

OPINI
E
inzake
subsidi
ëring
van
. . .

Inleiding

1. De Brabantse Partij en de landelijke Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen (verder aangeduid als VPPG) hebben opdracht verstrekt aan prof. mr. A.Q.C. Tak van Bureau Bestuursjuridische Advisering B.V. tot het vervaardigen van een opinie over de grondwettigheid van de Wet subsidiëring politieke partijen (verder aangeduid als WSPP) en de mogelijkheden tot procederen.

23-11-2009

Probleemverkenning

2. Op grond van de Wet subsidiëring politieke partijen (Wet van 17 mei 1999, houdende regeling van de subsidiëring van politieke partijen; de WSPP), artikel 2, wordt jaarlijks subsidie verstrekt aan politieke partijen die beschikken over ten minste 1.000 leden en die hebben deelgenomen aan de laatst gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal, met haar aanduiding boven de kandidatenlijst en aan de lijst waarvan daarbij een of meer zetels zijn toegekend.

3. Lokale en provinciale politieke partijen zijn niet in aanmerking genomen voor subsidie, omdat de Minister van Binnenlandse Zaken (verder: de Minister) eventuele ondersteuning van deze partijen niet ziet als een rijksverantwoordelijkheid.

4. De VPPG en de Brabantse Partij achten deze opvatting onjuist, en de regeling discriminerend, vooral ten aanzien van provinciale en lokale politieke partijen en groeperingen. Zij hebben dienaangaande verzocht om van *legal opinion* te dienen, en daarbij tevens de mogelijkheden aan te geven om in rechte tegen deze ongelijke behandeling op te komen.

Toepasselijke regelgeving

5. De Universele verklaring van de rechten van de mens, artikel 7, artikel 26 van het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Bupo-verdrag), en art. 2 Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESC-verdrag) verklaren dat allen voor de wet gelijk zijn, en zonder discriminatie aanspraak hebben op gelijke bescherming door de wet. In dit verband dient de wet volgens deze internationale verdragen discriminatie van welke aard ook te verbieden en een ieder gelijke en doelmatige bescherming te garanderen tegen discriminatie van welke aard ook. De verdragen garanderen aan een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of ander overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte, of andere status.

6. Problematische punten bij de Verklaring en dit zogeheten BUPO-verdrag zijn de al dan niet rechtstreekse werking van de diverse bepalingen, alsmede de bescherming van anderen dan natuurlijke personen, zoals rechtspersonen en groeperingen.

7. Artikel 20 van het Handvest grondrechten van de Europese unie verklaart eenieder gelijk voor de wet. Ingevolge artikel 21 is elke discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuigingen, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, verboden. Dit Handvest is van 7 december 2000, doch door Nederland is dit Protocol nog niet geratificeerd.

8. Wel geratificeerd is uiteraard het EG-Verdrag dat eveneens (in artikel 11 en 12) enkele bevoegdheden bevat ter bestrijding van discriminatie, die onder meer zijn uitgewerkt in het Twaalfde Protocol, dat in artikel 1 een algemeen verbod van discriminatie bevat op welke grond dan ook, zoals onder meer politieke of andere mening.

9. Ook door Nederland geratificeerd is het Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele

vrijheden (het EVRM of Verdrag van Rome). Dit verdrag bepaalt in artikel 14 dat het genot van de rechten en vrijheden die in dit verdrag zijn vermeld, moeten worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Ook bij dit verdrag spelen echter problemen van rechtstreekse werking en gelding voor andere dan natuurlijke personen, zoals rechtspersonen en groeperingen.

10. De Grondwet voert sinds 1983 als vlag in artikel 1 de bepaling dat allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke wijze dan ook, is niet toegestaan.

11. Geheel gewijd aan de bestrijding van discriminatie is de Algemene wet gelijke behandeling van 2 maart 1994. Hoewel zij geen uitwerking geeft van het gebod van gelijke behandeling ongeacht politieke gezindheid of anderszins duidelijke aanknopingspunten bevat voor bescherming van plaatselijke politieke partijen en groeperingen, heeft zij wel de intentie om gestalte te geven aan gelijke behandeling van personen, ongeacht hun godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat (Hoofdstuk 1).

