



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Overheidssubsidie aan politieke partij

Boukema, P.J.

Citation

Boukema, P. J. (1973). Overheidssubsidie aan politieke partij. *Acta Politica*, 8: 1973(1/4), 292-307.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451381>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451381>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

dat wij met ons netwerk associëren aanzienlijk ruimer ligt dan krediet- en kapitaalverschaffing in enge zin. Door het cooptatiebeginsel kan een centrale positie in het netwerk bovendien nog geassocieerd worden met een machtspositie op het gebied van de rekrutering van topfunctionarissen in het Nederlandse bedrijfsleven. Knooppunten in het netwerk kunnen dan ook geassocieerd worden met machtsposities ten aanzien van een zeer breed machtsgebied.

De machtspositie van financiële eenheden voortvloeiend uit hun positie van belangrijk informatiecentrum kan nogmaals als volgt aangegeven worden. Wij hebben gezien, dat het netwerk tussen productiebedrijven buiten de financiële wereld om (alleen P-persoon) slechts 82 lijnen bevat. De dichtheid van dit netwerk is slechts 4 %. De dichtheid van het netwerk tussen productiebedrijven, opgespannen door zowel P- als M-persoon is 15 %. Wanneer wij echter een lijn trekken tussen twee productiebedrijven zodra die verbonden zijn met een of meer gelijke financiële eenheden — d.w.z. tussen productiebedrijf A en B trekken wij een lijn zodra elk van deze productiebedrijven een dubbelfunctie heeft met een financiële eenheid C — dan is de dichtheid niet minder dan 65 %. Met andere woorden 65 % van de paren productiebedrijven kunnen via dubbelfuncties met elkaar communiceren doordat zij met dezelfde financiële eenheid (eenheden) verbonden zijn. Gerelateerd aan de 4 % na eliminatie van de M-persoon komt uit dit getal van 65 % duidelijk de betekenis van deze financiële eenheden naar voren als informatiecentrum van onze nationale economie.

Bij de evaluatie van het netwerk van dubbelfuncties dient men zich te realiseren dat het *'informatiecentrum'*, de financiële eenheden in het centrum van het netwerk onderling sterk verbonden zijn. Er bestaan niet verschillende centra, maar één dicht verbonden centrum. Hierbij dient echter een belangrijke kwalificatie gegeven te worden: binnen de financiële sectoren bestaan weinig dubbelfuncties, ook niet tussen de financiële bedrijven, die tot dezelfde sector behorend in het centrum zitten. Zo bestaan er geen dubbelfuncties tussen de AMRO, de ABN en de Mees & Hope groep, evenmin tussen de verzekeringsmaatschappijen en tussen de hypotheekbanken. Dit zou erop kunnen duiden, dat er toch sprake is van min of meer gescheiden krediet- en informatiebronnen ten behoeve van het nationale bedrijfsleven. Zonder onderzoek naar andere vormen van samenwerking is een definitieve uitspraak hierover niet mogelijk. Twee opmerkingen kunnen hierbij echter gemaakt worden. In de eerste plaats is een dergelijk onderzoek naar andere vormen van samenleving vrijwel onmogelijk door de ver doorgevoerde geheimhouding in Nederland. Een van de belangrijkste vormen van samenwerking is het *kartel*, maar de overheid weigert nog steeds het kartelregister openbaar te maken, ondanks aandrang hiertoe

vanuit de Tweede Kamer. Slechts algemene overzichten worden verstrekt. In de tweede plaats duiden de ontwikkelingen in de financiële wereld en de beperkte gegevens over de andere vormen van samenwerking op een vergaande samenwerking, ook binnen de financiële sectoren, waarbinnen geen dubbelfuncties aanwezig zijn. Bij de handelsbanken zijn reeds de emissieconsortia genoemd als samenwerkingsvorm binnen deze sector. Uit een overzicht van het ministerie van Economische Zaken, dat Den Hen (1972, 126) overneemt, blijkt verder dat er in 1969 14 kartelafspraken geregistreerd zijn in het bankwezen en 19 in het verzekeringsbedrijf. Hoewel het onmogelijk is deze kartelafspraken te beoordelen zonder hun inhoud te kennen, tonen deze gegevens in ieder geval aan dat er ook binnen de financiële sectoren een aanzienlijke mate van samenwerking bestaat. De verenigingen of bonden, waarbij alle of vrijwel alle financiële bedrijven sektorgewijze zijn aangesloten, spelen hierbij een belangrijke rol. Zo constateren Van Boven en Vos ten aanzien van de Nederlandse Vereniging ter Bevordering van het Levensverzekeringswezen (NVBL):

— Naast overleg om op technische gebieden tot samenwerking te komen teneinde de efficiency te bevorderen, wordt hier (NB: in de NVBL) in onderling overleg de tariefstelling in grote lijnen vastgelegd, teneinde de prijsconcurrentie tot een minimum te beperken. De NVBL is te beschouwen als een kartel, waarin afspraken worden gemaakt die op een of andere wijze de concurrentie tussen de leden inperken. In dit kartel nemen de 6 grote concern-bedrijven een dominerende positie in bij de inhoudsbepaling van de afspraken. Het kartelregister in Nederland is evenwel niet openbaar, zodat niet precies te achterhalen is welke afspraken zijn gemaakt (Van Boven en Vos, 1972, 31).

