Marijnissen, 'De Nederlandse democratie is kwetsbaar', *Trouw* 19 december 2018.

Zerrouk, Omroep Brabant 22 september 2014

Y. Zerrouk, 'ruzie over afdracht kost SP-Statelid Veerle Slegers plek op kandidatenlijst', *Omroep Brabant* 22 september 2014.

Kamerstukken:

Kamerstukken II 1981/82, 17476.

Kamerstukken II 2001/02, 27422, 6.

Kamerstukken II 2010/11, 32752, 3.

Kamerstukken II 2016/17, 34516, 10.

Kamerstukken II, 29279, nr. 382 Bijlage 'Risico's voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten'.

Kamerbrief bij kabinetsreactie evaluatie Wet financiering politieke partijen

Elektrische bronnen:

De Nederlandse Grondwet, 'Functies van politieke partijen', zie ook:

https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vh4vajotqeyc/functies_van_politieke_partijen (laatst geraadpleegd 3 april 2019).

ProDemos, 'Wat is een politieke partij?' zie ook: <https://prodemos.nl/kennis-en-debat/publicaties/informatie-over-politiek/politieke-partijen/is-politieke-partij/> (laatst geraadpleegd 3 april 2019).

Kiesraad, 'Record aantal (81) geregistreerde partijnamen Tweede Kamerverkiezing', zie ook: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2016/12/22/record-aantal-81-geregistreerde-partijnamen-tweede-kamerverkiezing> (laatst geraadpleegd 3 november 2018).

Kiesraad, 'Officiële uitslag Tweede Kamerverkiezing 15 maart 2017', zie ook: <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2017/03/20/officiële-uitslag-tweede-kamerverkiezing-15-maart-2017> (laatst geraadpleegd 3 november 2018).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Tweede Kamerverkiezingen 2017', zie ook: <https://www.tweedekamer.nl/zo-werkt-de-kamer/verkiezingen-en-kabinetsformatie/tweede-kamerverkiezingen-2017> (laatst geraadpleegd 3 november 2018).

Beginselprogramma SGP, zie ook:

<http://pubnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/beginselprogramma/sgp2003/ProgramBeginselentoelichtingSGP2003.pdf> (laatst geraadpleegd 6 december 2018).

Parlement.com, 'Historische ontwikkeling kiesstelsels en kiesrecht', zie ook:

https://www.parlement.com/id/vhnnmt7lkw9/historische_ontwikkeling_kiesstelsels_en (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

SP, 'Onze solidariteitsregeling', zie ook: <https://www.sp.nl/info/onze-solidariteitsregeling> (laatst geraadpleegd 4 april 2019).

Parlement.com, 'Verzuiling', zie ook: <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpfxub/verzuiling> (laatst geraadpleegd 3 februari 2019).

Rijksoverheid, 'Hoe richt ik een politieke partij op?', zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/democratie/vraag-en-antwoord/hoe-richt-ik-een-politieke-partij-op> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

Kiesraad, 'Oprichten politieke partij', zie ook: <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/tweede-kamer/organiseren-verkiezing/oprichten-politieke-partij> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

Historiek, 'Verzuiling en ontzuiling, Ideologische verdeling van Nederland in de jaren 1880-1960', zie ook: <https://historiek.net/wat-is-verzuiling-nederland-ontzuiling/74577/> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

Historiek, 'Censuskiesrecht (cijnkiesrecht en cijnskiesstelsel)', zie ook: <https://historiek.net/censuskiesrecht-betekenis-stemmen/80408/> (laatst geraadpleegd 5 april 2019).

CDA, 'Geschiedenis', zie ook: <https://www.cda.nl/bestuurdersvereniging/inspiratie/cda-gedachtegoed/geschiedenis/> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

DNPP, 'Gezamenlijk ledental van de partijen die in de Tweede Kamer zitting hebben, 1950-2018', zie ook: <https://dnpp.nl/dnpp/themas/lt/gezamenlijk> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

Duitsland instituut, 'Het Duitse kiesstelsel', zie ook: <https://duitslandinstituut.nl/naslagwerk/194/het-duitsse-kiesstelsel> (laatst geraadpleegd 4 april 2019).