12. De Algemene wet gelijke behandeling verdient vooral vermelding doordat zij het verschil tussen direct en indirect onderscheid definieert (art. 1), alsmede de belangrijke uitzondering formuleert die in de jurisprudentie, ook van internationale hoven, is geformuleerd: de z.g. objectieve rechtvaardiging: het verbod van onderscheid geldt niet ten aanzien van indirect onderscheid indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn (art. 2 lid 1).

13. Meer toegespitst op de afvaardiging van de kiezers in een vertegenwoordigend systeem met partijen en groeperingen vinden we het gelijkheidsdenken als fundament van de democratische rechtsstaat.

14. Zo heeft volgens artikel 21 Universele verklaring van de rechten van de mens een ieder het recht om deel te nemen aan het bestuur van zijn land, rechtstreeks of door middel van vrij gekozen

vertegenwoordigers. De wil van het volk moet de grondslag zijn van het gezag van de Regering. Deze wil moet tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen of volgens een procedure, die eveneens de vrijheid van de stemmen verzekert.

15. Voor de EG-onderdanen is van belang, dat in het kader van het burgerschap van de Unie iedere burger van de Unie die verblijf houdt in een Lid-Staat waarvan hij geen onderdaan is, actief en passief kiesrecht heeft bij gemeenteraadsverkiezingen in de Lid-Staat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Staat (artikel 19 lid 1 EG-Verdrag).

16. De Grondwet tenslotte erkent in artikel 4 het grondrecht van iedere Nederlander om gelijkelijk de leden van algemene vertegenwoordigende organen te verkiezen, alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.

Analyse

17. Subsidiëring van politieke partijen of partijsubsidiëring is een omstreden onderwerp, dat herhaaldelijk aan heroverweging onderhevig is geweest. Gewezen kan onder meer worden op de notitie Financiering politieke partijen van najaar 2000 (TK 2000-2001, 27 422, nr. 1), de Notitie herijking Wet subsidiëring politieke partijen van 23 april 2002 (TK 2001-2002, 27 422, nr. 6), de motie Dubbelboer c.s. (TK 2004-2005, 29 869, nr. 14), de daarop gevolgde wijziging van de Wet subsidiëring politieke partijen houdende verhoging van de subsidiebedragen, verbreding van de subsidiabele doelen en aanpassing van de subsidiegrondslag (TK 2004-2005, 29 869, nr. 16) en de nieuwe wetgeving rond de financiering van politieke partijen, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de positie van lokale politieke partijen (brief min. BZK van 12 juli 2007 aan Nederlandse Klokkenluiderspartij, kenmerk 2007-0000218628).

18. Het vigerende systeem komt grofweg neer op het volgende.

Subsidiëring moet berusten op een wettelijke grondslag (art. 4:23 lid 1 Awb). Zodanige wettelijke grondslag is voorzien in de Wet subsidiëring politieke partijen van 17 mei 1999, de WSPP.

19. In art. 2 lid 1 geeft deze wet de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden de bevoegdheid om subsidie te verstrekken aan, kort gezegd, politieke partijen die een zetel in de Tweede of Eerste Kamer hebben (*".... partij die aan de laatst gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer of Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft deelgenomen met haar aanduiding boven de kandidatenlijst en aan de lijst waarvan daarbij een of meer zetels zijn toegekend"*).

20. Blijkens de wetsgeschiedenis (TK 1998/99, 25 704, nr. 65c, p. 18) heeft de wetgever bewust afgezien van een bevoegdheid om ook lokale of regionale politieke partijen te subsidiëren. De Minister achtte dit geen taak voor de rijksoverheid, maar voor provincies of gemeenten.

21. Subsidie is in deze wet dus alleen voorzien voor landelijke politieke partijen, en dan nog enkel voor reeds zittende landelijke politieke partijen, of, zoals nog sterker door de Minister uitgedrukt: landelijke politieke partijen die reeds subsidie ontvangen. Een

gesloten kring derhalve.