De kartelafspraken tussen de levensverzekeringsmaatschappijen hebben tot gevolg gehad dat de concurrentie tussen deze maatschappijen zich verplaatst heeft naar andere terreinen dan die van de tarieven. Zij speelt zich over het algemeen af in de randvoorwaarden van de verzekeringen en op het gebied van de winstdelende polissen (Van Boven en Vos, 1972, 32). Ook op het terrein van de beleggingen worden afspraken binnen de NVBL gemaakt. Zo is bij de invoering van het variabele erfpachtstelsel in Amsterdam — waartegen de institutionele beleggers zich fel verzet hebben — de afspraak gemaakt geen hypothecaire leningen op panden te geven die op dergelijke gronden staan. Het variabele erfpachtstelsel bestaat hierin dat de erfpachtkanon elke vijf jaren aangepast wordt aan het niveau der prijsstijgingen in die vijf jaren. Rotterdam heeft het erfpachtstelsel uitsluitend voor bedrijfsgronden ingevoerd, omdat men vreesde anders de institutionele beleggers teveel af te schrikken voor woningbouwprojecten. Naast de kartels en de verenigingen kan verder nog de joint venture als

andere belangrijke vorm van samenwerking genoemd worden. Ook deze samenwerkingsvorm wordt veelal binnen één bedrijfstak c.q. financiële sektor toegepast.

Uit deze voorbeelden kan gekonkludeerd worden, dat bedrijven binnen één sektor op uitgebreide schaal samenwerken, ook wanneer er geen dubbel-functies binnen die sektor bestaan. In welke mate dit gebeurt en op welke gebieden is door de geringe openbaarheid moeilijk na te gaan.

De relaties tussen de bedrijven en de overheid zijn in dit artikel buiten beschouwing gebleven, behalve voorzover zij bestaan met de financiële overheidsinstellingen. In de definitieve publikatie zal uitgebreid op deze relaties worden ingegaan. In dat brede kader zullen dan ook de relaties met de financiële overheidsinstellingen besproken en beoordeeld worden.

Literatuur

- Anthonisse, Jac. M., 1971, *The rush in a directed graph*. Amsterdam, Mathematisch Centrum.
- Bachrach, Peter, 1967, *The theory of democratic elitism. A critique*. Little, Brown and Comp.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz, 1962, Two faces of power. *American Pol. Science Review* 56: 947-952.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz, 1963, Decisions and non-decisions: an analytical framework. *American Pol. Science Review* 57: 632-642.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz, 1970, *Power and poverty. Theory and practice*. New York, Oxford University Press.
- Boer, Herman de, 1957, *De commissarisfunctie in Nederlandse, ter beurze genoteerde, industriële naamloze vennootschappen, bezien van organisatorisch gezichtspunt*. Amsterdam, De Bussy.
- Boven, R. van & H. Vos, 1972, *Het particuliere verzekeringsbedrijf*. WBS-cahiers, publicatie van de Wiardi Beckman Stichting. Deventer, Kluwer.
- Collins, Barry E. & Bertram H. Raven, 1969, Group structure: attraction, coalitions, communication and power. In: Gardner Lindzey & Elliot Aronson (eds.), *The handbook of social psychology*. Second ed., vol. IV. Reading (Mass.) etc.: Addison-Wesley.
- Cremes, J. H. F. J., 1971, *Prioriteitsaandelen*. Deventer, Kluwer.
- Dahl, Robert A., 1963, *Modern political analysis*. Englewood Cliffs (N. J.), Prentice-Hall.
- Easton, David, 1965, *A systems analysis of political life*. New York etc. Wiley.
- Engelfriet, J., 1971, Het aanbod van vermogen op de vermogensmarkt in Nederland. Pre-advies, J. Engelfriet, E. P. M. Tervooren en A. Vogel, *De kapitaalvoorziening in Nederland. Pre-adviezen NIBE-jaardag 1970*. Deventer, Kluwer: 11-36.
- Felling, A. J. H., 1973, De graphen-theorie als formeel analysemodel voor het beschrijven van macht of invloedsstructuren. *Acta Politica* 8: 153-203.
- Hen, Paul de, 1972, *Over de financieel-economische machtsvorming in Nederland*. Amsterdam, Arbeiderspers.
- Invloedsstructuren, 1971, *Invloedsstructuren van politieke en economische elites*

in Nederland. Een voorlopig verslag. Amsterdam, Instituut voor Wetenschap der Politiek.

- Karsten, C. F., 1970, De bankiersfunctie bij het tot stand brengen van joint ventures. *Tijdschr. voor vennootschappen, verenigingen en stichtingen* 13, nr. 7/8.
- Lasswell, Harold D. & Abraham Kaplan, 1950, *Power and society*. New Haven, Yale University Press.
- Mokken, R. J., 1972, Graphentheorie en sociale wetenschappen, *Graphentheorie en haar toepassingen. Vakantiecursus 1972*. Amsterdam, Mathematisch Centrum.
- Riethof, H., 1973, Caransa aan het werk in Amsterdam-Oost. Hoe werkt 'een fabricageproces van gelden'? *Vrij Nederland*, 17 maart 1973, p. 5.
- Roos, F. de, 1968, *De algemene banken in Nederland*. Utrecht, Oosthoek.
- Scholten, G. H., 1972, *Politiek en bestuur*. Rede, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in bestuurssociologie en bestuurskunde aan de Nederlandse Economische Hogeschool — Hogeschool voor Maatschappijwetenschappen — te Rotterdam op donderdag 21 september 1972. Alphen aan de Rijn, Samson.
- Sweezy, Paul M., 1953, The present as history. *Essays and reviews on capitalism and socialism*. New York etc., Monthly Review Press.
- Villarejo, Don, 1961, Stock ownership and the control of corporations, I, II, III, *New University Thought* 2.
- Vree, J. K. de, 1968, De wetenschap der politiek - Het vraagstuk van een definitie. *Acta Politica* 4: 55-81.

