

**Lokale weerbare democratie:
een normatieve verkenning**

Mr. dr. Bastiaan Rijpkema
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Universiteit Leiden

In opdracht van het
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

13 augustus 2020

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteur. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Over de auteur

Mr. dr. Bastiaan Rijkema is als universitair hoofddocent verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden. Zijn meest recente boek is *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance* (Routledge, *Extremism & Democracy* 2018), de Engelstalige editie van zijn *Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie*, waarop hij in 2015 promoveerde aan de Universiteit Leiden. Andere recente publicaties zijn: *Militant Democracy – Political Science, Law and Philosophy* (co-redacteur, Springer 2018) en *De strijd om de democratie* (co-redacteur, Boom 2018). Hij is bestuurslid bij de Vereniging voor Wijsbegeerte van het Recht en editor bij het *Netherlands Journal of Legal Philosophy*. Rijkema is lid van de LISF-commissie van het LUF (subsidies voor onderzoek in het buitenland) en voorzitter van de jury van de Socrateswisselbeker (voor het beste Nederlandstalige filosofieboek van het jaar).

Inhoud

1. Inleiding	5
2. Situering van het onderzoek	9
3. Contouren van de lokale weerbare democratie	13
4. Analyse van de normatieve kaders in theorie en praktijk	23
5. Conclusies en aanbevelingen	41
Verantwoording	47
Literatuur	48
Jurisprudentie	54

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In internationaal beleid over, en onderzoek naar, de verdediging van de democratie en contraterorisme wordt de nadruk steeds meer gelegd op het lokale niveau.¹ Ook in Nederland is de lokale aanpak al geruime tijd een belangrijk uitgangspunt in beleid.² In het kader van de verdere versterking van de weerbaarheid van het lokale bestuur heeft de directie Democratie en Bestuur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) recent een drietal opdrachtonderzoeken laten verrichten naar de instrumenten en kaders van lokale democratiebescherming. De eerste twee werden verricht door het Verwey-Jonker Instituut en Bureau Beke en vormden inventarisaties van het instrumentarium van het lokaal bestuur: welke instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking als het gaat om democratiebescherming?³

Dit rapport is het resultaat van de derde onderzoeksopdracht en beoogt een eerste verkenning van mogelijke normatieve kaders voor de lokale weerbare democratie te zijn. Met normatief wordt hier dus bedoeld *normerend*. Beschikbare instrumenten ter verdediging van de democratie dienen herleidbaar te zijn tot een theoretisch fundament (de rechtvaardigingsgrond) – waarom is het ingrijpen gerechtvaardigd? –; de concrete inzet van die instrumenten wordt vervolgens weer genormeerd door datzelfde fundament.⁴ Dit onderzoek verkent de normatieve kaders voor de lokale weerbare democratie middels drie onderzoeksvragen:

1) welke normatieve kaders zijn beschikbaar voor het normeren van de lokale weerbare democratie?

¹ Julia Berczyk & Floris Vermeulen, 'Prevent Abroad: Militant Democracy, Right-Wing Extremism and the Prevention of Islamic Extremism in Berlin', p. 88-105 (88-89), in Christopher Baker-Beall, Charlotte Heath-Kelly & Lee Jarvis, *Counter-Radicalisation: Critical Perspectives*, Abingdon 2015.

² Zie bijvoorbeeld Sara Grunenbergh & Rita Schriemer, 'Respons op extremisme in de regio Rotterdam', p. 141-166 (142-143), in Jaap van Donselaar & Peter Rodrigues, *Monitor Racisme en Extremisme: achtste rapportage*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008 en het daarin besproken *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011* (Actieplan van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2007.

³ Menno Ezinga, Lisanne Drost, Marjolein Odekerken, Hans Boutellier & Jon Schilder, 'Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur', Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2019; Jos Kuppens, Joey Wolsink & Henk Ferwerda, 'Instrumenten tegen niet-straftbare problematische gedragingen', Arnhem: Bureau Beke 2019, aangeboden bij de Kamerbrief 'Weerbaar bestuur' van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zie: 'Kamerbrief over vergroten weerbaarheid openbaar bestuur', 18 oktober 2019, met alle onderliggende stukken, beschikbaar via: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/18/kamerbrief-over-vergroten-weerbaarheid-openbaar-bestuur>>.

⁴ Zie voor die benadering uitgebreid Bastiaan Rijpkema, *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*, London/New York: Routledge 2018 (Rijpkema 2018a) (eerdere Nederlandse editie: Bastiaan Rijpkema, *Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2015); het is ook wat moderne theorieën van weerbare democratie in algemene zin bindt: ze bieden een rechtvaardiging voor weerbare democratie, maar bekritisieren tegelijkertijd een te ruime uitleg van het concept, bijvoorbeeld als het gaat om het type maatregelen dat legitiem geacht kan worden: Anthoula Malkopoulou, 'Introduction: Militant Democracy and Its Critics', p. 1-12 (2), in: Anthoula Malkopoulou & Alexander Kirshner, *Militant Democracy and Its Critics: Populism, Parties and Extremism*. Edinburgh: Edinburgh University Press 2019, zie hierna ook §3.3.

2) hoe functioneren de huidige normatieve kaders?

3) brengt de lokale benadering van het vraagstuk van weerbare democratie eventueel nog ‘missende’ instrumenten in beeld die een verrijking zouden kunnen zijn van het bestaande lokale instrumentarium?

1.2 Opzet van dit onderzoek

In *hoofdstuk 2* wordt een korte bespreking gegeven van de relatie van het huidige onderzoek tot reeds verricht onderzoek vanuit, of in opdracht van, BZK naar weerbare democratie en aanverwante onderwerpen. Het huidige rapport sluit aan bij een aantal eerder geconstateerde onderzoeksbehoeften.

In *hoofdstuk 3* worden de contouren van de lokale weerbare democratie geschetst. Eerst wordt ingegaan op het lokale niveau als arena voor democratische zelfverdediging (§3.2). Is het lokale niveau een domein dat aandacht verdient als een (deels) afzonderlijke arena van democratieverdediging? In de literatuur worden hiervoor overtuigende en minder overtuigende argumenten gegeven. Ook is er aandacht voor de specifieke dynamiek van de lokale democratieverdediging: over wat voor vraagstukken hebben we het? In het tweede deel van het hoofdstuk worden de normatieve weerbare democratietheorieën onderzocht op hun aandacht voor het lokale niveau (§3.3). Na bestudering van de belangrijkste weerbare democratietheorieën vanaf het ontstaan van het concept in de jaren '30 van de vorige eeuw tot aan de modernere theorieën blijkt dat zij slechts in zeer geringe mate het lokale niveau verdisconteren.

Daarna wordt in *hoofdstuk 4* op basis van eerder onderzoek in *Weerbare democratie*⁵ geschetst wat een ‘menukaart’ van normatieve kaders genoemd zou kunnen worden (§4.2). De belangrijkste normatieve kaders uit de literatuur met de bijbehorende rechtvaardigingsgronden worden behandeld, maar er wordt geen keuze gemaakt – het is uitdrukkelijk de bedoeling om *mogelijkheden* te laten zien. De delen §3.3 en §4.2 vormen samen genomen een antwoord op de eerste onderzoeksvraag. In het resterende deel van het hoofdstuk wordt de blik gericht op het functioneren van de reeds door de overheid ontwikkelde normatieve kaders (§4.3), waarmee de tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord.

In *hoofdstuk 5* worden de lijnen uit het voorgaande samen genomen, uitmondend in enkele conclusies en aanbevelingen (voor beleid en onderzoek) ten aanzien van de lokale weerbare democratie. In dit deel is er ook aandacht voor ‘missende’ instrumenten in het instrumentarium, als antwoord op de derde onderzoeksvraag.

⁵ Rijpkema 2015/2018a.

1.3 Gehanteerde definities en beperkingen van het onderzoek

Gehanteerde definities

In dit hoofdstuk wordt het begrip *weerbare democratie* in principe begrepen als een verdediging (van overheidswege) tegen niet-gewelddadige, antidemocratische organisaties en partijen. Niettemin zullen naast niet-gewelddadige ook gewelddadige antidemocraten voorwerp van analyse zijn; ze delen immers dezelfde antidemocratische houding en zijn daarmee een uitdaging voor de lokale democratie.⁶

Dat brengt ook het concept *contraterrorisme* in beeld. Contraterrorisme kent een samenloop met *weerbare democratie*: ze richten zich deels op dezelfde uitdagers van de democratie, maar bij contraterrorisme speelt in principe geweld altijd een rol. Niettemin zullen dus ook contraterrorismestudies betrokken worden in het navolgende – en omgekeerd is deze studie naar weerbare democratie op punten ook relevant voor contraterrorisme.⁷ Onder *politiek extremisme* zal in dit rapport worden verstaan: de afwijzing van de democratie (denk aan kiesrecht, periodieke verkiezingen, vrije meningsuiting) en/of de bereidheid om geweld te gebruiken voor politieke doelen.⁸

Tot slot zullen ‘het lokale’, ‘lokale democratie’ en ‘het lokale niveau’ gebruikt worden om alle niveaus van *sub-nationale* democratie aan te duiden, waarbij in de Nederlandse context steeds primair gedacht is aan de gemeenten.

Beperkingen

Het huidige onderzoek is uitdrukkelijk een normatieve *verkenning* van de lokale weerbare democratie. Het concept lokale weerbare democratie is, in weerwil van de aandacht voor ‘het lokale’ in beleid, nog weinig uitgewerkt in de normatieve weerbare democratietheorie. Dit onderzoek is dan ook vooral een eerste aanzet tot normatieve theorievorming. Dat leidt tot in

⁶ Zo ook Rijpkema 2015, p. 15.

⁷ In algemene zin is de weerbare democratie op minstens twee manieren relevant voor contraterrorisme. Ten eerste bewijstechnisch: bij gewelddadige partijen kunnen de gewelddaden vaak maar moeizaam helder gelinkt worden aan de partij zelf (Rijpkema 2015, p. 15). Denk bijvoorbeeld aan de Duitse extreemrechtse *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD), waarvan verscheidende leden en lokale politici betrokken waren bij geweld, maar het Duitse Federale Constitutionele Hof in 2017 toch meende de partij niet te kunnen kwalificeren als een organisatie waarin het gebruik van geweld of het begaan van andere strafbare feiten onderdeel van de politieke strategie is (Bundesverfassungsgericht, 17 januari 2017, 2 BvB 1/13 (NPD II), §955), zie uitgebreid: Angela Bourne, *Democratic Dilemmas: Why Democracies Ban Political Parties*, London/New York: Routledge 2018, p. 131-137 en Uwe Backes, ‘Banning Political Parties in a Democratic Constitutional State: the Second NPD Ban Proceedings in a Comparative Perspective’, *Patterns of Prejudice* 2019, vol. 53 nr. 2, p. 136-151 (144 en 147-148), hetzelfde vraagstuk speelde in eerdere procedures, zie: Gur Bligh, ‘Defending Democracy: A New Understanding of the Party-Banning Phenomenon’, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2013, vol. 46 nr. 5, p. 1321-1379 (1348-1349 en noot 163). Ten tweede kunnen niet-gewelddadige, maar wel antidemocratische organisaties een voorstadium vormen in de ontwikkeling of radicalisering naar gewelddadig verzet tegen de democratie door individuen of de organisatie als geheel. Dit voorstadium verdient uit dien hoofde dan ook aandacht van contraterrorisme.

⁸ Zie over (het gebrek aan een heldere) definitie van politiek extremisme: Astrid Bötticher, ‘Towards Academic Consensus Definitions of Radicalism and Extremism’, *Perspectives on Terrorism*, vol. 11, nr. 4, 2017, p. 73–77 (met name p. 75 voor de hier gekozen elementen).

ieder geval een aantal beperkingen. De eerste is te vinden in de verhouding tot de genoemde onderzoeken van het Verwey-Jonker Instituut en Bureau Beke (zie §1.1 hierboven). De besproken normatieve kaders worden niet uitdrukkelijk betrokken op de daar geïnventariseerde instrumenten, behalve dan in de suggestie van een nieuw instrument in hoofdstuk 5. Het betrekken van de normatieve analyse op dat instrumentarium, dan wel op andere toekomstige instrumenten, is een volgende stap – dit onderzoek biedt daartoe wel de handvatten. Ook de ‘menukaart’ van normatieve kaders in hoofdstuk 4 (§4.2) kent een nadrukkelijke beperking: deze worden weergegeven op basis van reeds gedaan onderzoek in *Weerbare democratie* en steeds onder verwijzing naar die studie. Eventuele ontwikkelingen in afzonderlijke normatieve theorieën van weerbare democratie nadien konden niet meegenomen worden binnen het bestek van dit onderzoek.

Daarnaast is het belangrijk op te merken dat de inzet van het onderzoek expliciet is om de traditie van denken over weerbare democratie te analyseren op ‘het lokale’ en dit denken daarmee ‘hanteerbaar’ te maken voor overheidsbeleid en wetgeving. Uiteraard zijn er andere theorieën relevant voor democratie en contraterrorisme, maar die zijn hier – in principe – niet het voorwerp van studie. Het verkennende karakter betekent ook dat een aantal relevante (juridische) leerstukken, zoals de onder- en bovengrens van de gemeentebevoegdheid, buiten beschouwing moesten worden gelaten.

Tot slot: de auteur van dit rapport is niet alleen onderzoeker op het gebied van de normatieve weerbare democratietheorie in het algemeen, maar ook *zelf* auteur van een specifieke normatieve weerbare democratietheorie. Het weglaten van deze eigen theorie zou kunstmatig zijn, daar het internationaal een van de recente moderne theorieën van weerbare democratie is – zoveel zijn er niet –; het zou het beeld incompleet maken. Daarbij is het doel van het onderhavige onderzoek, voor zover het ziet op de verschillende bestaande normatieve democratietheorieën, ook niet om een specifieke theorie te verdedigen, maar juist om ze als ‘menukaart’ te presenteren en analyseren (zie de opzet onder §1.2). De lezer kan ervan uitgaan dat de auteur van het rapport dat u voorligt getracht heeft ook zijn eigen theorie zo neutraal mogelijk te presenteren (én zichzelf daarin niet te sparen, zie het slot van §3.3.) – of dat gelukt is, is aan u.

Hoofdstuk 2

Situering van het onderzoek

2.1 Inleiding

Het onderwerp weerbare democratie belandde in 2006 op de politieke agenda na een stevig debat over uitspraken van de toenmalige Minister van Justitie Piet-Hein Donner over de vraag of het mogelijk is, dan wel zou moeten zijn, om, *als* er een meerderheid voor is, ‘de sharia’ in te voeren.⁹ Hoewel die vraagstelling een hoog hypothetisch en monolithisch karakter had (wat is immers *de sharia*?),¹⁰ leidde het wel tot de algemenere en zinvollere vraag hoe het staat met de bescherming van de Nederlandse democratische rechtsstaat tegen antidemocratische en antirechtsstatelijke dreigingen in brede zin. De notities en rapportages die dit opgeleverd heeft worden hieronder beknopt weergegeven en besproken (§2.2). Daarna wordt het huidige onderzoek binnen die literatuur gesitueerd (§2.3).

2.2 Eerder onderzoek

- Start van de huidige discussie: rapport Wytze van der Woude, *Democratische waarborgen*, Deventer: Kluwer 2009, op basis van de motie-Van Miltenburg (2006) naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer over de ‘sharia-uitspraken’ van Minister van Justitie Piet-Hein Donner.¹¹

Het rapport biedt een inventarisatie van de juridische verdedigingsmechanismen die kunnen voorkomen dat – op nationaal niveau – de democratie in Nederland wordt ‘afgeschaft’ of in ernstige mate aangetast wordt. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar passieve ‘hordes’, zoals de zware wijzigingsprocedure van de Grondwet, en minder naar actieve instrumenten om te interveniëren. Wel is er aandacht voor het partijverbod, waarbij geconstateerd wordt dat de helderheid van het wettelijk kader op dit punt te wensen overlaat: op welke gronden kan een politieke partij (of een ‘gewone’ organisatie; het huidige art. 2:20 BW ziet immers op beide) *precies* verboden worden?¹² Een zorg die al langer bestaat en ook in de jaren dertig (op basis van niet significant andere wetgeving) al werd geuit.¹³

⁹ Voor de conclusie van het debat, zie ‘Kamer aanvaardt uitleg Donner over sharia’, *Trouw* (online), 14 september 2006.

¹⁰ Zie op dit punt ook Rijpkema 2015, p. 171.

¹¹ Wytze van der Woude, *Democratische waarborgen*, Deventer: Kluwer 2009, p. 9.

¹² Van der Woude 2009, p. 20-23.

¹³ Zie Rijpkema 2015, p. 52-60; overzicht van de juridische discussie in Gelijk Molier & Bastiaan Rijpkema, ‘Naar een afzonderlijke wettelijke bepaling inzake het partijverbod’, *Nederlands Juristenblad* 2017, p. 662-664.

- Hervatting discussie met *Notitie antidemocratische groeperingen*,¹⁴ na het aanhouden van de motie-Heerma (2014),¹⁵ waarin de regering gevraagd wordt met voorstellen te komen om groeperingen te kunnen verbieden die de Nederlandse democratische rechtsorde bedreigen.

De focus van deze notitie – een brief van de ministers Plasterk (Binnenlandse Zaken en Werkgelegenheid) en Asscher (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) – ligt wederom vooral op het nationale niveau en daarbij ook vooral op een specifiek instrument: het organisatieverbod (en daarmee dus ook het partijverbod). De conclusie (en het kabinetsstandpunt) was, kort gezegd: deels in weerwil van het rapport-Van der Woude (zie hierboven) – geen behoefte is aan (extra) duidelijkheid rondom het organisatieverbod. De regeling kan zo blijven; het instrumentarium is op orde.¹⁶ Wel meldt de *Notitie* dat er ten aanzien van een specifiek onderdeel, het gevaarcriterium bij de inzet van het partijverbod (*wanneer is ingrijpen ter bescherming van de democratische rechtsorde gerechtvaardigd?*), zoals gehanteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, extra onderzoek nodig kan zijn. Aangegeven wordt dat de regering die opdracht zal verstrekken indien de aangehouden motie-Heerma door de Kamer aangenomen wordt.

- Verbreding discussie in Roel de Lange, Nick Efthymiou en Frank van Tienen, *Risico's voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*,¹⁷ op basis van de toezegging van de regering, indien de motie-Heerma aangenomen werd (wat bij de hernieuwde indiening het geval was).¹⁸

In dit rapport wordt ingegaan op de vraag hoe vijf verschillende landen (Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) omgaan met het gevaarcriterium van het EHRM; in niet-juridische termen: wanneer achten deze landen de grens van democratische tolerantie bereikt, en kan er ingegrepen worden tegen antidemocratische groeperingen?¹⁹ Het rapport werpt het net echter iets wijder uit en komt ook tot een schets van de staat van de 'weerbare democratie' in de vijf onderzochte landen. Het levert daarmee een

¹⁴ *Notitie antidemocratische groeperingen* (Beleidsnota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), *Kamerstukken II* 2014/2015, 29 279, 226, p. 1-20.

¹⁵ Motie (Heerma c.s.) bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2015, *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 000 XV, 21.

¹⁶ *Notitie antidemocratische groeperingen*, p. 19.

¹⁷ Roel de Lange, Nick Efthymiou & Frank van Tienen, *Risico's voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaarcriterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten* (Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2016 (aangeboden aan de Tweede Kamer op 29 maart 2017).

¹⁸ De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 4.