22. Door een zeer gekunstelde regelstelling is middels artikel 4 WSPPP wel de mogelijkheid geopend van subsidiëring van de provinciale koepelorganisatie, de Onafhankelijke Senaats Fractie (OSF).

Soortgelijke mogelijkheid is evenwel onthouden aan de koepelorganisatie van de plaatselijke politieke groeperingen, de VPPG.

23. Samenvattend komt het wettelijke systeem derhalve hier op neer, dat wel voor subsidiëring in aanmerking komen de landelijke politieke partijen die reeds subsidie ontvangen, alsmede de provinciale koepelorganisatie, de OSF, doch niet:

- de zittende politieke partijen in het Europees parlement;
- de zich kandiderende politieke partijen in het Europees parlement;
- de zich nieuw kandiderende landelijke politieke partijen;
- de zittende provinciale politieke partijen;
- de zich kandiderende provinciale politieke partijen;
- de zittende lokale politieke partijen en groeperingen;
- de zich kandiderende lokale politieke partijen en groeperingen;
- de lokale koepelorganisatie, de VPPG.

24. Tegen dit systeem zijn bij herhaling van diverse zijden bezwaren aangevoerd.

Zo is in de motie Dubbelboer c.s. gesteld, dat lokale politieke partijen van groot belang zijn voor het goed functioneren van het democratisch bestel. Aangegeven is, dat politieke partijen voor werving, opleiding en begeleiding subsidie ontvangen en dat landelijk georganiseerde politieke partijen deze activiteiten voor hun lokale afdelingen faciliteren en hiervoor middelen kunnen aanwenden uit de landelijke subsidie. Landelijke koepels van plaatselijke politieke groeperingen kunnen hier geen aanspraak op maken.

25. Door het kabinet zijn allereerst praktische bezwaren aangevoerd tegen subsidiëring van lokale politieke partijen door het Rijk: de veelheid en daarmee samenhangende administratieve handelingen zouden leiden tot een verre van efficiënte uitvoering. De belangrijkste bezwaren zijn echter 'van meer principiële aard' genoemd. Gewezen wordt op de volgens het kabinet logische verhouding van gemeenten en provincies tot louter lokaal of provinciaal georganiseerde politieke partijen. De lokale autonomie en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en lokale overheden vragen volgens de Regering om een systeem waarin de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de subsidiëring van politieke partijen die vertegenwoordigd zijn in het parlement, en de verantwoordelijkheid

voor de lokale politieke partijen berust bij de gemeenten en de provincies. Bij de subsidiëring van politieke partijen op lokaal niveau is het aan gemeenten en provincies om daar desgewenst bij verordening invulling aan te geven. Denkbaar wordt genoemd dat daarbij een subsidiemogelijkheid wordt gegeven voor alle partijen die in de gemeenteraad of provinciale staten zijn vertegenwoordigd.

26. In het parlement zijn vraagtekens gesteld bij dit systeem. Met name door staatsrechtgeleerde prof. Dölle is in de Eerste Kamer op 28 juni 2005 de vraag gesteld waarom gemeentelijke en provinciale subsidiegevers mogen discrimineren tussen lokale en provinciale groeperingen enerzijds en landelijke politieke partijen anderzijds.

27. Het kabinet stelt hier tegenover, dat het gelijkheidsbeginsel er op zichzelf niet aan in de weg staat dat criteria worden gesteld voor subsidieverlening. Dergelijke criteria leiden er volgens het kabinet 'vanzelfsprekend' toe, dat sommige partijen wel en andere niet in aanmerking komen voor subsidiëring. Wel moeten de criteria objectief gerechtvaardigd zijn; een legitiem doel dienen, en passend en noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken.

28. Volgens het kabinet kan die rechtvaardiging gelegen zijn in het feit, dat de landelijke partij al gesubsidieerd wordt.

29. Daarom wordt ook geen gevolg gegeven aan de motie Dubbelboer c.s. om subsidie toe te kennen aan landelijke koepels van lokaal georganiseerde partijen.

30. Hiertoe wordt nog een tweede argument aangevoerd: subsidiëring dient te geschieden 'op gelijke voet': daarom zou niet – indirect – de eis mogen worden gesteld dat een partij zich bij een (bepaalde) koepelorganisatie heeft aangesloten.

