



Universiteit Utrecht

De lange wortels van de kartelpartij

De noodzaak van overheidsfinanciering voor een gezonde partijdemocratie

Auteur: I.D. Besseling (6869939)

Begeleider: dr. P. Corduwener

Datum: 22 juni 2020

Woorden: 11953

Samenvatting:

Dit onderzoek pleit voor een institutionele benadering van de verklaring van overheidsfinanciering van Nederlandse politieke partijen. Naar aanleiding van het recente debat over de convergentie tussen de staat en de politieke partijen en de negatieve waardering hiervan zijn er vier punten over die verwevenheid die in dit onderzoek ter discussie worden gesteld. Ten eerste laat deze scriptie zien dat de discussie over partijfinanciering vanuit de overheid niet nieuw is en de oorsprong hiervan al in het begin van de 20^e eeuw ligt. Ten tweede bestonden in deze vroege periode al diverse vormen van (indirecte) partijfinanciering en beperkt het zich niet tot directe of doeluitkeringen zoals vandaag wordt verondersteld. Bovendien beargumenteert het onderzoek dat de instelling en uitbreiding van overheidsfinanciering positief is, omdat de uitbreiding van partijfinanciering inherent is aan de ontwikkeling van de democratie en juist zorgt voor een waarborging van haar vitale functies. De verklaring voor de ontwikkeling van partijfinanciering moet men, ten vierde, hoofdzakelijk zoeken in de veranderende rol van en bredere opvatting over politieke partijen in het Nederlandse democratische bestel en niet bij structurele oorzaken als dalende ledenaantallen.

Abstract:

This research makes a plea for an institutional approach for the explanation of governmental financing of Dutch political parties. In response to the recent debate and the negative valuation on the convergence between the state and the political parties, there are four assumptions about that convergence that need to be questioned. Firstly, this thesis shows that this discussion on governmental party financing is not a modern phenomenon, since it was already present in the early 20th century. Secondly, various forms of (indirect) party financing already existed in this period. Hence, the spectrum is not limited to direct or special-purpose payments which are mostly cited in the debate as is assumed today. Thirdly, this research values the development and extension of party financing since it is safeguarding the democratic functions and is therefore inherent to democracy. In the fourth place, the explanation for the development of party financing must be viewed in relation to the changing role and conception of political parties in the Dutch democratic system, instead of structural causes such as declining membership numbers.

Inhoudsopgave:

| | |
|---|----|
| Inleiding: De verwevenheid van de politieke partij en de staat..... | 3 |
| Hoofdstuk 1: Indirecte ondersteuning voor de jonge massapartij (1896-1945)..... | 9 |
| Hoofdstuk 2: De politieke partij als <i>public utility</i> (1946-1985)..... | 15 |
| Hoofdstuk 3: De weg naar codificatie (1986-1999)..... | 24 |
| Conclusie: Evaluatie van een eeuw overheidssubsidiëring aan politieke partijen..... | 31 |
| Bibliografie..... | 35 |

Inleiding: De verwevenheid van de politieke partij en de staat

‘De commissie stelt met instemming vast dat de rechtstreekse subsidiëring van de politieke partijen anno 2018 niet meer ter discussie staat.’¹ Deze uitspraak is van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen die in 2017 werd ingesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken om de Wet financiering politieke partijen (*Wfpp*) uit 2013 te evalueren. Deze commissie gaf in haar rapport aandacht aan de belangrijke intermediaire rol van politieke partijen in de Nederlandse democratie en stipte daarbij aan dat het werk van de partijen het algemene belang dienen, waardoor rechtstreekse subsidie gerechtvaardigd is. Nu de rechtstreekse subsidiëring niet meer ter discussie zou staan, lijkt het debat zich te verplaatsen naar de vraag welke voorwaarden de overheid aan deze partijsubsidiëring moet stellen. Zo pleit de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG) er bijvoorbeeld voor dat lokale partijen ook subsidies moeten ontvangen, omdat zij volstrekt volwaardig zijn met landelijke partijen.² De huidige wetgeving van staatssubsidies aan politieke partijen is het product van een eeuw lang discussiëren over de mogelijkheid en wenselijkheid van het subsidiëren van politieke partijen in Nederland. Het is een feit dat vandaag de dag de partijdemocratie ter discussie staat. Er bestaan uiteenlopende waarderungen over de veronderstelde hernieuwde verwevenheid van de politieke partij en de staat.

Het debat over deze convergentie zegt veel over de status van politieke partijen in de representatieve democratie. In de Nederlandse democratie worden politieke partijen over het algemeen gezien als vitale politieke instituties voor de organisatie van de democratische staat, evenals voor de uitdrukking van politieke participatie en pluralisme.³ Het feit dat politieke partijen in het grondwettelijk voorgeschreven democratische verkiezingsproces een belangrijke rol spelen en daarbij ook kosten maken, is een belangrijk argument voor het geven van statelijke subsidie.⁴ Door middel van subsidieverstrekking krijgen partijen de kans zich onafhankelijk te organiseren, waarbij ze niet afhankelijk zijn van gulle gevers. Daarentegen zou ongewenste

¹ K. Veling, A.H.M. de Jong, S.L. de Lange en G. Voerman, *Het publieke belang van politieke partijen: eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018), 25.

² Bart Dirks, Volkskrant 10 juni 2020 “Lokale partijen willen ook landelijke subsidie: ‘Gelijke monniken, gelijke kappen’” <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/lokale-partijen-willen-ook-landelijke-subsidie-gelijke-monniken-gelijke-kappen~b85231c7/> (geraadpleegd op 14 juni 2020).

³ Ingrid van Biezen, “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe” *British Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 1 (January 2012): 188.

⁴ Ruud Koole, *Politieke partijen in Nederland: Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel* (Utrecht: Het Spectrum, 1995), 356.

overheidsbemoedening met partijen kunnen ontstaan wanneer een stelsel van financiële overheidssteun tot stand kwam.⁵

Tegenwoordig krijgen de politieke partijen het verwijt dat zij zich te veel oriënteren op de staat. In de wetenschap lijkt dit ook het dominante narratief te zijn. Zo beargumenteren politicologen Peter Mair en Richard Katz dat politieke partijen sinds de jaren negentig steeds meer verweven zijn geraakt met de staat. De traditionele massapartij, waarbij de politieke eenheden vooraf gedefinieerd werden door sociale groeperingen en organisaties⁶, groeide volgens hen uit tot ‘kartelpartijen’. Deze kartelpartijen worden geabsorbeerd door de staat en zorgen ervoor dat nieuwkomers het politieke speelveld niet kunnen betreden.⁷ Zij verklaren deze verwevenheid door te wijzen naar sociologische structurele oorzaken, zoals professionalisering, ontzuiling en individualisering.⁸ Dit is volgens hen een slechte ontwikkeling, want politieke partijen zijn hierdoor geen tussenpersoon meer tussen de *civil society* en de staat.⁹

Waar Katz en Mair de convergentie tussen partij en staat als negatief bestempelen, is hoogleraar Vergelijkende Politiek aan de Universiteit van Leiden Ingrid van Biezen juist van mening dat de politieke partijen de dragende kracht van democratisering zijn. Volgens haar erkennen we door partijfinanciering de partijen als fundamenteel onderdeel van de publieke democratie. We kunnen de politieke partijen volgens haar beschouwen als *public utilities*. Van Biezen stelt dat de totstandkoming van overheidsfinanciering en de controle hierop hebben bijgedragen aan een verandering van partijen van traditioneel particuliere verenigingen tot publieke rol vervullend openbare nutsbedrijven.¹⁰ De bovengenoemde auteurs zijn van mening dat de verwevenheid van partij en staat gevolg is van structurele veranderingen die vervolgens zorgden voor een dalend ledenaantal, maar ze hebben een andere normatieve waardering van deze verwevenheid. Politiek wetenschapper Bernard Manin signaleert ook dat de kloof tussen de overheid en de samenleving, en tussen de vertegenwoordigers en de vertegenwoordigden, steeds groter lijkt te worden.¹¹ Hij stelt dat politieke partijen nog wel een belangrijke rol spelen

⁵ Commissie Subsiëring Politieke Partijen, *Waarborg van kwaliteit: rapport van de Commissie subsidiëring politieke partijen* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Directoraat-generaal Openbaar Bestuur, 1991), 49.

⁶ Sigmund Neumann, “Towards a Comparative Study of Political Parties,” in *Modern Political Parties*, ed. Sigmund Neumann. Chicago: Chicago University Press, 1956: 403.

⁷ Peter Mair, “Representative versus Responsible Government,” *MPIFG Working Paper 09/8*: 5.

⁸ Peter Mair en Richard S. Katz, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party,” *Party Politics* 1995 1/5: 16.

⁹ Mair en Katz, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party,” 16.

¹⁰ Ingrid van Biezen, “Political Parties As Public Utilities,” *Party Politics* 10, no. 6 (2004): 702.

¹¹ Bernard Manin, *The principles of representative government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 193.

in de democratie, maar dat het nu eerder instrumenten zijn in het belang van de individuele politieke leider.¹²

Historicus Gerrit Voerman stelt zichzelf de vraag of het geschetste beeld van Katz en Mair en Van Biezen wel voor Nederland opgaat, aangezien de wettelijke obstakels voor deelname aan verkiezingen niet hoog zijn en de kiesdrempel bijzonder laag is.¹³ Politicoloog Huub Spoormans beargumenteert dat de democratie onder druk komt te staan wanneer de partijen afhankelijker worden van de overheid. De overheid moet volgens hem verantwoording afleggen aan de gekozen volksvertegenwoordigers en niet andersom.¹⁴ Politicoloog Ruud Koole poneert dat de ontwikkeling niet overdreven moet worden en dat er ook partijen zijn die zonder overheidssubsidie het parlement kunnen betreden. Hij benadrukt dat de Nederlandse moderne kaderpartijen nog steeds fungeren als intermediair tussen staat en burgers, maar hij ontkent niet dat deze positie onder druk is gezet.¹⁵ De visie van Katz en Mair blijft toch breed geaccepteerd in het debat over de verwevenheid tussen politieke partijen en de staat, waarbij wordt gesteld dat partijfinanciering een recent fenomeen is en een negatieve invloed heeft op de democratie.

Mijn onderzoek laat zien dat er in dit debat, dat voornamelijk wordt gevoerd door rechtswetenschappers en politicologen, een aantal aannames is gedaan die niet volledig stroken met de historische werkelijkheid. Er is een viertal punten dat ik in dit onderzoek ter discussie wil stellen. Ten eerste stellen onder andere jurist Laurens Dragstra en politicoloog Ruud Koole dat in de jaren zestig van de 20^e eeuw de discussie over subsidiëring van politieke partijen in Nederland startte.¹⁶ Deze uitspraak is echter niet geheel juist, aangezien er bewijs bestaat dat er voor deze periode ook al sprake was van discussie over dit onderwerp. Daarnaast is op te merken dat discussies die een eeuw lang gevoerd zijn telkens gebaseerd zijn op dezelfde argumenten, waardoor er ook geen sprake is van een nieuw debat. Ten tweede is het spectrum van partijfinanciering ook veel breder dan waar in het wetenschappelijke debat vooral over wordt gesproken. Er worden vaak voorbeelden aangehaald van directe geldbedragen die vanuit

¹² Manin, *The principles of representative government*, 219.

¹³ Gerrit Voerman, "Politieke partij tussen maatschappij en staat" in *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, eds. J. W. M. Engels, & M. Nap (Deventer: Kluwer, 2010), 20.

¹⁴ H.C.G. Spoormans, "De veranderende wereld van politieke partijen en hun financiën," in *Zijn politici te koop?: over de financiering van politieke partijen*, eds. J.M. Reijntjes en Huub Spoormans (Deventer: Kluwer; Open Universiteit Nederland, 2003), 30.

¹⁵ Ruud Koole, "The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands" in *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, eds. Peter Mair en Richard S. Katz (London: Thousand Oaks, Calif: Sage Publications, 1994), 300.

¹⁶ Laurens Dragstra, *Enige opmerking over partijfinanciering: De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008), 17 en Ruud Koole, "Ledenpartijen of staatspartijen?" in *Financiën van Nederlandse politieke partijen in vergelijkend en historisch perspectief*, ed. G. Voerman. Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996 (Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 1997), 156.

de overheid richting de politieke partijen gingen, terwijl er diverse andere voorbeelden bestaan waarbij de partijen indirect ondersteund werden. Het derde punt betreft de waardering van de convergentie van politieke partijen en de staat als resultaat van de staatssubsidies. Er wordt gesteld dat het ontstaan van de kartelpartijen en het dalende ledenaantal ervoor zorgen dat de zwakte van de partijen wordt blootgelegd, waardoor de onafhankelijke rol van de partijen onder druk komt te staan. Deze scriptie beargumenteert dat deze ontwikkeling als positief te beschouwen is, omdat de toename van partijfinanciering bijdraagt aan de waarborging van de vitale functies van partijen. Ten slotte laat ik zien dat het debat dat al een eeuw lang wordt gevoerd niet nieuw is, maar dat het idee dat men heeft over de verwevenheid tussen de staat en de partijen in een democratie onderhevig is geweest aan verandering. Deze scriptie beargumenteert dat de veranderende opvattingen over de rol en de functie van politieke partijen in de democratie de weg plaveide voor staatsfinanciering. De centrale vraag van dit onderzoek luidt daarom: Hoe kwam het stelsel van overheidspartijfinanciering in de Nederlandse representatieve democratie tot stand?