Inleiding

1 — Sinds kort is in Nederland een regeling van kracht op grond waarvan aan politiek-wetenschappelijke instituten overheidssubsidie kan worden verleend.¹ Deze subsidie kan worden beschouwd als een subsidie aan politieke partijen. Immers: niet alleen werken de bedoelde instituten ten bate van de politieke partijen waarmee zij gelieerd zijn, maar ook vermindert door de subsidie het bedrag waarmee de partijen anders genoodzaakt zouden zijn hun wetenschappelijke instituten te steunen.

Terecht is dan ook bezwaar gemaakt tegen het feit dat de subsidie aan de politiek-wetenschappelijke instituten in de volksvertegenwoordiging is behandeld, zonder dat op het eigenlijke probleem — nl. de vraag of politieke partijen door de overheid moeten worden gesubsidieerd — anders dan in de marge is ingegaan.²

Gezien bovenstaande en op grond van de verwachting dat binnen niet al te lange tijd opnieuw pleidooien ten gunste van subsidiëring van politieke partijen — en dan uiteraard gemotiveerd als een logisch gevolg op hetgeen al geldt — zullen worden vernomen, is het zinvol de nauwelijks op gang gekomen discussie over deze problematiek te stimuleren. Tegen deze achtergrond moeten de volgende opmerkingen worden gezien. Daarbij beperk ik me tot een bespreking van door overheidsorganen — hier en elders — verstrekte geldelijke of op geld waardeerbare steun³ aan landelijke partijen. Onder partijen versta ik hier organisaties die er op gericht zijn hun eigen kansen op het uitoefenen van invloed op het overheidsbeleid op nationaal niveau te handhaven of te vergroten, mede door middel van het stellen van kandidaten voor de volksvertegenwoordiging.

Kontekst

2 — Subsidiëring van politieke partijen is een onderdeel van een meer omvattende problematiek, nl. die van de financiering van politieke partijen. Van land tot land en van partij tot partij verschilt de wijze waarop partijen zich de financiële middelen verschaffen teneinde hun — vooral tijdens de

¹ De wet die tot de desbetreffende uitgaven machtigde is de begrotingswet; voor het eerst geschiedde zulks in de in 1971 gewijzigde begroting van het Departement van Binnenlandse Zaken voor 1970 (Gedrukte Stukken 1970/71 en 1971/72, II, 11.105, 1-8). De daarop gebaseerde subsidieregeling zelf is te vinden in het Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken van 28 januari 1972.

² M. C. B. Burkens, Subsidiëring van politiek-wetenschappelijke instituten. In: Tijdschrift voor overheidsadministratie, 28 (1972), blz. 119-124.

³ Over de overheidssubsidie zie men de onder deze titel uitgebrachte preadviezen aan de Vereniging voor Administratief Recht door R. A. V. Baron van Haersolte, H. A. Brasz en J. G. Steenbeek, Tjeenk Willink, Haarlem 1961.

verkiezingstijd vrij kostbare activiteiten — te kunnen bekostigen.

De meest voor de hand liggende bron van inkomsten, nl. de door de partijleden te betalen contributies, blijkt daartoe niet altijd voldoende. Een negatieve invloed op de uit deze bron voortvloeiende opbrengst vormt de hier en daar toenemende neiging van de burgers zich niet (meer) bij een partij aan te sluiten. De band tussen (vooral jonge) kiezers en partijen lijkt losser te worden, hetgeen ook blijkt uit het stemgedrag (floating vote).⁴ Partijen ontwikkelen zich van 'leden-partijen' tot 'kiezers-partijen'. Aan dit verschijnsel zal vermoedelijk ook debet zijn de in verschillende landen waarneembare ontideologisering van het politiek bedrijf, c.q. de toenemende differentiatie binnen het ideologisch denken,⁵ aangezien aangenomen mag worden dat ontideologisering een negatieve invloed heeft op de neiging tot participatie van de oorspronkelijke aanhangers van die ideologie.

Naast contributies van leden kunnen als bron van inkomsten worden genoemd:

- giften van particulieren, bedrijven en verwante organisaties;
- advertentieopbrengsten;
- renten, dividenden en dergelijke.

De uit al deze bronnen verkregen inkomsten blijken niet steeds voldoende om in de door de politieke partijen gevoelde financiële behoeften te voorzien.

Voor de verkiezingskosten leggen in verschillende landen zo'n beslag op het beschikbare budget, dat soms kandidaten zich tot de meest bizarre gedragingen beschikbaar stellen, als zulks maar bijdraagt tot vergroting van het verkiezingsfonds. Met name in Amerika zijn de verkiezingskosten zo hoog opgelopen en hebben de 'fund-raising'-activiteiten dergelijke groteske vormen aangenomen, dat sinds 1971 een wettelijke regeling van kracht is waarbij een grens wordt gesteld aan de bedragen die mogen worden besteed aan advertentieruimte via omroep, pers, telefoon e.d. Deze Federal Election Campaign Act van 1971 (S 382), die veel verder gaat dan de daarvoor geldende Federal Corrupt Practices Act, bevat ook andere interessante voorschriften m.b.t. de verkiezingscampagne, zoals de eis dat omroepen aan kandidaten voor zendtijd het laagste tarief in rekening moeten brengen; dat de kandidaat moet bekend maken a) hoeveel geld hij aan zijn campagne besteedde en b) de namen van diegenen waarvan hij meer dan \$ 100 ont-

⁴ Zie voor Nederland H. Daudt, Constante kiezers, wisselaars en thuisblijvers. In: Acta Politica, 7 (1972), blz. 30-41. Geconcludeerd wordt dat er onder jongeren meer wisselaars en thuisblijvers zijn dan onder ouderen (blz. 37).