31. Bij de behandeling van de begroting van BZK voor 2009 zijn een tweetal amendementen aangenomen die zien op de subsidiëring van politieke partijen.

32. Het eerste amendement (Bilder c.s., TK 2008/2009, 31 700 VII, nr. 19) beoogde middelen in te zetten via politieke partijen en hun scholingsinstituten voor 'toerusting' (met name scholing) van (kandidaat-)gemeenteraadsleden via een apart budget. Er moest een aparte subsidieregeling in het leven worden geroepen, op grond waarvan politieke partijen subsidies zouden kunnen aanvragen. Op die manier zouden ook lokale politieke partijen voor subsidie in aanmerking kunnen komen. Het budget zou worden verdeeld naar

rato van de raadszetels van alle politieke partijen die (tijdig) een aanvraag zouden hebben ingediend. De hoogte van het subsidiebedrag per partij zou dus afhankelijk zijn van het aantal partijen dat een beroep op de regeling doet.

33. Het tweede amendement (Heijnen c.s., TK 2008/2009, 31 700 VII, nr. 20) wilde middelen inzetten voor opkomstbevordering bij verkiezingen middels politieke partijen. De Minister heeft aanstonds te kennen gegeven deze middelen 'in te sluizen' in de systematiek van de Wet subsidiëring politieke partijen. In ieder geval voor de hier te bespreken situatie verandert dit dus niets, zodat aan dit amendement verder voorbij wordt gegaan.

Beoordeling

34. Het aldus geschetste rijksbeleid is uiterst tweeslachtig en innerlijk tegenstrijdig.

35. Vast staat, dat onderscheid wordt gemaakt tussen zittende landelijke politieke partijen en de provinciale koepelorganisatie OSF enerzijds, en de zittende Europese, provinciale en gemeentelijke politieke partijen, de (nog) niet zittende landelijke, Europese, provinciale en gemeentelijke politieke partijen en groeperingen, alsmede de lokale koepelpartij VPPG anderzijds.

36. Voor deze ongelijke behandeling zijn volgens nationale en internationale normen argumenten vereist dat dit objectief gerechtvaardigd zou zijn; een legitiem doel zou dienen, en passend en noodzakelijk zou zijn om dat doel te bereiken.

37. In de wettekst of de officiële toelichting zijn die argumenten evenwel niet te vinden.

38. Geen motiveringskracht kan daarbij worden toegekend aan de enkele door de Regering aangevoerde beweegreden, dat de zittende landelijke politieke partijen al gesubsidieerd worden. Het is immers juist de klacht, dat dit onderscheid wordt aangebracht.

39. Evenmin is het enkele feit, dat de wet een bepaalde regeling inhoudt op zich een deugdelijke motivering dat de conform die wet gehanteerde criteria 'dus' objectief gerechtvaardigd zouden zijn; een legitiem doel dienen, en passend en noodzakelijk zijn om

dat doel te bereiken. Enkel dat zij abstract zijn, meer niet, kan uit het enkele feit van algemene regeling worden afgeleid.

40. In feite worden door de Regering uitsluitend pragmatische argumenten aangevoerd¹, die evenmin de bewering van een objectieve rechtvaardiging kunnen dragen.

41. Objectieve rechtvaardiging voor de fundamentele verschillen, die gevestigde landelijke politieke partijen evident bevoordelen boven nieuwkomers en provinciale en lokale partijen, wordt in feite helemaal niet gegeven.

42. Ook overigens valt niet in te zien, dat de ongelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is; een legitiem doel dient, en passend en noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

43. Daarbij geldt vooral dat grondwettelijk is gekozen voor regeling van het onderwerp bij organieke wetgeving. Regelgeving bij andere, bijzondere wetgeving, zoals de WSPP, kan daarmee in strijd worden geacht en een door de grondwetgever niet bedoeld effect van algemene beperking van het grondrecht op gelijke democratische verkiezingen inhouden.

