

University of Groningen

Representatie, fractiediscipline en financiering. Drie onderzoeken rondom het advies over een nieuw kiesstelsel

van der Hout, Eliora; Lucardie, Anthonie; Marchand, Arjan; Voerman, Gerrit; van der Woude, Wytze

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van der Hout, E., Lucardie, A., Marchand, A., Voerman, G., & van der Woude, W. (2007). *Representatie, fractiediscipline en financiering. Drie onderzoeken rondom het advies over een nieuw kiesstelsel*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

REPRESENTATIE IN ALTERNATIEVEN VOOR HET NEDERLANDSE KIESSTELSEL

Eliora van der Hout

FRICTIE IN DE FRACTIE

Paul Lucardie, Arjan Marchand en Gerrit Voerman

ONDERSTEUNING VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

Wytze van der Woude



| | | |
|---------------|------------------------------------------------------------------------|-----|
| Deel 1 | Representatie in alternatieven voor het Nederlandse kiesstelsel | 1 |
| | <i>Eliora van der Hout</i> | |
| Deel 2 | Frictie in de fractie | 59 |
| | <i>Paul Lucardie, Arjan Marchand en Gerrit Voerman</i> | |
| Deel 3 | Ondersteuning van volksvertegenwoordigers | 169 |
| | <i>Wytze van der Woude</i> | |



**REPRESENTATIE IN ALTERNATIEVEN
VOOR HET NEDERLANDSE KIESSTELSEL**

Eliora van der Hout

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 2 | Kiesstelsels | 7 |
| 2.1 | Categorieën van kiesstelsels | 7 |
| 2.2 | Proportionele representatie en één voorkeur: het Nederlandse stelsel | 7 |
| 2.3 | Niet-proportionele representatie en één voorkeur: het Britse stelsel | 8 |
| 2.4 | Gemengde stelsels: het Duitse stelsel en het stelsel uit de hoofdlijnennotitie | 9 |
| 2.5 | Verlagen van de voorkeurdrempel | 10 |
| 2.6 | Stelsels met een volgorde van voorkeuren: het Ierse stelsel | 11 |
| 3 | Afspiegelen van politieke kleur versus afspiegelen van lokaliteit | 13 |
| 3.1 | Representeren als afspiegelen | 13 |
| 3.2 | Het Nederlandse stelsel: afspiegelen van politieke kleur | 14 |
| 3.3 | Het Britse stelsel: afspiegelen van lokaliteit | 15 |
| 3.4 | Gemengde stelsels en het Ierse stelsel: afspiegelen van politieke kleur én van lokaliteit | 15 |
| 3.5 | Verlagen van de voorkeurdrempel: afspiegelen van politieke kleur én van lokaliteit | 16 |
| 3.6 | Conclusie | 16 |
| 4 | Symboliseren van politieke groepen versus symboliseren van lokale groepen | 19 |
| 4.1 | Representeren als symboliseren | 19 |
| 4.2 | Het Nederlandse stelsel: symboliseren van politieke groepen | 21 |
| 4.3 | Het Britse stelsel: symboliseren van lokale groepen | 22 |
| 4.4 | Gemengde stelsels en het Ierse stelsel: symboliseren van zowel politieke als lokale groepen | 22 |
| 4.5 | Verlaging van de voorkeurdrempel: symboliseren via voorkeurstemmen | 23 |
| 4.6 | Conclusie | 23 |
| 5 | Handelen voor het electoraat: een werkelijke keuze | 25 |
| 5.1 | Representeren als handelen voor anderen | 25 |
| 5.2 | Het Nederlandse stelsel: afbeelden en keuze op gespannen voet | 26 |
| 5.3 | Het Britse en het Ierse stelsel: afbeelden en keuze gaan samen | 27 |
| 5.4 | Gemengde stelsels en verlagen van de voorkeursdrempel: afbeelden en keuze verzoend | 28 |
| 5.5 | Conclusie | 28 |
| 6 | Wat willen de kiezers? | 31 |
| 6.1 | De wil van de kiezers en de verkiezingsuitslag | 31 |
| 6.2 | Het Nederlandse stelsel: anoniem, neutraal en zwak monotoon | 32 |