Het gekozen langetermijnperspectief is fundamenteel om de historische wortels van overheidsfinanciering te begrijpen en bloot te leggen. Het is geen poging om een volledig overzicht te geven van de totstandkoming van de wetgeving. Elk hoofdstuk belicht slechts de belangrijkste sleutelmomenten van de gekozen periodes. Deze *critical junctures* zijn kritieke momenten in uitzonderlijke gebeurtenissen in de ontwikkeling van een instelling of instituut. Deze sleutelmomenten kunnen belangrijke transformationele veranderingen te weeg brengen. Naast het identificeren van deze *critical junctures* is het van belang de belangrijkste institutionele beslissingen en hervormingen te identificeren die het systeem in een bepaalde richting stuurden.¹⁷ De theoretische benadering van dit onderzoek laat zien dat *institutional layering*, in plaats van structurele oorzaken, de verklaring is voor de invoering van partijfinanciering. In dit denkbeeld is er aandacht voor een situatie waarbij er nieuwe elementen aan bestaande instellingen worden gekoppeld, waardoor hun status en structuur geleidelijk veranderen.¹⁸ Doordat bij de totstandkoming van de partijfinanciering sprake is van institutionele gelaagdheid, zal het onderzoek de diverse institutionele lagen ontleden en analyseren en koppelen aan de belangrijke sleutelmomenten.

In deze scriptie bestaat er een onderscheid tussen indirecte en directe partijfinanciering. Indirecte subsidies zijn materiële en immateriële middelen die niet direct ten goede komen aan

¹⁷ Giovanni Capoccia en R. Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism," *World Politics* 59 (April 2007): 369.

¹⁸ Wolfgang Streeck en Kathleen Thelen, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, (Oxford: Oxford University Press, 2005), 31.

een partij, maar wel financieel voordelig zijn. Denk hierbij aan de zendtijd voor politieke partijen of de fiscale voordelen voor de leden en de donateurs van politieke partijen. Directe subsidies zijn geldmiddelen die regelrecht richting de partijkas gaan.¹⁹ De informatie over dit onderwerp zal gedestilleerd worden uit Handelingen, Kamerstukken en verslagen van parlementaire debatten die zich hebben voltrokken in de Tweede Kamer tussen 1896 en 1999. Hoewel in 2013 de Wet financiering politieke partijen tot stand kwam, is er voor gekozen 1999 als eindpunt te nemen. De reden voor de keuze ligt in het feit dat er geen significante hervormingen bestonden in de wet uit 2013, ten opzichte van de wet uit 1999. Het gebruikte primaire bronmateriaal in deze scriptie beperkt zich tot de parlementaire opvattingen in dit debat, omdat het zich vooral focust op de veranderende opvattingen over partijen die op dit niveau bestonden. De bronnen laten zien dat er grote consensus bestond onder partijen over dit thema. Het is bijvoorbeeld minder relevant om uiteen te zetten hoe een specifieke partij zich verhiel tot dit vraagstuk.

Het eerste hoofdstuk focust zich op de indirecte staatsfinanciering vanaf het begin van de 20^e eeuw. In principe was de directe bemoeienis van de overheid met de politieke partijen in Nederland traditioneel zeer beperkt.²⁰ Toch bestond er in Nederland in het begin van de 20^e eeuw al overheidsfinanciering. Al vanaf het begin van de 20^e eeuw steunde de overheid de partijen bovendien indirect door hen te voorzien van stembiljetten, kieslijsten en mogelijkheden tot publicatie van verkiezingsaffiches. Daarnaast kwamen ook de eerste vormen van bezoldigingen voor Kamerleden tot stand in deze periode. In 1925 kregen alle politieke partijen publieke radiozendtijd in de verkiezingstijd.²¹

Het tweede hoofdstuk beslaat de periode van na de Tweede Wereldoorlog tot en met 1985. In dit tijdsbestek veranderde de rol en opvatting van politieke partijen en groeiden ze uit tot publieke diensten. De bedragen, die formeel niet aan de partijorganisatie ten goede kwamen, zijn in die periode sterk toegenomen.²² Er werden verschillende vormen van indirecte financiering ingevoerd, waaronder de structurele bezoldiging van parlementariërs en hun fractiemedewerkers. In de loop van de jaren zestig van de 20^e eeuw breidde de zendtijd voor politieke partijen zich ook uit naar andere mediaplatformen en mocht er ook buiten verkiezingstijd uitgezonden worden.²³ Daarnaast werden de partijen in 1954 aangemerkt als

¹⁹ A.P.M. Lucardie, G. Voerman en J.K. van Zonneveld, *Partijfinanciering in Europa: Een vergelijkend onderzoek naar regelingen voor overheidssubsidie en giften voor politieke partijen* (Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen Rijksuniversiteit Groningen, 2010), 11.

²⁰ Ruud Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij: veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990* (Utrecht: Het Spectrum, 1992), 189.

²¹ Laurens Dragstra, "Zendtijd voor politieke partijen 1925-2006," *Mediaforum* 18, no. 11, (2006): 347.

²² Voerman, "Politieke partij tussen maatschappij en staat," 20.

²³ Dragstra, "Zendtijd voor politieke partijen 1925-2006," 349.

‘algemeen nut beogende instellingen’, waardoor de partijen en hun leden konden profiteren van bepaalde belastingvoordelen. In 1956 hervormde de Kieswet, waardoor vanaf dat moment de naam van de partijen boven de kieslijsten kwam te staan. Naast deze ontwikkelingen, verstrekte de overheid in deze periode indirecte doelfinancieringen aan gelieerde instellingen van de politieke partij, zoals wetenschappelijke instituten, scholing- en vormingsinstituten en jongerenorganisaties.

Het derde hoofdstuk richt zich op de periode tussen 1986 en 1999, waar er sprake was van een enorme stijging in de subsidiekosten. In deze periode vormt zich de laatste laag, waaruit uiteindelijk de wetgeving tot directe subsidiëring uit voortkwam. De hervorming van de Kieswet in 1989 fungeerde als een stap richting de formele erkenning van politieke partijen in het staatsbestel. Een ander belangrijk voorbeeld is het wetsvoorstel voor de Wet Subsidiëring Politieke Instituten, waarbij gepoogd werd de bestaande ministeriële beschikkingen te codificeren. Ook de rapporten ‘Waarborg van Kwaliteit’ en ‘Tussen staat en electoraat’ speelden een belangrijke rol in het debat over structurele subsidiëring. Ten slotte zal de rol van de notitie van minister van Binnenlandse Zaken Hans Dijkstal uit 1996 over de positie en subsidiëring van politieke partijen nader geanalyseerd worden. Vanaf 1999 kent Nederland een formele regelgeving over de directe subsidiëring van politieke partijen die de bovenstaande punten wettelijk legitimeerde. In de conclusie komen de aannames in de beschreven hoofdstukken bijeen. Er wordt gesteld dat overheidspartijfinanciering geen nieuw fenomeen is en haar oorsprong al ligt in het begin van de 20^e eeuw. Daarnaast blijkt het spectrum van partijfinanciering zeer divers te zijn. De ontwikkeling van staatssubsidies wordt in tegenstelling tot het dominante narratief in deze scriptie wel als positief beschouwd. Bovendien laat deze scriptie zien dat de ontwikkeling van overheidspartijfinanciering verklaard kan worden uit de veranderende rol en opvatting van politieke partijen in de Nederlandse democratie.

Hoofdstuk 1: Indirecte ondersteuning voor de jonge massapartij (1896-1945)

Dit hoofdstuk laat zien dat, in tegenstelling tot wat er vaak wordt aangenomen, er wel degelijk staatsfinanciering van politieke partijen in de periode van 1896-1945 bestond. Er is aandacht voor drie dimensies die illustrerend zijn voor de institutionele ontwikkeling van (indirecte) staatsfinanciering: de Kieswet, de parlementaire bezoldiging en de zendtijd voor politieke partijen. Elk voorbeeld reflecteert op de rol en de positie van de toen jonge politieke partijen in de Nederlandse democratie. Ik zal laten zien dat er in deze periode al discussie bestond over de wenselijkheid van overheidsfinanciering voor partijen en dat dit argument samenhang met de waardering voor politieke partijen.

Aan het eind van de 19^e eeuw stonden de politieke partijen in Nederland nog in hun kinderschoenen. Vóór de totstandkoming van politieke partijen kon een stemgerechtigde ten tijde van verkiezingen een stem uitbrengen op een persoon die niet in een partij verenigd was. Deze (potentiële) Kamerleden behoorden niet tot een bepaalde partij, maar bekenden wel ‘politieke kleur’, waardoor hun affiniteit met bepaalde stromingen zichtbaar was.²⁴ In de periode na de grondwetswijziging in 1848 ontwikkelden de eerste vormen van politieke partijen. Deze partijen namen plaats in het parlement. Waar in 1848 de politieke aanbevelingen door kiesverenigingen²⁵ nog als ongepaste invloeden werden beschouwd, was daar in 1896 al veel minder sprake van. In de loop van de tijd werd het breder geaccepteerd dat politieke partijen kiezers voorlichtten en beïnvloedden.²⁶

De eerste institutionele laag waar we naar moeten kijken is de ontwikkeling van de Kieswet vanaf 1896, omdat dit ons een inzicht geeft in de rol van partijen in de Nederlandse democratie. De regelingen omtrent het kiezen van volksvertegenwoordigers en de organisatie van de verkiezingen werden in deze wet opgenomen. De politieke partijen mochten sinds hun bestaansrecht al gratis hun affiches plakken op door de gemeenten speciaal hiervoor geplaatste borden.²⁷ De overheid voorzag het electoraat van een oproepkaart die zij op het stembureau kon inwisselen voor een stembiljet. Ook de kiezersregistratie werd geregeld door de overheid. De verstrekking van de oproepkaarten en de stembiljetten en de registratie van het electoraat zijn een vroege vorm van indirecte partijfinanciering. Dit punt wordt duidelijker wanneer dit vergeleken wordt met andere landen. Tot 1928 moesten de politieke partijen in Duitsland dit

²⁴ Ron de Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit: Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887* (Hilversum: Verloren, 1999), 22.

²⁵ Kiesverenigingen worden beschouwd als de voorlopers van politieke partijen.

²⁶ Ron de Jong en Mart Rutjes, “Slecht gekozen,” *Tijdschrift voor geschiedenis* v128 n4 2015: 595.

²⁷ Veling, de Jong, de Lange en Voerman, *Het publieke belang van politieke partijen: eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen*, 19.

bijvoorbeeld zelf betalen.²⁸ De Nederlandse politieke partijen profiteerden van deze bekostiging, aangezien zij op deze manier hun vermogen konden behouden voor andere doeleinden en tegelijkertijd wel hun rol in de democratie konden uitoefenen. Deze indirecte financiering kent al een zeer lange traditie. De Kieswet van 1896 voerde de kandidaatstelling in, wat inhield dat het alleen mogelijk was te stemmen op een kandidaat die zich van tevoren had aangemeld en tot een bepaalde partij behoorde.²⁹ Deze maatregel betrof de politieke partijen formeel gezien meer bij het democratische proces en de financiering hiervan.

De grondwetsherziening van 1917 verving het districtenstelsel door het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Vanaf dat moment kregen alle mannelijke Nederlanders van 25 jaar of ouder kiesrecht, twee jaar later volgden vrouwen.³⁰ Dit moment is aan te wijzen als *critical juncture*, omdat de rol van de partij steviger werd door de uitbreiding van het kiesrecht en de instelling van de evenredige vertegenwoordiging. Het evenredige kiesstelsel versterkte de positie van partijen, terwijl de electorale invloed op de vorming van kabinetten hierdoor juist verzwakte, aangezien de partij zelf een groter aandeel kreeg in dit proces.³¹ Het feit dat partijen elkaar niet meer nodig hadden bij het behalen van een meerderheid in een district, leidde tot een verzelfstandiging van partijen. Daarnaast nam het aantal partijen ook substantieel toe.³²

De samenhang tussen institutionele veranderingen en veranderende opvattingen over democratie blijkt uit de toenemende waardering en erkenning van politieke partijen in Nederland. Dit was belangrijk voor de ontwikkeling van overheidsfinanciering, aangezien deze opvatting over de politieke partijen de weg plaveide voor de toename van subsidies. De toenmalige liberale minister-president Pieter Cort van der Linden signaleerde dat kiezers zich steeds meer groepeerden rond algemeen heersende opvattingen. Volgens hem legde de politieke partijen verbanden tussen deze algemene leuzen en de kiezer en zorgden zij er tegelijkertijd voor dat er geschikte personen op de kieslijsten kwamen te staan.³³ Historici Ron de Jong en Mart Rutjes stellen dat deze nieuwe waardering voor partijen ook samenhang met de angst voor de gevolgen van het algemeen kiesrecht. Velen zagen de wil van de kiezer als grote bedreiging. Partijen fungeerden als intermediair tussen kiezer en parlement, tussen een

²⁸ Peter Pulzer, "Votes and Resources: Political Finance in Germany," *German Politics & Society* Vol. 19, No. 1 (58) (2001): 9.