¹⁹ De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 5.

aanvulling op reeds bestaande landenstudies over weerbare democratie.²⁰ Ten aanzien van Duitsland kon een belangrijke ontwikkeling niet meer meegenomen worden (daar het rapport al afgerond werd in 2016),²¹ te weten: de uitspraak van het Bundesverfassungsgericht (17 januari 2017) in de zaak van de extreemrechtse NPD (de NPD II-zaak),²² en de daaropvolgende introductie van een nieuw weerbare democratie-instrument in de Duitse Grondwet: het stopzetten van partijfinanciering²³ (het instrument wordt overigens al wel in algemene zin in het rapport genoemd).²⁴

Het rapport is voorts voorzichtig ten aanzien van de juridische haalbaarheid van een partijverbod en ziet een aantal procedurele moeilijkheden, naast dat het ook niet bij de Nederlandse traditie zou passen.²⁵ Dat laatste argument is niet direct inzichtelijk, daar het partijverbod al geruime bestaat in Nederland en er van die mogelijkheid in het verleden ook al gebruikgemaakt is – meer zelfs dan in Duitsland: drie of vier naoorlogse partijverboden in Nederland, afhankelijk van de definitie, versus twee partijverboden in Duitsland; met bovendien het eerste partijverbod in Nederland al in 1894, van de Sociaal-Democratische Bond.²⁶

Als alternatief voor partijverboden wijst het onderzoek voorzichtig in de richting van andere, minder vergaande middelen, zoals ‘het gewone strafrecht en verenigingsrecht’ en ‘maatregelen in de sfeer van de partijfinanciering.’²⁷ Het rapport stelt bovendien dat aanvullend onderzoek mogelijk is ten aanzien van specifieke mogelijke toevoegingen aan het reeds brede instrumentarium ter verdediging tegen terreurdreigingen.²⁸ Ook geeft het rapport expliciet aan dat de

²⁰ Zie vooral Markus Thiel (red.), *The ‘Militant Democracy’ Principle in Modern Democracies*, Farnham: Ashgate 2009, maar ook Svetlana Tyulkina, *Militant Democracy: Undemocratic Political Parties and Beyond*, London/New York: Routledge 2015; een traditie die een begin heeft in Karl Loewenstein, ‘Militant Democracy and Fundamental Rights, I’, *American Political Science Review* 1937, vol. 31, nr. 3, p. 417-432 (Loewenstein 1937a); Karl Loewenstein, ‘Militant Democracy and Fundamental Rights, II’, *American Political Science Review* 1937, vol. 31 nr. 4, p. 638-658 (Loewenstein 1937b); Karl Loewenstein, ‘Legislative Control of Political Extremism in European Democracies I’, *Columbia Law Review* 1938, vol. 38 nr. 4, p. 591-622 (Loewenstein 1938a); Karl Loewenstein, ‘Legislative Control of Political Extremism in European Democracies II’, *Columbia Law Review* 1938, vol. 38 nr. 5, p. 725-774 (Loewenstein 1938b).

²¹ De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 3.

²² BVerfG *NPD II*, zie: Afshin Ellian, Gelijk Molier & Bastiaan Rijpkema, ‘Weerbare democratie en het probleem van timing: de zaak tegen de NPD’, *Nederlands Juristenblad* 2017, vol. 92 no. 24, p. 1650-1660.

²³ Zie daarover: Gelijk Molier & Bastiaan Rijpkema, ‘Germany’s New Militant Democracy Regime: National Democratic Party II and the German Federal Constitutional Court’s “Potentiality” Criterion for Party Bans’, *European Constitutional Law Review* 2018, vol. 14 no. 2, p. 394-409.

²⁴ De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 143.

²⁵ De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 142.

²⁶ Angela Bourne, ‘Militant Democracy and the Banning of Political Parties in Democratic States: Why Some Do and Some Don’t’, p. 23-46 (26-28), in: Afshin Ellian & Bastiaan Rijpkema (red.), *Militant Democracy: Political Science, Law and Philosophy*, Cham: Springer 2018; *Notitie antidemocratische groeperingen*, p. 12. Het beeld van de vergelijking Nederland/Duitsland wordt uiteraard anders als ook verenigingen in de vergelijking worden betrokken; zie bijvoorbeeld alleen al de lijst met in Duitsland verboden verenigingen (bijgewerkt tot januari 2020) bij de *Verfassungsschutz*, beschikbaar via: <<https://www.verfassungsschutz.de/de/arbeitsfelder/af-rechtsextremismus/verbodene-organisationen-rechtsextremismus>>, bovendien werd de NSB in Nederland nog *in* de oorlog verboden, in 1944 (zie: *Notitie antidemocratische groeperingen*, p. 12).

²⁷ De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 143.

²⁸ De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 143, zie daarover ook in algemene zin: Rijpkema 2015, p. 108-116.

effectiviteit en kosten van eventueel in te zetten instrumenten geen onderdeel hebben uitgemaakt van het onderzoek, dat in de eerste plaats een ‘*juridische* verkenning’ was.²⁹

2.3 Situering binnen het bestaande onderzoek

De voorliggende verkenning bouwt deels voort op de hierboven beschreven notitie en onderzoeken die werden gedaan in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.³⁰ Deze normatieve analyse, waarin ook de effectiviteit en kosten (breed opgevat, als ‘democratische kosten’ van rechtenbeperkingen) een rol spelen (zie §4.2 hieronder), zet een voorzichtige stap ten aanzien van de in het rapport van De Lange e.a. geconstateerde onderzoeksbehoefte. Daarnaast voegt het een nieuw perspectief toe aan het reeds gedane onderzoek door de focus op de *lokale* weerbare democratie. Ook verricht het huidige onderzoek ‘integratief’ werk door bij de bestudering van de normatieve kaders voor de lokale weerbare democratie ook een aantal relevante ontwikkelingen op dit onderwerp, zoals het nieuwe voorstel-Dekker voor de wijziging van art. 2:20 BW (december 2019), mee te nemen in de analyse (zie §4.3 hieronder).

²⁹ De Lange, Efthymiou & Van Tienen 2016, p. 141 (cursivering in het origineel).

³⁰ Er is ook een verband met het (veel bredere) eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel (*Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* Amsterdam: Boom 2018), waarin het parlementair stelsel voorwerp van studie was, maar er ook specifiek geadviseerd werd over de partijverbodsregeling (zie p. 220-229 in het rapport en hieronder §4.3.2).

Hoofdstuk 3

Contouren van de lokale weerbare democratie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk onderzoekt in hoeverre normatieve theorieën van weerbare democratie aandacht hebben voor ‘het lokale’. Daartoe wordt eerst besproken wat de redenen zijn om tot een concept van lokale weerbare democratie te komen; in de literatuur zijn overtuigende, maar ook minder overtuigende redenen te vinden (§3.2). Vervolgens wordt onderzocht hoe de weerbare democratie-traditie ‘het lokale’ heeft verdisconteerd, vanaf haar conceptie in de jaren dertig tot aan de modernere theorieën (§3.3).

3.2 De relevantie van ‘het lokale’ voor weerbare democratie

De lokale democratie bevindt zich in de frontlinie als het aankomt op democratische zelfverdediging. Ten eerste komen lokale overheden en politici snel, en soms als eerste, in aanraking met politiek extremisme. Neem de situatie in Duitsland. Daar waren in de eerste 9 maanden van 2016 alleen al 800 aanvallen op politici: bedreigingen, brandstichtingen, maar ook 18 directe, fysieke aanvallen. Het grootste deel daarvan kwam uit het rechts-extreme milieu en speelde tijdens de vluchtelingen crisis. En belangrijker: vooral lokale politici lijken het slachtoffer te zijn van politiek geweld.³¹

In dat rechts-extremisme speelt de, voornamelijk in Oost-Duitsland actieve,³² *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) een katalysator-rol.³³ In 2015 droegen anti-vluchtelingenprotesten van deze relatief kleine extreemrechtse partij (zo’n 4500 leden in 2018)³⁴ bij aan het aftreden van een (*ebrenamtliche*) burgemeester in Tröglitz.³⁵ De burgemeester zag het als de enige optie om zijn gezin te beschermen toen de NPD aankondigde ook voor zijn huis te gaan demonstreren en de autoriteiten die demonstratie toestonden.³⁶ Voor een aanslag op een geplande vluchtelingenopvang in 2015 werd een NPD-politicus uiteindelijk veroordeeld tot een gevangenisstraf van 9 jaar.³⁷ Eerder bleken er bovendien tenminste *enkele* links van de NPD met de in 2011 ontdekte extreemrechtse terreurgroep *Nationaalsozialistische Untergrund* (NSU) te zijn; zo werd een regionale NPD-bestuurder gearresteerd voor het leveren van wapens aan de NSU.³⁸ En

³¹ Wolfgang Dick, ‘Gewalt gegen Politiker’, *Deutsche Welle* (online), 27 juni 2016.

³² Antonis Ellinas, *Organizing Against Democracy: The Local Organizational Development of Far Right Parties in Greece and Europe*, Cambridge: Cambridge University Press 2020, p. 200.

³³ Zie over het karakter van de partij: Molier & Rijkema 2018 en uitgebreid, specifiek ook over de links van de NPD met geweld: Bourne 2018, p. 128-137; Backes 2019, p. 147-148.

³⁴ Ellinas 2020, p. 200.

³⁵ Louise Osborne, ‘German village’s mayor quits over neo-Nazi protest permitted outside his home’, *The Guardian* (online), 9 maart 2015.

³⁶ Osborne 2015.

³⁷ ‘Neun Jahre Gefängnis wegen Brandstiftung’, *Der Tagesspiegel* (online), 2 oktober 2019.

³⁸ Bourne 2018, p. 131; Backes 2019, p. 147.

uit onderzoek bleek dat bijna een kwart van het extreemrechtse geweld in de Oost-Duitse deelstaat Saksen in de periode 2003-2006 in verband gebracht kon worden met de NPD.³⁹

Het lokale niveau, met name in Oost-Duitsland, wordt het meest getroffen door het rechtsextremisme van de NPD. Het moet wellicht dan ook in dat licht begrepen worden dat juist het meest 'regionale' orgaan, de Bondsraad – de vertegenwoordiging van deelstaten – na een op formele gronden mislukte verbodsprocedure in 2003,⁴⁰ bleef aandringen op een nieuwe NPD-verbodsaanvraag. Dit in weerwil van de Bondsregering en de Bondsdag, die ieder zelfstandig ook een verbodsaanvraag kunnen indienen,⁴¹ en de neerwaartse trend waar de NPD in terechtgekomen was.⁴² Deze nieuwe procedure mislukte overigens ook, in 2017, dit keer op inhoudelijke gronden: de partij bezat te weinig 'potentie' om haar (onder meer) antidemocratische doelen te bereiken.⁴³

In Nederland speelt dat vraagstuk ook, zij het minder heftig. Zo is de rechts-extreme scene niet zo groot als in Duitsland. Maar intimidatie in brede zin komt wel degelijk voor in de lokale politiek. In een enquête in een onderzoek van het Periklesinstituut uit 2016 meldt 26% van de raadsleden dat ze te maken hebben gehad met bijvoorbeeld bedreiging en agressie.⁴⁴ In de Monitor Integriteit en Veiligheid 2020 geeft 35% van de lokale politici (gemeenten, provincies en waterschappen) aan geweld of agressie te hebben ervaren.⁴⁵ Specifiek in het vluchtelingendebat in 2015 liepen de emoties hoog op in discussies over de locaties voor asielzoekerscentra. In Geldermalsen mondde rellen uit in een bestorming van een vergadering van de gemeenteraad.⁴⁶ Uit onderzoek naar deze hevige protesten, maar ook naar verzet in Bernheze en Steenbergen, blijkt dat politiek geweld in ieder geval de *potentie* heeft om het lokale democratische proces te verstoren. Naast de directe beïnvloeding van het stemgedrag (die slechts in beperkte mate lijkt voor te komen), draagt de intimidatie in de ogen van een substantieel aantal raadsleden bij aan een algemene verslechtering van het democratische besluitvormingsproces: het belemmert de 'informatie-uitwisseling' en 'gedegen en onafhankelijke oordeelsvorming'.⁴⁷

³⁹ Uwe Backes, Matthias Mletzko & Jan Stoye, *NPD-Wahlmobilisierung und politisch motivierte Gewalt*, Köln: Luchterhand 2010, p. 139: 'Gleiches gilt auch für die Kernfrage der Untersuchung – das Verhältnis NPD zu rechter Gewalt. Immerhin konnten in Sachsen bei fast einem Viertel der Fälle schwerer Gewalt mehr oder weniger starke Bezüge zur NPD hergestellt werden'; Backes 2019, p. 147-148.

⁴⁰ Bundesverfassungsgericht, 18 maart 2003, 2 BvB 1/01 (NPD I), §52, zie ook: Thilo Rensmann, 'Procedural Fairness in a Militant Democracy: The "Uprising of the Decent" Fails Before the Federal Constitutional Court', vol. 4 nr. 11, *German Law Journal* 2003, p. 1117-1136.

⁴¹ Zie art. 43 (1) *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* jo. art. 21 (2) *Grundgesetz*.

⁴² Backes 2019, p. 146-148.

⁴³ BVerfG *NPD II*, §585-586, zie over deze wending in de jurisprudentie van het BVerfG: Molier & Rijkema 2018.

⁴⁴ Nathalie Bosch, 'Niet zonder last. Onderzoek naar de meld- en aangiftebereidheid onder raadsleden in Nederland bij agressie, bedreiging en geweld', Periklesinstituut Onderzoek, februari 2016.

⁴⁵ *Monitor Integriteit en Veiligheid 2020*, I&O Research/Bureau BING, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2020, p. 3-4; zie verder bijvoorbeeld ook de enquête van Omroep Gelderland in 2019 waarin 32% van de Gelderse raadsleden meldt ervaring met bedreigingen of agressie te hebben: 'Een op de drie Gelderse raadsleden bedreigd', *Binnenlands Bestuur* (online), 10 juni 2019.

⁴⁶ Zie de terugblik van de toenmalige burgemeester, gemeentesecretaris en griffier: Miranda de Vries, Jan Steurrijs & Max Vermeulen, 'Besturen na de storm', p. 320-334, in: Sarah L. de Lange en Jasper Zuure (red.), *#Woest: de kracht van verantwoordiging*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018.

⁴⁷ Niels Karsten & Jurre van der Velden, 'Gewelddadig protest loont!? Over het effect van geweld, bedreiging en intimidatie rondom azz's op de lokale democratische besluitvorming', *Bestuurswetenschappen* 2018, vol. 72, p. 79-89 (88, zie ook p. 80 voor een indruk van de verschillende andere onderzoeken op het gebied van beïnvloeding door geweld, waarin een gemengd beeld naar voren komt).

Andersoortige voorbeelden van lokale uitdagingen van de democratie vinden we in België, in de vorm van de partij *Islam*, die tot 2018 twee zetels had in Brusselse gemeenten (een in de gemeente Anderlecht en een in Molenbeek). Het doel van de partij is ‘een honderd procent islamitische staat’. Ook wilde de partij, naar eigen zeggen uit veiligheidsoverwegingen, mannen en vrouwen scheiden in het lokale openbaar vervoer.⁴⁸ We zien weer andere lokale uitdagingen in Tsjechië en Slowakije, waar primair lokaal actieve extreemrechtse partijen paramilitaire trekken hebben, zoals de *Dělnická Strana*-partijen in Tsjechië⁴⁹ en de, aanvankelijk vooral regionaal actieve, *Kotleba—L’udová strana nase Slovensko* (L’SNS, Kotleba—People’s Party Our Slovakia) in Slowakije.⁵⁰ Weer een ander type lokale uitdager zijn partijen die zich expliciet verzetten tegen het nationaal georganiseerde karakter van een democratie, zoals de links-nationalistische afscheidingsbeweging Batasuna in het Spaanse Baskenland.⁵¹

Het lokale niveau is dus regelmatig de eerste verdedigingslinie in het opvangen van de impact van politiek extremisme. Extremisten raken eerst de lokale democratie voordat ze zichzelf eventueel naar het nationale toneel weten te katapulteren.⁵² Daar kan nog aan worden toegevoegd dat extremisme *altijd* een lokale dimensie heeft, in stad X of dorp Y. In die zin is de lokale dimensie van weerbare democratie een gegeven. Extremisten wonen ergens, demonstraties vinden ergens plaats, zogenaamde ‘haatpredikers’ geven ergens een lezing,⁵³ een salafistische school heeft (meestal) een leslocatie⁵⁴ en zelfs een extremist die zich enkel op het internet ophoudt, woont ergens en maakt ergens verbinding met het internet.

Ten tweede wordt er tegelijkertijd bijzonder veel verwacht van het lokale niveau als het gaat om de aanpak van antidemocratisch gedachtegoed en politiek extremisme. Die verwachting is onderdeel van een trend in beleid en onderzoek, zo constateerden politicologen Julia Berczyk en Floris Vermeulen in 2015:

Recently, anti-extremism and counter-terrorism policies have come to focus on the community level and, within it, on the concepts of community cohesion, stakeholder security and policy transferability. The local level is considered vital; it is where contact between diverse individuals and groups takes place on a daily basis and where integration, democracy

⁴⁸ Karen van Eyken, ‘Islam-partij wil islamitische staat in België’, *Algemeen Dagblad* (online), 6 april 2018.

⁴⁹ Miroslav Mareš, ‘Czech Militant Democracy in Action. Dissolution of the Workers’ Party and the Wider Context of this Act’, *East European Politics and Societies* 2012, vol. 26 no. 1, p. 33-55 (Mareš 2012a); Miroslav Mareš, ‘Right-Wing Extremism in the Czech Republic’, Friedrich Ebert Stiftung, September 2012, p. 3 (Mareš 2012b).

⁵⁰ Miroslav Mareš, ‘How Does Militant Democracy Function in Combating Right-Wing Extremism? A Case Study of Slovakian Militant Democracy and the Rise of Kotleba—People’s Party Our Slovakia’, p. 61-76, in Ellian & Rijpkema 2018.

⁵¹ Zie: EHRM 20 juni 2009, 25803/04 en 25817/04 (Herri Batasuna en Batasuna/Spainje).

⁵² Zie: Ellinas 2020, p. 236, gebaseerd op een analyse van de lokale partijstructuren van de Griekse Gouden Dageraad-partij en de hier reeds genoemde Duitse NPD en de Slowaakse L’SNS.

⁵³ De Haagse islamistische prediker Fawad Jneid kreeg een gebiedsverbod in twee wijken in Den Haag wegens ‘aanzetten tot radicalisering’, zie: Ingrid de Groot, ‘Woede om “provocatie” omstreden Imam Fawaz’, *Algemeen Dagblad/Haagsche Courant*, 16 juni 2018.

⁵⁴ Uit onderzoek van televisieprogramma Nieuwsuur en het NRC Handelsblad in 2019 bleek dat in tien van de vijftig onderzochte salafistische scholen lesstof gedoceerd werd waarin leerlingen onder meer geleerd werd dat niet-moslims de doodstraf verdienen en dat ze zich dienden af te keren van de Nederlandse samenleving, zie Lex de Jonge, ‘Haagse politiek geschokt door extreme lessen op salafistische koranscholen’ *Algemeen Dagblad* (online), 11 september 2019.

and notions of community come to the fore. Moreover, the community frequently serves as the level of implementation. National authorities increasingly stress localized responsibility; being well acquainted with circumstances on the ground enables the development of targeted interventions. (...) In sum, according to current policies and scientific research, a community – be it understood in terms of ethnic group, neighbourhood or district – is considered an important resource for tackling extremism, radicalization and terrorism.⁵⁵

En we zien dat inderdaad ook terug in het reële beleid van bijvoorbeeld Nederland. Zo stonden gemeenten al centraal in het *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011* en de strategie van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV): gemeenten wordt steeds een ‘regierol’ toegedicht als het gaat om de preventie, signalering en bestrijding van radicalisering.⁵⁶ In het *Actieplan 2007-2011* stond zelfs: ‘De aanpak van polarisatie en radicalisering is vooral een zaak van het lokaal bestuur, op lokaal niveau (cursivering van mij, BR).’⁵⁷ In de recente *Rapportage integrale aanpak terrorisme* van de NCTV is dat uitgangspunt nog steeds aanwezig en worden de ‘doorontwikkeling van de lokale aanpak’ en de ‘regierol’ van gemeenten expliciet genoemd.⁵⁸ Op een bijeenkomst in 2019 over gemeenten en sociale stabiliteit zei minister Koolmees (Sociale Zaken en Werkgelegenheid): ‘Daar (in de gemeenten, BR) kent men de wijken, de mensen in de wijken, en heeft men de voelsprietten die onmisbaar zijn voor een preventief en bruggenbouwend beleid.’⁵⁹

Internationaal vinden we dit perspectief onder meer terug bij de Britse *Local Government Association*⁶⁰ en het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa.⁶¹ In het rapport van de Nederlandse rapporteur Leen Verbeek (commissaris van de Koning in Flevoland) voor die laatste organisatie wordt bovendien benadrukt dat preventie ook (staatsrechtelijk) het meest eigenlijke domein van lokale overheden is. Optreden middels nieuwe wetgeving is immers in de regel voorbehouden aan de nationale overheden, terwijl het vormgeven van preventiebeleid – binnen de bestaande nationale wettelijke kaders – doorgaans een lokale aangelegenheid is.⁶²

⁵⁵ Berczyk & Vermeulen 2015, p. 88-89.

⁵⁶ Zie Grunenberg & Schriemer 2008, p. 142-143; *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*, p. 11. Zie op het punt van de lokale signalering tevens de recente kritische studie vanuit mensenrechten-perspectief van Annemarie van de Weert & Quirine A.M. Eijkman, ‘Early Detection of Extremism? The Local Security Professional on Assessment of Potential Threats Posed by Youth’, *Crime, Law and Social Change* 2019, vol. 73, p. 491–507.

⁵⁷ *Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011*, p. 11.

⁵⁸ *Rapportage integrale aanpak terrorisme: december 2017-april 2019* (Rapport van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid), NCTV 2019, p. 7.