⁵ Vgl. A. Hoogerwerf, Depolitiseren en ontideologisering: een theoretische analyse. In: Acta Politica, 1 (1965/66), blz. 21-36 (29).

ving (hetzij als gift, hetzij als lening, en dat het bedrag dat de kandidaat of zijn familie aan de campagne besteedt een bepaalde omvang niet te buiten mag gaan. Ook zijn regels opgenomen over de rol die vakbonden en corporaties in de campagnes mogen spelen en aangaande de financiële verslaglegging.⁶

De noodzaak de verkiezingskosten in Amerika te begrenzen, blijkt uit de ontwikkeling die deze kosten de laatste jaren hebben doorgemaakt. De geschatte kosten, gemaakt door en voor alle ambten en kandidaten, bedroegen in miljoenen dollars successievelijk 155 (1956), 175 (1960), 200 (1964) en 300 (1968). Voor presidentskandidaten waren deze bedragen respectievelijk 14, 21, 27 en 48.⁷

Ook in de Duitse Bondsrepubliek zijn bij de voorlaatste bondsdagverkiezingen de uitgaven zo opgelopen, dat de politieke partijen het plan hadden opgevat deze voor de bondsdagverkiezingen 1972 via onderlinge afspraken te beperken. De geraamde kosten zijn voor CDU en SPD ieder 40 miljoen D.M. en voor de FDP 10 miljoen D.M.⁸

In Nederland is de financiële toestand van de politieke partijen evenmin rooskleurig te noemen. De jaarlijkse tekorten lopen in de tienduizenden en vooral in de verkiezingstijd moeten alle zeilen worden bijgezet om een volledig bankroet te voorkomen.

Inventarisatie bestaande subsidieregelingen

3 — Gezien de toenemende financiële moeilijkheden waarin hier en elders politieke partijen zich bevinden, wekt het geen verbazing in een tijd waarin de overheid wordt gezien als een instantie die in toenemende mate behoort te voorzien in collectieve behoeften, dat voor de leniging van die moeilijkheden een beroep op de overheid wordt gedaan.

In enkele landen heeft dit geleid tot het verlenen van directe of indirecte steun waarvan hieronder een globale inventarisatie volgt. Daarbij wordt onder directe steun verstaan het geven van geld zonder dat dit hoeft te worden terugbetaald⁹ en onder indirecte steun financiële of op geld waar-

⁶ Voor een overzicht van de inhoud van de Federal Election Campaign Act zie men Politeia, Quarterly of the American Association of Political Consultants, vol. 1, no. 3, winter 1972, blz. 19-21.

⁷ Vgl. N. W. Polsby en A. B. Wildavsky, Presidential Elections, 3e druk, New-York 1971, blz. 61, 62. Recent verder: Delmer D. Dunn, Financing presidential campaigns, Washington 1972.

⁸ Aldus een bericht in NRC/Handelsblad van 5 sept. 1972. Het plan is niet gerealiseerd.

⁹ Deze vorm van subsidie wordt door Steenbeek (preadvies 1961, blz. 77) de eigenlijke subsidie genoemd.

deerbare steun in de vorm van belastingfaciliteiten, het verstrekken van goederen of diensten (zendtijd) tegen verminderd tarief of gratis e.d.

Directe steun

*Argentinië.*¹⁰ Blijkens de Partijwet van 11 januari 1965 is er een partijfonds waaruit aan de erkende politieke partijen middelen worden verschaft, 'die zur Erfüllung ihrer institutionellen Funktionen beitragen' (art. 58).

Art. 59 bepaalt dat aan partijen wordt uitgekeerd een jaarlijks voor elk kiesdistrict afzonderlijk vastgesteld bedrag van minimaal 20 pesos voor elke stem bij de laatste verkiezing behaald. Aan nieuwe partijen kunnen tegen borgstelling voorschotten worden verstrekt. Na de verkiezing volgt verrekening.

Duitse Bondsrepubliek. In 1966 is door het Bundesverfassungsgericht¹¹ uitgesproken, dat de tot dan gebruikelijke directe subsidie door de overheid aan de politieke partijen ongrondwettig was, voorzover deze steun aan de partijen werd gegeven 'für ihre gesamte Tätigkeit ins Bereich der politischen Meinungs- und Willenbildung'. Wel toelaatbaar werd geacht partijen tegevoet te komen in de noodzakelijke kosten van de verkiezingsstrijd. De in 1967 tot stand gekomen Parteiengesetz bepaalt in overeenstemming met deze uitspraak, dat aan partijen die aan de verkiezingen voor de Bondsdag deelnemen een voor bekostiging van de verkiezingsstrijd bestemd bedrag moet worden uitgekeerd, ter hoogte van 2.50 D.M. voor elke op die partij uitgebrachte stem. Zie voor verdere details van de regeling de paragrafen 18-22 van de Parteiengesetz.

Israël. In Israël worden aan partijen zowel algemene als speciaal voor de verkiezingsstrijd bestemde bijdragen verleend.

Grondslag voor de algemene bijdrage is te vinden in de 'Law for the Protection of Renumeration'. In 1968 is deze, met partijfinanciering verder niets te maken hebbende sociale wet zo gewijzigd dat van het loon van iedere onder de wet vallende werknemer een bedrag kan worden ingehouden ten behoeve van de financiering van politieke partijen, tenzij de betrokken werknemer daartegen bezwaar maakt.¹²

¹⁰ Dimitri Tsatsos, Die Finanzierung politischer Parteien. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (= ZfaöRV), 1965, blz. 524-551 (533, 534). Ook in Uruguay worden partijen door de overheid direct gesteund en wel naar de mate van hun verkiezingssucces. Zie H. C. Jülich, Chancengleichheit der Parteien, Berlin 1967, blz. 61.

¹¹ BVerfGE (= Entscheidungen des Bundesverfassungsgericht) 20, blz. 119 e.v.