²⁹ De Jong en Rutjes, "Slecht gekozen," 594.

³⁰ *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* 1917, 662.

³¹ J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De Eerste Honderdvijftig jaar Parlementaire Geschiedenis van Nederland 1796-1946* (Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2013), 577.

³² E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1980: Twee eeuwen Nederland en België. Deel 2 1914-1980* (Amsterdam: Elsevier, 1986), 37.

³³ *Handelingen II* 1916/17, 3 november 1916, 371.

opvatting en concreet beleid en als rekruteringsorgaan van Kamerleden. Zo werden deze bedreigingen vanaf die periode als irrelevant beschouwd.³⁴

Naast de Kieswet is de tweede dimensie de bezoldiging van parlementariërs in de vroege 20^e eeuw. De bezoldiging van parlementariërs is hier opgevat als een vorm van indirecte overheidssubsidiëring, aangezien het de politici de mogelijkheid geeft hun ambt in volledigheid te kunnen uitvoeren en daarbij ook in hun primaire levensbehoud te voldoen. Hoewel het geld niet aan de partij toebehoorde, is het wel van betekenis om uit te zoeken welke opvattingen zorgden voor een veranderende betekenis van politici en hun partijen. Deze dimensie wordt ook opgevat als startpunt van een institutionele laag, waaruit later zal blijken dat partijen indirect profiteren van deze overheidsbedragen door de introductie van de afdrachtsregeling.

Vóór deze periode heerste de opvatting dat het Kamerlidmaatschap een maatschappelijke ‘roeping’ was en dat diegene die dit uitoefenden dit aan hun (hoge) sociale stand en positie verplicht waren te vervullen.³⁵ Toen het aantal Kamerleden, dat alleen van dit bedrag in haar levensonderhoud moest voorzien, toenam en tegelijkertijd de werkzaamheden van deze functie aanzienlijk toenamen, ontstond er veel discussie over de hoogte van dit bedrag. Het parlement vond dat financiële overwegingen niet van invloed mochten zijn op de mogelijkheid om een Kamerlidmaatschap te vervullen.³⁶ In deze periode breidde de rol en de functie van de parlementariër uit. Aangezien steeds meer leden het lidmaatschap niet meer als een ambt zagen naast andere maatschappelijke activiteiten, groeide de overtuiging dat een grotere bezoldiging passend zou zijn.

Er werd echter veel gedebatteerd over deze ontwikkeling. Vrije liberaal Boudewijn Nierstrasz poneerde de volgende stelling in de Tweede Kamer in 1917: “Zonder aan de integriteit van de individuele personen, lid van deze Kamer, iets af te doen, meen ik te mogen zeggen dat een dergelijke opvatting leidt tot het kweken van beroepspolitici, van mensen, die niet anders doen dan politiek drijven om de politiek, in plaats van om de algemene belangen, die zij geroepen zijn te vertegenwoordigen en te behartigen.”³⁷ Hij zag de ontwikkeling van het politieke ambt als iets negatiefs. De fractievoorzitter van de Anti-Revolutionaire Partij (ARP), Victor Henri Rutgers, stelde in 1921 dat: “De vergoeding voor de leden der Tweede Kamer is nooit bedoeld te zijn een toekenning aan die leden van een middel voor levensonderhoud en dat het lage bedrag dier vergoeding voor menigeen een beletsel oplevert

³⁴ De Jong en Rutjes, “Slecht gekozen,” 596.

³⁵ Erie Tanja, *Goede politiek: De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940* (Amsterdam: Boom, 2010), 175.

³⁶ Tanja, *Goede politiek: De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940*, 176.

³⁷ *Handelingen II* 1916/17, 16 november 1916, 559-561.

om lid te worden van de Tweede Kamer, is niet meer dan natuurlijk.”³⁸ Er waren echter ook voorstanders van de verhoging. Socialist Willem van Ravesteyn legde de Kamerleden in dit debat de volgende vraag voor: “Moeten de Kamerleden een schadeloosstelling hebben, dan moeten er ook waarborgen zijn, dat deze niet door verandering der economische omstandigheden, waartegen niemand iets kan doen, realiter verminderen kunnen?”³⁹ Ook Eltjo van Beresteyn van de Vrijzinnige Democratische Bond (VDB) vond “dat men van de Kamerleden, die hun tijd en ervaring in den dienst van het Land stellen, niet kan vergen, dat zij hun gezin aan de publieke zaak zouden opofferen.”⁴⁰ Het feit dat hier veel debat over bestond laat zien dat er verschillend gedacht werd over de rol van politici en hun partijen in het Nederlandse politieke bestel. Het idee van een beroepspoliticus bleef de decennia hierop een rare nasmaak behouden.⁴¹ Deze eerste ontwikkeling in de parlementaire schadeloosstelling zorgde er tevens ook voor dat de jonge massapartijen makkelijker toegang konden krijgen tot het parlement. Door de financiële compensatie konden bijvoorbeeld ook arbeiders in de politiek treden, waardoor er een einde kwam aan een elitair herenparlement.

De derde vorm van indirecte overheidssubsidie die in deze periode tot stand kwam was de zendtijd voor politieke partijen. Dragstra stelt dat de beschikbaarheidsstelling van zendtijd aan politieke partijen moet worden gezien als een vorm van overheidsondersteuning die materieel beschouwd met subsidiëring van politieke partijen op één lijn te stellen is.⁴² Na een verzoek van politieke partijen voor zendtijd om hun politieke boodschap te verkondigen, besloot de Hilversumsche Draadloze Omroep (HDO) alle partijen naar evenredigheid op basis van zetelaantal zendgelegenheid te bieden.⁴³ Het bestaande radioreglement schreef echter voor dat de verkondiging van politiek geladen informatie niet toegestaan was en alleen in bijzondere gevallen plaats mocht vinden. Verkiezingstijd werd gezien als een bijzondere omstandigheid en de partijen mochten in deze gestelde omstandigheden gebruik maken van het medium om hun potentiële kiezers te bereiken.

In 1928 werd de Radiowet uitgebreid. De overheid ontwikkelde reglementen om grip te kunnen houden op de inhoud van de radio-uitzendingen. Het Zendtijdenbesluit van 1930 bepaalde dat de bestaande omroepverenigingen recht hadden op zendtijd. Naar billijkheid werd besloten dat de AVRO, de KRO, de NCRV en de VARA elk 20% kregen van de zendtijd, waar de overige 20% bestemd was voor de ontwikkeling van een algemeen programma en de

³⁸ *Handelingen II* 1921/22, 2 december 1921, 855.

³⁹ *Handelingen II* 1921/22, 2 december 1921, 852.

⁴⁰ *Handelingen II* 1921/22, 2 december 1921, 858.

⁴¹ Tanja, *Goede politiek*, 183.

⁴² Dragstra, *Enige opmerking over partijfinanciering*, 249.

⁴³ Dragstra, *Enige opmerking over partijfinanciering*, 254.

uitzendingen van kleinere omroeporganisaties.⁴⁴ De verdeling van de zendtijd manifesteerde zich in de context van de verzuiling van de samenleving, aangezien er werd gepoogd verschillende maatschappelijke zuilen te representeren op de ether. Er bestond veel discussie over de politieke geladenheid van de omroepverenigingen. Er ontstond een oneerlijke competitie wanneer bepaalde partijen, die geen nauwe banden hebben met een omroepvereniging, niet dezelfde mogelijkheden tot uitzenden kregen.⁴⁵ De gemoederen liepen hoog op en Gerard Boon van de Liberale Staatspartij (LSP) deed beroep op zijn recht van interpellatie en sprak zich uit over de invulling van de zendtijd. Hij zette zich af tegen de uitspraken van de minister en pleitte voor de verbanning van de politiek uit de ether.⁴⁶

Er werd gehoor gegeven aan dit punt van kritiek, want in 1933 werd er een artikel aan het radioreglement toegevoegd met de boodschap dat “mededelingen van politieke aard niet iets anders mogen inhouden dan een stellige uiteenzetting van politieke beginselen.”⁴⁷ Het bleef echter heel vaag wat er precies werd verstaan onder een ‘uiteenzetting van politieke beginselen’. Politicus Willem Albarda van de Sociaaldemocratische Arbeiderspartij (SDAP) zette zich af tegen Boon. Hij vroeg zich af “waarom politieke strijd als dermate gevaarlijk of minderwaardig beschouwd wordt, dat het zelfs moet worden geweerd?” Volgens hem konden door politieke strijd de diepste gevoelens of de grootste verlangens van het volk tot uiting komen.⁴⁸ Willem Vliegen van de SDAP becommentarieerde de motie van Kamerlid Boon met de volgende uitspraak: “Waar ligt dan de grens? Men kan nergens meer over spreken, wat het openbare leven betreft, of het komt met de politiek in aanraking.”⁴⁹

In het debat werd onderscheid gemaakt tussen een preventieve en repressieve censuur. Minister van Waterstaat Paul Reymer van de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP) pleitte voor de invoering van een preventieve controle, wat inhield dat politieke radioprogramma's toestemming moesten krijgen iets uit te mogen zenden, omdat volgens hem “de radio doordringt in de huiskamers, en als er dan iets gezegd wordt, het woord er dan eenmaal uit is en het niet teruggeroepen kan worden.”⁵⁰ Waar Albarda een motie indiende om het preventieve toezicht op de radio-omroep af te schaffen, bleven andere politici in het midden. Pieter Oud van de VDB stelde dat er weliswaar grote bezwaren bestonden tegen censuur, maar dat hij zich toch aansloot bij Boon, omdat hij wel degelijk toekomst zag in een algemene

⁴⁴ *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* 1930, 159.

⁴⁵ Dragstra, *Enige opmerking over partijfinanciering*, 252.

⁴⁶ *Handelingen II* 1930/31, 21 mei 1930, 2210.

⁴⁷ *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden* 1922, 223.

⁴⁸ *Handelingen II* 1930/31, 30 oktober 1930, 408.

⁴⁹ *Handelingen II* 1930/31, 30 oktober 1930, 398.

⁵⁰ *Handelingen II* 1930/31, 30 oktober 1930, 393.

omroepvereniging.⁵¹ Er kan worden gesteld dat er veel spanningen leken te bestaan over de wenselijkheid van de politieke geladenheid van een bepaald medium, de daaraan gerelateerde omroepverenigingen en de mogelijke bemoeienis van de overheid richting de partijen. Dit is goed te zien door de regeling die in 1933 werd toegevoegd aan het radioreglement. Het feit dat dit echter zo vaag bleef, liet ook zien dat er geen duidelijk standpunt werd gemaakt en de invulling werd voor een groot deel overgelaten aan de interpretatie van de partij.

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat er in het begin van de 20^e eeuw al verschillende vormen van (indirecte) partijfinanciering bestonden. De *critical juncture* in 1917 zorgde ervoor dat de positie van politieke partijen verstevigde, omdat het electoraat vergrootte en de evenredige vertegenwoordiging werd ingesteld. De politieke partijen hadden baat bij de verstrekking van de oproepkaarten en de stembiljetten door de overheid. Deze investering van de overheid zorgde er voor dat een groot deel van de samenleving zijn of haar stem kon uitbrengen op een politieke partij, zonder dat de partij hier zelf geld voor moest vrijmaken. De instelling en uitbreiding van de bezoldigingen voor parlementariërs kan ook worden gezien als een vorm van partijfinanciering. Doordat de werkzaamheden van de politici zich steeds meer opstapelden en men naast het uitvoeren van deze functie geen ruimte meer had om andere arbeid uit te voeren, werd de schadeloosstelling ingesteld. Deze ontwikkeling professionaliseerde het ambt van politicus en vergrootte de kans van massapartijen om toe te treden tot het parlement. De andere vorm van partijfinanciering die in dit onderdeel is behandeld is de totstandkoming van de zendtijd voor politieke partijen. De partijen kregen de kans hun politieke boodschap te verkondigen. Er was echter nog veel debat over de politieke geladenheid van de omroepverenigingen en de wenselijkheid van politiek geladen boodschappen op de radio. In de periode die tijdens dit eerste hoofdstuk is behandeld maken de politieke partijen zich sterker in de democratie en de maatschappij en werd hun rol meer gewaardeerd. Toch leek het parlement nog wantrouwend te staan tegenover de mogelijke invloeden van de partij en de onafhankelijke rol die zij dienden te vervullen in deze nieuwe situatie.

⁵¹ *Handelingen II* 1930/31, 30 oktober 1930, 393.

Hoofdstuk 2: De politieke partij als *public utility* (1946-1985)

Dit hoofdstuk zal naast de thema's die in het vorige hoofdstuk zijn behandeld ook andere voorbeelden van financiering onder de loep nemen die illustrerend zijn voor de veranderende rol van politieke partijen in de Nederlandse democratie. Naast de hervormingen in de Kieswet, de bezoldiging en de zendtijd voor politieke partijen, komen ook de belastingvoordelen en de doeluitkeringen aan bod. Het jaar 1945 kan worden aangewezen als *critical juncture*. Door de ervaringen van de eenpartijstaat onder de Duitse bezetting, leek na de oorlog er meer waardering te voor de democratie. Historicus Henk te Velde stelde dat democratie nu juist de bescherming van de vrijheid van het individu en de minderheid inhield.⁵² Te Velde verklaarde dat in de strijd tegen het fascisme de democratie vervolgens werd gedefinieerd als afwijzing van dictatuur.⁵³ Deze scriptie beargumenteert dat de politieke partijen zich na de Tweede Wereldoorlog gaan manifesteren als publieke diensten en daarmee het algemeen belang gaan dienen.