⁵⁹ *Samen voor sociale stabiliteit* (verslag van de landelijke themadag ‘Sociale Stabiliteit’, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [online]), 6 februari 2019.

⁶⁰ *Councils’ Role in Preventing Extremism*, Local Government Association, december 2015, p. 2; zie ook, uit hetzelfde jaar, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten: *De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering*, 2 juni 2015.

⁶¹ *Towards an Alliance of European Cities against Violent Extremism* (Congress reference texts of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe), 18 november 2015.

⁶² *Towards an Alliance of European Cities against Violent Extremism*, p. 14. Zie in dit opzicht ook de vergelijking tussen het preventiebeleid in vier Europese steden bij: Anja van Heelsum & Floris Vermeulen, ‘Cities’ Policies: the Work of European Cities to Counter Muslim Radicalisation’, *International Migration & Integration* 2018, vol. 19, p. 161-179 (169 e.v.).

De verwachtingen van het lokale niveau in de bestrijding en de lokale impact van extremisme worden ook *mutatis mutandis* aangedragen door University of St. Andrews extremisme-onderzoeker Diego Muro als rechtvaardigingen voor een meer op het lokale niveau georiënteerde extremismebestrijding.⁶³ Muro noemt de lokale impact zelfs de ‘key motivation’ voor zo’n benadering, waarbij hij zich vooral richt op de directe impact (de slachtoffers van politiek geweld en terrorisme) en niet zozeer op de meer subtiele ontwrichting van lokale democratische processen door geweld en intimidatie.⁶⁴ Deze hoge(re) verwachting van lokale benaderingen baseert Muro vooral op de ‘intelligence of the streets’ die hij lokale autoriteiten toedicht – kortom, in overeenstemming met de trend die Bercyk en Vermeulen detecteren als het gaat om contraterrorismebeleid en -onderzoek, en met de door minister Koolmees in 2019 verwoorde benadering.

Muro voegt daar overigens nog twee redenen aan toe: het grotere vertrouwen in lokale overheden en subsidiariteit. In ieder geval die laatste reden is minder overtuigend.⁶⁵ Ondanks de onmiskenbaar lokale impact van bijvoorbeeld een terroristische aanslag (als sluitstuk op een radicaliseringsproces) in termen van slachtoffers en andere schade, overstijgt zo’n aanslag qua uitstraling en effect juist per definitie het lokale niveau. De formele wetgever brengt dat ook nadrukkelijk tot uitdrukking in art. 83a van het Wetboek van Strafrecht.⁶⁶ Alleen door die specifiek *boven-lokale* dimensie te miskennen kan Muro concluderen dat, *op basis van subsidiariteit*, extremisme primair decentraal bestreden moet worden.

Extremisme drukt haar stempel op de lokale democratie, op verschillende plekken in Europa, waaronder Nederland, en in verschillende gedaanten – van politieke intimidatie tot geweld. De hier gegeven bespreking van casussen, beleid en onderzoek laten twee voorname redenen zien om in de normatieve weerbare democratietheorie serieuzer aandacht te besteden aan het lokale niveau: gemeenten hebben vaak de eerste impact van extremisme te verwerken, en tegelijkertijd worden juist zij (met name) aangesproken als eerste bastion in de verdediging tegen extremisme. De lokale democratie staat daarbij als het ware dubbel in de frontlinie.

3.3 ‘Het lokale’ in de normatieve weerbare democratietheorie

De Amsterdamse staatsrechtsgeleerde George van den Bergh is met zijn oratie als hoogleraar staatsrecht in Amsterdam een van grondleggers van de weerbare democratie-gedachte: het idee

⁶³ Diego Muro, ‘Introduction’, p. 13-17 (15-17), in: Diego Muro (red.), *Resilient Cities: Countering Violent Extremism at Local Level*, Barcelona Centre for International Affairs & University of St. Andrews, CIDOB Edicions 2017.

⁶⁴ Muro 2017, p. 16.

⁶⁵ Maar ook ten aanzien van het grotere vertrouwen zijn kanttekeningen te plaatsen, qua effectiviteit: zo is niet ondenkbaar dat *juist* nabijheid leidt tot een lagere meldingsbereidheid van extremisme (Grunenberg & Schriemer 2008, p. 151), maar ook qua vertrouwen: zie de studie van Van de Weert en Eijkman naar de subjectiviteit van oordelen en rechtsbescherming in de lokale aanpak van radicalisering in Van de Weert & Eijkman 2019 en verder de projectpagina ‘Rechtsbescherming bij lokale veiligheidsinterventies’:

<<https://www.hu.nl/onderzoek/projecten/rechtsbescherming-bij-lokale-veiligheidsinterventies>>.

⁶⁶ Art. 83a WvSr: ‘Onder terroristisch oogmerk wordt verstaan het oogmerk om de bevolking of een deel der bevolking van een land ernstige vrees aan te jagen, dan wel een overheid of internationale organisatie wederrechtelijk te dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden, dan wel de fundamentele politieke, constitutionele, economische of sociale structuren van een land of een internationale organisatie ernstig te ontwrichten of te vernietigen.’

dat, onder omstandigheden, een democratie de haar kenmerkende neutraliteit in de ideeënstrijd moet laten varen.⁶⁷ Binnen de weerbare democratietheorie wordt politicoloog en jurist Karl Loewenstein gewoonlijk gezien als de vader van het idee, met zijn vaak aangehaalde oproep uit 1937: ‘democracy must become militant.’⁶⁸ En uiteraard zijn er ook andere denkers aan te wijzen die eerder, of omstreeks dezelfde tijd, met een vergelijkbaar idee van weerbare democratie kwamen. Daarbij kan worden gedacht aan de Franse denker Milan Markovitch, die in 1933 aan de Sorbonne een proefschrift verdedigde over de Franse jurist Léon Duguit, met daarin een rechtvaardiging van democratische zelfverdediging die dicht die van Van den Bergh nadert. Of de Nederlandse sociaaldemocraat en jurist Marinus van der Goes van Naters, die reeds in 1935 het begrip ‘weerbare democratie’ gebruikt.⁶⁹

Van der Goes van Naters ziet het fascisme als aanjager van overal ontspruitende, vernieuwende ideeën over democratie – zo sterk zelfs dat er, zo lezen we in zijn *Worsteling der Vrijheid*, haast ‘van een volkomen nieuw begrip sprake is’. Dat nieuwe begrip is de ‘weerbare democratie’, waaraan ‘in alle werkplaatsen wordt gesmeed’.⁷⁰ Van der Goes van Naters eindigt zijn brochure zelfs met een duidelijke oproep: ‘Naar een weerbare democratie!’ De democratie is zich in zijn optiek sterk bewust geworden van haar ‘betekenis en waarde’; ze is een ‘culturele roeping’ en zal weigeren ‘zelfmoord’ te plegen.⁷¹ Dergelijke gedachten vinden we ook bij de Duits-Britse socioloog Karl Mannheim, als hij in 1943 *Diagnosis of Our Time: Wartime Essays* publiceert.⁷² Ook hij spreekt van de noodzaak van een weerbare democratie: ‘Our democracy has to become militant if it is to survive.’⁷³ En net als Van der Goes van Naters stelt, zijn volgens Mannheim de ogen van de democraten door het fascisme opengegaan:

What we have learned from the bitter experiences of the last decades is that the meaning of democratic tolerance is not to tolerate the intolerant (...). Unlike the brutal wholesale regimentation of dictatorships who allow only one cast of thought and action, equally unlike the passive abstention of laissez-faire Liberalism from taking any side at all, this militant democracy will have the courage to come out into the open for certain basic values common to all; yet it will, on the other side, leave the more complicated values to free individual choice and decision.⁷⁴

⁶⁷ Zie onder meer: Rijpkema 2015/2018a.

⁶⁸ Loewenstein 1937a, p. 417-432; Loewenstein 1937b, p. 638-658.

⁶⁹ Marinus van der Goes van Naters, *Worsteling der Vrijheid*, Amsterdam: Uitgave Arbeiders-Jeugd-Centrale 1935. Gesignaleerd door Mreijen in: Anne-Marie Mreijen, *De Rode Jonker: de eeuw van Marinus van der Goes van Naters (1900-2005)*, Amsterdam: Boom 2018, p. 112, zie voor nog eerdere vindplaatsen van het begrip, teruggaand tot 1905: Werner Sollors, *The Temptation of Despair: Tales of the 1940s*, Cambridge (M.A.)/London: Harvard University Press 2014, p. 348, noot 63 bij hoofdstuk 4.

⁷⁰ Van der Goes van Naters 1935, p. 9; Mreijen 2018, p. 112.

⁷¹ Van der Goes van Naters 1935, p. 15.

⁷² Markus Thiel, ‘Militant Democracy and the State of Emergency in Germany’, p. 273-327 (275), in: Afshin Ellian & Gelin Molier (red.), *The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror*, Dordrecht: Republic of Letters Publishing 2012; Karl Mannheim, *Diagnosis of Our Time: Wartime Essays of a Sociologist*, London: Kegan Paul 1945 (eerste editie: 1943); Rijpkema 2015, p. 44, noot 121.

⁷³ Mannheim 1943, p. 7.

⁷⁴ Mannheim 1943, p. 49, wat die waarden zijn bespreekt Mannheim op p. 7, voorbeelden zijn ‘decency, social justice, freedom’; op deze pagina stelt Mannheim bovendien dat de ‘agreed right procedure of social change’ het verdient om verdedigd te worden, een suggestie die in de buurt komt van Van den Berghs meer uitgewerkte idee van

Mannheims zoektocht naar een aantal ‘basiswaarden’ herinnert aan Van den Berghs ‘onaantastbare beginselen’,⁷⁵ en de goede verstaander heeft al een, haast letterlijke, voorloper van Karl Poppers paradox van intolerantie (uit 1945, in de *Open samenleving en haar vijanden*) gehoord in de eerste regel van het citaat van Mannheim.⁷⁶ En zo zijn er waarschijnlijk nog wel meer verbindingen te leggen tussen, om met Van der Goes van Naters te spreken, de ‘smeden in hun werkplaatsen’, ieder voor zich, doch parallel, een democratiebegrip smedend dat niet langer haar eigen afschaffing ziet als een mogelijke uitkomst van het democratische proces.⁷⁷

Deze voorbeelden tonen de breedte van het normatieve debat over weerbare democratie. Binnen dit onstuimige internationale debat nemen Van den Bergh en Loewenstein de meest prominente positie in, met de meest uitgewerkte besprekingen van weerbare democratie.⁷⁸

Van den Bergh zou uiteindelijk slechts twee keer over het onderwerp weerbare democratie schrijven, bij zijn oratie én in zijn afscheidsrede, in 1960, waarin hij onder meer terugblikt op de stormachtige receptie van zijn oratie. Het eigenlijke onderwerp van Van den Bergh, zijn grootste wetenschappelijke interesse, was echter het *gemeenterecht*. Van den Berghs interesse in het gemeenterecht wordt direct duidelijk bij een blik in zijn door hem zelf samengestelde *Verzamelde Opstellen*. Het bevat de oratie uit 1936 en zijn afscheidsrede uit 1960, maar een groot deel van het werk daartussen gaat over gemeenterecht en de lokale democratie.⁷⁹ Van den Bergh brengt echter nergens zijn ideeën over weerbare democratie nadrukkelijk in verband met de lokale democratie.⁸⁰

‘democratie als zelf-correctie’ en Markovitch’ ‘wet van de reactie’, zie noot 77 hieronder voor een vergelijking, zie verder een uitgebreide analyse in Rijkema 2015, p. 63-70.

⁷⁵ Het gaat dan om wat ik de ‘eerste interpretatie’ van Van den Berghs oratie genoemd heb: Van den Bergh probeert een aantal principes te formuleren die partijen moeten accepteren om toegelaten te worden tot de democratische arena, zie Rijkema 2015, p. 60-63.

⁷⁶ Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies*, Princeton/New York: Princeton University Press 2013, p. 581-582 (noot 4 bij hoofdstuk 7). Popper noemt Mannheim een paar keer, maar niet in deze context, en hij refereert niet naar dit specifieke werk van Mannheim, maar wel naar bijvoorbeeld Mannheims *Ideology and Utopia* (zie p. 716, noot 1 bij hoofdstuk 23).

⁷⁷ De korte aanzet tot een rechtvaardiging voor democratische zelfverdediging van Van der Goes van Naters: ‘Tegen geen enkel stelsel, dat critiek en controle waarborgt, en de mogelijkheid tot verandering openlaat, mag de democraat zich verzetten; tegen de dictatuur moet hij zich verzetten.... tot het uiterste. (Van der Goes van Naters 1935, p. 9, cursivering in het origineel), doet bijvoorbeeld denken aan de ‘wet van de reactie’ van Markovitch (kort gezegd: een politiek systeem moet altijd een vreedzame reactie op het eigen systeem toestaan, zie: Markovitch 1933, en daarover: Rijkema 2015, p. 66-70), door Van der Goes van Naters een jaar later (in 1936) aangeraden aan Van den Bergh, zie: Rijkema 2015, p. 66, en het toont uiteraard ook enige gelijkenis met Van den Berghs nadruk op het herstellen van fouten in zijn idee van democratische zelfcorrectie, zie Van den Bergh 2014, p. 128-129.

⁷⁸ Voor een gedetailleerde studie van het brede debat in Nederland over democratieopvattingen in reactie op extremisme in het interbellum, zie Joris Gijsenbergh, *Democratie en gezag: extremismebestrijding in Nederland 1917-1940*, diss. Nijmegen 2017.

⁷⁹ In drie delen en een supplement: George van den Bergh, *Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen*, Alphen aan de Rijn: Samson 1955, 1957, 1958 en 1961.

⁸⁰ Enige relevantie in dit opzicht heeft een essay uit 1948 waarin Van den Bergh benadrukt dat het ‘plaatselijk burgerschap’ de plaats is waar het ‘staatsburgerschap’ wordt geleerd. Het is in de gemeenten waar de interesse voor de publieke zaak wordt gewekt – omdat daar, in de lokale politiek, inwoners met heel concrete publieke vraagstukken worden geconfronteerd. Van den Bergh merkt daarnaast nog op dat het risico bestaat dat een te diep gemeentelijk ingrijpen (van een niet altijd even doorgrondelijke gemeentelijke overheid) ‘antidemocratische neigingen’ in de hand kan werken. George van den Bergh, ‘De Gemeenten’ (1948), p. 145-156 (respectievelijk p. 147-148 en 154-155), in: George van den Bergh, *Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen*, Alphen aan de Rijn: Samson 1955.

Dit geldt niet alleen voor Van den Bergh, waarvan misschien nog de meeste affiniteit met de gemeente verwacht zou mogen worden, maar ook voor Loewenstein. In het klassieke artikel waarin hij zijn oproep tot weerbaarheid uit, ‘Militant Democracy and Fundamental Rights’, komt het lokale niveau niet expliciet aan de orde.⁸¹ Wel noemt Loewenstein maatregelen in enkele van de Zwitserse kantons, waar communistische partijen verboden werden, en de Canadese provincie Québec, waar anticommunistische wetgeving aangenomen werd.⁸² Maar ze worden door Loewenstein niet specifiek besproken vanwege hun lokale karakter; ze dienen als voorbeelden van schendingen van het fundamentele democratische principe van politieke gelijkheid, door de eenzijdige gerichtheid op één type partij.

In een vervolgartikel uit 1938 waarin Loewenstein een overzicht geeft van de wetgeving die Europese landen hebben ontwikkeld tegen extremisme komt het lokale karakter van weerbare democratie enigszins nadrukkelijker aan de orde.⁸³ In een noot wordt nog eens kort besproken hoe de Zwitserse kantons hun eigen weerbare democratie-maatregelen troffen toen er federaal niet voldoende steun was.⁸⁴ Ook is er aandacht voor een aantal Zuid-Duitse *Länder*, zoals Beieren. Deze *Länder*, met nog een sterke vertegenwoordiging van de prodemocratische *Zentrumspartei*,⁸⁵ gingen aan de vooravond van Hitlers machtsovername eigenstandig over tot het verbieden van politieke uniformen, maar werden daarin teruggefloten door de federale overheid.⁸⁶ De politiek in de Weimarrepubliek werd door het complexe federale karakter van de staat gekenmerkt door een ‘almost constant campaigning’, met haast altijd wel ergens een verkiezing.⁸⁷ Binnen die constellatie functioneerden ook juist lokale verkiezingen als een bruikbaar en laagdrempelig lanceerplatform voor de NSDAP, stelt Loewenstein:

Where separate elections of the local Diets at different periods were available, as was the case in Germany before 1933, the powerful machine of the National Socialist party could concentrate on limited political objectives and thus demonstrate, by impressive local victories, the relentless progress of the movement.⁸⁸

Het is het meest analytische niveau waarop ‘het lokale’ in de weerbare democratie besproken wordt bij Loewenstein. De lokale democratie figureert dus wel incidenteel in het weerbare democratie-denken van Loewenstein, maar wordt niet op begrip gebracht als een afzonderlijke arena van democratische zelfverdediging. Hetzelfde geldt voor recentere studies die in de juridische en comparatieve traditie van Loewenstein staan, zoals de voornamelijk juridisch-

⁸¹ Loewenstein 1937a,b.

⁸² Loewenstein 1937b, p. 646.

⁸³ Loewenstein 1938a, p. 591-622; Loewenstein 1938b, p. 725-774.

⁸⁴ Loewenstein 1938b, p. 733, noot 33.

⁸⁵ Zie over de rol van de *Zentrumspartei* op het nationale niveau uitgebreid: Ivan Ermakoff, ‘Frail Democracy’, p. 47-60, in: Ellian & Rijkema 2018.

⁸⁶ Loewenstein 1938b, p. 736.

⁸⁷ Dietrich Orlow, *Weimar Prussia 1925-1933: The Illusion of Strength*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press 1991, p. 30.

⁸⁸ Loewenstein 1938b, p. 742.

comparatieve studie van Svetlana Tyulina en verscheidende, meer normatief-getinte, juridische bijdragen over weerbare democratie van András Sajó.⁸⁹

Eenzelfde beeld geeft de raadgeving van moderne normatieve theorieën van weerbare democratie. Anthonla Malkopoulou laat zien dat (moderne) ‘neo-militant’ theorieën van weerbare democratie worden gekenmerkt door de combinatie van steun voor de weerbare democratie-gedachte en een kritische houding ten opzichte van, met name, de reikwijdte van het begrip, het gebruik van bepaalde instrumenten en de kans op misbruik.⁹⁰ Dit is wat deze theorieën onderscheidt van Loewenstein en de auteurs die min of meer zijn spoor volgen, zoals Tyulina en Sajó. Deze meer gedifferentieerde en genuanceerde benadering van het concept leidt in die studies echter niet tot een conceptualisering van het lokale niveau en/of de eventuele wisselwerking van dat niveau met het nationale niveau. Dat geldt voor wat gezien kan worden als de eerste volwaardige moderne weerbare democratietheorie van Alexander Kirshner,⁹¹ maar ook voor de studie van de auteur van dit rapport.⁹²

Nu is die gebrekkige aandacht voor het lokale niveau goed te verklaren. Weerbare democratie of democratische zelfverdediging als afzonderlijk onderzoeksveld heeft, na decennia als een niet al te uitgewerkt concept in het internationale academische debat, de laatste jaren een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt.⁹³ Er worden nieuwe, substantiëlere rechtvaardigingen

⁸⁹ Tyulina 2015, zie bij Sajó: András Sajó, ‘From Militant Democracy to the Preventive State’, *Cardozo Law Review* 2006, vol. 27 no. 5, p. 2255-2294; András Sajó, ‘Militant Democracy and Emotional Politics’, *Constellations* 2012, vol. 19 no. 4, p. 562-574 (wel wordt het vraagstuk van lokale religieuze gemeenschappen die via democratische weg bepaalde vrijstellingen proberen af te dwingen aangestipt op p. 567).