44. Reële risico's als door de Regering bij subsidiëring van andere dan zittende landelijke politieke partijen worden gevreesd, worden reeds ondervangen door de wettelijke eisen die in de Kieswet als organieke wet worden gesteld om als partij aan de verkiezingen deel te kunnen nemen.

45. Om daarnaast nog bij bijzondere wet, de WSPP, met in feite een nog veel zwaardere beperking van de gelijkwaardige kiesbaarheid te komen, is in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het grondwettelijk verbod van algemene beperkingen van grondrechten. Voorts holt dit in ernstige mate ook het internationaal als fundamenteel geziene beginsel van vrije verkiezingen voor een democratische rechtsstaat uit. Een fundamenteel beginsel zoals dat tot uitdrukking komt in artikel 21 Universele verklaring van de rechten van de mens.

46. Bovendien staat het subsidiesysteem dat aldus bij bijzondere wet is gecreëerd, op gespannen voet met de grondwettelijke gedachte dat regelgeving van provinciale en gemeentelijke organisatie in organieke wetgeving dient te

¹ Waarbij landelijke concentratie van regeling door het Rijk merkwaardigerwijs plotsklaps in strijd wordt bevonden met efficiency!

geschieden, zoals op zwaarwegende gronden wordt bedoeld in artikel 132 Grondwet (*'De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen'*). Het is in strijd met deze gedachte, om de subsidiëring van provinciale en plaatselijke politieke partijen en groeperingen, die van vitaal belang is voor de mogelijkheden van de democratische inrichting van deze decentrale overheidslichamen, naar eigen inzicht door ieder van deze overheden zelf te doen geschieden. Het gevaar van nog grotere bevoorrechtiging van zittende politieke partijen en groeperingen dan landelijk reeds het geval is, is dan uiteraard nog aanmerkelijk groter.

47. Eenzelfde lot treft de benadering van de Rijksoverheid dat een gemeente een eigen verordening zou kunnen ontwerpen ter subsidiëring van lokale politieke partijen. Subsidiëring van lokale politieke partijen door provincies of gemeenten zou volgens de Minister dus een basis kunnen krijgen in autonome provinciale of gemeentelijke verordeningen.

48. Dit onverwachte respect voor de lokale autonomie, herhaald in de brief van 12 juli 2007, oogt verdacht.

49. Bij overlaten van regeling van subsidiëring aan lokale politieke partijen en groeperingen is uiteraard de dreiging van divergerende gemeentelijke verordeningen zeer reëel. Niet goed valt in te zien, welke objectieve criteria echter een verschil in subsidiëringssystemen zouden kunnen rechtvaardigen tussen gemeente A en gemeente B, en waarom dus een algemene regeling niet de voorkeur zou verdienen (zoals de Gemeentewet zelf als organieke wet algemene regelingen bevat voor gemeentelijke aangelegenheden die voorheen ook tot de autonome bevoegdheden werden gerekend, doch die in een gedecentraliseerde eenheidsstaat geen onderlinge verschillen rechtvaardigen).

50. Het moet bovendien zeer de vraag heten, in hoeverre het Rijk systemen zou laten passeren die zouden afwijken van het vigerende landelijke model voor het Rijk (die daarmee immers dit model indirect te kijk zouden stellen en gerechtvaardigde vragen zouden oproepen naar de redenen van de afwijking).

51. Gedacht kan daarbij met name worden aan systemen waarbij ook partijen zouden worden gesubsidieerd, die (nog) niet in de raad zijn vertegenwoordigd. Indien de gemeenten daartoe zouden besluiten, zouden zij ernstig rekening dienen te houden met de mogelijkheid van spontane vernietiging door de Kroon wegens strijd met het rijksbelang (art. 268 e.v. Gem.w.). Dit is immers een zelfs

voor autonome aangelegenheden in ons land nog altijd mogelijke² en zelfs te verwachten³ reactie bij het niet volgen van lijnen uit Den Haag.

52. Anderzijds zou een verordening die zich wel conformeert aan het landelijke systeem, hoogstens iets extra's opleveren voor de enkele reeds zittende lokale afdelingen van landelijke politieke partijen die reeds aan de zuigfles van hun landelijke politieke partij hangen. Zij zou daarmee delen in de kritiek van discriminatie, althans ongerechtvaardigde ongelijke behandeling, en inbreuk op het grondrecht van vrije en gelijkwaardige verkiezingen.