Hoewel het lastig is een concreet moment aan te wijzen, bestond er aan het eind van de jaren zestig en in het begin van de jaren zeventig ook een *critical juncture*. Historicus Piet de Rooy stelt dat er sprake was van een 'culturele revolutie'.⁵⁴ Hij beargumenteert dat het politieke bestel ernstig te lijden had onder de ontwikkeling dat het ontzag voor de gekozen bestuurders teloorving. Er bleek twijfel te zijn aan het democratische gehalte van de representatie. Dit bleek uit het feit dat er in die periode een groeiend begrip voor 'burgerlijke ongehoorzaamheid' en 'buitenparlementaire acties' bestond.⁵⁵ Door de aanwezigheid van buitenparlementaire en sociale bewegingen die zich tegen het 'establishment' afzetten, leken de politieke partijen zelf ook meer de noodzaak te voelen om hun functie in de democratie te onderstrepen. Vanaf de jaren zeventig voltrekt zich een kettingreactie op institutioneel en juridisch niveau en is er een aanzienlijke toename van partijfinanciering vanuit de overheid te signaleren. De nieuwe moderne partij kwam volgens Te Velde voort uit de eenheid die ontstond door deze buitenparlementaire acties en een hernieuwde ideologische basis.⁵⁶ Het jaar 1985 is het eindpunt van dit hoofdstuk, omdat in het jaar hierna een belangrijk wetsvoorstel voor de subsidiëring van politieke instituten werd ingediend.

⁵² Henk te Velde, "De domesticatie van democratie in Nederland: democratie als strijdbegrip van de negentiende eeuw tot 1945," *BMGN: Low Countries Historical Review* Volume 127-2 (2012): 26.

⁵³ Te Velde, "De domesticatie van democratie in Nederland: democratie als strijdbegrip van de negentiende eeuw tot 1945," 26.

⁵⁴ Piet de Rooy, *Ons stipje op de wereldkaart: de politieke cultuur van Nederland in de negentiende en twintigste eeuw* (Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2014), 250.

⁵⁵ De Rooy, *Ons stipje op de wereldkaart: de politieke cultuur van Nederland in de negentiende en twintigste eeuw*, 296.

⁵⁶ Henk te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme: politieke tradities in Nederland* (Amsterdam: Bert Bakker, 2010), 197.

Veel wetenschappers zien structurele oorzaken in deze periode, zoals de ontzuiling, als verklaring voor de vergrote vraag naar financiële steun voor partijen. Koole stelt dat door de overgang van een verzuilde naar een ontzuilde samenleving in de jaren zestig de politieke partijen veel minder konden rekenen op de steun van verwante maatschappelijke organisaties bij het mobiliseren van kiezers.⁵⁷ Door de daling in ledenaantallen stonden de contributieinkomsten van de politieke partijen onder druk. Voerman voegt hier aan toe dat hun financiële positie nog kwetsbaarder werd in deze periode, omdat de partijen zich gedwongen voelden hun organisatie en campagnevoering te professionaliseren om nieuwe kiezers aan zich te binden.⁵⁸ Waar het dominante debat de ontzuiling en het hierdoor dalende ledenaantal aanhalen als argument voor partijfinanciering, stel ik dat de verklaring hoofdzakelijk te vinden is in de veranderende rol en waardering van politieke partijen in de democratie. De democratische rol van de politieke partijen groeide, waardoor er een nieuw financieringselement voor moest worden bedacht. In dit deel van het onderzoek zal de institutionele lagen behandelen die deze veranderende opvatting illustreerden.

Het eerste voorbeeld van dit hoofdstuk is de hervorming van de Kieswet. In 1956 werd er een aanpassing in de Kieswet gemaakt waarbij de partij prominenter in beeld kwam, waardoor de institutionele laag die in het vorige hoofdstuk is behandeld werd uitgebreid. Vanaf dit jaar konden politieke partijen hun partijnaam vermelden op de kandidaatslijst. Kamerlid Johan Scheps van de Partij van de Arbeid (PvdA) signaleerde dat de kiezers weinig kennis hadden over welke lijst bij welke partij hoorde en concludeerde dat het vermelden van een partijnaam voor veel kiezers een uitkomst zou zijn.⁵⁹ De toenmalige fractievoorzitter van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), Pieter Oud, was echter niet positief over deze hervorming. Hij stelde: “De betekenis van de politieke partij is ongetwijfeld zeer groot, maar ik heb, als ik het zo mag uitdrukken, toch nog liever dat de politieke partij wordt gedragen door de vertegenwoordigers van die partij in de Kamer dan dat omgekeerd eigenlijk de vertegenwoordigers zouden moeten worden gedragen door de naam van de politieke partij”.⁶⁰ Daarnaast vond hij dat er een toenemende overheidszeggenschap mee gemoeid was wanneer een overheidsinstantie moest bepalen of een naam al dan niet toelaatbaar is.⁶¹ Minister van Binnenlandse Zaken Louis Beel van de Katholieke Volkspartij (KVP) reageerde met het argument dat het vermelden van de namen op de kandidatenlijsten niets anders deed dan het

⁵⁷ Koole, “Ledenpartijen of staatspartijen?” 156.

⁵⁸ Voerman, “Politieke partij tussen maatschappij en staat,” 55.

⁵⁹ *Handelingen II* 1955/56, 7 december 1955, 2323.

⁶⁰ *Handelingen II* 1955/56, 7 december 1955, 2313.

⁶¹ *Handelingen II* 1955/56, 7 december 1955, 2313.

feitelijk fotograferen van een reeds bestaande toestand.⁶² Hij vulde aan: “Het lijstenstelsel en de partijvorming brengen mede, dat het behoren tot een politieke partij een zeer belangrijke, ja een overwegende factor is bij het bepalen van de stem.” Hieruit blijkt dat er werd onderkend dat de politieke partij een belangrijke rol uitoefende bij de realisatie van de democratie. De partijen werden in deze periode echter nog aangeduid als politieke groeperingen. Het ontbrak echter aan een heldere invulling van dit begrip, waardoor het rekbaar en alomvattend bleef. Scheps onderkende dat politieke partijen machtige lichamen zijn en dat zij vorm geven aan het politiek denken en handelen, maar hij vond dat Nederland er niet in geslaagd was de politieke partijen een juiste plaats en benaming in de wetgevende omschrijving te geven.⁶³ Vanuit deze ontwikkeling kan worden opgemerkt dat de democratische rol van de politieke partij gewaardeerd werd, maar dat de wetgever nog huiverig leek dit ook wettelijk in te bedden, terwijl dit praktisch gezien wel via de achterdeur plaatsvond.

De tweede dimensie beslaat de parlementaire bezoldiging en het stelsel van fractiebijstand. Dit voorbeeld illustreert de professionalisering van het ambt politicus en de relevantie van deze informatie wordt vooral duidelijk bij de introductie van de afdrachtsregeling in deze periode. Sommige partijen ontvingen hun inkomsten uit de afdrachten van personen die namens een partij een deel van hun persoonlijke vergoeding afstonden aan de partij.⁶⁴ De PvdA ontving bijvoorbeeld vanaf 1964 aanzienlijke inkomsten van haar politieke ambtsdragers en was toen ook de enige grote partij die eiste dat de Kamerleden een deel van hun politieke inkomen aan de partij zouden afstaan.⁶⁵ De achterliggende gedachte was dat het lidmaatschap van de partij en de inspanning van de partij in belangrijke mate bijdroegen aan het bereiken van het ambt van het partijlid, waardoor het Kamerlid iets terug moest doen voor zijn partij.⁶⁶ Deze ontwikkeling had als consequentie dat de bezoldiging van de individuele parlementariër nu richting de partij ging, waardoor zij dus indirect geld ontving van de staat. Hoewel de partijen hier indirect van profiteerden, werd er duidelijk gemaakt dat het niet de bedoeling was het geld te besteden aan andere partijfaciliteiten.⁶⁷ Als consequentie van de verhogingen en de uitbreidingen werd het lidmaatschap ook beschouwd als een voltijdfunctie.⁶⁸

⁶² *Handelingen II 1955/56*, 7 december 1955, 2327.

⁶³ *Handelingen II 1955/56*, 7 december 1955, 2320.

⁶⁴ Spoormans, “De veranderende wereld van politieke partijen en hun financiën,” 31.

⁶⁵ D.J. Elzinga, *De financiële positie van de leden van der Staten-Generaal* (Groningen: Wolters-Noordhoff, 1985), 193.

⁶⁶ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 278.

⁶⁷ Elzinga en Wisse, *De parlementaire fracties*, 197.

⁶⁸ Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 212.

Het derde voorbeeld laat zien dat de politieke partij zich ging manifesteren als *public utility*, omdat er werd besloten dat politieke partijen konden profiteren van belastingvoordelen. De overheid markeerde de politieke partijen vanaf 1954 als ‘algemeen nut beogende instellingen’.⁶⁹ In de ‘herziening van de fiscale tegemoetkomingen voor giften aan instellingen’ werd het volgende gesteld: “De aan het slot van het verslag gestelde vraag geeft de ondergetekende aanleiding op te merken, dat naar zijn mening giften aan de in het verslag met name genoemde politiek wetenschappelijke instellingen — evenals giften aan politieke partijen — voor aftrek in aanmerking komen.”⁷⁰ De toenmalige inspecteur Rijkbelastingen van de Belastingdienst, zette uiteen in zijn artikel ‘Algemeen nut beogende instellingen in artikel 51a IB’ in het Weekblad Fiscaal Recht uit 1954, dat de staatssecretaris van oordeel was dat de politieke partijen in ons democratisch staatsbestel bij uitstek de instrumenten zijn waarmee de politieke opvattingen welke in het volk leven gestalte wordt gegeven. De staatssecretaris zag deze politieke partijen als een onmisbare vereiste voor de democratie, waardoor ze als algemeen nut beogende instellingen moesten worden aangemerkt.⁷¹ De bepaling hield in dat de giften van individuele of rechtspersonen aan politieke partijen aftrekbaar voor de belasting waren. De meest belangrijke privileges die de partijen konden genieten was de aftrekbaarheid in het kader van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting.⁷² Daarnaast stimuleerde de overheid het doen van giften, aangezien deze binnen een bepaalde grens fiscaal aftrekbaar waren.⁷³ Koole verklaart dat het niet te achterhalen valt in hoeverre hier gebruik van gemaakt werd, maar dat het niet onjuist is om te stellen dat politieke partijen geprofiteerd hebben van fiscale faciliteiten, omdat juist de contributiegelden voor de reguliere inkomsten zorgden en de giften in het kader van de speciale fondsenwerfacties met name voor de verkiezingskas van groot belang waren.⁷⁴

De vierde dimensie die de veranderende rol van politieke partijen in deze periode goed illustreerde is de zendtijd voor politieke partijen. In 1957 besloot de regering dat de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen ook buiten verkiezingstijd zendtijd kregen.⁷⁵ Zij beargumenteerde dit door te benadrukken dat politieke partijen van groot belang zijn in de democratie, aangezien zij meewerkten aan de verwerkelijking van de doelstellingen van de staat. De regering stelde: “De kiezer heeft er een direct en persoonlijk belang bij, zich

⁶⁹ Koole, “Ledenpartijen of staatspartijen?” 162.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1953/54, 3461, nr. 5.

⁷¹ W. Scholten, “Algemeen nut beogende instellingen in artikel 51a IB” *Weekblad Fiscaal Recht* 480, 1954, 1.

⁷² Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 203.

⁷³ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 275.

⁷⁴ Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 204.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 1957/58, 4 900 VI, nr. 15, 35.

een politieke mening te vormen, waartoe voorlichting mede via de radio onontbeerlijk is.”⁷⁶ Dit laat goed zien dat de opvatting over de rol van partijen breder wordt: het gaat hier niet meer alleen om hun rol in verkiezingen, maar ook over hun rol in de informatieverstrekking in het maatschappelijke debat.