⁹⁰ Anthonla Malkopoulou, ‘Introduction: Militant Democracy and Its Critics’, p. 1-12 (2), in: Malkopoulou & Kirshner 2019. Een belangrijk onderscheid bovendien; zelfs een verder doordachte recente studie als *How to Save a Constitutional Democracy* van Tom Ginsburg en Aziz Huq (Chicago University Press 2018, o.a. p. 171-173) bekritiseert het concept weerbare democratie *enkel en alleen* op basis van het werk van Loewenstein – waar nogal wat kritiek op uit te oefenen is (zie bijvoorbeeld ook Rijkema 2015, p. 37-45). Daardoor wordt niet gezien dat juist de moderne literatuur (en je zou daar nog aan kunnen toevoegen: het Bundesverfassungsgericht in bijvoorbeeld BVerfG NPD II) zich juist bezighoudt met precies de pijnpunten die ze identificeren (zoals het gevaar van overreactie). Dit overigens nog naast de niet heel precieze interpretatie van Loewenstein zelf. Vergelijk bijvoorbeeld Ginsburg en Huq (cursivering van mij, BR): ‘The success or failure of a democratic enterprise ultimately depends on the extent to which people – including those within the ruling alliance – are willing to reject the allure of charismatic populism or partisan degradation through political action in the public sphere. This is, as we shall explore in the conclusion, a matter of political strategy and sometimes of the contingent preferences of those who are in a special position to stop erosion. In this regard, *we diverge most sharply from Loewenstein’s account of militant democracy*: We think that constitutional design and political strategy are necessary, but we do not think they are ever sufficient. Democracy demands from its participants a certain political morality. In the absence of that political morality, nothing in the toolkit of constitutional designers will save constitutional democracy. Design, in short, can go only so far without decency’ (Ginsburg & Huq 2018, p. 173), met wat Loewenstein schrijft op dit punt: ‘Furthermore, democracy should be on its guard against too much optimism. To over-estimate the ultimate efficiency of legislative provisions against fascist emotional technique would be a dangerous self-deception. The statute-book is only a subsidiary expedient of the militant will for self-preservation. The most perfectly drafted and devised statutes are not worth the paper on which they are written unless supported by indomitable will to survive. Whether successful defense is ultimately possible depends on too many factors to be discussed here. National traditions, economic considerations, the social stratification, the sociological pattern, and the specific juridical technique of each individual country, as well as the trend of world politics, come into play’ (Loewenstein 1937b, p. 657).

⁹¹ Kirshner 2014.

⁹² Rijkema 2015/2018.

⁹³ Voor een analyse, zie: Afshin Ellian & Bastiaan Rijkema, ‘Introduction’, in Ellian & Rijkema 2018. De afgelopen jaren verschenen alleen al de monografieën van Kirshner 2014, Tyulina 2015, Rijkema 2015/2018, en de *edited volumes* van Ellian & Rijkema 2018 en Malkopoulou & Kirshner 2019.

voorgesteld,⁹⁴ uitbreidingen van het concept naar aanverwante terreinen onderzocht⁹⁵ en nieuwe instrumenten geanalyseerd.⁹⁶ Het is dan ook niet geheel onbegrijpelijk dat het lokale niveau nog geen nadrukkelijke afzonderlijke aandacht in de theorievorming heeft gekregen.

3.4 Conclusie

Ondanks dat er overtuigende argumenten aan te dragen zijn voor minstens enige normatieve aandacht voor het lokale niveau als arena van democratische zelfverdediging (de lokale impact van extremisme en de verwachtingen ten aanzien van ‘het lokale’ in het bestrijden van dat extremisme, §3.2), is de aandacht voor ‘het lokale’ in de normatieve weerbare democratie-literatuur beperkt (§3.3). Hoewel zeker te verklaren vanuit het pas recent daadwerkelijk op gang gekomen normatieve debat binnen de weerbare democratie-literatuur (§3.3), leidt dit er wel toe dat de normatieve literatuur op dit moment nog weinig directe aanknopingspunten biedt voor normatieve kaders ten aanzien van de lokale weerbare democratie.

Aangezien er geen concrete normatieve kaders voor de lokale weerbare democratie uit de literatuur te destilleren zijn, zal in het volgende hoofdstuk worden gezien wat er überhaupt beschikbaar is aan normatieve kaders *in algemene zin*, in theorie en praktijk, en of en hoe er, waar nuttig, een brug te slaan is tussen die twee.

⁹⁴ Zie onder meer de genoemde Kirshner 2014 en Rijpkema 2015/2018.

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld: Tyulkina 2015, met name als het gaat om contraterrorisme.

⁹⁶ Zoals de stopzetting van partijfinanciering, een nieuw middel in de Duitse weerbare democratie, zie: Molier & Rijpkema 2018.

Hoofdstuk 4

Analyse van de normatieve kaders in theorie en praktijk

4.1 Inleiding

Het uitgangspunt van de weerbare democratie-gedachte is dat een democratie bedreigingen tegen haar fundamentele democratische beginselen niet ‘zomaar’ over haar kant hoeft te laten gaan. Dit centrale principe – een democratie hoeft niet mee te werken aan haar eigen ondergang – vindt breed erkenning.⁹⁷ Die erkenning is er in de literatuur,⁹⁸ in nationale wetten (zo kent een groot aantal Europese staten de mogelijkheid van een partijverbod),⁹⁹ het verdragsrecht (met name art. 17 EVRM), en nationale en internationale jurisprudentie.¹⁰⁰

Weerbare democratie-critici verzetten zich dan ook eerder tegen een bepaalde *vorm* van weerbare democratie dan dat ze bereid zijn tot een volstrekt ‘anything goes’: het stellen van geen enkele grens aan de democratische arena, zoals de Oostenrijkse rechtsfilosoof Hans Kelsen wel deed.¹⁰¹ De belangrijkere vraag – en het is met name *hier* dat de wegen scheiden – is op welke *gronden*, op welk *moment* en op welke *manier* die democratiebescherming gestalte mag krijgen. Dit is het terrein van de *normatieve* weerbare democratietheorie.

In het vorige hoofdstuk (§3.3) zagen we dat die normatieve literatuur slechts in geringe mate aandacht heeft voor de lokale democratie als afzonderlijke arena van democratische zelfverdediging. In dit hoofdstuk wordt de normatieve literatuur over weerbare democratie wederom onder de loep gelegd. Dit keer echter niet om *directe* aanknopingspunten te vinden voor de lokale weerbare democratie, maar om de verschillende normatieve kaders – die we dus vrijwel uitsluitend zien op het nationale niveau – in kaart te brengen en hanteerbaar te maken. Op basis van een bespreking aan de hand van de reeds verrichte analyse in *Weerbare democratie*¹⁰² wordt als het ware een ‘menukaart’ van normatieve kaders gepresenteerd. Er wordt daarin geen keuze gemaakt; het is een schets van mogelijkheden voor overheidsbeleid en wetgeving. Elk van die kaders kan in principe – bij gebrek aan een normatieve theorie die specifiek aanknoopt bij het lokale niveau – vertaald worden naar de lokale democratie (§4.2). Vervolgens zullen de belangrijkste in Nederland bestaande en in ontwikkeling zijnde normatieve kaders geanalyseerd worden (§4.3).

⁹⁷ Uiteraard zijn er ook critici van het concept, zie onder meer de collectie Malkopoulou & Kirshner 2019, en verder: Carlo Invernizzi Accetti & Ian Zuckerman, ‘What’s Wrong with Militant Democracy?’, *Political Studies* 2017, vol. 65, p. 182–199.

⁹⁸ Onder meer reeds: Loewenstein 1937a,b; Van den Bergh 1936; Kirshner 2014; Tyulkina 2015; Rijpkema 2015/2018.

⁹⁹ Bourne 2018.

¹⁰⁰ *Nationaal*: Rechtbank Amsterdam, 18 November 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD2961, NJ1999, 377 (CP’86); *internationaal*: EHRM 13 februari 2003, 41340/98, 41342/98 en 41344/98 (Refah Partisi/Turkije); EHRM *Herri Batasuna*, zie in het algemeen: Christian Walter, ‘Interactions between International and National Norms: Towards an Internationalized Concept of Militant Democracy’, p. 79-95, in: Ellian & Rijpkema 2018.

¹⁰¹ Hans Kelsen, ‘Verteidigung der Demokratie’, p. 229-237, in: *Verteidigung der Demokratie: Abhandlungen zur Demokratietheorie*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.

¹⁰² Rijpkema 2015/2018a.

4.2 Normatieve theorieën van weerbare democratie

Toen de eerste normatieve weerbare democratie-opvattingen werden ontwikkeld in de jaren dertig van de vorige eeuw was er slechts beperkte aandacht voor de rechtvaardigingsgronden voor de soms vergaande ingrepen in het democratische proces. Het prototypische voorbeeld in dit opzicht is de Duitse politicoloog en jurist Karl Loewenstein. Positieve uitzonderingen waren de Nederlandse staatsrechtjurist George van den Bergh, maar ook de Franse denker Milan Markovitch – hun opvattingen werden al kort aan de orde gesteld in §3.3.¹⁰³

De normatieve aspecten van het vraagstuk hebben in recente, moderne theorieën een veel prominentere plek verworven. Daarbij kunnen met name de studies van Alexander Kirshner en de auteur van dit rapport genoemd worden.¹⁰⁴ In §3.3 kwam de indeling van Malkopoulou al even aan de orde: moderne theorieën van weerbare democratieën worden gekenmerkt door de combinatie van steun voor de weerbare democratiegedachte en een kritische houding ten opzichte van, met name, de reikwijdte van het begrip.¹⁰⁵ Malkopoulou spreekt daarom van ‘classical’ en ‘neo-militant’ theorieën van weerbare democratie, wat niet een onderscheid tussen oud en nieuw is, maar ziet op een inhoudelijk verschil: ‘classical’ weerbare democraten steunen weerbare democratie-maatregelen zonder al te veel mitsen en maren en besteden beperkte aandacht aan de rechtvaardiging voor instrumenten; de ‘neo-militant’ democraten steunen de weerbare democratie in een veel meer geclausuleerde zin en besteden juist in het bijzonder aandacht aan de rechtvaardiging voor weerbare democratie en de implicaties van die rechtvaardiging voor bijvoorbeeld het soort instrumenten.¹⁰⁶

De hier gegeven bespreking van de belangrijkste normatieve theorieën volgt dat begripsmatige onderscheid, waarbij gekozen is voor de termen *moderne* (voor ‘neo-militant’) en *klassieke* (voor ‘classical’) theorieën. Bij elk van de theorieën worden drie vragen gesteld:

1. wat is de *legitimatie* voor het optreden?
2. welk *moment* van ingrijpen wordt door de theorie legitiem geacht?
3. wat zijn de eventuele implicaties voor het *soort instrumenten* dat gebruikt kan worden?

Theorieën of studies die niet in voldoende mate als uitgewerkte normatieve theorie kunnen worden gekwalificeerd worden in het overzicht buiten beschouwing gelaten.¹⁰⁷ Ook wordt er nog een categorie aan toegevoegd: de normatieve weerbare democratietheorieën *in niet-eigenlijke zin*. Dit is een categorie van normatieve theorieën die regelmatig aangehaald worden in de literatuur over weerbare democratie als legitimatie voor maatregelen,¹⁰⁸ maar die door de auteurs zelf in ieder geval niet expliciet als een dergelijke theorie bedoeld zijn. De twee hier gepresenteerde

¹⁰³ Milan P. Markovitch, *La doctrine sociale de Duguit: ses idées sur le syndicalisme et représentation professionnelle*, Parijs: Éditions Pierre Bossuet 1933, zie in detail: Rijpkema 2015.

¹⁰⁴ Kirshner 2014 en Rijpkema 2015/2018.

¹⁰⁵ Malkopoulou 2019, p. 2.

¹⁰⁶ Malkopoulou 2019, p. 2.

¹⁰⁷ Dat geldt voor de, in andere opzichten waardevolle, studies van Tyulkina 2015 en Sajó 2012, zie respectievelijk Rijpkema 2015, p. 109 en p. 39-41.

¹⁰⁸ Zie vindplaatsen in Rijpkema 2015, p. 216 (noot 12 bij hoofdstuk 2) en p. 267 (noot 118 bij hoofdstuk 2).

weerbare democratietheorieën *in niet-eigenlijke zin* (Popper en Rawls) zijn de twee die a) de meest uitgebreide aanknopingspunten bieden, en b) dermate verschillend zijn ten opzichte van de theorieën in eigenlijke zin dat dit hun afzonderlijke presentatie in dit overzicht rechtvaardigt. Wel zullen deze theorieën slechts verkort weergegeven worden, als extra referentie: zij zijn uitsluitend terug te vinden in het overzicht in *Figuur 1* hieronder en worden niet nader uitgewerkt.

Dan nog twee belangrijke opmerkingen vooraf. Ten eerste: het doel hier is om die theorieën *banteerbaar* te maken door een overzicht te bieden – een ‘menukaart’ als het ware van wat de kaders uit de literatuur te bieden hebben – en ze daarbij te onderwerpen aan de hierboven beschreven drie vragen. Met dat doel voor ogen worden de theorieën hier op basis van het reeds verrichte onderzoek in *Weerbare democratie*¹⁰⁹ weergegeven. Een gedetailleerde of hernieuwde bespreking, inclusief eventuele ontwikkelingen in de theorievorming nadien, valt buiten het bestek van dit onderzoek. De weergave is daarmee uiteraard noodzakelijkerwijs beperkt, en daarom wordt ook naar *Weerbare democratie* verwezen voor een uitgebreidere analyse van (andere aspecten van) de afzonderlijke theorieën en de verwijzingen naar het onderliggende materiaal. In die zin is de ‘menukaart’ ook een ‘wegwijzer’. Wel zullen, als daar nadrukkelijk aanleiding toe is bij het beantwoorden van de hierboven beschreven punten (de rechtvaardiging, de timing en het toegestane type instrumenten), de theorieën zelf nogmaals geraadpleegd worden, met dan een additionele verwijzing naar het werk zelf.

Ten tweede: er wordt hier geen keuze gemaakt *tussen* de verschillende normatieve kaders.¹¹⁰ De auteur van deze studie heeft daar natuurlijk wel een idee over,¹¹¹ maar het is hier uitdrukkelijk de bedoeling om de verschillende normatieve theorieën *naast elkaar* te presenteren. Wélk normatief kader (en dus welke grens) uiteindelijk wordt gekozen als grondslag voor democratie-beschermende maatregelen is een politieke keuze. Daarbij kunnen hier wel al enkele randvoorwaarden genoemd worden die de legitimiteit van zo’n beslissing vergroten: *idealiter* wordt 1) de keuze door een zo groot mogelijke parlementaire meerderheid gesteund, en 2) wordt het debat daarover gevoerd in een tijd van relatieve politieke rust – dat wil zeggen: zonder dat een min of meer evidente antidemocratische (of, afhankelijk van het gekozen normatieve kader, antirechtsstatelijke) uitdager zich heeft aangediend. Daarmee kan een scenario als in de Spaanse *Batasuna*-casus vermeden worden; hierbij werd het debat over het nieuwe partijverbodsregime sterk in de sfeer van een concrete casus getrokken, namelijk de links-nationalistische afscheidingsbeweging *Herri Batasuna* (uiteindelijk, na aanneming van de wet, verboden in 2003). Om een meer historisch voorbeeld te nemen: de discussie over de grenzen aan de democratie naar aanleiding van de rede van George van den Bergh in 1936 werd ook nadrukkelijk politiek uitgelegd door de aanwezigheid van twee evidente kandidaten voor een verbod – de NSB en de CPN.¹¹²

¹⁰⁹ Rijpkema 2015/2018a.

¹¹⁰ Ook wordt hier dus niet in de politiek-filosofische argumentatie getreden *pro* en *contra* de verschillende theorieën, zie daarvoor uitgebreid Rijpkema 2015, hoofdstuk 2.

¹¹¹ Zie met name in Rijpkema 2015/2018a.

¹¹² Zie Rijpkema 2015, p. 203.

4.2.1 Moderne theorieën

- Alexander Kirshners *A Theory of Militant Democracy* (2014)¹¹³

Kirshner is een Amerikaanse politicoloog verbonden aan Duke University. Zijn *A Theory of Militant Democracy* (2014) kan worden gezien als de eerste internationale monografie die zich volledig richt op het idee van weerbare democratie. Kirshners theorie behoort tot de moderne normatieve theorieën en kenmerkt zich daarbinnen vooral door de kritische houding ten aanzien van de reikwijdte van weerbare democratie-instrumenten.

Die houding blijkt nadrukkelijk uit de opzet van Kirshners studie: hij wil drie regulerende principes bieden voor een ‘ethische’ omgang met antidemocraten. Hoewel hij met Loewenstein aanneemt dat een democratie zichzelf in principe mag verdedigen, wijkt hij daarna sterk af van diens koers door gedetailleerd te analyseren welke vorm die verdediging dan precies mag aannemen. Centraal daarbij staan drie beginselen die de overheid moeten beperken in hun optreden.

Ten eerste is er het *participatiebeginsel*. Een grondslag voor optreden tegen antidemocraten kan volgens Kirshner alleen gevonden worden in het beschermen van het *gelijke* recht op deelname aan het democratische proces voor *alle* burgers. Dat laatste is belangrijk voor Kirshner: hij herinnert er een aantal malen aan dat alle burgers over een recht op participatie beschikken – antidemocraten dus ook. Zodra je namelijk *enig* belang hecht aan de uitkomst van welke democratische besluitvormingsprocedure dan ook beschik je al over dit recht. Dat geldt ook voor antidemocraten: ondanks hun afwijzing van de democratie worden ook zij voortdurend ‘geraakt’ door democratische besluitvorming – en volgens Kirshner zit er altijd wel een onderwerp tussen (van de pensioenen tot de verkeersdrempels in de straat) waar ze op enig moment enig belang aan hechten. Het maakt dat zij nooit permanent buiten de democratie geplaatst mogen worden.

Ten tweede is er het *beginsel van beperkte interventie*. Uit het vorige beginsel is af te leiden dat de gronden voor interventie noodzakelijkerwijs beperkt zijn. Er kan alleen opgetreden worden als de participatierechten van burgers in gevaar komen. Als dat niet het geval is, dienen juist uit bescherming van het recht op participatie de participatierechten van antidemocraten gerespecteerd te worden. Er moet met optreden tegen antidemocraten net zo lang gewacht worden tot zich een reële bedreiging voor de participatierechten van anderen voordoet.

Ten derde formuleert Kirshner een *beginsel van democratische verantwoordelijkheid*. Dit beginsel trekt de riem van zelfbeperking in zelfverdediging nog strakker aan. Overheden moeten in de verdediging van de democratie voortdurend handelen in het besef dat ook legitiem optreden tegen antidemocraten in democratische zin altijd wat *kost*. Er worden immers hoe dan ook *alsnog* participatierechten beperkt (van de antidemocraten), de maatregelen hebben een inherente onnauwkeurigheid (de behartiging van andere legitieme democratische belangen door de

¹¹³ Alexander Kirshner, *A Theory of Militant Democracy: the Ethics of Combatting Political Extremism*, New Haven & London: Yale University Press 2014, de hier gegeven weergave is gebaseerd op Rijkema 2015, p. 102-108, voor alle verwijzingen naar Kirshner zie aldaar (de kortste samenvatting van zijn drie beginselen geeft Kirshner 2014 zelf op p. 27-28).

antidemocraten wordt verhinderd) en daarnaast kunnen er fouten gemaakt worden (ingrijpen bleek toch niet gerechtvaardigd; een rechter keurt een maatregel af).

Kirshner biedt met zijn theorie een grondslag voor democratische zelfverdediging in de inherente participatierechten van burgers (waarmee het overigens een natuurrechtelijk, ‘voorafgegeven’ karakter krijgt, met de daarbij behorende hogere ‘bewijslast’). Het toegestane moment van ingrijpen is relatief laat en wordt gereguleerd door het beginsel van ‘beperkte interventie’: pas als er een gevaar ontstaat voor participatierechten mag er ingegrepen worden. Kirshner laat zich niet expliciet uit over wat er exact wel en niet aan weerbare democratie-instrumenten in de gereedschapskist mag zitten. Duidelijk is echter dat het participatiebeginsel, dat dwingt steeds de rechten van antidemocraten serieus te nemen, in dit opzicht het spectrum aan maatregelen beperkt,¹¹⁴ en dat er geen maatregelen genomen mogen worden die zouden betekenen dat antidemocraten *permanent* uitgesloten worden – dit is altijd in strijd met hun participatierechten. Ten aanzien van de maatregelen die overblijven, vraagt Kirshner dan, via zijn beginsel van democratische verantwoordelijkheid, om een voortdurende proportionaliteitstoets – de ‘democratische kosten’ van maatregelen indachtig.

- Bastiaan Rijkema’s *Weerbare democratie* (2015; Engelstalige editie 2018)¹¹⁵

In *Weerbare democratie* tracht ik op basis van George van den Berghs oratie uit 1936 een volwaardige theorie van weerbare democratie te ontwikkelen, met bijzondere aandacht voor de rechtvaardiging voor ingrijpen, de formulering van de verbodsgrond, de positie van de rechter en de effecten van partijverboden.

Centraal staat een spoor dat Van den Bergh in zijn oratie uiteindelijk zelf verlaat: het idee dat de belangrijkste waarde van de democratie gevonden kan worden in haar *unieke* vermogen tot zelfcorrectie.¹¹⁶ Alle besluiten in een democratie hebben gemeen dat ze herroepelijk zijn, behalve één besluit: het besluit om de democratie zelf af te schaffen. Dat is het enige besluit dat niet op vreedzame, democratische wijze door burgers terug te draaien is, en dat is de reden dat zij zich tegen dat ene besluit mogen verzetten.