¹² De wijzigingswet wordt aangeduid als Law for the Financing of Parties. Zie

Van deze wet is het feitelijke gevolg dat de algemene subsidiëring geschiedt uit bijdragen van de leden van de vakbeweging (Histadrut). De verdeling van de gelden vindt plaats naar evenredigheid van de grootte van de fracties in de Histadrut.

Tegen deze wet worden als bezwaren kenbaar gemaakt a) dat de regeling van de partijfinanciering is geïncorporeerd in een sociale wet, b) dat deze partijbijdragen slechts door een gedeelte van de bevolking (nl. de werknemers) ter beschikking worden gesteld, c) dat de resultaten ver onder de verwachting zijn gebleven en d) dat de wet onvoldoende waarborgen tegen misbruik bevat (geen verplichte openbaarheid van de boekhouding; geen overheidscontrole).

In 1969 kwam tot stand de 'Law for the Election to the Knesset and Local Authorities', aangeduid als de Elections Financing Law. Deze wet had een experimenteel karakter en beoogde slechts voor de verkiezingen in 1969 een regeling te treffen.

De verdeling van een in de wet vastgelegd bedrag moet geschieden naar evenredigheid met de grootte van de partijen in de oude Knesset, met dien verstande dat nieuwe partijen die er in geslaagd zijn in de Knesset één of meer zetels te veroveren alsnog een bijdrage kunnen krijgen. Het laten delen van nieuwe partijen in de overheidssteun is pas via een wijzigingswet in de Elections Financing Law opgenomen, nadat het Hooggerechtshof een beperking tot de 'oude' partijen in strijd met het beginsel van gelijke kansen had geoordeeld.^{12*}

Teneinde te voorkomen dat de verkiezingskosten buitensporig oplopen bevat de Elections Financing Law daarvoor een grens. De State Controller heeft een belangrijke toezichthoudende taak. Hij geeft richtlijnen voor de boekhouding, controleert de rekening van de partijen en rapporteert aan de Knesset.

De ervaringen, die men met bovengenoemde partijfinanciering heeft opgedaan zijn — globaal beschouwd — redelijk. Er wordt dan ook aangedrongen op een aparte, meer duurzame regeling van de financiering van de partijen¹³

Leon Boim, Financing of the Parties and of the Elections in Israël. In: Jahrbuch für öffentliches Recht (Verder: JÖR) 1971, NF, Band 20, blz. 257-308. Zie verder: H. Klinghoffer, Staatliche Wahlkampffinanzierung der Parteien in Israël. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd 30, nr. 2.3 Sept. 1970 (Inclusief tekst van de Elections Financing Act).

^{12*} Zie Klinghoffer, a.w., blz. 512.

¹³ Blijkens de Jerusalem Post van 25-7-1972 hebben de belangrijkste politieke partijen overeenstemming bereikt over een wet volgens welke de partijen uit de openbare kas zouden kunnen worden gesteund. Een poging om via de Israelische

Turkije. Subsidiëring van politieke partijen vindt in Turkije haar grondslag in de Wet op de politieke partijen van 13 juli 1965.¹⁴

Het ontwerp voor deze wet bevatte wel regels met betrekking tot de financiering van de partijen (o.a. het voorschrift dat giften van particulieren een bepaalde grens niet te boven gaan), maar niet terzake van subsidiëring door de overheid. Pas tijdens de mondelinge behandeling is deze subsidiëring in de wet opgenomen, vooral met de bedoeling de onafhankelijkheid van de partijen ten opzichte van mogelijke geldschietters te waarborgen.

De verdeling geschiedt overeenkomstig het stempercentage dat bij de laatste algemene verkiezingen werd behaald en varieert van 500.000 Turkse ponden voor partijen die 5-10 % van de stemmen behaalden, tot 3.500.000 Turkse ponden voor de partij die meer dan 50 % van de stemmen veroverde (art. 74).

De subsidie is niet gebonden aan een bepaalde bestemming; zij komt alleen aan partijen toe die reeds in het parlement vertegenwoordigd zijn.

*Zweden.*¹⁵ In 1965 besloot de Zweedse Rijksdag een begrotingspost goed te keuren, die machtigde tot het verstrekken van financiële bijdragen aan politieke partijen. Achtergrond van deze beslissing was vooral de wens partijen in staat te stellen de met hun gelieerde dagbladen (toen was plm. 85 % van de dagbladen partijgebonden) te steunen, teneinde een verdere verschrapping van de informatie te voorkomen.

Om de kiezers invloed uit te kunnen laten oefenen op de politiek is immers naast vrije partijvorming nodig, dat zij in de gelegenheid worden gesteld het beleid te toetsen en de verschillende opvattingen en programma's tegen elkaar af te wegen. Onmisbare voorwaarde daartoe is pluriformiteit in de berichtgeving — aldus globaal de gedachtengang in de toelichting van de regering.

De beschikbare gelden worden verdeeld naar evenredigheid met de grootte van de partijen in de Rijksdag, met dien verstande dat een partij bij de

Ambassade meer recente informatie te verkrijgen faalde.

¹⁴ De Turkse grondwet van 1961 schrijft voor een wettelijke regeling te treffen o.a. met betrekking tot de financiën van politieke partijen (art. 57 lid 3). Zie verder Yavur Abadan, Das Türkische Parteiengesetz. In: Die moderne Demokratie und ihr Recht, II. Festschrift Leibholz, blz. 283-304 (1966).

¹⁵ Zie Gerhard Simson, Die Staatlichen Geldzahlungen an die Schwedischen Parteien. In: Die moderne Demokratie und ihr Recht, II. Festschrift Leibholz 1966, blz. 331-344.