Rechtsgeleerde Douwe Jan Elzinga formuleerde dat de hiervoor geldende controle op politieke uitzendingen ervoor zorgde dat de groeperingen die niet in het omroepbestel vertegenwoordigd waren het nog aanvaardbaar vonden dat zij hun opvattingen niet regelmatig via de ether konden verkondigen.⁷⁷ Toen er na de oorlog minder weerstand leek te zijn tegen politieke propaganda in de uitzendingen, laaide de discussie over deze nieuwe zendtijdverdeling vooral op bij de groeperingen die in het verleden buiten de boot vielen. Met name vanuit de VVD en de Christelijk-Historische Unie (CHU) kwam er protest van opportunistische aard tegen de wijze waarop bepaalde omroepverenigingen hun geestverwante politieke partijen de gelegenheid boden zich op de radio en later op televisie te uiten.⁷⁸ Dragstra stelt ook dat er formeel wel sprake was van een gelijke behandeling, maar dat materieel gezien sommige partijen, door hun banden met de omroepverenigingen, meer uitzendmogelijkheden hadden dan de partijen die dat niet hadden.⁷⁹ Zo stelde VVD’er Edzo Toxopeus dat hij de tien minuten zendtijd allerm minst als een geschenk beschouwde en dat dit volgens hem alleen acceptabel was als alle partijen ook slechts deze tijd benutten, en niet via andere wegen extra tijd kregen.⁸⁰ Christine Wttewaall van Stoetwegen van de CHU sprak zich ook negatief uit over de politiek gekleurde omroepverenigingen. Hoewel ze de nieuwe ontwikkeling als allesbehalve ideaal beschouwde, sloot ze haar betoog af met de opmerking dat deze tien minuten nu als een begin moet worden beschouwd.⁸¹ Doordat er geen overeenstemming kwam tussen de omroepverenigingen en de regering voor een eerlijke verdeling of roulatie, werd besloten dat de zendtijd gevorderd werd.⁸²

In 1959 werd bij de Tweede Kamerverkiezingen ook televisiezendtijd toegewezen aan de politieke partijen.⁸³ Het bleek dat het gebruik van het medium duur was, waardoor de regering in ditzelfde jaar besloot de partijen tegemoet te komen in de kosten voor het maken van de televisieprogramma’s. Door politicologen wordt dit vaak beschouwd als de eerste directe vorm van partijfinanciering. PvdA-Kamerlid Maarten Vrolijk was niet positief over

⁷⁶ *Kamerstukken II 1957/58*, 4 900 VI, nr. 15, 35.

⁷⁷ D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht* (Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1982), 240.

⁷⁸ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 255.

⁷⁹ Dragstra, “Zendtijd voor politieke partijen 1925-2006,” 348.

⁸⁰ *Handelingen II 1957/58*, 17 december 1957, 2279.

⁸¹ *Handelingen II 1957/58*, 17 december 1957, 2284.

⁸² *Kamerstukken II 1957/58*, 4 900 VI, nr. 20.

⁸³ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 258.

deze ontwikkeling en veronderstelde dat er kennelijk geen sprake was geweest van diepgaande principiële bezinning op de politieke zendtijd, overeenkomstig de normen van ons parlementaire stelsel dat uitgaat van het evenredigheidsbeginsel.⁸⁴ Hij wees op het feit dat er, net zoals bij de radio, geen sprake was van eerlijke zendtijdverdeling. Daarnaast gaf hij aan dat hij en zijn fractie deze vorm van directe subsidiëring van politieke partijen voor propagandistische doeleinden ten sterkste afkeurden.⁸⁵ VVD'er Haya van Someren-Downer achtte het juist volstrekt redelijk dat politieke partijen geld ontvingen voor hun producties. Zij stelde dat “wanneer alle partijen een bijdrage kregen, ook degene die geen bijzondere relatie hebben met een omroeporganisatie, er een stukje discriminatie op het stuk der politieke propaganda werd weggenomen.”⁸⁶ Naast de blijvende kritische houding van de PvdA op deze eerste directe vorm van partijfinanciering, bleven de kritische noten van andere politieke partijen over het algemeen uit.

De vijfde dimensie richt zich op de totstandkoming van doeluitkeringen voor politieke partijen. Deze voorbeelden fungeren ter illustratie van de bredere opvattingen van partijen die zich in deze periode ontvouwd en laat zien dat er subsidies voor neveninstellingen van politieke partijen tot stand kwamen. Hoewel de subsidie voor de neveninstellingen bedoeld was, werd de stap naar directe subsidie steeds kleiner. De gebruikelijke regelingen werden niet via een wet geregeld, maar via een ministeriële beschikking. Het was gebruikelijk om dit op deze manier te regelen, omdat het zo makkelijker kon worden aangepast als er onvolkomenheden bleken te zijn.⁸⁷ De regelgeving was in beginsel niet structureel van aard, aangezien ze elk moment kon worden aangepast en tegelijkertijd overgeleverd was aan jaarlijkse begrotingen.

In 1972 werd er een wetsvoorstel ingediend voor een subsidieregeling voor de politiek-wetenschappelijke instituten van politieke partijen. De uitspraken van Norbert Schmelzer van de KVP in 1968 gaven aanleiding tot de uitwerking van onder andere dit wetsvoorstel. Hij stelde het volgende: “In ons land zijn politieke partijen van louter kiesverenigingen gegroeid naar werkelijk politieke bewegingen, die zich steeds meer bewust worden van hun taak om als het middel te fungeren, waardoor de inspraak bij het te voeren beleid tot zijn recht kan komen. Zij zijn onmisbaar voor het functioneren van een parlementaire democratie.”⁸⁸ Hij benadrukte dat de partijen dikwijls kostbare voorzieningen ten aanzien van studie en onderzoek moesten

⁸⁴ *Handelingen II* 1961/62, 20 december 1961, 2338.

⁸⁵ *Handelingen II* 1961/62, 20 december 1961, 2338.

⁸⁶ *Handelingen II* 1961/62, 20 december 1961, 2343.

⁸⁷ *Handelingen II* 1971/72, 19 oktober 1971, 366.

⁸⁸ *Handelingen II* 1968/69, 8 oktober 1968, 249.

treffen om hun leden in hun beleid te kunnen betrekken.⁸⁹ Hij verzocht de regering of zij bereid was te onderzoeken of het mogelijk was activiteiten betreft studie, voorlichting en vorming te subsidiëren.⁹⁰ Schmelzer keerde zich met zijn overtuiging tegen de uitspraken van de Minister van Binnenlandse Zaken Jan Smallenbroek van de ARP, die zich uitsprak tegen de mogelijke subsidiëring van politieke partijen door de overheid. Smallenbroek was tegen iedere vorm van overheidsbemoeienis en stelde dat de democratie gebaat was bij een ongebonden en vrije politieke wilsvorming.⁹¹ Wouter Perquin, de directeur van het partijbureau van de KVP, ondersteunde Schmelzer en betoogde dat de gronden voor subsidiëring moesten liggen in het feit dat de partijen werkzaamheden verrichten in het algemeen belang. Hij stelde dat wanneer deze taken niet vervuld werden, de democratie en het algemeen belang geschaad zou worden.⁹² Deze opvatting illustreerde het idee dat partijen steeds meer zijn gaan fungeren als publieke dienst en daarmee het algemeen belang dienen.

In 1972 werd het wetsvoorstel voor de subsidiëring van wetenschappelijke instituten ingediend en aangenomen. De regering verantwoordde de subsidie door te beargumenteren dat het van groot belang was dat de instituten zo goed mogelijk functioneerden in het Nederlandse democratische bestel, omdat zij zich bezig hielden met wetenschappelijke studie en documentatie in het bijzonder ten behoeve van de politieke meningsvorming.⁹³ Ook werd er benadrukt dat het specifiek niet ging om subsidies aan politieke partijen zelf, dit was volgens de regering ook ongewenst, omdat de vrijheid van (partij)-organisatie door rechtstreekse financiële banden met de overheid in gevaar konden komen.⁹⁴ Het feit dat de minister en zijn regering geen waterdichte schotten tussen partijen en wetenschappelijke instituten kon garanderen, zorgde bij het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) en de Democraten 66 (D66) voor kritiek. Anneke Goudsmit van D66 stelde dat de waterdichte schotten enkel fictief bestonden en daarmee de vermeende splitsing slechts irreëel was.⁹⁵ Piet Jongeling van de GPV was van mening dat politieke partijen van onderop horen te komen en voort moeten komen uit vrije volkskracht en volksovertuiging.⁹⁶ De minister van Binnenlandse Zaken Molly Geertsema van de VVD reageerde hierop met de uitleg dat deze ‘schotten’ simpelweg niet te bouwen zijn.

⁸⁹ *Handelingen II* 1968/69, 8 oktober 1968, 249.

⁹⁰ *Handelingen II* 1968/69, 8 oktober 1968, 249.

⁹¹ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 21

⁹² Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 25.

⁹³ *Kamerstukken II* 1970/71, 11105, nr. 3.

⁹⁴ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 224.

⁹⁵ *Handelingen II* 1971/72, 19 oktober 1971, 369.

⁹⁶ *Handelingen II* 1971/72, 19 oktober 1971, 369.

Daarnaast riep hij op wat meer vertrouwen te hebben in het stelsel.⁹⁷ Over het algemeen was er verder weinig kritiek op het stelsel en alleen de GVP, D66 en de SGP stemden tegen.

Kort hierna volgde het verzoek tot subsidie voor vormings- en scholingswerk van politieke partijen. Annelien Kappeyne van de Coppola gaf namens de VVD-fractie aan dat zij nog steeds afwijzend stond ten opzichte van de subsidiëring van politieke partijen en zij vroeg zich af of met deze subsidiëring ten behoeve van vormings- en scholingswerk de grens niet zou worden overschreden.⁹⁸ Er was toch geen fundamentele afwijzing van de ARP, want de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Bas De Gaay Fortman van de ARP liet weten, in tegenstelling tot Smallenbroek, welwillend tegenover een subsidiëring van politieke partijen te staan en stond open voor de concrete gegevens en suggesties vanuit de partijen zelf.⁹⁹ Ondanks de kritiek van de liberalen, werd het voorstel twee weken na het verzoek al aangenomen en daarmee was de subsidie voor vormings- en scholingswerk voor politieke partijen een feit. Dragstra stelt dat er geen ruimte was geweest voor een uitgebreid debat over de subsidiëring van vormings- en scholingsinstituten, noch voor het debat over de subsidiëring van partijen zelf. Hij wijst de gekozen constructie van het wetsvoorstel, namelijk een begrotingspost en een ministeriële regeling, aan als een van de redenen voor het gebrek aan debat.¹⁰⁰ Een jaar later werd er een verzoek ingediend voor de subsidie voor jongerenorganisaties van politieke partijen. Zij vervulden een belangrijke politieke socialisatietraak, waardoor zij recht hadden op subsidie.¹⁰¹

Zichtbaar is dat de doeluitkeringen elkaar snel opvolgden vanaf 1972. Hoewel de regering wel het standpunt innam dat primaire financiële verantwoordelijkheid van de politieke partijen bij de partijen zelf lag, konden de overheidssubsidies wel als aanvulling dienen. Dit was volgens de regering gerechtvaardigd wanneer het politiek-wetenschappelijke werk en het politieke vormings- en scholingswerk mede dienstbaar waren aan het algemeen belang. Daar was volgens de regering sprake van en voor de argumentatie van deze stelling wezen zij naar de belangrijke rol van de partijen in de democratie.¹⁰²

In dit hoofdstuk zijn verschillende voorbeelden aan bod gekomen waaruit blijkt dat de rol, functie en waardering van politieke partijen aan verandering onderhevig waren. De belangrijke

⁹⁷ *Handelingen II* 1971/72, 19 oktober 1971, 365.

⁹⁸ *Handelingen II* 1973/74, 30 oktober 1973, 478.

⁹⁹ *Handelingen II* 1973/74, 1 november 1973, 612.

¹⁰⁰ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 51.

¹⁰¹ A.P.M. Lucardie, "Partijen in de penarie," in *Zijn politici te koop?: over de financiering van politieke partijen*, eds. J.M. Reijntjes en Huub Spoormans (Deventer: Kluwer; Open Universiteit Nederland, 2003), 20.

¹⁰² *Kamerstukken II* 1983-84, 18543 nr. 1-2, 22.

critical juncture na de Tweede Wereldoorlog liet zien dat partijen meer waardering kregen. Hier kwam bovenop dat de roerige culturele omstandigheden in jaren zeventig er ook voor zorgde dat de politieke partijen zelf de noodzaak voelden hun functie in de democratie te onderstrepen. Dit hoofdstuk heeft laten zien welke lagen er bestonden in de ontwikkeling van partijfinanciering. De Kieswet van 1956 bepaalde bijvoorbeeld dat de naam van de partij boven de kieslijst kwam te staan. Hoewel dit geen formele erkenning van partijen was, laat dit voorbeeld zien dat er eigenlijk sprake was van een ‘sluipende’ codificatie.¹⁰³ De introductie van de afdrachtsregeling liet zien dat het (groeierende) bedrag van de bezoldiging ook deels aan de partijkas ten goede kwam. Het feit dat politieke partijen vanaf 1954 werden bemerkt als ‘algemeen nut beogende instellingen’ is een goed voorbeeld van het idee dat partijen meer optreden als een publieke dienst. Een andere belangrijke institutionele laag was het besluit van de regering om politieke partijen ook zendtijd te bieden buiten verkiezingstijd. Dit werd verantwoord door te wijzen op de belangrijke functie van partijen bij de verwerking van de doelstellingen van de staat. Bovendien deed de eerste directe vorm van partijfinanciering haar intrede, in de vorm van een financiële tegemoetkoming van de productiekosten voor de televisie-uitzendingen voor politieke partijen. Vanaf de eerste doeluitkering in 1972 leken de verscheidene uitkeringen zich snel op te volgen, waardoor er in een korte periode meerdere institutionele lagen werden gelegd. Bij de regering lijkt het idee nog te prevaleren dat directe subsidie aan politieke partijen ongewenst is. Toch is er wel een duidelijke beweging in richting van steeds meer financiering voor politieke partijen, maar dit werd ondergebracht in de vorm van subsidies voor instellingen die gelieerd waren aan de partij.

¹⁰³ Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 231-232.