Uiteraard is de situatie in een democratie nooit zo eenduidig dat er letterlijk een wetsvoorstel ingediend wordt dat, analoog aan de ‘machtingswet’ die de Weimar-democratie de nek omdraaide, zegt de democratie af te schaffen. Anders gezegd: een rechtvaardigingsgrond is nog geen werkbare verbodsgrond. Daarom ga ik in *Weerbare democratie* te rade bij de twee belangrijkste juridische autoriteiten als het gaat om weerbare democratie: het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Bundesverfassungsgericht. Hoe geven zij handen en voeten aan het concept ‘democratie’ in hun jurisprudentie? En welke elementen *daarvan* zijn relevant voor het

¹¹⁴ Die conclusie trekt Kirshner ook zelf, zie: Kirshner 2014, p. 105-106.

¹¹⁵ Weergave hier gebaseerd op Rijkema 2015, met name hoofdstuk 3, voor alle verwijzingen zie aldaar, zie verder ook: Rijkema 2018a.

¹¹⁶ Het *unieke* vermogen tot zelfcorrectie is cruciaal hier: Van den Bergh betoogt niet dat andere systemen geen enkele vorm van zelfcorrectie kennen; hij betoogt dat de democratie meer dan welk ander systeem ook de waarborgen voor zelfcorrectie biedt, zie uitgebreider Rijkema 2015, p. 64-65 (over Van den Berghs standpunt zelf) en p. 152-153 (voor een nadere verdediging het unieke vermogen tot zelfcorrectie in een democratie).

idee van democratie als zelfcorrectie? Dat leidt tot drie beginselen: evaluatie, politieke concurrentie en vrijheid van meningsuiting.

Het *beginsel van evaluatie* ziet op een periodieke evaluatie van beleid. In Nederland wordt dat verzekerd door vrije, periodieke, geheime verkiezingen, maar een andere variant is niet per se uitgesloten. Het is dus ook niet zozeer een *vastleggen* van de huidige manier waarop die evaluatie verzekerd is in onze Grondwet (in art. 4, 50, 52 en 53),¹¹⁷ maar het beginsel erachter: een gedwongen evaluatie van beleid, met een sanctie voor weinig responsieve bestuurders, om te garanderen dat het proces van zelfcorrectie blijft voortgaan.

Het *beginsel van politieke concurrentie* gaat over het dulden van politieke tegenstanders. Het moet altijd mogelijk zijn de concurrentie aan te gaan met een zittende regering, of een poging te doen de democratische arena te betreden. Concurrentie motiveert tot het uitdenken van alternatieven voor beleid en zorgt ervoor dat er, naast andere personen, ook andere beleids- en wetgevingsopties ontwikkeld worden en beschikbaar zijn – van *fine-tuning* van wetgeving tot een ander samenlevingsideaal. In de huidige situatie wordt aan dit beginsel invulling gegeven door art. 4 (passief kiesrecht) en art. 8 (de vrijheid van vereniging) van de Nederlandse Grondwet.

Tot slot is er het *beginsel van vrije meningsuiting* dat ervoor zorgt dat alternatieven niet alleen uitgedacht kunnen worden, maar ook uitgedragen en bekritiseerd. Via de vrije meningsuiting voor al haar burgers beschikt een democratie over een ongekend reservoir aan ideeën en kritiek, ongekend in andere politieke systemen.

Het is met opzet een minimale kern, maar als deze beginselen beschermd worden, kan worden gewaarborgd dat het proces van democratische zelfcorrectie steeds voort kan blijven gaan. Wanneer een of meerdere van deze beginselen in de kern bedreigd worden, *kan* een democratie overgaan tot de inzet van haar zwaarste middel: het partijverbod. Dat is een nadrukkelijk *kan*, want er wordt, in lijn met Van den Bergh, maar bijvoorbeeld ook met Kirshner, zoals hierboven beschreven, gepleit voor een *opportuiniteitsbeginsel*.

Het recht om in te grijpen ontstaat op het moment dat de beginselen in de kern worden bedreigd, maar er dient, op grond van het opportuiniteitsbeginsel, zo lang mogelijk te worden gewacht om dat recht ook daadwerkelijk te effectueren. Dit vanuit het idee dat het gaat om *preventie*, ondanks het wellicht repressieve karakter van het verbod – het doel is het *voorkomen* van schade aan de democratie, niet het straffen van antidemocraten (er worden bijvoorbeeld in de huidige Nederlandse verbodsregeling in art. 2:20 BW bij het verbod zelf ook geen strafrechtelijke sancties opgelegd – dat wordt pas anders bij het voortzetten van een verboden vereniging). Als het democratische systeem bedreigingen nog op kan vangen in het democratische debat, of langs de rechtsstatelijke verdedigingslinie (o.a. rechterlijke toetsing van wetten en de herzieningsprocedure) is dat de eerstaangewezen weg.¹¹⁸ Een tweede waarborg tegen te vroeg ingrijpen is dat de theorie zich richt op *groepsverbanden*. Pas wanneer groepen zich organiseren tegen de democratie komen zij in het vizier van de weerbare democratie. Grondrechten zoals de

¹¹⁷ Bastiaan Rijpkema, 'Democratie als zelfcorrectie *revisited*: nadere aantekeningen bij de weerbare democratie' in: Afshin Ellian, Gelijk Molier & Bastiaan Rijpkema (red.), *De strijd om de democratie: essays over democratische zelfverdediging*, Amsterdam: Boom, 2018 (Rijpkema 2018b), pp. 31-59 (48-49).

¹¹⁸ Rijpkema 2018b, p. 40-42.

vrijheid van meningsuiting blijven expliciet buiten schot; alleen het verkondigen van antidemocratische meningen is nog niet voldoende om de weerbare democratie te ‘activeren’.

In *Weerbare democratie* wordt een grond voor ingrijpen gevonden in een aspect van het democratische systeem zelf: democratische zelfcorrectie. Het is niet in strijd met de logica van de democratie om je te verzetten tegen een besluit dat dit meest wezenlijke onderdeel van democratie wil aantasten. *Weerbare democratie* verlegt dus de aandacht van het nemen van besluiten naar het kunnen herroepen van besluiten en blijft daarmee heel dicht bij wat in de juridische literatuur ook wel de ‘formele’ of ‘procedurele democratie’ wordt genoemd, zonder dat het de uiterste consequentie daarvan hoeft te omarmen (de mogelijkheid van democratische afschaffing van de democratie). Welke partijen een legitiem doelwit voor de weerbare democratie zijn wordt afgebakend door de ontwikkelde drie beginselen van democratie als zelfcorrectie. Het moment van ingrijpen wordt ingekaderd door een opportuniteitsbeginsel.

Weerbare democratie richt zich in eerste instantie op het partijverbod, als het meest prominente instrument van democratische zelfverdediging, waarbij expliciet de mogelijkheid opengehouden wordt dat deze grond *mutatis mutandis* ook ingezet kan worden voor minder ingrijpende instrumenten: die instrumenten zouden bijvoorbeeld wellicht eerder ingezet kunnen worden, waarmee hun lichtere aard wordt verdisconteerd in het opportuniteitsbeginsel.¹¹⁹

4.2.2 Klassieke theorieën

- Milan Markovitch’ *La doctrine sociale de Duguit: ses idées sur le syndicalisme et representation professionnelle*¹²⁰

In 1933 promoveert Milan Markovitch aan de Sorbonne in Parijs op een proefschrift over de Franse jurist Léon Duguit. Het slothoofdstuk wijdt Markovitch aan de unieke waarde van democratie, *contra* de niet al te democratisch ingestelde Duguit. Volgens Markovitch ligt die unieke waarde in de ‘wet van de reactie’. Nieuwe politieke systemen worden altijd gevormd in reactie op oude – een heel Franse analyse, zou je kunnen zeggen, gezien de vele opeenvolgende revolutionaire omwentelingen in Frankrijk, met name in de 19^e eeuw. De reactie op een oud politiek systeem kan volgens Markovitch slechts op twee manieren plaatsvinden: met of zonder bloedvergieten. De tweede mogelijkheid is onder alle omstandigheden te verkiezen boven de eerste: het bloedvergieten stort de mens terug in chaos en tirannie. Dat is, zo meent Markovitch de mens als het enige zelfreflectieve wezen onwaardig.

Markovitch stelt daarom dat de ‘wet van de reactie’ – de mogelijkheid om op vreedzame wijze een politiek systeem aan te passen – een fundamentele norm is voor al het menselijk samenleven. Een democratie is volgens Markovitch het enige systeem dat zich niet tegen ‘de wet van de reactie’ verzet, maar deze juist omarmt en incorporeert in haar procedures, middels periodieke verkiezingen. Die unieke positie maakt ook dat een democratie niet alle reacties op

¹¹⁹ Een redenering die bijvoorbeeld gevolgd is bij de introductie van het nieuwe instrument van het stopzetten van partijfinanciering in de Duitse weerbare democratie, zie Molier & Rijpkema 2018.

¹²⁰ Markovitch 1933, weergave hier gebaseerd op Rijpkema 2015, p. 66-70, voor alle verwijzingen zie aldaar.

haar systeem hoeft toe te staan; reacties die ertoe leiden dat nieuwe reacties niet langer hun vreedzame vertaling kunnen krijgen hoeven niet te worden geaccepteerd. De rechtvaardiging voor democratische zelfverdediging is daarmee gegeven. Het toestaan van die ‘democratie-omverwerpende’ reactie zou de mens weer terugbrengen tot wanorde, het ‘rechtvaardigt en codificeert de revolutie, het vuur en het bloed’, aldus Markovitch. Aan het moment van ingrijpen of het soort instrumenten dat legitiem zijn in het verzet tegen dit type reactie besteedt Markovitch geen expliciete aandacht.

- George van den Berghs ‘De democratische Staat en de niet-democratische partijen’ (1936)¹²¹

De oratie van Van den Bergh is hiervoor al meerdere malen aan de orde geweest. Van den Bergh ontwikkelt daarin eigenlijk twee afzonderlijke rechtvaardigingen. Enerzijds is dat democratie als zelfcorrectie, een spoor dat hij zelf vervolgens verlaat. Anderzijds is dat wat je de ‘beginselendemocratie’ zou kunnen noemen: de democratie is gegrondvest op de beginselen van *geestelijke vrijheid* (vrijheid van godsdienst en overtuiging) en *gelijkheid voor de wet*. Deze beginselen vormen samen de toetssteen voor toelating tot de ‘vreedzame strijd der geesten’. Dit is voor Van den Bergh de belangrijkste rechtvaardiging voor ingrijpen: partijen die die beginselen niet respecteren mogen verboden worden.

Dat zou echter slechts in uitzonderlijke gevallen moeten gebeuren: Van den Bergh waarschuwt expliciet voor te lichtzinnig gebruik: vertrouw zo lang mogelijk op ‘het zedelijk besef van de overgrote meerderheid van ons volk’, een opportuniteitsprincipe. De uitgebreide aandacht voor de rechtvaardiging voor ingrijpen en de opmerkingen ten aanzien van het juiste moment van ingrijpen maken zijn normatieve theorie al relatief modern onder de klassieke theorieën van weerbare democratie: het bevat een zeker kritisch potentieel ten aanzien van het begrip weerbare democratie zelf. In §3.3 hierboven werd dan ook al opgemerkt dat Van den Berghs theorie in de jaren dertig een uitzonderlijke positie inneemt. Op verschillende soorten instrumenten, naast het partijverbod, gaat Van den Bergh verder niet in, behalve dan wellicht de financiële transparantie, die hij graag geregeld zou zien in een ‘Wet op de Staatkundige Verenigingen’.¹²²

- Karl Loewensteins ‘Militant Democracy and Fundamental Rights’ (1937)¹²³

Loewenstein wordt gezien als de vader van de weerbare democratie-traditie. Dat heeft hij te danken aan een artikel in *The American Political Science Review* uit 1937, waarin hij een krachtig pleidooi houdt voor een meer weerbare houding: ‘democracy must become militant’. Daaraan

¹²¹ George van den Bergh, *De democratische Staat en de niet-democratische partijen* (oratie Amsterdam, UvA), Amsterdam: De Arbeiderspers 1936, weergave hier gebaseerd op Rijkema 2015, hoofdstuk 1, voor alle verwijzingen zie aldaar.

¹²² De financiële transparantie is nu sinds 2013 geregeld in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp). De gewijzigde Wfpp zal in een later stadium opgenomen worden in de nieuwe Wet op de politieke partijen, zie ‘Stand van zaken uitvoering kabinetsstandpunt hervorming parlementair stelsel’ (Kamerbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 1 juli 2020 (onder §2).

¹²³ Karl Loewenstein 1937a, b, weergave hier gebaseerd op Rijkema 2015, p. 37-42, voor alle verwijzingen zie aldaar.

dankt het internationale onderzoeksgebied ook haar wat ongelukkige naam ‘militant democracy’, die te veel een proactieve, in het Nederlands letterlijk *militante*, houding suggereert.¹²⁴ Op normatief gebied heeft het werk van Loewenstein ons weinig te bieden. Loewenstein inventariseert een groot aantal maatregelen die verschillende staten nemen tegen antidemocraten, maar besteedt weinig aandacht aan de rechtvaardiging voor die maatregelen. De rechtvaardiging die hij biedt is een analogie met een oorlog tegen een externe vijand, waarin ook vrijheidsrechten beperkt kunnen worden. Die analogie is niet heel sterk. Er zijn vrij cruciale verschillen op te merken: a) antidemocraten zijn eigen burgers, en geen buitenlandse militairen, en b) een dergelijke ‘interne oorlog’ kent geen duidelijke afbakening in de tijd – er zullen *altijd* burgers zijn die de democratie afwijzen, wat betekent dat je in theorie tot in het oneindige door kunt gaan met die strijd. De excessen die begaan zijn op basis van Loewensteins ideeën in Latijns-Amerika tijdens de Tweede Wereldoorlog, mede onder aanvoering van hem zelf, laten zien dat de ontsporing waartoe deze rechtvaardiging uitnodigt geen louter theoretische mogelijkheid is. Op het moment van ingrijpen of de implicaties voor het soort te gebruiken instrumenten gaat Loewenstein in het hier besproken artikel niet expliciet in. Aldus lanceerde hij het concept zonder nadrukkelijke, systematische aandacht voor de toelaatbaarheid en het bereik van maatregelen – afgezien van opmerkingen ten aanzien van een specifiek instrument, zoals de (lokale) anticommunistische wetgeving in Canada (besproken in §3.3).¹²⁵

Figuur 1. De normatieve theorieën in schema			
Normatieve theorie	Legitimatie/rationale voor ingrijpen	Moment van ingrijpen	Soort instrumenten
<i>Moderne theorieën</i>			
Kirshner 2014	Schending participatierechten.	Relatief laat, pas bij reëel gevaar voor participatierechten, beginsel ‘beperkte interventie’.	Participatiebeginsel beperkt soorten maatregelen; sowieso uitgesloten zijn maatregelen die resulteren in permanente uitsluiting antidemocraten. Handelen in besef van ‘democratische kosten’ bij overige instrumenten, voortdurende proportionaliteitstoets.

¹²⁴ Rijpkema 2015, p. 21-22.

¹²⁵ Het overzicht van verschillende maatregelen in Loewenstein 1937b, p. 645-658 biedt dan ook vooral een typologie, maar trekt geen systematische, expliciete normatieve grenzen.

Rijkema 2015/2018a	Bescherming drie beginselen van democratische zelfcorrectie: evaluatie, politieke concurrentie, vrije meningsuiting.	Relatief laat, bedreigingen eerst opvangen in het democratische debat, dan wel de rechtsstatelijke verdedigingslinie, ingekaderd door het opportuniteitsbeginsel. Aanvullende waarborg: ingrijpen pas bij <i>organiseren</i> tegen de democratie.	Primair gericht op het partijverbod, maar rechtvaardiging ook <i>mutatis mutandis</i> toe te passen op <i>lichtere</i> maatregelen, verdisconteerd in opportuniteitsbeginsel.
<i>Klassieke theorieën</i>			
Markovitch 1933	Bescherming van de mogelijkheid van een reactie op het huidige politieke systeem.	n.v.t.	n.v.t.
Van den Bergh 1936	Bescherming geestelijke vrijheid en gelijkheid voor de wet.	Relatief laat, zo lang mogelijk vertrouwen op de democratische gezindheid van burgers.	n.v.t.
Loewenstein 1937a, b	Analogie oorlog met een externe vijand.	n.v.t.	Inventarisatie groot aantal instrumenten, maar zonder systematische normatieve toets.
<i>Weerbare democratietheorieën in niet-eigenlijke zin</i>			
Popper 1945¹²⁶	Bescherming van de open samenleving (doel), democratie is onderdeel daarvan (middel).	Relatief vroeg, het bekende adagium: 'intolerantie voor de intoleranten'.	n.v.t.
Rawls 1999¹²⁷	Onbevooroordeelde ontwerpers rechtvaardige	Relatief laat, '(...) when the constitution itself is secure, there is	n.v.t.

¹²⁶ Popper 2013; Jeremy Shearmur & Piers Norris Turner (red.), *Popper. After the Open Society: Selected Social and Political Writings*, London/New York: Routledge 2008, weergave hier gebaseerd op Rijkema 2015, p. 83-92, voor alle verwijzingen zie aldaar.

¹²⁷ John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge (M.A.): Harvard University Press 1999, weergave hier gebaseerd op Rijkema 2015, p. 97-102, voor alle verwijzingen zie aldaar.

	samenleving zouden ook een recht op zelfbehoud voor die samenleving vastleggen.	no reason to deny freedom to the intolerant’.	
--	---	---	--

4.3 Analyse van de bestaande en in ontwikkeling zijnde normatieve kaders in Nederland

De discussie over bedreigingen van de democratische rechtsstaat staat al enige tijd prominent op de politieke agenda, zoals ook de besproken eerdere onderzoeken en notities in hoofdstuk 2 hierboven liet zien. Dat heeft op allerlei fronten vertalingen gekregen: de ‘Parlementaire ondervragingscommissie ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen’ rondde op 25 juni 2020 haar onderzoek af;¹²⁸ er kwam eerder al wetgeving in reactie op (acute) actuele ontwikkelingen, zoals de ‘Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding’, met daarin een ‘uitreisverbod’ in de context van de Syriëgangers (inwerkingtreding 1 maart 2017);¹²⁹ en weer eerder was er beleid als de ‘Persoonsgerichte aanpak’ van extremisme op lokaal niveau (2014).¹³⁰

Hoe meer wetgeving en beleid wordt ontwikkeld, hoe meer zich echter ook de vraag opdringt welke normatieve kaders gehanteerd worden om die maatregelen te rechtvaardigen en te begrenzen – de dubbele beweging die moderne theorieën van weerbare democratie maken (zie §4.2 hierboven). De bij weerbare democratie in brede zin betrokken ministeries, Binnenlandse Zaken (BZK), Justitie en Veiligheid (J en V), en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) lijken zich dat ook te hebben gerealiseerd, en er zijn recentelijk dan ook meerdere (aanzetten tot) normatieve kaders ontwikkeld.

De belangrijkste daarvan zijn enerzijds het *Normatief kader problematisch gedrag* (J en V, SZW),¹³¹ voortkomend uit de ‘drie-sporen-aanpak’,¹³² en het bijbehorende *Afwegingskader problematisch gedrag* (BZK),¹³³ en anderzijds de nog in ontwikkeling zijnde aanpassing van art. 2:20 BW, de verbodsgrond voor *organisaties* (J en V),¹³⁴ ter onderscheiding van de komende specifieke verbodsgrond voor politieke partijen, die in een nieuwe Wet op de politieke partijen opgenomen

¹²⁸ (On)zichtbare invloed (Verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen), *Kamerstukken II* 2019/20, 35 228, nr. 5.

¹²⁹ Zie de eerste evaluatie in: B. van Gestel, J.J. van Berkel & R.F. Kouwenberg, *Bestuurlijke vrijheidsbeperking van jihadisten: Het gebruik van de ‘Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding’ in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet*, (Rapport van het WODC in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid), Cahier 2019-4.

¹³⁰ Als onderdeel van de ‘Integrale Aanpak Jihadisme’ uit 2014, zie Josien Roodnat & Quirine Eijkman, *Waak voor het stempel terrorist: lokale professionals over de persoonsgerichte aanpak van (potentiele) extremisten*, Senze en de Hogeschool Utrecht, december 2016.

¹³¹ *Normatief kader problematisch gedrag* (Beleidsnota van de ministeries van Justitie en Veiligheid & Sociale Zaken en Werkgelegenheid), *Kamerstukken II* 2015/2016, 29 614, nr. 39, bijlage, p. 15 e.v.