Verder: Harmfried Walter, Staatliche Parteifinanzierung in Schweden seit dem Reichstagsbeschluss vom 15 dezember 1965. In: ZföRV, 1966, blz. 390-405.

laatste Rijksdagverkiezing tenminste 2 % van de geldig uitgebrachte stemmen op zich verenigd moet hebben. Overheidscontrole op de besteding van de ter beschikking gestelde gelden vindt niet plaats.

De subsidiëring is niet in een aparte wet vastgelegd, maar moet jaarlijks via de begroting door de Rijksdag worden goedgekeurd. Partijen zijn niet verplicht gelden aan de pers ten goede te laten komen; geen doelgebonden maar een algemene uitkering derhalve.

Indirecte steun

In verschillende landen wordt aan politieke partijen indirecte steun verleend. Dit geschiedt in de vorm van belastingfaciliteiten — hetzij als belastingvrijdom van de partijen zelf, hetzij als belastingaftrekpost voor degenen die de partijen financieel steunen — (Duitsland, Argentinië, Nederland); het ter beschikking stellen van zendtijd (Duitsland, Nederland, Argentinië, Engeland, Frankrijk); het verlenen van portvrijdom (Argentinië); het beschikbaar stellen van stembiljetten (Frankrijk, Zweden); het steunen van aan de politieke partijen gelieerde jongerenorganisaties (Zweden) en dergelijke.¹⁶

Terzake van de indirecte steun komt regelmatig aan de orde de vraag of de vorm die gekozen is voldoende recht doet aan het beginsel van de gelijke kansen.¹⁷ Op zichzelf blijkt het verlenen van deze steun door de overheid echter weinig of geen stof voor principiële discussie te leveren. Mede terwille van de vereiste beknoptheid van deze bijdrage lijkt het gerechtvaardigd aan de indirecte steun dan ook verder geen afzonderlijke aandacht te schenken.

Argumentatie pro en contra

4 — Uitgangspunt in de argumentatie ten gunste van overheidssubsidie is meestal de erkenning van de publieke functie van de politieke partijen.

In Duitsland worden partijen door het Bundesverfassungsgericht aangeduid nu eens als 'integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus', dan weer als 'Verfassungsrechtliche Institutionen', die de functies van een 'Verfassungsorgan' uitoefenen.¹⁸

Elders worden politieke partijen betiteld als 'the most effective apparatus

¹⁶ Vgl. D. Tsatsos, ZfaöRV, 1965, blz. 535-540.

¹⁷ In Duitsland is een regeling, krachtens welke giften aan politieke partijen tot een bepaalde hoogte aftrekbaar waren voor de belasting, als onverenigbaar met het beginsel van de gelijke kansen door de rechter vernietigd, aangezien partijen die een welgestelde aanhang bezaten hierdoor in een voordeliger positie zouden worden gebracht (BVerfGE, 8, blz. 51).

¹⁸ BVerfGE, 1, blz. 208 e.v.; BVerfGE 4, blz. 27.

by means of which the public can express its political aspirations'¹⁹ (Israël) of wordt de nadruk gelegd op hun belang voor het proces van de politieke menings- en wilsvorming²⁰ (Zweden).

De stelling dat politieke partijen een publieke functie vervullen wordt niet alleen geponereerd in landen waar een grondwettelijke erkenning van de politieke partijen daarvoor een aanknopingspunt of rechtvaardiging biedt, zoals in Argentinië, Duitsland en Turkije, maar ook elders. Vooral wordt gewezen op de omstandigheid dat landelijke algemene verkiezingen praktisch onmogelijk zijn geworden zonder politieke partijen.

Op grond van de overtuiging dat het van algemeen belang is dat politieke partijen in staat blijven genoemde functies te vervullen en de overweging dat zulks zonder steun van de overheid niet in voldoende mate mogelijk is, wordt dan de wenselijkheid van overheidssubsidie betoogd. Bovendien wordt zo voorkomen, aldus wordt betoogd, dat partijen afhankelijk worden van (particuliere) geldschieters (bedrijfsleven; buitenlandse machten).²¹

Zolang politieke partijen niet als staatsorgaan worden beschouwd, dwingt de erkenning van de publieke functie van partijen echter nog niet tot overheidsfinanciering van hun totale werkzaamheden, ook niet wanneer aanvaardbaar gemaakt kan worden dat de partijen zonder die steun hun taak niet meer adequaat kunnen vervullen. Het Duitse Bundesverfassungsgericht²² bv. erkende enerzijds wel de rol die partijen spelen in het proces van politieke menings- en wilsvorming, maar achtte het met art. 20² en 21 van de Duitse grondwet (GG) in strijd partijen financieel te steunen voor hun totale werkzaamheden. Dergelijke financiering zou immers betekenen een inmenging van de staat in genoemd proces, hetgeen echter slechts toelaatbaar werd geacht waar de partijactiviteit de staatsvrije sfeer te buiten gaat en de partij 'als Wahlvorbereitungsorgan an der Kreation der Staatsorgane und somit an der Staatswillensbildung mitwirkt'.²³

Elders waar ook de publieke functie van politieke partijen wordt erkend,

¹⁹ L. Boim, a.w., blz. 304.

²⁰ H. Walter, a.w., blz. 390.

²¹ Volgens Hans-Justus Rinck zag vóór 1966 het Duitse Bundesverfassungsgericht terecht, en in overeenstemming met de bedoeling van art. 21 van de Duitse Grondwet, doel en rechtvaardiging van overheidssubsidie aan politieke partijen vooral daarin, dat het de partijen mogelijk maakt 'ihrer Aufgabe als Verfassungsorgan unabhängiger von sachfremden Finanzierungsquellen als bisher gerecht zu werden'. In: Lenk/Neumann, Theorie und Soziologie der politischen Parteien, Neuwied am Rhein und Berlin, 1968, blz. 182.