Hoofdstuk 3: De weg naar codificatie (1986-1999)

Het vorige hoofdstuk heeft laten zien dat de ontwikkeling van de partijfinanciering vanuit de overheid grotendeels verklaard kan worden vanuit de veranderende rol van de politieke partijen in de democratie. Dit hoofdstuk behandelt de periode van 1986 tot en met 1999. In het jaar 1986 werd het wetsvoorstel ingediend voor de Wet subsidiëring politieke instituten en in 1999 werd uiteindelijk de Wet subsidiëring politieke partijen (*Wsp*) ingevoerd. In dit tijdsbestek was er veel discussie over de mogelijkheid van directe subsidies aan politieke partijen en hun gelieerde instellingen. In de negentiger jaren leek het debat vooral te draaien om het argument van de afhankelijkheid van partijen van de staat. Waar Katz en Mair deze periode bestempelden als het beginpunt van partijfinanciering door de overheid, beargumenteert deze scriptie dat deze periode het sluitstuk is van de eeuwenlange discussie over de wenselijkheid van (directe) staatssubsidies aan partijen. In deze periode ontstonden namelijk de laatste institutionele lagen die uiteindelijk naar directe partijfinanciering leidden. Dit hoofdstuk zal de verschillende institutionele lagen behandelen, waaruit in 1999 de *Wsp* tot stand kwam.

Ten eerste gaf de Kieswet in 1989 eindelijk een invulling aan het begrip ‘politieke groepering’. De wet eiste dat elke politieke partij een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid moest zijn. Alleen deze verenigingen konden vervolgens een aanduiding met hun partijnaam boven de kandidaatslijst zetten. Hiernaast moest uit de statuten van de partij blijken dat het ambieert politiek actief te zijn.¹⁰⁴ Deze maatregel beperkte dat de toegang tot naamregistratie enkel tot politieke partijen. De verenigingsvereiste stuitte in de Tweede Kamer op weinig bezwaar, met uitzondering van de SGP die stelde dat er sprake was van een beperking van de partijorganisatie.¹⁰⁵ De invoering van deze regels kan daarom worden gezien als een stap richting de formele erkenning van politieke partijen in de wet en daarmee hun rol in het democratische proces, waardoor de stap richting directe financiering beter verantwoord kon worden.

Die eenvoudigere stap naar erkenning werd reeds duidelijk met het wetsvoorstel voor de totstandkoming van de Wet subsidiëring politieke instituten, die in dit tweede voorbeeld behandeld wordt. Dit voorbeeld laat zien dat de opvattingen van de Tweede Kamerleden over partijfinanciering niet volledig strookten met die van de minister van Binnenlandse Zaken. De toenmalige minister van BZK Koos Rietkerk van de VVD stelde in de nota ‘Subsidiëring politiek-wetenschappelijke instituten en instituten voor politieke scholing en vorming’ dat er goede redenen kunnen worden aangevoerd om de subsidiëring van de instellingen af te

¹⁰⁴ Van Driel en De Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*, 52.

¹⁰⁵ Van Driel en De Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*, 52.

schaffen.¹⁰⁶ De Tweede Kamer was het hier niet mee eens en kwam in 1985 met een motie om beide subsidies wettelijk vast te leggen.¹⁰⁷ Op 5 mei 1986 werd er gehoor gegeven aan deze motie om een structurele subsidiëring van politiek-wetenschappelijke instituten en instituten voor politieke vormings- en scholingsactiviteiten vast te leggen.¹⁰⁸ In de memorie van toelichting werd het volgende gesteld: “De discussie met de Kamer heeft de regering tot het inzicht gebracht dat een handhaving van de subsidiëring van het door de instituten verrichte politiek-wetenschappelijke advieswerk en politieke vormings- en scholingswerk wenselijk moet worden geacht. De regering onderschrijft wat dit aangaat de zienswijze van de Kamer, dat beide soorten van werk een belangrijke bijdrage leveren aan een goed functioneren van onze parlementaire democratie. Met het oog hierop stelt de regering zich op het standpunt, dat van Rijkszijde dient te worden voortgegaan met het leveren van een financiële bijdrage in de kosten van dit werk, zoals verricht door de instituten.”¹⁰⁹ Er werd gesteld dat directe subsidie hierbij nog niet aan de orde was en dat dit in het verleden door zowel het parlement als de regering was afgewezen.¹¹⁰

Over het algemeen waren de parlementaire fracties positief over de wettelijke inbedding van de ministeriële beschikkingen. De PvdA-fractie stelde dat directe subsidiëring ook nog niet moest gebeuren en dat terughoudendheid geboden was.¹¹¹ De leden van de fractie van D66 leken iets minder overtuigd van het idee dat de subsidiëring beperkt werd tot de politiek-wetenschappelijke instituten en de instituten voor politieke vormings- en scholingsactiviteiten. Zij wezen op de partijtaken met betrekking tot selectie, training en inhoudelijke ondersteuning van bestuurders en volksvertegenwoordigers en vroegen zich af waarom de subsidiëring van politieke partijen niet in aanmerking kwam.¹¹² In de Tweede Kamer werd de wet op 10 mei 1988 aangenomen, maar op 11 september 1990 strandde dit voorstel in de Eerste Kamer, omdat de Senaat de mogelijkheden wilde openhouden dat instellingen die werkzaam waren ten behoeve van partijen in de Eerste Kamer ook in aanmerking kwamen voor overheidssubsidie.¹¹³ De minister van Binnenlandse Zaken weigerde hier aan toe te geven, waarna het wetsvoorstel met algemene stemmen werd verworpen.¹¹⁴ Vanuit dit voorbeeld kan

¹⁰⁶ *Kamerstukken II* 1983/84, 18543, nr. 1, 1.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 1984/85, 18543, nr.3.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II* 1985/86, 19508 nr. 1,

¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 1985/86, 19508, nr.3 , 2.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 1985/86, 19508, nr.3 , 3.

¹¹¹ *Kamerstukken II* 1986/87, 19508, nr.4, 2.

¹¹² *Kamerstukken II* 1986/97, 19508, nr., 4, 4.

¹¹³ R. Nehmelman, “Ondoorzichtige partijfinanciering: De Wet Subsidiëring politieke partijen en de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen” *Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 2000),158.

¹¹⁴ Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, 209.

geconcludeerd worden dat men heel dichtbij een codificatie was voor subsidie van neveninstellingen, maar dat het de regering wellicht toch te heet onder de voeten werd. Daarnaast was het mogelijk een stap te ver om de Eerste Kamer ook bij deze wettelijke subsidieregeling te betrekken. Dragstra stelt dat ondanks de verwerping van het wetsvoorstel er een merkwaardige situatie bleef voortbestaan: overheidssubsidiëring van politieke partijen als zodanig bestond niet en werd afgewezen, maar door de bestaande vormen van indirecte steunverlening vond subsidiëring van politieke partijen wel degelijk plaats.¹¹⁵

Een derde belangrijke dimensie bij de verklaring van directe partijsubsidie in de jaren negentig is de instelling van de Commissie-Van den Berg door de minister van Binnenlandse Zaken. Dit belangrijke moment liet zien dat er in het parlement meer steun was voor een directe subsidiëring van politieke partijen en het debat weer aangezwengeld leek te worden. Er werd zelfs een commissie voor ingesteld om de mogelijkheid wetenschappelijk te toetsen, aangezien de minister constateerde dat de opvatting aan enige verandering onderhevig was en het vraagstuk met prudentie benaderd moest worden.¹¹⁶ De instelling vond plaats naar aanleiding van een verzoek van de voorzitters van de Christen-Democratisch Appèl (CDA), PvdA, VVD en D66 die aangaven wel iets te zien in de directe subsidiëring van politieke partijen. De partijvoorzitters van deze partijen wilden graag van gedachten wisselen over de mogelijkheid van rechtstreekse subsidiëring van politieke partijen. De toenmalige voorzitter van het CDA Wim van Velzen vroeg zich hardop af of men in Nederland niet te krampachtig deed over de financiering van politieke partijen door de overheid.¹¹⁷ Deze nieuw ingestelde commissie kreeg de taak om de minister van Binnenlandse Zaken te adviseren omtrent de vragen of nieuwe vormen van partijondersteuning gewenst zijn. De Commissie-Van den Berg was echter van mening dat de autonome positie van politieke partijen het uitgangspunt vormde en dat de directe subsidiëring van de partijen als onwenselijk werd beschouwd. Zij stelde in 1991 in haar rapport 'Waarborg van Kwaliteit' dat overheidssteun wel nodig was om partijen in staat te stellen hun intermediaire positie te blijven vervullen, maar dat dit niet via rechtstreekse of algemene subsidies diende te verlopen.¹¹⁸ De Commissie beargumenteerde dat de bestaande regeling met doelgerichte subsidiëring voort moest blijven bestaan om de autonome positie van de partijorganisaties te blijven waarborgen. De Commissie vond "dat ze zich met deze directe overheidssteun op een hellend vlak begaven, waarop men gemakkelijk uitglijdt in de richting

¹¹⁵ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 79.

¹¹⁶ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 106.

¹¹⁷ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 106.

¹¹⁸ Commissie Subsidiëring Politieke Partijen, *Waarborg van kwaliteit: rapport van de Commissie subsidiëring politieke partijen*, 39.

van ongewenste overheidsbemoeienis met partijen.”¹¹⁹ Zoals historicus H. van den Brink ook stelde: “De Commissie heeft een heel leesbaar rapport gepubliceerd met goede uitwerkingen op details. Maar het resultaat is wel conservatief: de kenmerken van het bestaande stelsel worden niet losgelaten, vooral uit de overweging dat van bezwaren niet is gebleken.”¹²⁰ Hoewel er vanuit het parlement meer vraag was naar directe overheidssubsidie, zorgde de uitkomst van het rapport er toch voor dat het wetsvoorstel in de ijskast werd gezet.

Waar het tweede en het derde voorbeeld verdeeldheid in het parlement en conservatisme in de regering illustreerden, behandelt het vierde voorbeeld een institutionele laag dat symbool staat voor de laatste grote stap richting directe staatsfinanciering. In de uit 1996 stammende notitie ‘Positie en subsidiëring van politieke partijen’ waarschuwde de toenmalige minister van Binnenlandse zaken Hans Dijkstal van de VVD voor een verminderde integratiefunctie van politieke partijen. Het was volgens hem tijd om “de subsidierelatie tussen de Rijksoverheid en politieke partijen te baseren op de notie dat goed functionerende politieke partijen van essentieel belang zijn voor een vitale democratie.”¹²¹ Dijkstal stelde dat als gevolg van het teruglopende ledental van de partijen het overeind houden van de minimale noodzakelijke partijorganisatie lastig wordt. Hij concludeerde in zijn notitie dat partijen direct subsidie konden ontvangen, waardoor er een einde zou komen aan de fictieve scheiding tussen de partijen en de gelieerde instellingen.¹²² Naar mijn mening is dit een duidelijk voorbeeld van het idee dat de politieke partij zelf een bredere opvatting krijgt van haar rol in de democratie en daarbij wenst een wetgeving te maken die hierop aansluit. De opvattingen van Dijkstal kunnen daarom ook worden beschouwd als een springplank voor de Wet subsidiëring politieke partijen die in 1999 tot stand kwam.

In januari 1997 vroeg de minister van Binnenlandse Zaken advies aan de Raad voor het Openbaar Bestuur over het vraagstuk van draagvlak van politieke partijen, omdat er was geconstateerd dat het ledental van politieke partijen daalde. De Raad concludeerde in haar rapport ‘Tussen staat en electoraat: Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving’ uit oktober 1998 een aantal punten. Zij onderkende dat het stelsel van representatieve democratie zoals wij dat kennen in Nederland niet goed denkbaar is zonder politieke partijen, waardoor het wenselijk is dat de partijen aantrekkelijk blijven voor de

¹¹⁹ Commissie Subsidiëring Politieke Partijen, *Waarborg van kwaliteit*, 49.

¹²⁰ H. van den Brink, “Waarborg van kwaliteit: een bespreking” *Jaarboek 1991 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1992: 213.

¹²¹ *Kamerstukken II 1995/96*, 24688, nr.1, 5.