¹³² *Grondrechten in een pluriforme samenleving* (Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), *Kamerstukken II* 2015/2016, 29 614, nr. 38, p. 5.

¹³³ *Afwegingskader problematisch gedrag* (Beleidsnota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), bijlage bij ‘Kamerbrief over vergroten weerbaarheid openbaar bestuur’, 18 oktober 2019.

¹³⁴ *Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen* (Memorie van Toelichting van de Minister voor Rechtsbescherming), *Kamerstukken II* 2019/2020, 35 366, nr. 3.

zal gaan worden.¹³⁵ Op dit moment vallen zowel politieke partijen als niet-politieke partijen binnen het bereik van het verenigingsverbod van art. 2:20 BW.¹³⁶ De nieuwe politieke partij-specifieke verbodsgrond heeft nog geen inhoudelijke, *normatieve* invulling gekregen. Het eerste kader, *Normatief kader problematisch gedrag*, ziet op in principe alle bestuurslagen; het tweede, de normstelling in art. 2:20 BW, is primair een nationale aangelegenheid.

4.3.1 Normatief kader problematisch gedrag

Het *Normatief kader problematisch gedrag* wijst de ‘democratische rechtsorde’ als toetssteen aan.¹³⁷ Van die democratische rechtsorde wordt een beschrijving gegeven, uitgesplitst in een ‘verticale’ en een ‘horizontale’ dimensie, respectievelijk de verhouding overheid-burger en de verhouding tussen burgers onderling. Het normatief kader stelt op dit punt: ‘Het expliciteren van dit normatieve fundament van onze samenleving biedt een stevige basis om te bepalen welk gedrag als problematisch kan worden beschouwd, en waarom dat het geval is.’¹³⁸ Een nauwkeurige lezing van die explicitering levert de volgende te onderscheiden waarden op die onder die ‘democratische rechtsorde als toetssteen’ worden begrepen, zoveel mogelijk als citaat weergegeven:¹³⁹

In de verticale verhouding (overheid-burger):

- 1.1) ‘rechten die alle burgers gelijkelijk toekomen, ongeacht cultuur, religie of andere eigenschappen’
- 1.2) burgers zijn ‘via het democratische proces actief betrokken bij het vormgeven van de wet en de controle op het bestuur van het land’
- 1.3) burgers ‘beschermen tegen willekeurig geweld en machtsmisbruik’
- 1.4) het garanderen van ‘wezenlijke vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting’
- 1.5) rechten zijn ‘afdwingbaar bij een onafhankelijke rechterlijke macht’.

In de horizontale verhouding (burgers onderling):

- 1.6) burgers respecteren de ‘instituties van de rechtsorde’, maar zijn ook ‘verdraagzaam en tolerant (...) naar andere burgers toe’ en zien daarbij af van ‘onnodige dwang of druk’
- 1.7) van burgers wordt verwacht ‘dat zij deelnemen aan de maatschappelijke dialoog, die een cruciale rol speelt in [een] democratische samenleving’.

¹³⁵ Voortgang voorbereiding Wet op de politieke partijen (Kamerbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 11 juni 2020, p. 2.

¹³⁶ Zie o.a.: Molier & Rijpkema 2017.

¹³⁷ *Normatief kader problematisch gedrag*, p. 16.

¹³⁸ *Normatief kader problematisch gedrag*, p. 16.

¹³⁹ *Normatief kader problematisch gedrag*, p. 16-17.

Dat leidt volgens het normatief kader tot een achttal gedragingen die als ‘problematisch’ aangemerkt zouden moeten worden.¹⁴⁰ Daaraan worden steeds een aantal, deels overlappende, te onderscheiden waarden gekoppeld waarmee deze problematische gedragingen geacht worden in strijd te zijn,¹⁴¹ wederom zoveel mogelijk als citaat weergegeven:

- 2.1) ‘betrokkenheid bij de maatschappelijke dialoog en de bredere samenleving’
- 2.2) ‘onderling vertrouwen tussen mensen als individuen en tussen bevolkingsgroepen’
- 2.3) ‘draagvlak voor de normen en waarden van de democratische rechtsorde’ en haar ‘instituties’
- 2.4) *grondrechten* of ‘grondwettelijke normen’; expliciet worden genoemd: ‘vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst, het gelijkheidsbeginsel en bijvoorbeeld de daaruit voortvloeiende rechten als het recht op onderwijs, het actief en passief kiesrecht en rechten omtrent het huwelijk’, ‘vrijheid van vereniging’, ‘het recht op non-discriminatie’, met specifiek ‘het recht om niet gediscrimineerd te worden door opruiende of haatzaaiende teksten’, ‘de bescherming van eigendom’ en ‘lichamelijke integriteit’
- 2.5) *Veiligheid* in vier formuleringen: ‘veiligheid als voorwaarde voor samenleven in vrede en vrijheid’, ‘de veiligheid van de samenleving als geheel’, ‘veiligheid van de samenleving en de vrijheid om het leven in te richten naar eigen inzichten’ en ‘de vrijheid en veiligheid om te leven in een maatschappij gebaseerd op verdraagzaamheid en gelijkwaardigheid, zonder de dreiging van door haat gelegitimeerd geweld of intimidatie’.

Uiteindelijk kunnen de normen die in het normatieve kader worden genoemd ter explicitering van het ‘normatieve fundament van onze samenleving’, worden teruggebracht tot vijf clusters van te beschermen waarden, steeds onder verwijzing naar de genoemde normen hierboven:

- 1) *grondrechten*: 1.1, 1.4 en 2.4
- 2) *participatie*: 1.2, 2.4 (kiesrecht) en de verder (deels) politieke grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en vereniging in 1.4 en 2.4
- 3) *veiligheid*: 1.3 en 2.5
- 4) *onafhankelijke rechtspraak*: 1.5
- 5) *democratisch burgerschap*: 1.6, 1.7, 2.1, 2.2 en 2.3.

¹⁴⁰ *Normatief kader problematisch gedrag*, p. 17-18, dat zijn: ‘1) Het gemeenschappelijk afzonderen van de samenleving, met vervreemding en isolatie als gevolg; 2) Het afwijzen van de democratische rechtsorde als manier van samenleven, en anderen aanzetten hetzelfde te doen; 3) Anderen intentioneel en structureel belemmeren in de uitoefening van hun (grondrechtelijke) vrijheden en het recht om niet te worden gediscrimineerd; 4) Het aantasten van de openbare orde en veiligheid; 5) Het aanzetten en (indirect) oproepen tot haat en discriminatie; 6) Het ondermijnen van de democratische rechtsorde; 7) Geweld, dreigen en oproepen tot gericht geweld tegen personen en groepen, en hun bezittingen; 8) Terroristisch misdrijf.’

¹⁴¹ *Normatief kader problematisch gedrag*, p. 20-22.

Analyse

Wat direct opvalt is de grote hoeveelheid waarden en rechten die direct, dan wel indirect, geschaard worden onder het ‘normatieve fundament van onze samenleving’: ze gaan van veiligheid tot grondrechten en het draagvlak voor onder meer die grondrechten zelf (hier als cluster 5 ‘democratisch burgerschap’ samengenomen).

Dat kan een keuze zijn, democratieopvattingen variëren van bijna-formeel (alleen de essentialia voor de democratische procedure worden beschermd) tot zeer materieel (met de onaantastbaar-verklaring van een groot aantal grondrechten, ook in niet-politieke zin). De risico’s van een te breed fundament moeten echter niet onderschat worden. Op basis van de literatuur zijn (in ieder geval) vier risico’s te identificeren:

1. het risico van *onduidelijkheid* (over een zeer fundamentele norm) en verlies aan *rechtszekerheid*: hoe meer begrippen in het normatieve fundament opgenomen worden, hoe meer risico er bestaat op onduidelijkheid in de uitleg en toepassing van die normen, hetgeen leidt tot een vermindering van de rechtszekerheid.¹⁴² Hetzelfde geldt, los van de hoeveelheid begrippen, voor *te weinig concrete* begrippen in zichzelf; in dit opzicht zijn de lotgevallen van een van de belangrijkste fundamentele van de Duitse weerbare democratie een treffende illustratie, waar het aan de rechter was om te bepalen wat de ‘freiheitliche demokratische Grundordnung’ – de verbodsgrond voor politieke partijen (art. 21 *Grundgesetz*) – precies inhield.¹⁴³
2. het risico van *een te smal democratisch debat*: hoe breder het normatieve fundament, hoe meer gedragingen, en in het verlengde daarvan ideeën, uitgesloten worden van het democratische debat. Dit draagt het risico in zich dat de marges van dat debat te smal worden.¹⁴⁴
3. het risico van *kwetsbaarheid van de rechter*: een ruim geformuleerde verbodsgrond maakt de rechter kwetsbaar in een zo politiek-gevoelige kwestie als het ingrijpen ter bescherming van de democratie – op alle niveaus van ingrijpen, met als meest politiek-gevoelig uiteraard het verbieden van een partij. Een aanzienlijke mate van interpretatieruimte (bijvoorbeeld: x, y én z zijn juridisch te verdedigen interpretaties) zal gemakkelijk aangegrepen kunnen worden om de rechter te verwijten dat hij zijn *eigen* (politieke)

¹⁴² Zie over de noodzaak van rechtszekerheid in een weerbare democratie (hier versus meer contextgevoelige benaderingen): Bastiaan Rijpkema, ‘Militant Democracy and the Detection Problem’, p. 169-186 (o.a. p. 183-184), in Malkopoulou & Kirshner 2019.

¹⁴³ Zie: Carl J. Schneider, ‘Political Parties and the German Basic Law of 1949’, *The Western Political Quarterly* 1957, vol. 10 nr. 3, p. 527- 540 (p. 533-534 en 537) en Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (2e editie), Durham/Londen: Duke University Press 1997, p. 218, zie verder daarover: Rijpkema 2018b, p. 46.

¹⁴⁴ Zie o.a.: Rijpkema 2015, p. 195-196.

opvattingen een rol heeft laten spelen in de oordeelsvorming (waarom het x werd, en niet y of z).¹⁴⁵

4. het risico van *misbruik*: meer gronden voor ingrijpen en niet strak omliggende gronden voor ingrijpen maken misbruik gemakkelijker. De empirische literatuur over partijverboden laat zien dat weerbare democratie-maatregelen ook misbruikt kunnen worden voor het uitschakelen van politieke tegenstanders, hoewel dit vraagstuk met name prangend lijkt te zijn in nog fragiele democratieën.¹⁴⁶ Uiteraard is misbruik door interpretatieve creativiteit niet uit te sluiten, maar een beperkte grond voor ingrijpen met nauw omschreven gronden kan die risico's wel verminderen.

Naast het brede karakter van wat er als normatief fundament wordt gezien vallen vanuit normatief perspectief nog drie andere zaken op:

1) *democratiebescherming en staatsveiligheid lopen door elkaar*: in het normatieve fundament worden bescherming van de democratie en staatsveiligheid niet nadrukkelijk onderscheiden. Dat is niet zonder normatief belang, aangezien de rechtvaardiging om in te grijpen ter bescherming van de *staat*, middels bijvoorbeeld contraterrore, een andere is dan die om in te grijpen ter bescherming van de *democratie*, en doorgaans andersoortige maatregelen rechtvaardigt (kortstondiger, maar wel ingrijpender, vaak met gebruikmaking van het strafrecht).¹⁴⁷

2) *democratie en rechtsstaat lopen door elkaar*: democratie en rechtsstaat, hoewel elkaar wederzijds ondersteunend, zijn twee verschillende te beschermen waarden. Het onderscheid is normatief van belang omdat die verschillen een verschil in intensiteit van de bescherming kunnen rechtvaardigen. Als naast democratische rechten ook *niet-primair politieke* grondrechten als de vrijheid van godsdienst beschermd moeten worden tegen 'problematisch gedrag' (zoals in element 1.4 hierboven), hoort daar wellicht een ander type verdediging bij (bijvoorbeeld de zware Nederlandse grondwetswijzigingsprocedure,¹⁴⁸ maar geen partijverbod).¹⁴⁹ Daarnaast leidt het 'vastleggen' van dergelijke niet-primair politieke grondrechten als onderdeel van een weerbare democratie tot een bredere grond voor ingrijpen en daarmee de risico's die hierboven besproken zijn.

¹⁴⁵ Rijpkema 2018b, p. 47.

¹⁴⁶ Peter Niesen, 'Banning the Former Ruling Party', *Constellations* 2012, vol. 19 nr. 4, p. 540-561 (556-557); Matthijs Bogaards, Matthias Basedau & Christof Hartmann, 'Ethnic Party Bans in Africa: an Introduction', in: *Democratization* 2010, vol. 17 nr. 4, p. 599-617 (611-612); Matthias Basedau & Anika Moroff, 'Parties in Chains: Do Ethnic Party Bans in Africa Promote Peace?', *Party Politics* 2011, vol. 17 nr. 2, p. 205-222 (217).

¹⁴⁷ Sabrina Engelmann, 'Barking Up the Wrong Tree: Why Counterterrorism Cannot Be a Defense of Democracy', *Democracy and Security* 2012, vol. 8, p. 164-174.

¹⁴⁸ Of zelfs inhoudelijke beperkingen aan het bereik van de herzieningsbevoegdheid, zie: Reijer Passchier, 'Inconstitutionele grondwetsherzieningen: grenzen aan de bevoegdheid van de grondwetgever', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2020, vol. 11 nr. 2, p. 152-177.

¹⁴⁹ Zie voor een dergelijke differentiatie in verdedigingslijnen: Rijpkema 2018b, p. 40-42.

3) een aantal waarden, hierboven gevat onder de noemer *democratisch burgerschap*, gaan opmerkelijk veel verder dan wat de normatieve theorieën als behandeld onder §4.2 zien als waarden die beschermd dienen te worden. Ze worden gepresenteerd als min of meer af te dwingen waarden; het normatief kader verwoordt het als iets wat ‘van burgers kan worden verwacht’.¹⁵⁰ Het is natuurlijk onmiskenbaar dat voor de instandhouding van democratie en rechtsstaat van burgers een bepaalde attitude wordt verwacht: het komt net zozeer aan op de bemensing van het ‘fort’ als het ontwerp ervan.¹⁵¹ Het is echter wel de vraag of het ‘voorschrijven’ van een dergelijke attitude onderdeel moet zijn van het normatieve fundament.

4.3.2 Het voorstel ter aanpassing van art. 2:20 BW

Naast het *Normatieve kader problematisch gedrag* is eind 2019 een wetsvoorstel ingediend om de verbodsmogelijkheid voor organisaties (reguliere verenigingen, niet politieke partijen, zie §4.3 hierboven) aan te passen. De regering reageert daarmee op de in de literatuur,¹⁵² politiek,¹⁵³ en ook in het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel¹⁵⁴ geformuleerde kritiek dat de huidige verbodsgrond (voor zowel ‘reguliere’ verenigingen *en* politieke partijen) niet volstaat. De redenen daarvoor en de vraag in hoeverre het nieuwe voorstel daaraan tegemoetkomt zijn niet het voorwerp van dit onderzoek. Relevant hier is hoe het voorstel beoogt nader uit te werken wat verstaan dient te worden onder de verbodsgrond voor organisaties: ‘openbare orde’, of wat in de parlementaire behandeling en rechtspraak is uitgewerkt tot de ‘als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtsstelsel’.¹⁵⁵ De memorie van toelichting bij het voorstel zegt zelf over die nadere normering dat het de rechtszekerheid dient (en dus het hierboven, ten aanzien van het *Normatief kader problematisch gedrag* genoemde risico van onduidelijkheid en verminderde rechtszekerheid mitigeert), maar nog belangrijker dat daarmee ‘tegelijk (indirect) tot uitdrukking [komt] wat in onze democratische samenleving in ieder geval als wezenlijk geldt.’¹⁵⁶

Het voorstel staat uiteraard nog slechts aan het begin van het wetgevingstraject, dus de behandeling hier zal om die reden ook beperkt zijn. In het voorstel vinden we de volgende waarden terug¹⁵⁷ zoveel mogelijk als citaat weergegeven:

- 3.1) ‘bedreiging van de nationale veiligheid’
- 3.2) ‘bedreiging van (...) de internationale rechtsorde’
- 3.3) ‘de ontwrichting van de democratische rechtsstaat’

¹⁵⁰ *Normatief kader problematisch gedrag*, p. 17.

¹⁵¹ Popper 2013 (1945), p. 120; Rijkema 2015, p. 217-225.

¹⁵² Onder meer in: Rijkema 2015; Molier & Rijkema 2017.

¹⁵³ *Vertrouwen in de Toekomst* (Regerakkoord 2017 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie), oktober 2017.

¹⁵⁴ *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel).

¹⁵⁵ Zie in detail: Rijkema 2015; Molier en Rijkema 2017.

¹⁵⁶ *Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen* (Memorie van Toelichting van de Minister voor Rechtsbescherming), p. 3.

¹⁵⁷ *Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen* (Voorstel van de Wet van de Minister voor Rechtsbescherming), *Kamerstukken II* 2019/2020, 35 366, nr. 2, p. 1-2.

- 3.4) 'de ontwrichting van (...) het openbaar gezag'
- 3.5) 'aantasting van de menselijke waardigheid'
- 3.6) 'geweld'
- 3.7) 'aanzetten tot haat of onverdraagzaamheid'

Deze gronden, waar overigens in de verbodsgrond nog wel een verschillend gewicht aan gehangen wordt, kunnen aanleiding zijn voor het verbod van een organisatie. Ze vormen daarmee een nadrukkelijk tweede normatief kader: het is vanwege het verbodskarakter een uiterste grens die in Nederland gesteld wordt aan het politieke speelveld, zij het alleen voor verenigingen niet-zijnde politieke partijen. Ook volgens het voorstel zelf tonen ze de wezenlijke uitgangspunten van onze democratische samenleving.

Analyse

Een aantal van dezelfde kwesties spelen als bij het *Normatief kader problematisch gedrag*: de grond is breed geformuleerd, en dat brengt de risico's van onduidelijkheid, een te smal debat, een kwetsbare rechter en misbruik met zich mee. Ook is de vermenging van democratie en staatsveiligheid hier aan de orde (element 3.3 ziet op het eerste; elementen 3.1, 3.2, 3.4 en 3.6 op het tweede). En ook hier worden naast democratie een aantal rechtsstatelijke waarden beschermd (in 3.5). Daarnaast zien we een aantal 'nieuwe' waarden die ontbreken in het *Normatief kader problematisch gedrag*: de internationale rechtsorde is hier een grond om op te treden, net als de menselijke waardigheid (die overigens geen expliciete basis heeft in onze eigen Grondwet, maar wel in het bekende art. 1 van de Duitse *Grundgesetz*).¹⁵⁸

4.4 Conclusie

Er bestaan een aantal normatieve theorieën van weerbare democratie die een hanteerbaar kader zouden kunnen bieden voor overheidshandelen ter verdediging van de democratische rechtsstaat (§4.2). Inzichtelijk is gemaakt hoe die verschillende theorieën tot verschillende oordelen komen ten aanzien van de vraag *waarom, wanneer* en met *welke instrumenten* ingegrepen mag worden. Ook is getoond hoe met name de moderne theorieën van weerbare democratie kritisch zijn ten aanzien van de reikwijdte van het begrip en proberen de inzet van maatregelen te beperken en reguleren. De moderne theorieën bieden met hun uitgewerkte rechtvaardigingen (waar hier geen verdere keuze in gemaakt wordt) een stevig doortimmerde basis voor ingrijpen in een democratie en conceptuele helderheid ten aanzien van wat daarin wel en niet toegestaan is.

Tegelijkertijd laat het overzicht ook zien dat in overheidsbeleid en wetgeving nog wel een brug geslagen zou moeten worden voordat de theorieën en bijbehorende normatieve kaders praktisch en concreet ingezet kunnen worden – zeker als het gaat om het lokale niveau, waar,

¹⁵⁸ Art. 1 (1) GG: 'Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.'

zoals is geanalyseerd in het vorige hoofdstuk (§3.3), in de literatuur slechts zeer beperkte aandacht voor is. De besproken theorieën verschillen overigens nog wel nadrukkelijk in hun concreetheid. De moderne theorieën van Kirshner (met het participatiebeginsel) en Rijkema (met de drie beginselen van democratie als zelfcorrectie) werken hun normatieve kader in het meeste detail uit, en doen dit ook in wisselwerking met concrete voorbeelden (Kirshner) of een concreet rechtssysteem (het Nederlandse, Rijkema), waardoor een vertaling naar wetgeving en beleid al gemakkelijker voorstelbaar is.