53. Aldus dient gesteld, dat onder het huidige Rijksbeleid voor de lagere rechtsgemeenschappen het zelfstandig (bij autonome verordening) regelen van de subsidieproblematiek van lokale politieke partijen geen reële optie mag heten.

54. Principiëler evenwel is de reeds geduide spanning met de verdragsrechtelijke en grondwettelijke vormgeving van het fundamentele recht op gelijkwaardigheid bij verkiezingen en met de grondwettelijke waarborg van regelstelling in organieke wetgeving.

55. Concluderend moet worden gesteld, dat het systeem van subsidiëring in de Wet subsidiëring politieke partijen strijdig is met de grondrechten van de artikelen 1 en 4 Grondwet en soortgelijke regelingen in diverse verdragen, alsmede met het verbod van algemene beperkingen van grondrechten in de Grondwet van 1983. Ernstige twijfel bestaat voorts ten aanzien van de verenigbaarheid met organieke wetgeving.

56. Het vigerende systeem wordt niettemin gesteund door de Raad van State, zoals blijkt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 juni 2003, AB 2003, 368, m.nt. Verheij, en de uitspraak van 18 augustus 2006, JB 2006, 290 (VPPG/Minister van BZK).

57. De eerste uitspraak betrof een verzoek van de Vereniging van Plaatselijke Politieke Groeperingen te Oldenzaal om

² Ratificatie op dit punt van het Handvest Lokale Autonomie ontbreekt nog altijd.

³ Vgl. de recente vernietigingen in de kwesties Haarlemmermeer, Onderbanken, Provinciale Milieuverordening Limburg, en IJslandse Bank, enz.

buitenwettelijke⁴ subsidie, welk verzoek was afgewezen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

58. De WSPP was volgens alle betrokkenen hier niet van toepassing. Zeer bijzonder is dan ook de overweging van de Raad, dat het (dus ook buiten de WSPP!) niet in strijd is te achten met het gelijkheidsbeginsel dat landelijke politieke partijen wél, en lokale, niet-landelijk georganiseerde politieke partijen niet vanwege het Rijk worden gesubsidieerd. De ‘motivering’ dat die partijen niet in een gelijke positie verkeren, doet geen recht aan de contouren van het gelijkheidsbeginsel zoals dit zich ook in de Europese rechtspraak heeft ontwikkeld, laat staan aan de wettelijke, Grondwettelijke en Verdragsrechtelijke motiveringsplichten.

59. Uiterst zwak is ook de motivering vanuit het negatieve: *“er is overigens ook geen plaats voor het oordeel dat de minister zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aanvraag niet op een incidenteel geval betrekking had”*. Op deze boterzachte en volstrekt nietszeggende overweging wordt vervolgens de harde conclusie gebaseerd, dat de minister het verzoek *“derhalve terecht niet heeft ingewilligd”*.

60. Annotator Verheij acht het terecht, dat de niet toepasselijkheid van de WSPP op incidentele subsidies niet kan betekenen dat de wet kan worden genegeerd als dat zo uitkomt: ook als er geen wettelijke regeling geldt, maar wel een vast subsidiebeleid is, is een subsidie in afwijking van dit beleid niet incidenteel (ABR 18 dec. 2002, AB 2003, 147). Anders gezegd: alleen zittende landelijke politieke partijen kunnen ook aanspraak maken op incidentele subsidies, omdat uit de wettelijke regeling het beleid blijkt dat het Rijk niet zittende landelijke politieke partijen of lokale politieke partijen niet wenst te subsidiëren.

61. En in de uitspraak van 18 augustus 2006, JB 2006, 290 (VPPG/Minister van BZK) sauveerde de Raad van State ook de opvatting van de Minister dat de taakverdeling tussen landelijke en lokale overheden impliceert, dat ook aan koepels van lokaal georganiseerde partijen van rijkswege geen subsidie wordt verleend.