¹²² *Kamerstukken II 1995/96*, 24688, nr.1, 8.

burgers.¹²³ Toch werd er in het rapport geconcludeerd dat zij afwijzend tegenover het subsidiëren van politieke partijen als zodanig staat, omdat het vrije karakter van het proces van politieke wilsvorming hierdoor wordt beïnvloed. Hierbij maakte zij de kanttekening dat zij zich wel realiseerde dat het afzien van subsidiëring van politieke partijen op korte termijn niet mogelijk zal zijn.¹²⁴ Tijdens de publicatie van het rapport was er namelijk al een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend. Indien de *Wssp* er wel zou komen, adviseerde de Raad deze subsidie mede te baseren op basis van ledenaantallen en niet exclusief op basis van Kamerzetels.¹²⁵ Subsidiëring op basis van representatie in de Tweede Kamer leidde volgens de Raad tot een te grote afhankelijkheid van de overheid, omdat het geen stimulans is een financieel draagvlak via het ledenaantal te scheppen.¹²⁶

Op 1 juli 1999 bleek dat de overtuigingskracht van regering sterk genoeg was en trad de wet in werking. De notitie van Dijkstal had het beoogde effect. Het doel van de wet was de instandhouding en zo mogelijk versterking van de intermediaire positie van de partijen in het democratische bestel.¹²⁷ Een politieke partij diende een verenigingsvorm te hebben. Daarnaast moest zij tenminste 1000 leden hebben die jaarlijks een bepaald bedrag aan contributie betaalden.¹²⁸ De hoogte van de subsidies bleef nog wel afhankelijk van het aantal zetels in het parlement.¹²⁹ Dit was de eerste keer dat er een definitie van een politieke partij in een wet werd opgenomen.¹³⁰ In de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel werd het volgende gesteld: “Met het oog op het publieke belang van de subsidieverlening en gelet ook op de rechtszekerheid van de subsidie ontvangende politieke partijen heeft het daarbij de voorkeur om niet te volstaan met een wettelijke grondslag, maar te kiezen voor een inhoudelijke regeling in de wet.”¹³¹ In praktijk hield deze wetsinstelling in dat het subsidiebudget omhoog ging, de subsidies rechtstreeks naar de partij werden uitgekeerd en dat de mogelijkheden van besteding werden uitgebreid.¹³² De voorwaarde was wel dat het geld niet aan verkiezingscampagnes of ledenwerving besteed mocht worden.¹³³ De regering koos voor rechtstreekse partijsubsidiëring, omdat zij van mening was dat de politieke partijen in staat waren om op verantwoorde wijze de subsidiegelden over gelieerde instellingen te verdelen. Bovendien was het onderscheid

¹²³ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Tussen staat en electoraat: politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 1998), 3.

¹²⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Tussen staat en electoraat*, 28.

¹²⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Tussen staat en electoraat*, 4.

¹²⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Tussen staat en electoraat*, 28.

¹²⁷ Veling, de Jong, de Lange en Voerman, Het publieke belang van politieke partijen, 22.

¹²⁸ Veling, de Jong, de Lange en Voerman, Het publieke belang van politieke partijen, 22.

¹²⁹ Lucardie, “Partijen in de penarie,” 25.

¹³⁰ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 138.

¹³¹ *Kamerstukken II 1997/98, 25704*, nr. 3, 1.

¹³² *Kamerstukken II 1997/98, 25704*, nr. 1, 2-4

¹³³ Lucardie, “Partijen in de penarie,” 25.

tussen de partijorganisatie en verwante instellingen en organisaties volgens de regering niet langer vol te houden, aangezien de afstand tussen de partij en deze instellingen en organisaties in de praktijk gering was.¹³⁴

Het is echter nog wel van belang om stil te staan bij de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel, aangezien dit laat zien welke belangrijke argumenten de doorslaggevende rol hadden in dit debat. Het is tamelijk bijzonder dat directe subsidiëring nu ineens wél gewenst was en er minder aandacht leek te zijn voor het onafhankelijkheidsargument. Het wetsvoorstel werd over het algemeen positief ontvangen in het parlement. Jan Hoekema van D66 stelde dat hij het niet meer dan logisch vond dat de overheid in faciliterende zin bijdroeg aan de financiële positie van politieke partijen. Hij vroeg zich wel af waarom het ledenaantal van een partij een rol moest spelen bij de berekening van de subsidiëring en raadde daarbij de regering aan om hier over na te denken.¹³⁵ Ab Harrewijn van Groenlinks stelde dat het ook beter om dit wettelijk te regelen, omdat dat het juist doorzichtig en meer controleerbaar maakt.¹³⁶ Harrewijn stelde de partijen geen onafhankelijkheid zouden inleveren wanneer ze meer geld ontvangen, maar dat partijen juist de financiële steun van de overheid nodig hebben om hun onafhankelijkheid te behouden. De VVD stemde ook in maar vroeg zich wel af of een wettelijke regeling van de bestaande subsidiëring op het huidige niveau van de activiteiten van een aantal aan politieke partijen gerelateerde organisaties niet passender zou zijn. De fractie stelde de partij zich moet blijven in spannen om burgers aan hen te binden en de overheid duidelijk moet maken wat het belang is van de politieke partijen, hun intermediaire functie en de integrale afwegingen die zij maken.¹³⁷

Hoewel de partijen, op enige kritische noten na, over het algemeen instemden met het wetsvoorstel, had de Raad van State veel commentaar op het voorstel. Zij stelde dat er in de toelichting voorbij werd gegaan aan de principiële betekenis van de voorgestelde vorm van subsidiëring. Hierdoor verdween de vrije organisatievorm van de politieke vertegenwoordiging en werd de mogelijkheid tot directe bemoeienis door de overheid geopend.¹³⁸ Bovendien zou door de codificatie van partijen het lijstenstelsel van de Kieswet grotendeels worden losgelaten. De regering reageerde op de zorgen van de Raad van State en gaf aan dat het niet het geval was dat het stelsel van de Kieswet werd verlaten, maar dat er terecht werd gesignaleerd dat de positie van politieke partijen in het staatsbestel werd onderstreept.¹³⁹ Daarnaast onderkende de

¹³⁴ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 238.

¹³⁵ *Handelingen II* 1997/98, 23 juni 1998, 6016.

¹³⁶ *Handelingen II* 1997/98, 23 juni 1998, 6027.

¹³⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, nr. 4, 3.

¹³⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, nr. A, 1.

¹³⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25704, nr. A, 2.

minister dat de wet mogelijk kon leiden tot inhoudelijke bemoeienis, maar hij liet zien dat het nieuwe voorstel juist een verbetering was ten opzichte van de oude regeling, omdat de politieke partijen beschikten over een ruimere bestedingsvrijheid dan voorheen.¹⁴⁰

In dit hoofdstuk zijn verschillende institutionele lagen aan bod gekomen, die de nieuwe opvatting van politieke partijen illustreerden. Deze periode fungeert als slotstuk van een eeuw lang discussiëren over directe overheidspartijfinanciering. De Kieswet van 1989 gaf ook eindelijk een invulling aan het begrip ‘politieke groepering’, waardoor de politieke partij als instituut ook meer formele erkenning kreeg. Het gesneuvelde wetsvoorstel voor de Wet Subsidiëring Politieke Instellingen liet zien dat er enerzijds wel steun was voor de codificatie van de subsidiëring van neveninstellingen van partijen, maar dat er anderzijds toch nog veel verdeeldheid bestond over de voorwaarden die die deze regeling met zich mee zou brengen. Hoewel er dus wel benadrukt werd dat de gelieerde instellingen bijdroegen aan het goed functioneren van de parlementaire democratie, leek de wettelijke inbedding toch nog een stap te ver. Toch verdween het idee van directe subsidiëring niet van de politieke agenda en naar aanleiding van een verzoek van een aantal partijen werd de Commissie van den Berg ingesteld om te onderzoeken of nieuwe vormen van partijondersteuning gewenst waren. De uitkomst van het rapport was echter conservatief en sprak zich uit tegen directe partijfinanciering. Een belangrijk keerpunt was de notitie van de minister Dijkstal die pleitte voor de invoering van directe partijfinanciering. Ondanks de kritiek van de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur, kwam er in 1999 toch een wet tot stand die ervoor zorgde dat de Nederlandse politieke partijen op directe wijze subsidie ontvingen. De regering onderkende vanaf deze periode dat een nieuwe wetgeving beter aansloot op de bredere rol van politieke partijen in de democratie. Bovendien zou de nieuwe wet een einde maken aan de fictieve scheiding tussen de financiering aan gelieerde instellingen en de directe financiering aan politieke partijen. Er kwam meer formele erkenning en waardering voor politieke partijen, wat blijkt uit het feit dat er voor het eerst een definitie van het begrip politieke partij in de wet werd opgenomen.¹⁴¹

¹⁴⁰ *Kamerstukken II 1997/98, 25704, nr. A, 1.*

¹⁴¹ Dragstra, *Enige opmerkingen over partijfinanciering*, 138.

Conclusie: De evaluatie van een eeuw overheidssubsidiëring aan politieke partijen

Deze scriptie biedt een vernieuwend perspectief op de rol en waardering van politieke partijen in de Nederlandse democratie, doordat het gebruik maakt van een historische langetermijnanalyse die de verschillende institutionele lagen van de wetgeving omtrent partijfinanciering blootlegt. De centrale vraag van dit onderzoek luidt: Hoe kwam het stelsel van overheidspartijfinanciering in de Nederlandse representatieve democratie tot stand? Om antwoord te geven op deze hoofdvraag is er gekeken naar *critical junctures* en de institutionele lagen die significante veranderingen te weeg brachten in het denken over de rol van de politieke partij en de wenselijkheid van statelijke subsidies. De dominante opvatting in de historiografie is dat de discussies over staatsfinanciering van partijen rond de jaren zestig tot stand kwamen en dat dit in de jaren negentig uiteindelijk tot directe financiering leidde. De crisis van de partijdemocratie kwam voort uit de hernieuwde oriëntatie van politieke partijen op de staat. Dit was een gevolg van de afname in ledenaantal door structurele processen als secularisering en ontzuiling. Door deze nieuwe verwevenheid van de politieke partij en de overheid staat de onafhankelijke rol van de partij onder druk en wordt de zwakte van de partij blootgelegd.

Deze scriptie heeft laten zien dat de discussie over partijfinanciering zijn oorsprong al heeft aan het begin van de 20^e eeuw. In deze periode werd ook de partijdemocratie geboren. Wanneer de argumentatie van Katz en Mair gevolgd wordt, stelt dit onderzoek dat er altijd al sprake was van kartelpartijen, aangezien de verwevenheid tussen staat en partij al een hele lange traditie kent. De hervormingen in de Kieswet toonden aan dat de overheid al vroeg een faciliterende rol speelde in de ondersteuning van partijen in het democratische bestel. De ontwikkeling van diverse vormen van bezoldiging demonstreerde dat het ambt van politicus professionaliseerde en dat er een groeiende waardering ontstond voor de partijen. De eerste mogelijkheden voor partijen om hun politieke boodschap te verkondigen via de ether vond ook haar oorsprong in de vroege 20^e eeuw. Het debat over de zendtijd van partijen geeft ons inzicht in de discussies over de politieke geladenheid van de ether en de angst voor mogelijke bemoeienis van de overheid op de inhoud van de uitzendingen van de politieke partijen. In deze vroege periode was er blijkbaar al discussie over de wenselijkheid van de subsidiëring van politieke partijen. Daarnaast blijkt dat het onafhankelijkheidsargument in deze periode al ter tafel kwam. De discussie over de wenselijkheid van partijfinanciering die een eeuw lang is gevoerd lijkt eigenlijk constant op hetzelfde argument gebaseerd te zijn: enerzijds bekleden de politieke partijen een belangrijke functie in de democratie, maar anderzijds zou de onafhankelijkheid van de politieke partij ten opzichte van de staat worden aangetast. Er is eigenlijk sprake van oude wijn in nieuwe vaten.

In het debat wordt vaak gesproken over de doeluitkeringen van de jaren zeventig en de directe uitkeringen van de jaren negentig, terwijl ik heb laten zien dat het domein van partijfinanciering uit meer elementen bestaat. De overheid bood de politieke partijen al vroeg verschillende faciliteiten aan, waaronder de verstrekking van stembiljetten en de mogelijkheden om fysiek en via de ether en de televisie de politieke boodschap te verkondigen. Vanaf 1954 werden politieke partijen aangemerkt als ‘algemeen nut beogende instellingen’, waardoor er fiscale voordelen gebonden waren aan het lidmaatschap van of het doneren aan een politieke partij. Bovendien liet de introductie van de afdrachtsregeling zien dat de parlementaire bezoldigingen soms ook deels ten goede kwamen aan de partijkas.

Deze scriptie beargumenteert dat de verklaring van overheidspartijfinanciering ligt in de veranderende opinie over de rol en de positie van politieke partijen in de 20^e eeuw. In het begin van deze eeuw kwamen de massapartijen tot stand. Het jaar 1917 is een belangrijk moment, aangezien de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging de positie van de partijen verstevigde. Bovendien groeide het aantal partijen in deze periode ook sterk. Er was echter nog wel wantrouwen tegenover de mogelijke invloeden van de partij en de onafhankelijke rol die zij dienden te vervullen in deze nieuwe situatie. In de periode na de Tweede Wereldoorlog groeit de democratische rol van de partijen en het kabinet probeerde een passend financieringselement te vinden voor deze hernieuwde opvatting. De ervaringen met het nationaalsocialistische bewind zorgde ervoor dat de pluriformiteit in het partijenstelsel meer gewaardeerd werd en de democratie bescherming kon bieden tegen dictatuur. De uitvoering van de taken van de politieke partij werd in deze periode meer beschouwd als een publieke dienst, in plaats van de behartiging van sociale deelbelangen. De politieke partij kreeg ook steeds meer formele waardering, wat blijkt uit het feit dat partijen hun naam ook boven de kieslijst konden zetten. Aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig leken de politieke partijen zelf de noodzaak te zien hun belangrijke functie in de democratie te onderstrepen. Naast hun representerende rol, hadden zij ook een belangrijke maatschappelijke voorlichtingsfunctie. Stapsgewijs kreeg de bredere rol van politieke partijen steeds meer handen en voeten, waarna de *Wsp* in 1999 tot stand kwam. Daarmee kunnen de jaren negentig ook juist als het sluitstuk van de discussie over overheidspartijfinanciering worden beschouwd, in tegenstelling tot wat Katz en Mair zeggen.