Voor de belangrijkste op dit moment beschikbare normatieve kaders voor overheidshandelen ter bescherming van de democratie geldt dat ze juist opvallen door hun concreetheid, waarin een breed scala aan cruciale democratische en rechtsstatelijke waarden gedetailleerd wordt omschreven. Daar kleeft echter een nadeel aan: er is vooral veel concreetheid en relatief weinig normenhierarchie en conceptuele helderheid. Dat brengt de risico's van onduidelijkheid en een potentieel verlies aan rechtszekerheid, een te smal debat, een kwetsbare rechter en misbruik in beeld. Ook blijken 'democratie en staatsveiligheid' en 'democratie en rechtsstaat' door elkaar te lopen in de kaders, terwijl het hier steeds gaat om concepten die qua normatieve grondslag en bijbehorende implicaties in ieder geval van elkaar onderscheiden zouden *kunnen* worden.

Naast het reeds geconstateerde risico op onduidelijkheid in ieder van de nu gehanteerde kaders *op zichzelf*, wordt dit nog eens te meer versterkt wanneer 'uitgezoomd' wordt en de kaders naast elkaar gelegd worden. Niet alleen sluiten de termen niet op elkaar aan, er worden ook andere keuzes gemaakt, waarbij niet direct duidelijk is (en niet in de kaders zelf geëxpliciteerd wordt) waarom een waarde ('internationale rechtsorde', 'menselijke waardigheid', 'vrijheid van godsdienst') uit het ene kader niet genoemd wordt in het andere, en andersom. Dit maakt de hanteerbaarheid van de bestaande kaders niet gemakkelijker. Signalen uit recent onderzoek naar de praktijk van lokale professionals lijken die conceptuele en normatieve constatering te onderschrijven.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Zie Van de Weert & Eijkman 2019, p. 12-13 (cursiveringen van mij, BR): 'Preventive early detection of extremism focuses primarily on ideas and deviant attitudes, and less so on concrete unlawful acts. This level of abstraction is accompanied by *ambiguity in the assessment* and initial weightings of potential threats. This study's most important conclusion is that the interviewed local civil servants responsible for public order, security and safety cannot (or at least do not) explicitly note the relevance of the intention to commit or incite violence in assessing whether someone poses a threat. We conclude that in the Netherlands, *this is also due to the broad description of the assignment* given to local security professionals by Justice and Security policy, which states: "be aware of people who pose a threat to democracy?". This became even more apparent (in the interviews) when we directly asked the frontline safety professional on what basis they weigh whether someone poses a potential risk. In all cases, no clear response was given. *No one could concretely provide an actual description of the concept "threat to democracy"*. Respondents often indicated their inability to answer with a physical reaction, such as shrugging their shoulders, sighing or rolling their eyes. Almost all respondents indicated more or less explicitly that it comes down to an assessment made based on a gut feeling. Respondent fourteen gave a clear explanation: "Of course, when no criminal acts have yet been committed, you can never be sure. You depend on your intuition, the idea that something isn't right." Our results suggest that the interviewed local security professionals are not completely aware of the essence of the (legal) boundaries of the concept of early detection, which takes place during a pre-crime phase, let alone that they are aware of their role within an anticipatory-justice system. We believe this to be a missed opportunity for the effectiveness of counterterrorism policy.'

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit onderzoek stond de lokale weerbare democratie centraal. Preciezer: de normatieve kaders die overheidshandelen ter verdediging van de democratie op lokaal niveau kunnen normeren. Eerdere onderzoeken van het Verwey-Jonker Instituut en Bureau Beke hebben het instrumentarium op lokaal niveau in kaart gebracht. Dit onderzoek richtte zich op de normatieve kant van het vraagstuk en trachtte drie vragen te beantwoorden:

- 1) welke normatieve kaders zijn beschikbaar voor het normeren van de lokale weerbare democratie?
- 2) hoe functioneren de huidige normatieve kaders?
- 3) brengt de ‘lokale’ benadering van het vraagstuk van weerbare democratie *eventueel* nog ‘missende’ instrumenten in beeld die een verrijking zouden kunnen zijn van het bestaande lokale instrumentarium?

5.2 Belangrijkste resultaten en overzicht

Na een korte bespreking van wat er reeds aan normatief en juridisch onderzoek is verricht (hoofdstuk 2), is ter beantwoording van die vragen eerst het fenomeen lokale weerbare democratie in kaart gebracht (§3.1). Internationaal beleid en onderzoek blijken een behoorlijk belang te hechten aan de lokale democratie-verdediging – breed opgevat, inclusief contraterroreisme (zie §1.3). De belangrijkste redenen daarvoor zijn enerzijds de lokale impact van extremisme en anderzijds de positieve verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van een lokale aanpak. De lokale democratie staat dus als het ware dubbel in de frontlinie. De *effecten* van extremisme worden vrij direct ervaren (hoewel de concrete impact op de lokale democratie in Nederland vooralsnog bescheiden lijkt) en de *verwachtingen* ten aanzien van lokale anti-extremismemaatregelen zijn hoog.

Dat zijn beide goede redenen om in de normatieve weerbare democratietheorie aandacht te besteden aan het lokale niveau. De normatieve weerbare democratietheorie houdt zich immers bezig met de normering van overheidshandelen ter bescherming van de democratie. Als een deel van die bescherming zich steeds meer gaat afspelen op het lokale niveau, dient de normatieve aandacht zich ook nadrukkelijker op dat niveau te richten. Uit de analyse van de belangrijkste normatieve weerbare democratietheorieën blijkt echter dat deze theorieën maar in zeer beperkte mate aandacht hebben voor het lokale niveau als afzonderlijke arena voor democratische zelfverdediging (§3.3).

Concrete kaders voor de lokale weerbare democratie reikt de weerbare democratie-literatuur dus niet aan. Vervolgens is daarom op basis van reeds verricht onderzoek een overzicht gegeven van de belangrijkste zaken die de, op het nationale niveau georiënteerde, kaders uit weerbare democratie-literatuur ons dan wel leren (§4.2). Door deze weergave toe te spitsen op wat deze literatuur ons kan vertellen over het *moment* van de inzet van maatregelen en welk *soort* instrumenten legitiem geacht kunnen worden is een eerste aanzet gegeven die kaders hanteerbaar te maken voor overheidsbeleid en wetgeving – ook op lokaal niveau. Ondanks dat de theorieën uit eigen beweging weinig aandacht besteden aan ‘het lokale’, laat dit overzicht zien hoe vanuit de doortimmerde basis (met name als het gaat om de rechtvaardiging voor overheidshandelen ter bescherming van de democratie) die de theorieën bieden, toegewerkt kan worden naar een verdere concretisering in overheidsbeleid en wetgeving. Ook is daarbij opgemerkt dat daar nog een behoorlijke brug te slaan is – hoewel de theorieën uiteenlopen als het gaat om hun concreetheid.

Daarmee is de **eerste onderzoeksvraag** beantwoord. De blik werd daarna gericht op het functioneren van de reeds bestaande kaders, ter beantwoording van de **tweede onderzoeksvraag**. De overheid heeft op dat gebied twee belangrijke pijlers: het *Normatief kader problematisch gedrag* en het onlangs ingediende wijzigingsvoorstel van art. 2:20 BW, met een nieuwe verbodsgrond voor organisaties, niet-zijnde politieke partijen (§4.3). Deze kaders zijn aan een normatieve analyse onderworpen: welke waarden presenteren zij als fundamenteel binnen ons democratische bestel? Normen dus, die overheidshandelen legitimeren en *normeren*. Waar de kracht van de normatieve weerbare democratietheorieën (uit §4.2) vanuit beleids- en wetgevingsperspectief, zeker voor sommige theorieën, tegelijkertijd hun zwakte was (conceptueel en normatief helder, maar weinig concreet), geldt voor de bestaande normatieve kaders het omgekeerde. Uit de analyse blijkt dat de door de overheid ontwikkelde normatieve kaders vooral uitblinken in concreetheid, maar daar wellicht in doorschieten. De bestaande kaders zijn, elk *op zich*, al opvallend breed: een vrij grote waaier aan te verdedigen fundamentele normen. Daarnaast sluiten de kaders ook niet geheel op elkaar aan, waardoor, wanneer ‘uitgezoomd’ wordt, er een nog groter palet aan fundamentele, niet altijd congruente normen in beeld komt. De literatuur laat zien dat dit een aantal risico’s met zich mee brengt, samengevat als de risico’s van onduidelijkheid en een potentieel verlies aan rechtszekerheid, een te smal democratisch debat, een kwetsbare rechter en misbruik.

De **derde onderzoeksvraag** betreft eventuele aanvullingen op het bestaande instrumentarium ten behoeve van de lokale weerbare democratie. Dat is een andere vraag dan hoe het bestaande instrumentarium zich verhoudt tot de beschikbare normatieve kaders (uit de theorie, §4.2, en de praktijk, §4.3) – voor die vraag levert dit onderzoek de eerste bouwstenen, maar de beantwoording valt buiten het bestek van deze verkenning (zie §1.3). De vraag is of de bespreking van de lokale weerbare democratie nog mogelijke nieuwe instrumenten in beeld brengt – die dus ook nog niet naar voren kwamen in de inventarisatie van (de reeds beschikbare) instrumenten door het Verwey-Jonker Instituut en Bureau Beke (zie §1.1). Een dergelijke suggestie kan hier worden gedaan.

Gemeenten bevinden zich in de frontlinie van de democratieverdediging: zij vangen de eerste impact op en vervullen tegelijkertijd (mede) voor het nationale niveau met name cruciale preventie- en signaleringsfuncties (zie §3.2). Niettemin zijn partijverboden een uitsluitend nationale aangelegenheid, in Nederland (nu nog in art. 2:20 BW, maar straks in een aparte wet, zie §4.3), maar ook elders, zoals in de prototypische weerbare democratie Duitsland. Dat kan in potentie leiden tot een stevige discrepantie wanneer extremistische *partijen* de lokale democratische arena betreden (we hebben het nu dus niet over organisaties, niet-zijnde politieke partijen). Ze hebben daar, lokaal, een impact op de democratie en kunnen het gebruiken als lanceerplatform (zie §3.2).

We zien dat ook in de praktijk in bijvoorbeeld de Duitse NPD-casus: de gemeenten en deelstaten in Oost-Duitsland hebben vooral te maken met het politiek extremisme van de NPD – soms uitmondend in directe intimidatie en geweld – maar dienen de extreemrechtse leden van de partij te dulden in hun vertegenwoordigende organen. We hebben het hier immers over partijen, niet slechts over organisaties. Omdat de potentie die een dergelijke partij heeft om de democratie aan te tasten echter louter als dreiging voor het nationale niveau geconstrueerd wordt, is een verbod uitgesloten. Dat bleek helder uit het oordeel van het Bundesverfassungsgericht in de tweede NPD-zaak (waarin een verbod geweigerd werd),¹⁶⁰ maar het is ook de lijn van de uiteindelijke arbiter in alle Europese partijverbodszaken, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waar een strenge ‘risicotoets’ aangelegd wordt en een partij – gesteld dat het bewijs voor links met politiek geweld te beperkt is – slechts verboden mag worden als het gevaar voor de democratie ‘sufficiently and reasonably imminent’ is.¹⁶¹

Het verdient overweging of hier meer maatwerk mogelijk is, waarbij een politieke partij *lokaal* verboden wordt – op juist die plekken (gemeenten of provincies) waar ze impact op de democratie heeft – maar niet elders. In de Duitse discussie is een dergelijk voorstel al weleens gedaan, en een soortgelijke verbodsmogelijkheid bestond in de Weimarrepubliek.¹⁶² Het relatief vroege moment van ingrijpen (waar zowel de theorie, zie §4.2 hierboven, als de EHRM-jurisprudentie streng over is) wordt dan gecompenseerd door het partiële karakter, en daarmee lichtere karakter van het verbod – de partij kan zich elders lokaal democratisch bewijzen. Op vergelijkbare wijze wordt het stopzetten van de financiering voor de volledige partij (dus: in het hele land) gezien als een ‘lichtere’ maatregel (nog los van de kritieken die je daar op kunt hebben;

¹⁶⁰ BVerfG *NPD II*.

¹⁶¹ EHRM *Herri Batasuna*, §83, zie ook EHRM *Refab*, §104, en verder: Molier & Rijkema 2018.

¹⁶² Zie ten tijde van de eerdere NPD-verbodsprocedure: Michael Henkel & Oliver Lembcke, ‘Die Dilemmata Des Parteiverbotes. Probleme Der Wehrhaften Demokratie Im Umgang Mit Dem Rechtsextremismus’, *Zeitschrift Für Parlamentsfragen* 2001, vol. 32 nr. 3, p. 572–587 (586), ze betogen bovendien dat het al mogelijk zou zijn binnen het huidige Duitse systeem; in de meest recente uitspraak ten aanzien van de NPD uit 2017 noemt het BVerfG echter alleen het stopzetten van partijfinanciering als minder ingrijpende maatregel (die overigens toen nog niet mogelijk was), zie: BVerfG *NPD II*, §527 en 624-625. Zie over het voorstel van Henkel en Lembcke ook: Gereon Flümman, *Streitbare Demokratie in Deutschland Und Den Vereinigten Staaten: Der Staatliche Umgang Mit Nichtgewalttätigem Politischem Extremismus Im Vergleich*, Wiesbaden: Springer 2015, p. 209-210. In Weimar waren partijverboden in algemene zin een ‘stumpfe Waffe’, aangezien ‘die Verbote nicht effektiv durchgesetzt und meist bald wieder aufgehoben wurden’, zie Flümman 2015, p. 94. Zie verder: Carl Christian Voscherau, *Parteiverbote in der Bundesrepublik Deutschland und im Königreich Spanien: ein rechtsvergleichender Beitrag zu Entstehung und Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen des Verbots von Parteien*, Frankfurt am Main: Peter Lang 2009, p. 48-57.

is het immers geen *de facto* verbod?).¹⁶³ Een lokaal partijverbod kan op vergelijkbare wijze een lichtere, proportionele maatregel zijn die bovendien recht doet aan het lokale niveau als afzonderlijke arena van democratiebescherming.

De nieuw voorgestelde, maar nog niet inhoudelijk uitgewerkte, partijverbodsregeling in de komende Wet op de politieke partijen zou een geschikte gelegenheid kunnen zijn voor de verdiscontering van het lokale niveau in het traditioneel nationaal-georiënteerde instrument van het partijverbod. Daar is uiteraard nog wel aanvullend onderzoek voor nodig, zoals een nadere analyse van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (is de ruimte voor een dergelijk instrument daadwerkelijk aanwezig?). Ook dienen de nodige randvoorwaarden van een lokaal partijverbod uitgewerkt te worden. Daarbij springt direct de looptijd van een dergelijk verbod in het oog. Juist een lokaal partijverbod biedt voor een (deels) verboden partij de mogelijkheid om zich *elders* democratisch te bewijzen. Het zou dan ook logisch zijn de partij – na zo'n verbetering – op de plaatsen waar ze lokaal verboden was een tweede kans te bieden, bijvoorbeeld analoog aan hoe in de nieuwe Duitse regeling omtrent het stopzetten van partijfinanciering na zes jaar een herbeoordeling plaatsvindt.¹⁶⁴

5.3 Conclusies en aanbevelingen

De belangrijkste resultaten van het onderzoek worden hieronder puntsgewijs in een aantal conclusies weergegeven. Daarna volgen, ook puntsgewijs, enkele aanbevelingen voor beleid en onderzoek.

Conclusies

1. De normatieve weerbare democratietheorie besteedt weinig aandacht aan de lokale democratie als afzonderlijke arena van democratische zelfverdediging, terwijl daarvoor wel overtuigende redenen aan te dragen zijn. (§3.2 en 3.3).
2. De aanknopingspunten voor een normatief kader ten behoeve van de lokale weerbare democratie in de theorie zijn gering (conclusie 1). Voor de ontwikkeling van een in een stevige (weerbare) democratieconceptie verankerd normatief kader zal de blik daarom gericht moeten worden op normatieve weerbare democratietheorieën die zich primair richten op het nationale niveau (§3.4).
3. De beschikbare kaders in de belangrijkste normatieve weerbare democratietheorieën bieden allemaal een (in meer of mindere mate) strak uitgewerkte rechtvaardiging voor ingrijpen. Sommige theorieën bieden daarnaast ook aanwijzingen voor wanneer (op welk moment) overheidsingrijpen legitiem geacht kan worden en hoe dat ingrijpen vormgegeven zou mogen worden (met gebruik van welke instrumenten) zonder in strijd te komen met democratische

¹⁶³ Zie uitgebreid: Molier & Rijpkema 2018.

¹⁶⁴ Zie: Molier & Rijpkema 2018, p. 407.

principes. In algemene zin kan gezegd worden dat er nog een vertaalslag nodig is voordat de brug geslagen kan worden naar de praktijk van overheidsbeleid en wetgeving. De theorieën verschillen echter nadrukkelijk in hun concreetheid en daarmee in hun toepasbaarheid, met name de moderne weerbare democratietheorieën zijn het meest concreet en reeds ingebed in de praktijk (§4.2 en 4.4)

4. De normatieve kaders die reeds ontwikkeld zijn in overheidsbeleid en komende wetgeving vallen juist op door hun concreetheid (samengenomen beschrijven ze een groot aantal fundamentele normen van ons democratisch bestel), maar dragen daardoor ook direct een viertal risico's in zich: onduidelijkheid en een potentieel verlies aan rechtszekerheid, een te smal democratisch debat, een kwetsbare rechter en misbruik. Ook lopen 'democratie en rechtsstaat' door elkaar in de normatieve kaders. Dat geldt ook voor (bescherming van de) 'democratie en staatsveiligheid'. Dat kan een keuze zijn, maar het is niet zonder normatieve implicaties (bij de bescherming van (staats)veiligheid is bijvoorbeeld een andere intensiteit van optreden gerechtvaardigd dan bij democratiebescherming) (§4.3.1 en §4.4).

5. Een mogelijke aanvulling op het instrumentarium voor de lokale weerbare democratie zou een lokaal partijverbod kunnen zijn. Het lokale karakter van het verbod maakt het een lichtere maatregel dan een landelijk verbod, en ook een preciezere maatregel: alleen verbieden waar de impact van extremisme wordt gevoeld. Dit karakter maakt dat het niet onvoorstelbaar is dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de inzet van een dergelijk instrument in een eerder stadium toelaatbaar acht dan bij een landelijk verbod. Het verbod van een primair lokaal actieve partij wordt nu, met enkel de mogelijkheid van een landelijk verbod voor een lokale partij, waarschijnlijk geblokkeerd door het gebrek aan landelijke potentie. Nader onderzoek op dit punt is echter noodzakelijk (§5.2).

Aanbevelingen

Voor beleid en wetgeving:

1. De huidige normatieve kaders blinken uit in hun concreetheid; dat gaat echter ten koste van de conceptuele en normatieve helderheid. Voor de benadering die daaraan ten grondslag ligt, 'omhoogwerken' vanuit de bestaande aanknopingspunten en jurisprudentie (zie met name het voorstel art. 2:20 BW), zijn zeker (praktische) argumenten te geven. Maar het verdient aanbeveling om – voor de conceptuele helderheid van het normenapparaat – *ook* de omgekeerde beweging te maken: vanuit de theorie van een politiek-filosofische rechtvaardiging voor ingrijpen in de democratie, uit een van de hier besproken normatieve kaders (§4.2) of een andersoortige gekozen rechtvaardiging, naar concrete normen.

2. Een instrument bij de aanbevolen conceptuele en normatieve verheldering kan zijn het instellen van een 'top-norm' voor democratische zelfverdediging, waar de functionerende

normatieve kaders onder komen te hangen – en waarnaar de individuele concrete normen in dat kader steeds terug te leiden zijn. Deze norm markeert dan zo helder mogelijk de uiterste grenzen van het democratische speelveld. Een dergelijke norm kan opgenomen worden in de Grondwet,¹⁶⁵ maar ook in bijvoorbeeld de komende Wet op de politieke partijen (met analoge verwerking in het wijzigingsvoorstel van art. 2:20 BW).

3. Als de aanbeveling onder 2 niet haalbaar is, kan ook gedacht worden aan een verdere inventarisatie van in gebruik zijnde normatieve kaders en kan ervoor gezorgd worden dat de verschillende bij democratiebescherming betrokken ministeries die kaders op elkaar afstemmen, en dit steeds in overleg blijven doen. De conceptuele helderheid komt dan niet uit ieders (verticale) afstemming van de kaders op een ‘top-norm’, maar door de voortdurende onderlinge, horizontale kalibratie.

4. Bij de verdere ontwikkeling van de normatieve kaders (als besproken in §4.3) verdient het aanbeveling daarin de specifieke positie van het lokale niveau te verdisconteren. In de eerste plaats door het bestaande lokale instrumentarium expliciet langs de bestaande (of verder verhelderde en geharmoniseerde, zie aanbeveling 1 t/m 3) normatieve kaders te leggen. Daarnaast door te kijken hoe aan de (in Duitsland reeds reële, hier wellicht toekomstige) specifieke noden van de lokale democratie op dit punt tegemoetgekomen kan worden, zoals bijvoorbeeld in de suggestie van het lokale partijverbod gedaan wordt (§5.2). Ook kan bij die verdiscontering van ‘het lokale’ steeds het voor het lokale niveau specifieke juridische leerstuk van de boven- en ondergrens van de gemeentebevoegdheid, dat in deze normatieve verkenning nog niet meegenomen is (zie §1.3), betrokken worden.