Montesquieu Instituut, 'Afsplitsingen en kleine fracties', zie ook: https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjz2jdkm8gxj/afsplittings_en_kleine_fracties (laatst geraadpleegd 3 april 2019).

Kiesraad, 'Krijgen politieke partijen subsidie?', zie ook: <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/vraag-en-antwoord/krijgen-politieke-partijen-subsidie> (laatst geraadpleegd 2 februari 2019).

Rijksoverheid, 'Giften van buiten de EU aan politieke partijen mogen niet meer', zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/01/25/giften-van-buiten-de-eu-aan-politieke-partijen-mogen-niet-meer> (laatst geraadpleegd 6 april 2019).

DNPP, 'PVV partijgeschiedenis' zie ook: <https://dnpp.nl/pp/pvv/geschied> (laatst geraadpleegd 5 april 2019).

Persbericht PNVD, 'Partij voor de Naasteliefde, Vrijheid en Diversiteit (PNVD) ontbonden', zie ook: <http://www.pnvd.nl/pers.html#14maart2010> (laatst geraadpleegd 6 april 2019).

RU, Kortmann, 'De vrijheid van interne organisatie van de politieke partij', 1984 zie ook: <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/15255> (laatst geraadpleegd 5 april 2019).

Nederlandrechtsstaat.nl, 'Historische ontwikkeling en actuele betekenis', zie ook <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=67&categorie=&auteur=&trefwoord=&1=1##artikel67> (laatst geraadpleegd 20 april 2019).

Nederlandrechtsstaat.nl, 'Stemmen zonder last: de grenzen van de fractiediscipline', zie ook <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=67&categorie=&auteur=&trefwoord=&1=1##artikel67> (laatst geraadpleegd 20 april 2019).

PvDA, 'Regeling contributie', zie ook: <https://www.pvda.nl/partij/organisatie/regeling-contributie/> (laatst geraadpleegd 2 mei 2019).

CDA, 'Landelijke bijdrage regeling CDA 2014', zie ook: https://d2vry01uvf8h31.cloudfront.net/Organisaties/Afdelingennet/financien/LBR_2014_-_4-10-2013.pdf (laatst geraadpleegd 2 mei 2019).

Lijst van gebruikte jurisprudentie

Hoge Raad 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549 (Staat en SGP/Clara Wichmann)
Hoge Raad 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948 (Verbod vereniging Martijn)
Hoge Raad 9 maart 1979, ECLI:NL:PHR:1979:AC0769 (Nederlandse Volksunie II)
ABRvS 13 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:364, (Vrouwen Partij passief kiesrecht)
ABRvS 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493 (Subsidie SGP)
Hof 's-Gravenhage 20 december 2007, ECLI:NL:GHSGR:2007:BC0619 (Staat en SGP/Clara Wichmann)
Rb. Midden-Nederland 22 februari 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:843 (Afdrachtregeling SP)
Rb. Den Haag 5 december 2007, ECLI:NL:RBSGR:2007:BB9751 (Niet-ontvankelijkheid jegens de PNVD)
Rb. Den Haag 17 juli 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AY4017 (verzoek om de PNVD te verbieden)
Rb. Amsterdam 7 september 2005, ECLI:NL:RBSGR:2005:AU2091 (Staat en SGP/Clara Wichmann)
Rb. Amsterdam 8 maart 1978, ECLI:NL:RBAMS:1978:AC0252 (Nederlandse Volksunie I)

Bundesverfassungsgericht 9 april 1992, 266, 351.
Bundesverfassungsgericht 7 maart 1989, 2 BvQ 2/89
EHRM 30 juni 2009, ECLI:NL:XX:2009:BJ7504 (Batasuna)