Hoewel de verwevenheid tussen de partij en de staat in het debat vaak als negatief wordt bestempeld, stel ik dat deze ontwikkeling juist positief is. De nieuwe verwevenheid tussen partij en staat is een product geweest van de democratisering in de 20^e eeuw. Er ontstond een bredere opvatting van de politieke partij, waardoor zij een publieke taak kreeg en meer publiek

geld gewenst was om deze taak te kunnen uitvoeren. Deze ontwikkeling is inherent geweest aan het politieke proces en had minder te maken met de ontzuiling en het dalende ledenaantal. De invoering van de Wet subsidiëring politieke partijen kan ook beschouwd worden als het hoogtepunt van de partijdemocratie, aangezien de politieke partijen juist meer erkenning en waardering kregen dan voorheen. De ontwikkeling van staatsfinanciering zorgde er voor dat de democratie versterkte. Zoals de inleiding al stelde is er sprake van een crisis van de partijdemocratie. De uitkomst van dit onderzoek laat zien dat de uitbreiding van partijfinanciering juist nodig is om de positie van politieke partijen in Nederland te versterken en haar fundamentele rol in de democratie te waarborgen. Doordat deze scriptie heeft laten zien dat de verwevenheid tussen de staat en partij inherent is aan de groei van de democratie en dus geen negatieve connotatie kent, kan dit punt als nuancering worden gebruikt in het debat over de huidige crisis van de partijdemocratie.

Vandaag de dag wordt er in de samenleving en in de wetenschap nog steeds veel discussie gevoerd over de rol van politieke partijen. Tijdens het schrijven van deze scriptie kwam ik erachter dat het debat vooral plaatsvindt onder politicologen en rechtswetenschappers. Om de wortels van deze discussie beter te begrijpen is het echter fundamenteel om een langetermijnanalyse te maken. Het is daarom van groot belang dat er meer historisch onderzoek wordt gedaan rondom dit thema. Daarnaast zou het interessant zijn om een internationale vergelijking te maken. Op deze manier kan worden onderzocht hoe de Nederlandse casus zich verhoudt tot andere cases en of het Nederlandse voorbeeld als typisch of atypisch kan worden beschouwd. Hoewel er in deze scriptie gebruik is gemaakt van parlementaire bronnen, zou het ook relevant zijn om te kijken naar andere dimensies van dit debat. Een onderzoek naar de publieke discussies, de rechtspraak en/of jurisprudentie over dit onderwerp zou een waardevolle aanvulling kunnen zijn op dit onderzoek. Omwille van de tijd en schrijfruimte is de afweging gemaakt deze elementen niet mee te nemen in deze scriptie. Op basis van dit onderzoek signaleer ik ook dat de discussie zich heeft verplaatst naar de vraag welke voorwaarden de overheid moet stellen aan de partijsubsidiëring. In de inleiding kwam al naar voren dat er ook discussie wordt gevoerd over de subsidiëring van lokale politieke partijen. Dit onderwerp zou een interessant uitgangspunt kunnen zijn voor een vervolgonderzoek.

In dit onderzoek is er minder aandacht geschonken aan de discussies over de wenselijkheid van de erkenning van politieke partijen in de Grondwet, terwijl dit wel parallel aan de discussie over staatsfinanciering leek te lopen. Hoewel de nieuwe rol en functie van de partij de weg vrijmaakte voor staatsfinanciering, bleef het Nederlandse parlement namelijk nog steeds voorzichtig omgaan met het debat over de verwevenheid tussen politieke partij en staat.

Dit blijkt uit het feit dat politieke partijen (nog) geen grondwettelijke basis hebben in onze democratie. Het zou daarom heel interessant zijn om deze dimensie ook te betrekken bij het overheidsfinancieringsdebat, aangezien er gebruik wordt gemaakt van hetzelfde soort argumenten over partij-onafhankelijkheid en overheidsbemoeienis.

In de inleiding van deze scriptie gaf ik aan dat de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen stelde dat de rechtstreekse subsidiëring van de politieke partijen anno 2018 niet meer ter discussie staat. Dit is haast niet te beseffen terugblikkend op de afgelopen eeuw waar constant sprake is geweest van dezelfde discussies over de wenselijkheid en de gevaren van partijfinanciering en de oriëntatie van politieke partijen op de staat. De invoering van de *Wsp* in 1999 betekende ook geen einde van de discussie, want de wet bleef onderhevig aan diverse hervormingen. In 2013 kwam de nieuwe wet (Wet financiering politieke partijen) tot stand. Naar aanleiding van de evaluatie van deze wet beargumenteerde de Commissie dat er meer transparantie moest komen over de financiële positie van partijen. Zij poneerde dat het voorkomen van ongewenste beïnvloeding van partijen en de democratie zwaarder woog dan de relatief kleine inperking van de onafhankelijke positie van de partijen die deze maatregel met zich mee zou brengen.¹⁴² In februari 2020 stemde de ministerraad in met het voorstel van de plaatsvervangend minister BZK Raymond Knops de *Wfpp* te hervormen.¹⁴³ De hervorming heeft als doel de positie van politieke partijen te versterken. Hoewel het argument over de belangrijke positie van politieke partijen nu lijkt te prevaleren ten opzichte van het onafhankelijkheidsargument, moet de toekomst nog uitwijzen hoe de nieuwe wet zich met de opvattingen over de politieke partijen zal verhouden. Zou deze hervorming wellicht een nieuw tijdperk inluiden zonder discussie over de subsidiëring van politieke partijen?

¹⁴² Commissie Veling, *Het publieke belang van politieke partijen*, 50.

¹⁴³ Rijksoverheid, Ministerraad stemt in met wijziging van de Wet financiering politieke partijen, 7 februari 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/02/07/ministerraad-stemt-in-met-wijziging-van-de-wet-financiering-politieke-partijen> (geraadpleegd op 07-06-2020).

Bibliografie:

Primaire bronnen:

Handelingen II 1916/17, 16 november 1916.

Handelingen II 1916/17, 3 november 1916.

Handelingen II 1921/22, 2 december 1921.

Handelingen II 1930/31, 21 mei 1930.

Handelingen II 1930/31, 30 oktober 1930.

Handelingen II 1953/54, 17 september 1954.

Handelingen II 1955/56, 7 december 1955.

Handelingen II 1957/58, 17 december 1957.

Handelingen II 1961/62, 20 december 1961.

Handelingen II 1968/69, 8 oktober 1968.

Handelingen II 1971/72, 19 oktober 1971.

Handelingen II 1971/72, 29 september 1971.

Handelingen II 1997/98, 23 juni 1998.

Kamerstukken II 1949/50, 1485, nr. 1 & nr. 5.

Kamerstukken II 1953/54, 3461, nr. 5.

Kamerstukken II 1957/58, 4 900 VI, nr. 15.

Kamerstukken II 1970/71, 11105, nr. 3.

Kamerstukken II 1983/84, 18543, nr. 1-2.

Kamerstukken II 1984/85, 18543, nr.3.

Kamerstukken II 1985/86, 19508, nr. 1-3.

Kamerstukken II 1986/87, 19508, nr. 4.

Kamerstukken II 1995/96, 24688, nr.1, 5.

Kamerstukken II 1997/98, 25704, nr. 1,3, 4 en A.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1917.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1922.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1930.

Literatuur:

Biezen, Ingrid van, "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe" *British Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 1 (January 2012): 187-212.

Biezen, Ingrid van. "Political Parties As Public Utilities" *Party Politics* 10, no. 6 (2004): 701-722.

Berg, J.Th.J van den & J.J. Vis. *De Eerste Honderdvijftig jaar Parlementaire Geschiedenis van Nederland 1796-1946*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, 2013.

Brink, van den H. "Waarborg van kwaliteit: een bespreking" *Jaarboek 1991 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1992: 203-214.

Capoccia, Giovanni en R. Daniel Kelemen. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics* 59 (April 2007): 341-369.

Commissie Subsidiëring Politieke Partijen. *Waarborg van kwaliteit: rapport van de Commissie subsidiëring politieke partijen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Directoraat-generaal Openbaar Bestuur, 1991.

Dirks, Bart. Volkskrant 10 juni 2020 "Lokale partijen willen ook landelijke subsidie: 'Gelijke monniken, gelijke kappen'" <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/lokale-partijen-willen-ook-landelijke-subsidie-gelijke-monniken-gelijke-kappen~b85231c7/> (geraadpleegd op 14 juni 2020).

Dragstra, Laurens. "Zendtijd voor politieke partijen 1925-2006" *Mediaforum* 18, no. 11, (2006): 346-355.

Dragstra, Laurens. *Enige opmerking over partijfinanciering: De regelgeving voor publieke en private financiering van politieke partijen in Nederland en Duitsland nader bekeken en beoordeeld*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008.

Driel, C.M. van en Ron de Jong. *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*. Amsterdam: Boom, 2014.

Elzinga, D.J. *De financiële positie van de leden van der Staten-Generaal*. Groningen: Wolter-Noordhoff, 1985.

- Elzinga, D.J. *De politieke partij en het constitutionele recht*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, 1982.
- Elzinga, D.J. en C. Wisse. *De parlementaire fracties*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1988.
- Jong, Ron de. *Van standspolitiek naar partijloyaliteit: Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887*. Hilversum: Verloren, 1999.
- Jong, Ron de en Mart Rutjes. "Slecht gekozen" *Tijdschrift voor geschiedenis* v128 n4 2015: 579-598.
- Koole, Ruud. *De opkomst van de moderne kaderpartij: veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Utrecht: Het Spectrum, 1992.
- Koole, Ruud. "Ledenpartijen of staatspartijen?" *Financiën van Nederlandse politieke partijen in vergelijkend en historisch perspectief*. G. Voerman (ed), Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 1997: 156-182.
- Koole, Ruud. "The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands." In *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, eds. Peter Mair en Richard S. Katz. London: Thousand Oaks, Calif: Sage Publications, 1994.
- Kossmann, E.H. *De Lage Landen 1780-1980: Twee eeuwen Nederland en België. Deel 2 1914-1980*. Amsterdam: Elsevier, 1986.
- Lucardie, A.P.M. "Partijen in de penarie." In *Zijn politici te koop?: over de financiering van politieke partijen*, eds. J.M. Reijntjes en Huub Spoormans. Deventer: Kluwer; Open Universiteit Nederland, 2003.
- Lucardie, A.P.M., G. Voerman en J.K. van Zonneveld. *Partijfinanciering in Europa: Een vergelijkend onderzoek naar regelingen voor overheidssubsidie en giften voor politieke partijen*. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen Rijksuniversiteit Groningen, 2010.
- Mair, Peter en Richard S. Katz. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party" *Party Politics* 1995 1:5; 5-28.
- Mair, Peter. "Representative versus Responsible Government" *MPIfG Working Paper* 09/8: 1-19.

Manin, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Nehmelman, R. “Ondoorzichtige partijfinanciering: De Wet Subsidiëring politieke partijen en de financiële verantwoordingsplicht van politieke partijen.” In *Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, 2000: 156-174.

Neumann, Sigmund. “Towards a Comparative Study of Political Parties.” In *Modern Political Parties*, ed. Sigmund Neumann. Chicago: Chicago University Press, 1956: 395-421.

Pulzer, Peter. “Votes and Resources: Political Finance in Germany.” *German Politics & Society* Vol. 19, No. 1 (58) (2001): 1-36.

Raad voor het Openbaar Bestuur. *Tussen staat en electoraat: politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 1998.

Rijksoverheid, Ministerraad stemt in met wijziging van de Wet financiering politieke partijen, 7 februari 2020,

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/02/07/ministerraad-stemt-in-met-wijziging-van-de-wet-financiering-politieke-partijen> (geraadpleegd op 07-06-2020).

Rooy, Piet de. *Ons stipje op de wereldkaart: de politieke cultuur van Nederland in de negentiende en twintigste eeuw*. Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2014.

Scholten, W. “Algemeen nut beogende instellingen in artikel 51a IB” *Weekblad Fiscaal Recht* 480, 1954: 1-3.

Streeck, Wolfgang en Kathleen Thelen. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Spoormans, H.C.G. “De veranderende wereld van politieke partijen en hun financiën.” In *Zijn politici te koop?: over de financiering van politieke partijen*, eds. J.M. Reijntjes en Huub Spoormans. Deventer: Kluwer; Open Universiteit Nederland, 2003.

Tanja, Erie. *Goede politiek: De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940*. Amsterdam: Boom, 2010.

Velde, Henk te. “De domesticatie van democratie in Nederland: democratie als strijdbegrip van de negentiende eeuw tot 1945.” *BMGN: Low Countries Historical Review* Volume 127-2 (2012): 3-27.

Velde, Henk te. *Van regentenmentaliteit tot populisme: politieke tradities in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker, 2010.

Veling, K., de Jong, A. H. M., de Lange, S. L., & Voerman, G. *Het publieke belang van politieke partijen: eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018.

Voerman, Gerrit. “Politieke partij tussen maatschappij en staat.” In *De ontwikkeling en toekomst van de vertegenwoordigende democratie*, eds. J. W. M. Engels, & M. Nap. Deventer: Kluwer, 2010.