⁴ Gevraagd was om een projectsubsidie voor een reeks activiteiten in het jaar 2001. De Awb vereist geen wettelijke grondslag voor subsidies in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaar wordt verstrekt (art. 4:23 lid 3).

Procesmogelijkheden

62. Alle subsidieverzoeken van plaatselijke politieke groeperingen, zowel aan de Rijksoverheid als aan de lagere overheden, zijn voor zover bekend tot op heden even systematisch als onterecht afgewezen. Toch blijkt de twijfel aan de deugdelijkheid van het vigerende systeem duidelijk zelfs door de regering te worden gedeeld. Dit blijkt onder meer blijkt uit de brief van 12 juli 2007 aan de Nederlandse Klokkeluiderspartij, en uit de ontboezeming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de brief van 15 februari 2008 aan de VPPG, dat zij open staat voor een discussie met de VPPG en andere organisaties over de mogelijkheden voor een principiële andere financieringssysteem. Daarbij werd een spoedig bericht daarover in het vooruitzicht gesteld. Evenwel is aan dit aan beide geadresseerden aangekondigde voornemen tot op heden geen gevolg gegeven.

63. Integendeel werd, met een herhaling van de bekende en fundamenteel bestreden, opvattingen op 24 april 2008 ook het bezwaar van de VPPG tegen de afwijzing van haar subsidieaanvraag 'Samenwerking op niveau' afgewezen.

64. De geschetste situatie roept de gestelde vraag op naar mogelijkheden in rechte. (Afgezien wordt hier derhalve van meer algemene mogelijkheden als petitie, klachten, politieke en maatschappelijke actie e.d.).

65. Een afstraffing door de rechter van het ernstig ondemocratische en ongelijke systeem van subsidiëring van politieke partijen kan onder de Raad van State als in deze hoogste bestuursrechter in Nederland niet worden verwacht. Duidelijk blijkt, dat de Raad van State (ook hier) de Rijksoverheid wenst te steunen en niet wil weten van discriminatie of ongerechtvaardigde ongelijke behandeling. Dat de Minister zich hier even gaarne als onterecht op beroept, zoals in de beslissing op bezwaar bij de afwijzing van de aanvraag 'Samenwerking op niveau', behoeft wel geen betoog.

66. Ontegenzeggelijk meer gestalte wordt gegeven aan gelijkheidsbeginsel en democratie in de jurisprudentie van de Europese rechters. We zien dit zowel bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat belast is met de toepassing van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens en de politieke rechten (EHRM), als bij het Hof van Justitie van de EG (HvJEG), dat

als hoogste rechter waakt over het EG-recht.

67. Bij deze rechters spelen evenwel bijzondere, Europeesrechtelijke, regels van (in)directe werking, rechtsmacht en toegankelijkheid. Procederen met behulp van gespecialiseerde advocatuur is daarom een eerste vereiste.

68. Daarbij verdient tevens aandacht, dat de toegankelijkheid van rechtspersonen en het erkennen van een gelijke aanspraak van die rechtspersonen op grondrechten als van natuurlijke personen zeer beperkt zijn. Voorts kan in het algemeen pas worden geprocedeerd als alle nationale hulpmiddelen zijn uitgeput.

69. Om die reden lijkt het aanbeveling te verdienen dat eventuele procedures niet (alleen) door de VPPG worden gevoerd, maar (tevens) door natuurlijke personen, liefst burgers uit de Unie die niet uit Nederland afkomstig zijn, doch wel hier kiesrecht hebben voor de gemeenteraad.

70. Voorts lijkt het aanbeveling te verdienen dat zodanige Europeesrechtelijke procedures worden aangespannen naar aanleiding van concrete Europeesrechtelijke verkiezingen, omdat daarbij niet de eis geldt van het vooraf uitputten van alle nationale rechtsmiddelen, en niet de regeling in abstracto behoeft te worden aangevallen, doch indirect ter toetsing kan worden voorgelegd naar aanleiding van een concrete casus.

71. Als gezegd is dit evenwel het terrein van de Europeesrechtelijk gespecialiseerde advocatuur.

Meerssen, 12 november 2009

Prof. mr. A.Q.C. Tak