Voor onderzoek:

1. Vanuit de normatieve weerbare democratietheorie is aanvullend onderzoek nodig om *vanuit* de (ideale) theorie de brug te slaan naar de praktijk. De tegenovergestelde beweging van de eerste aanbeveling voor beleid. Sommige theorieën doen dat al (§4.4) en dit onderzoek is daar in zekere zin ook een voorbeeld van.
2. Ten aanzien van de lokale democratie is een nadrukkelijke onderzoeksagenda te formuleren voor de normatieve weerbare democratietheorie, waarin het lokale niveau expliciet op begrip gebracht wordt als afzonderlijke arena van democratische zelfverdediging.
3. In het verlengde van aanbeveling 2 zou dat onderzoek zich kunnen richten op het nader analyseren van het instrument van het lokale partijverbod.

¹⁶⁵ Hoewel er recent in eerste lezing al een wijziging aangenomen is die een (voor dit doel wat *te*) algemene bepaling toevoegt aan de Grondwet met de tekst: ‘De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat’, zie daarover: <<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/06/grondwetswijziging-algemene-bepaling-in-eerste-lezing-akkoord>>

Verantwoording

Dit rapport is tot stand gekomen op basis van een onderzoeksopdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De auteur bedankt het ministerie voor de mogelijkheid om dit onderzoek te verrichten en de volledige vrijheid waarin hij dat heeft kunnen doen.

Specifieke dank gaat uit naar dr. Geerten Waling, die als coördinator van het interfacultaire Leidse Expertisecentrum *Politieke Legitimiteit* betrokken was bij de bemiddeling van deze onderzoeksopdracht, en student-assistent Berend Eggeraat, die een eerste verkenning van onder meer mogelijk relevante literatuur en beleidsdocumenten verrichte. De auteur dankt ook de directie Democratie en Bestuur van BZK voor het organiseren van een presentatie over het onderzoek aan de ambtenaren van de directie en mr. dr. Paul Sasse van de directie Constitutionele Zaken voor zijn commentaar op een conceptversie van het rapport. De eerste aanzetten voor een verkenning van het concept ‘lokale weerbare democratie’ werkte ik uit in een lezing voor BrabantKennis bij de presentatie van de ‘Toekomstgids voor Brabantse Gemeenten’ op 1 maart 2018.

Een eerdere versie van het voorliggende rapport werd gelezen door Prof. dr. Wim Voermans, Prof. dr. Sarah de Lange, mr. dr. Reijer Passchier, mr. drs. Niels Graaf en Berend Eggeraat. De auteur dankt hen voor hun nauwgezette lezing, nuttige commentaren en suggesties. Grote dank gaat ook uit naar Sarah Strous voor haar assistentie bij het gereedmaken van de definitieve versie van dit rapport.

Literatuur

- Actieplan polarisatie en radicalisering 2007-2011* (Actieplan van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 2007.
- Afwegingskader problematisch gedrag* (Beleidsnota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), bijlage bij 'Kamerbrief over vergroten weerbaarheid openbaar bestuur', 18 oktober 2019.
- Backes, Uwe, 'Banning Political Parties in a Democratic Constitutional State: the Second NPD Ban Proceedings in a Comparative Perspective', *Patterns of Prejudice* 2019, vol. 53 nr. 2, p. 136-151.
- Backes, Uwe, Matthias Mletzko & Jan Stoye, *NPD-Wahlmobilisierung und politisch motivierte Gewalt*, Koln: Luchterhand 2010.
- Basedau, Matthias & Anika Moroff, 'Parties in Chains: Do Ethnic Party Bans in Africa Promote Peace?', *Party Politics* 2011, vol. 17 nr. 2, p. 205-222.
- Berczyk, Julia & Floris Vermeulen, 'Prevent Abroad: Militant Democracy, Right-Wing Extremism and the Prevention of Islamic Extremism in Berlin', p. 88-105, in Christopher Baker-Beall, Charlotte Heath-Kelly & Lee Jarvis, *Counter-Radicalisation: Critical Perspectives*, Abingdon 2015.
- Bergh, George van den, 'De Gemeenten' (1948), p. 145-156, in: George van den Bergh, *Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen*, Alphen aan de Rijn: Samson 1955.
- Bergh, George van den, *De democratische Staat en de niet-democratische partijen* (oratie Amsterdam, UvA), Amsterdam: De Arbeiderspers 1936.
- Bergh, George van den, *Verzamelde Staatsrechtelijke Opstellen*, Alphen aan de Rijn: Samson 1955, 1957, 1958 en 1961.
- Bligh, Gur, 'Defending Democracy: A New Understanding of the Party-Banning Phenomenon', *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2013, vol. 46 nr. 5, p. 1321-1379.
- Bogaards, Matthijs, Matthias Basedau & Christof Hartmann, 'Ethnic Party Bans in Africa: an Introduction', in: *Democratization* 2010, vol. 17 nr. 4, p. 599-617.
- Bosch, Nathalie, 'Niet zonder last. Onderzoek naar de meld- en aangiftebereidheid onder raadsleden in Nederland bij agressie, bedreiging en geweld', Periklesinstituut 2016.
- Bötticher, Astrid, 'Towards Academic Consensus Definitions of Radicalism and Extremism', *Perspectives on Terrorism*, vol. 11, nr. 4, 2017, p. 73-77.
- Bourne, Angela, 'Militant Democracy and the Banning of Political Parties in Democratic States: Why Some Do and Some Don't', p. 23-46, in: Afshin Ellian & Bastiaan Rijpkema (red.), *Militant Democracy: Political Science, Law and Philosophy*, Cham: Springer 2018.
- Bourne, Angela, *Democratic Dilemmas: Why Democracies Ban Political Parties*, London/New York: Routledge 2018.
- Councils' Role in Preventing Extremism*, Local Government Association, december 2015.
- De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2 juni 2015.

- Dick, Wolfgang, 'Gewalt gegen Politiker', *Deutsche Welle* (online), 27 juni 2016.
- 'Een op drie Gelderse raadsleden bedreigd', *Binnenlands Bestuur* (online), 10 juni 2019.
- Ellian, Afshin & Bastiaan Rijpkema (red.), *Militant Democracy: Political Science, Law and Philosophy*, Cham: Springer 2018.
- Ellian, Afshin, Gelijs Molier & Bastiaan Rijpkema, 'Weerbare democratie en het probleem van timing: de zaak tegen de NPD', *Nederlands Juristenblad* 2017, vol. 92 no. 24, p. 1650-1660.
- Ellinas, Antonis, *Organizing Against Democracy: The Local Organizational Development of Far Right Parties in Greece and Europe*, Cambridge: Cambridge University Press 2020.
- Engelmann, Sabrina, 'Barking Up the Wrong Tree: Why Counterterrorism Cannot Be a Defense of Democracy', *Democracy and Security* 2012, vol. 8, p. 164-174.
- Ermakoff, Ivan, 'Frail Democracy', p. 47-60, in: Afshin Ellian & Bastiaan Rijpkema (red.), *Militant Democracy: Political Science, Law and Philosophy*, Cham: Springer 2018.
- Eyken, Karen van, 'Islam-partij wil islamitische staat in België', *Algemeen Dagblad* (online), 6 april 2018.
- Ezinga, Menno, Lisanne Drost, Marjolein Odekerken, Hans Boutellier & Jon Schilder, 'Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur', Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2019.
- Flümann, Gereon, *Streitbare Demokratie in Deutschland Und Den Vereinigten Staaten: Der Staatliche Umgang Mit Nichtgewalttätigem Politischem Extremismus Im Vergleich*, Wiesbaden: Springer 2015.
- Gestel, B. van, J.J. van Berkel & R.F. Kouwenberg, *Bestuurlijke vrijheidsbeperking van jihadisten: Het gebruik van de 'Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding' in de eerste periode na inwerkingtreding van de wet*, (Rapport van het WODC in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid), Cahier 2019-4.
- Gijsenbergh, Joris, *Democratie en gezag: extremismebestrijding in Nederland 1917-1940*, diss. Nijmegen 2017.
- Ginsburg, Tom & Aziz Huq, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago: Chicago University Press 2018.
- Goes van Naters, Marinus van der, *Worsteling der Vrijheid*, Amsterdam: Uitgave Arbeiders-Jeugd-Centrale 1935.
- Grondrechten in een pluriforme samenleving (Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid), *Kamerstukken II* 2015/2016, 29 614, nr. 38.
- Groot, Ingrid de, 'Woede om "provocatie" omstreden Imam Fawaz', *Algemeen Dagblad/Haagsche Courant*, 16 juni 2018.
- Grunenberg, Sara & Rita Schriemer, 'Respons op extremisme in de regio Rotterdam', p. 141-166, in Jaap van Donselaar & Peter Rodrigues, *Monitor Racisme en Extremisme: achtste rapportage*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008.
- Heelsum, Anja van & Floris Vermeulen, 'Cities' Policies: the Work of European Cities to Counter Muslim Radicalisation', *International Migration & Integration* 2018, vol. 19, p. 161-179.

- Henkel, Michael, & Oliver Lembcke, 'Die Dilemmata Des Parteiverbotes. Probleme Der Wehrhaften Demokratie Im Umgang Mit Dem Rechtsextremismus', *Zeitschrift Für Parlamentsfragen* 2001, vol. 32 nr. 3, p. 572–587.
- Invernizzi Accetti, Carlo, & Ian Zuckerman, 'What's Wrong with Militant Democracy?', *Political Studies* 2017, vol. 65, p. 182–199.
- Jonge, Lex de, 'Haagse politiek geschokt door extreme lessen op salafistische koranscholen', *Algemeen Dagblad* (online), 11 september 2019.
- 'Kamer aanvaardt uitleg Donner over sharia', *Trouw* (online), 14 september 2006.
- Karsten, Niels & Jurre van der Velden, 'Gewelddadig protest loont!? Over het effect van geweld, bedreiging en intimidatie rondom azc's op de lokale democratische besluitvorming', *Bestuurswetenschappen* 2018, vol. 72, p. 79-89.
- Kelsen, Hans, 'Verteidigung der Demokratie', p. 229-237, in: *Verteidigung der Demokratie: Abhandlungen zur Demokratietheorie*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.
- Kirshner, Alexander, *A Theory of Militant Democracy: the Ethics of Combatting Political Extremism*, New Haven & London: Yale University Press 2014.
- Kommers, Donald P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (2e editie), Durham/Londen: Duke University Press 1997.
- Kuppens, Jos, Joey Wolsink & Henk Ferwerda, 'Instrumenten tegen niet-strafbare problematische gedragingen', Arnhem: Bureau Beke 2019.
- Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel), Amsterdam: Boom 2018.
- Lange, Roel de, Nick Efthymiou & Frank van Tienen, *Risico's voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten* (Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2016.
- Loewenstein, Karl, 'Legislative Control of Political Extremism in European Democracies I', *Columbia Law Review* 1938, vol. 38 nr. 4, p. 591-622.
- Loewenstein, Karl, 'Legislative Control of Political Extremism in European Democracies II', *Columbia Law Review* 1938, vol. 38 nr. 5, p. 725-774.
- Loewenstein, Karl, 'Militant Democracy and Fundamental Rights, I', *American Political Science Review* 1937, vol. 31, nr. 3, p. 417-432.
- Loewenstein, Karl, 'Militant Democracy and Fundamental Rights, II', *American Political Science Review* 1937, vol. 31 nr. 4, p. 638-658.
- Malkopoulou, Anthoula & Alexander Kirshner, *Militant Democracy and Its Critics*, Edinburgh University Press 2019.
- Mannheim, Karl, *Diagnosis of Our Time: Wartime Essays of a Sociologist*, London: Kegan Paul 1945 (eerste editie: 1943).
- Mareš, Miroslav, 'Czech Militant Democracy in Action. Dissolution of the Workers' Party and the Wider Context of this Act', *East European Politics and Societies* 2012, vol. 26 no. 1, p. 33-55.

- Mareš, Miroslav, 'How Does Militant Democracy Function in Combating Right-Wing Extremism? A Case Study of Slovakian Militant Democracy and the Rise of Kotleba—People's Party Our Slovakia', p. 61-76, in: Afshin Ellian & Bastiaan Rijpkema (red.), *Militant Democracy: Political Science, Law and Philosophy*, Cham: Springer 2018.
- Mareš, Miroslav, 'Right-Wing Extremism in the Czech Republic', Friedrich Ebert Stiftung, September 2012.
- Markovitch, Milan P, *La doctrine sociale de Duguit: ses idées sur le syndicalisme et représentation professionnelle*, Parijs: Éditions Pierre Bossuet 1933.
- Molier, Gelijk & Bastiaan Rijpkema, 'Germany's New Militant Democracy Regime: National Democratic Party II and the German Federal Constitutional Court's "Potentiality" Criterion for Party Bans', *European Constitutional Law Review* 2018, vol. 14 no. 2, p. 394-409.
- Molier, Gelijk & Bastiaan Rijpkema, 'Naar een afzonderlijke wettelijke bepaling inzake het partijverbod', *Nederlands Juristenblad* 2017, p. 662-664.
- Monitor Integriteit en Veiligheid 2020*, I&O Research/Bureau BING, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2020.
- Motie (Heerma c.s.) bij de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2015, *Kamerstukken II* 2014/2015, 34 000 XV, 21.
- Mreijen, Anne-Marie, *De Rode Jonker: de eeuw van Marinus van der Goes van Naters (1900-2005)*, Amsterdam: Boom 2018.
- Muro, Diego, 'Introduction', p. 13-17, in: Diego Muro (red.), *Resilient Cities: Countering Violent Extremism at Local Level*, Barcelona Centre for International Affairs & University of St. Andrews, CIDOB Edicions 2017.
- 'Neun Jahre Gefängnis wegen Brandstiftung', *Der Tagesspiegel* (online), 2 oktober 2019.
- Niesen, Peter, 'Banning the Former Ruling Party', *Constellations* 2012, vol. 19 nr. 4, p. 540-561.
- Normatief kader problematisch gedrag* (Beleidsnota van de ministeries van Justitie en Veiligheid & Sociale Zaken en Werkgelegenheid), *Kamerstukken II* 2015/2016, 29 614, nr. 39.
- Notitie antidemocratische groeperingen* (Beleidsnota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), *Kamerstukken II* 2014/2015, 29 279, 226.
- (On)zichtbare invloed* (Verslag parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen), *Kamerstukken II* 2019/20, 35 228, nr. 5.
- Orlow, Dietrich, *Weimar Prussia 1925-1933: The Illusion of Strength*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press 1991.
- Osborne, Louise, 'German village's mayor quits over neo-Nazi protest permitted outside his home', *The Guardian* (online), 9 maart 2015.
- Passchier, Reijer, 'Inconstitutionele grondwetsherzieningen: grenzen aan de bevoegdheid van de grondwetgever', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2020, vol. 11 nr. 2, p. 152-177.
- Popper, Karl, *The Open Society and Its Enemies*, Princeton/New York: Princeton University Press 2013.

- Rapportage integrale aanpak terrorisme: december 2017-april 2019* (Rapport van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid), NCTV 2019.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge (M.A.): Harvard University Press 1999.
- Rechtbank van Amsterdam 18 november 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD2961 (Verbodenverklaring van vereniging/politieke partij).
- Rensmann, Thilo, 'Procedural Fairness in a Militant Democracy: The "Uprising of the Decent" Fails Before the Federal Constitutional Court', vol. 4 nr. 11, *German Law Journal* 2003, p. 1117-1136.
- Rijkema, Bastiaan, 'Democratie als zelfcorrectie revisited: nadere aantekeningen bij de weerbare democratie' in: Afshin Ellian, Gelijk Molier & Bastiaan Rijkema (red.), *De strijd om de democratie: essays over democratische zelfverdediging*, Amsterdam: Boom, 2018 (Rijkema 2018b).
- Rijkema, Bastiaan, 'Militant Democracy and the Detection Problem', p. 169-186, in Malkopoulou, Anthoula & Alexander Kirshner, *Militant Democracy and Its Critics*, Edinburgh University Press 2019.
- Rijkema, Bastiaan, *Militant Democracy: The Limits of Democratic Tolerance*, London/New York: Routledge 2018 (Rijkema 2018a).
- Rijkema, Bastiaan, *Weerbare democratie: de grenzen van democratische tolerantie*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2015.
- Roodnat, Josien, & Quirine Eijkman, *Waak voor het stempel terrorist: lokale professionals over de persoonsgericht aanpak van (potentiele) extremisten*, Senze en de Hogeschool Utrecht, december 2016.
- Sajó, András, 'From Militant Democracy to the Preventive State', *Cardozo Law Review* 2006, vol. 27 no. 5, p. 2255-2294.
- Sajó, András, 'Militant Democracy and Emotional Politics', *Constellations* 2012, vol. 19 no. 4, p. 562-574.
- Samen voor sociale stabiliteit* (Verslag van de landelijke themadag 'Sociale Stabiliteit', in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [online]), 6 februari 2019.
- Schneider, Carl J., 'Political Parties and the German Basic Law of 1949', *The Western Political Quarterly* 1957, vol. 10 nr. 3, p. 527- 540.
- Shearmur, Jeremy, & Piers Norris Turner (red.), *Popper. After the Open Society: Selected Social and Political Writings*, London/New York: Routledge 2008.
- Sollors, Werner, *The Temptation of Despair: Tales of the 1940s*, Cambridge (M.A.)/London: Harvard University Press 2014.
- 'Stand van zaken uitvoering kabinetsstandpunt hervorming parlementair stelsel' (Kamerbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 1 juli 2020.
- Thiel, Markus (red.), *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies*, Farnham: Ashgate 2009.
- Thiel, Markus, 'Militant Democracy and the State of Emergency in Germany', p. 273-327, in: Afshin Ellian & Gelijk Molier (red.), *The State of Exception and Militant Democracy in a Time of Terror*, Dordrecht: Republic of Letters Publishing 2012.

- Towards an Alliance of European Cities against Violent Extremism* (Conference texts of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe), 18 november 2015.
- Tyulkina, Svetlana, *Militant Democracy: Undemocratic Political Parties and Beyond*, London/New York: Routledge 2015.
- Vertrouwen in de Toekomst* (Regeerakkoord 2017 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie), oktober 2017.
- Voortgang voorbereiding Wet op de politieke partijen (Kamerbrief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), 11 juni 2020.
- Voscherau, Carl Christian, *Parteiverbote in der Bundesrepublik Deutschland und im Königreich Spanien: ein rechtsvergleichender Beitrag zu Entstehung und Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen des Verbots von Parteien*, Frankfurt am Main: Peter Lang 2009.
- Vries, Miranda de, Jan Steurrijs & Max Vermeulen, 'Besturen na de storm', p. 320-334, in: Sarah L. de Lange en Jasper Zuure (red.), *#Woest: de kracht van verontwaardiging*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2018.
- Walter, Christian, 'Interactions between International and National Norms: Towards an Internationalized Concept of Militant Democracy', p. 79-95, in: Afshin Ellian & Bastiaan Rijkema (red.), *Militant Democracy: Political Science, Law and Philosophy*, Cham: Springer 2018.
- Weert, Annemarie van de & Quirine A.M. Eijkman, 'Early Detection of Extremism? The Local Security Professional on Assessment of Potential Threats Posed by Youth', *Crime, Law and Social Change* 2019, vol. 73, p. 491–507(2020).
- Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen* (Voorstel van de Wet van de Minister voor Rechtsbescherming), *Kamerstukken II* 2019/2020, 35 366, nr. 2.
- Wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van de mogelijkheden tot het verbieden van rechtspersonen* (Memorie van Toelichting van de Minister voor Rechtsbescherming), *Kamerstukken II* 2019/2020, 35 366, nr. 3.
- Woude, Wytze van der, *Democratische waarborgen*, Deventer: Kluwer 2009.

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 13 februari 2003, 41340/98, 41342/98 en 41344/98 (Refah Partisi/Turkije).
EHRM 20 juni 2009, 25803/04 en 25817/04 (Herri Batasuna en Batasuna/Spanje).

Duitsland

Bundesverfassungsgericht, 18 maart 2003, 2 BvB 1/01 (NPD I).
Bundesverfassungsgericht, 17 januari 2017, 2 BvB 1/13 (NPD II).

Nederland

Rechtbank Amsterdam, 18 November 1998, ECLI:NL:RBAMS:1998:AD2961, NJ1999, 377 (CP'86).