²² BVerfGE, 20, blz. 56.

²³ Voor bezwaren tegen de sterke tegenstelling die in deze uitspraak van het Hof ligt opgesloten tussen staat en maatschappij zie men D. Tsatsos, a.w., 1966, blz. 377 e.v. en Rinck, a.w., blz. 184.

vindt zelfs de gedachte aan steun voor het vervullen van een taak in het kader van de verkiezingen geen genade, of wordt directe steun in beginsel verworpen.²⁴ Zo wordt in Nederland wel de grote invloed van de politieke partijen op de staatkundige wilsvorming erkend en de 'toenemende feitelijke betekenis van de politieke partij voor en in het gezond functioneren van het constitutionele bestel' geconstateerd.²⁵ Subsidiëring van de partijen voor hun rol bij de verkiezingen is echter niet tot stand gekomen.

Dit geeft ons aanleiding na te gaan welke argumenten worden aangevoerd tegen directe overheidssteun aan politieke partijen. Volstaan moet worden met een summier overzicht van de in de verschillende landen geopperde bezwaren.²⁶

Welnu: door overheidssubsidiëring

— zou men politieke partijen losmaken van hun maatschappelijke wortels en ze institutionaliseren, hetgeen strijdt met het karakter van de partij als een privaatrechtelijke groepering van de individuele kiezers;

— zou men partijen van de overheid afhankelijk maken en zo de integriteit van de partijen in hun relatie tot de staat aantasten;

— zou de vrije politieke wilsvorming in de partijen kunnen worden benadeeld;

— zou de indruk worden gewekt dat partijen een verlengstuk van de overheid zijn;

— zouden bestaande partijen worden bevoorreed boven opkomende stromingen, waardoor de politieke verhoudingen zouden worden bevroren;

— zouden verkalkte partijen waaraan de kiezers zelf kennelijk geen behoefte meer hebben kunstmatig in leven worden gehouden;

— zou de concurrentieverhouding tussen de partijen worden verstoord;

— zouden belastingbetalers worden gedwongen indirect steun te verlenen aan partijen met wier programma's en beginselen zij niet kunnen instemmen;

— zou de kans bestaan dat partijen worden gesteund die de bestaande politieke en maatschappelijke orde omver wensen te gooien;

— zou de positie van de leiding in de partij worden versterkt.

²⁴ In bijvoorbeeld Engeland en Italië wordt wel de publieke functie van de partijen erkend, maar vindt geen directe steunverlening plaats. Vgl. Tsatsos a.w., 1965, blz. 531.

²⁵ Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen; 's Gravenhage 1958, blz. 38. Vergelijk ook Eerste rapport en Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, resp. 1968, blz. 60-62 en 1971, blz. 96-98.

²⁶ Vgl. vooral Th. Eschenburg, Probleme der modernen Parteifinanzierung, Tübingen 1961.

Evaluatie van de argumentatie

5 — Een belangrijk element in de discussie vormt de status van de politieke partij. Beschouwt men de partij als een orgaan van de staat — een opvatting die vooral te vinden is bij hen die staat en maatschappij identificeren — dan valt tegen subsidiëring door de staat weinig bezwaar te maken. Integendeel. Uit een dergelijke opvatting vloeit zelfs logisch volledige financiering voort.

Ziet men politieke partijen niet als onderdelen van de staat,²⁷ dan ligt overheidssteun minder voor de hand, maar dient ze uitdrukkelijk te worden gemotiveerd.

Vertrekpunt vormt dan de door weinigen ontkende publieke functie van de politieke partijen, waarbij vooral gewezen kan worden op de onmisbare medewerking die partijen verlenen bij de verkiezingen en op de verdere rol die de partijen spelen in het politieke menings- en wilsvormingsproces (kanaliserende functie).

Het valt niet moeilijk te erkennen, dat het goed vervullen van genoemde taken in het algemeen belang is. Hiermee is m.i. wel een rechtvaardiging voor overheidssteun gegeven, maar nog niet een plicht daartoe ontstaan. Er zijn immers tal van activiteiten die het particuliere belang te boven gaan en waarvan nochtans niet zonder meer wordt aangenomen dat de overheid tot steun verplicht is. Dit impliceert dat de vraag of partijen door de overheid gesubsidieerd moeten worden geen rechts- maar een beleidsvraag is. Daarbij moeten mede de voor- en nadelen van die subsidie voor ons politieke systeem worden vastgesteld en tegen elkaar worden afgewogen.

Er van uitgaande dat aannemelijk gemaakt kan worden dat partijen zonder overheidssteun niet meer in staat zijn hun publieke functies te vervullen, betekent subsidie het behoud van het verschijnsel politieke partij zoals wij dat nu kennen.

Degene die van oordeel is dat de politieke partijen zich nu reeds tot staatsorganen hebben geëvolueerd en in laatste instantie werken als klasseorganen van behoudend karakter,²⁸ zal aan het op de been houden van dergelijke partijen weinig of geheel geen waarde toekennen.

Mijns inziens echter zijn politieke partijen momenteel onmisbaar met name als instrument — zij het niet het enige — om de invloed van de bevolking

²⁷ Als partijen niet worden opgevat als een onderdeel van de staatsorganisatie kunnen ze worden gezien óf als een onderdeel van de maatschappij, óf als instellingen die tussen staat en maatschappij instaan. Zie voor de laatste opvatting W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen, 1964, blz. 11.

²⁸ Vgl. J. Agnoli, De transformatie van de democratie, Nijmegen 1971, blz. 36, 97

op het totale overheidsbeleid tot gelding te brengen, en als middel om de verschillende deelbelangen in één geïntegreerde beleidsvisie te vertalen.²⁹ Onder die omstandigheden lijkt het minder juist dat slechts een zeer klein gedeelte van de bevolking de partijen financieel in staat stelt hun taken te vervullen.

Springt het voordeel van overheidssubsidie voor politieke partijen derhalve in het oog, er zijn — zoals bleek — ook zwaarwegende bezwaren tegen aan te voeren. Enkele daarvan hebben betrekking op de vorm waarin de subsidie wordt verleend en de daarbij gehanteerde verdeelsleutel. Ik kom op die vorm-bezwaren nog terug.

Kern in de contra-argumentatie lijkt me de vrees dat door de subsidie de politieke partijen teveel in de sfeer van de staat worden getrokken. De partijen zullen van de overheid (althans van de parlementsmeerderheid die over het subsidiebedrag moet beslissen) afhankelijk worden; de vrije politieke meningsvorming wordt aangetast en de kiezers zien de partijen als een verlengstuk van de overheid.

Voor wat betreft de gevreesde feitelijke afhankelijkheid meen ik dat daartegen in een subsidieregeling voldoende waarborgen kunnen worden opgenomen. Daartoe kunnen dienen een in de wet vast te leggen objectieve verdeelsleutel, toezicht door onafhankelijke instanties, een verbod tot het stellen van voorwaarden aangaande de politieke opstelling van de partijen en dergelijke. Niet vol te houden valt dat als gevolg van overheidssubsidie van politieke partijen op zichzelf reeds het proces van menings- en wilsvorming van het volk zich in plaats van 'vom Volk zu den Staatsorganen', 'von Staatsorganen zum Volk hin vollzieht',³⁰ of dat de onafhankelijkheid van de partijen voor wat betreft hun politieke stellingname per definitie door directe overheidssubsidie wordt aangetast.

Minder voorspel- en beheersbaar is het psychologisch effect van de overheidssubsidie op de burger. De omstandigheid dat zeer veel instellingen die overheidssubsidie ontvangen vrij blijken te zijn in het uitstippelen en uitvoeren van hun beleid, zal een mogelijk ontstaan wantrouwen kunnen sussen. Niet vergeten mag echter worden dat het hier betreft politieke partijen, d.w.z. instellingen die hun bestaansgrond vinden in het beïnvloeden, soms vormen van het overheidsbeleid. De gedachte dat partijen en overheid één pot nat zijn en dat deze samen er vooral op uit zijn de macht in

²⁹ Dat politieke partijen genoemde functies niet altijd naar behoren vervullen, is mij niet onbekend. Het verdwijnen van de politieke partijen lijkt echter slechts dan aanvaardbaar indien kan worden aangetoond dat andere instrumenten genoemde functies tenminste in dezelfde mate kunnen vervullen.

³⁰ BVerfGE 20, blz. 119 e.v.

de staat in handen te houden — bv. ter bescherming slechts van de belangen van de bourgeoisie en van het kapitalisme —, kan door overheidssubsidie worden gewekt of versterkt. Het eventueel door de overheidssubsidie gevoelde wantrouwen tegen politieke partijen kan worden bestreden door voorlichting en — effectiever — door in de praktijk van onafhankelijkheid jegens de overheid blijf te geven. Of er dan nog wantrouwen in de partijen overblijft en zo ja, in welke mate dit veroorzaakt wordt door het verlenen van subsidie, blijft moeilijk te zeggen. Het lijkt echter verstandig met genoemde psychologische factoren rekening te houden.

Tenslotte de stelling dat overheidssubsidie zich niet zou verdragen met het privaatrechtelijk karakter van de politieke partij en deze los zou maken van haar maatschappelijke wortels. Hierbij past eerst de aantekening dat weliswaar wat de rechtsvorm betreft een politieke partij als een privaatrechtelijke instelling kan worden beschouwd, maar dat wanneer men let op de taak en functie van de partij zij stellig publiekrechtelijke trekken vertoont.³¹ Maar ook indien men zou staande houden dat aan partijen een zuiver privaatrechtelijke status toekomt, kan daar niet dwingend uit worden afgeleid dat overheidssubsidie taboe behoort te zijn.

De grond voor de subsidieverlening is immers niet gelegen in de status van de begunstigde instelling, maar in de overweging dat de door de instelling verrichte arbeid werk is 'dat verricht moet worden en dus boven haar eigen belang of willekeur uitgaat'.³² Door de subsidie wordt de instelling niet zetbaas van de overheid maar vrij gemaakt van geldnood om zich naar eigen wezen en roeping te ontplooiën, waartoe die instelling door het accepteren van de subsidie zich zelfs verplicht.³³

De vrees dat de gesubsidieerde partij nog verder dan nu reeds het geval is los wordt gemaakt van de maatschappij waarin ze geworteld heet te zijn, lijkt reëel. Bedacht moet echter worden, dat geen partij zich kan veroorloven de band met de leden c.q. kiezers te laten verslappen. Dat betekent immers vrij zeker, althans in ons kiesstelsel, vermindering van het aantal zetels en derhalve ook van de subsidie. Er is immers geen redelijke verdeelsleutel denkbaar waarin niet het aantal kamerzetels een beslissende rol speelt. Bovendien kan door de subsidie te koppelen aan de bijdragen die de partij zelf moet opbrengen dit effect worden tegengegaan. Dit brengt ons bij die bezwaren die vooral zijn gericht tegen bepaalde vormen van subsidie (verdeelsleutel).

³¹ Vgl. mijn Vragen van partijrecht, Alphen aan den Rijn, 1968, blz. 14.

³² R. A. V. Baron van Haersolte, preadvies VAR 1961, blz. 14.

³³ Van Haersolte, a.w., blz. 15.