| | | |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 6.3 | Het Britse stelsel: neutraal en zwak monotoon, maar niet anoniem | 32 |
| 6.4 | Gemengde stelsels en verlagen van de voorkeursdrempel: ten aanzien van partijen anoniem, neutraal en zwak monotoon | 33 |
| 6.5 | Het Ierse stelsel: neutraal, maar niet anoniem en niet zwak monotoon | 34 |
| 6.6 | Conclusie | 34 |
| 7 | Vertrouwen in een lijst of vertrouwen in individuele kandidaten | 35 |
| 7.1 | Vertrouwen in personen | 35 |
| 7.2 | Het Nederlandse stelsel: vertrouwen in een lijst | 35 |
| 7.3 | Het Britse stelsel: vertrouwen in individuele kandidaten | 35 |
| 7.4 | Gemengde stelsels en verlagen van de voorkeursdrempel: vertrouwen in personen én opwaardering onafhankelijkheid | 36 |
| 7.5 | Het Ierse stelsel: vertrouwen overdraagbaar | 36 |
| 7.6 | Conclusie | 36 |
| 8 | Autoriseren of verantwoording afleggen | 39 |
| 8.1 | Formeel representeren: autoriseren en verantwoording afleggen | 39 |
| 8.2 | Het Nederlandse stelsel: machtenscheiding en autoriseren | 40 |
| 8.3 | Het Britse stelsel: meerderheidsregering en verantwoording afleggen | 40 |
| 8.4 | Gemengde stelsels: verantwoording afleggen in de districten | 41 |
| 8.5 | Verlaging van de voorkeursdrempel: verantwoording afleggen middels voorkeurstemmen | 41 |
| 8.6 | Het Ierse stelsel: autoriseren en verantwoording afleggen onduidelijk | 41 |
| 8.7 | Conclusie | 41 |
| 9 | Conclusies | 45 |
| | Literatuur | 49 |
| Appendix I: | Factoren die de mate van proportionaliteit in lijst systemen van proportionele representatie beïnvloeden | 51 |
| Appendix II: | De wijze waarop het Britse stelsel een tweepartijstelsel en een kunstmatige meerderheid genereert | 54 |
| Appendix III: | Voorbeeld Ierse stelsel | 56 |
| Appendix IV: | Voorbeeld Australische stelsel | 57 |

1 INLEIDING

Recentelijk is een aantal voorstellen tot wijziging van het huidige Nederlandse kiesstelsel de revue gepasseerd. In de hoofdlijnennotitie ‘Naar een sterker parlement’ werd bijvoorbeeld een stelsel voorgesteld waarin de kiezer twee stemmen uitbrengt: één voor een vertegenwoordiger van zijn of haar district en één voor een landelijke lijst. Daarnaast ligt er een voorstel om de voorkeursdrempel te verlagen tot 12,5% van de kiesdeler en wordt door sommigen ook wel gelonkt naar een stelsel als het Britse meerderheidsstelsel of het Ierse stelsel van de overdraagbare stem. De keuze voor een van deze stelsels betekent dat de wijze waarop de gekozen volksvertegenwoordiging de bevolking als geheel vertegenwoordigt zal veranderen. Waar in het huidige stelsel de volksvertegenwoordiging bijvoorbeeld een afspiegeling vormt van de samenleving in de zin dat groepen als christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen evenredig zijn vertegenwoordigd, zal dit bij de keuze voor een stelsel als het Britse niet aan de orde zijn.

Voor een beschrijving van de verschillende manieren waarop een volksvertegenwoordiging de bevolking als geheel kan vertegenwoordigen wordt in dit rapport gebruik gemaakt van Pitkin’s toonaangevende boek ‘The Concept of Representation’¹. Zij onderscheidt hierin vier vormen van representatie, die volgens haar allen verschillende toepassingen zijn van de basisbetekenis ervan, namelijk “het in zekere zin aanwezig stellen van iets dat niettemin niet letterlijk of in feite aanwezig is”². Voor elk van de vier vormen van representatie zal een aantal veranderingen worden beschreven die zich naar verwachting voordoen wanneer wordt gekozen voor één van de voorgestelde alternatieve stelsels. De stelsels die worden bestudeerd zijn het gemengde stelsel zoals dat werd voorgesteld in de hoofdlijnennotitie³, het Duitse gemengde stelsel voorzover dat hiervan afwijkt, het Britse meerderheidsstelsels en het Ierse stelsel van de overdraagbare stem. Ook wordt een stelsel dat verschilt van het huidige in het feit dat de voorkeursdrempel is verlaagd geanalyseerd.

Paragraaf 2 bevat een beschrijving van de verschillende kiesstelsels. In paragraaf 3 t/m 8 worden vervolgens voor elk van de vormen van vertegenwoordiging die Pitkin onderscheidt een aantal veranderingen beschreven die zich naar verwachting voordoen wanneer wordt gekozen voor de voorgestelde alternatieve stelsels. Het rapport sluit af met een opsomming van de belangrijkste conclusies in paragraaf 9.

1 1967

2 1967:8

3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Naar een sterker parlement, Hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel*.

2 KIESSTELSELS

2.1 Categorieën van kiesstelsels

Wereldwijd wordt voor het verkiezen van volksvertegenwoordigers een grote variëteit aan kiesstelsels gebruikt. Daarbij kunnen systemen die een proportionele representatie opleveren worden onderscheiden van systemen die dat niet doen.⁴ We spreken van een proportionele representatie wanneer het aantal zetels dat een partij krijgt min of meer evenredig is aan het aantal stemmen dat deze partij ontvangt. Een partij die ongeveer 30% van de stemmen ontvangt krijgt in dit geval dus ook ongeveer 30% van de zetels en een partij die ongeveer 10% van de stemmen ontvangt krijgt ongeveer 10% van de zetels. Daarnaast kunnen systemen waarbij de kiezer één enkele stem heeft worden onderscheiden van systemen waarbij de kiezer een volgorde van voorkeur kan aangeven tussen twee of meer alternatieven.⁵ De vier categorieën van kiesstelsels die op deze manier ontstaan zijn weergegeven in tabel 1.⁶

Tabel 1: Categorieën van kiesstelsels

| | <i>Stemstructuur</i> | |
|----------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <i>Representatie</i> | Eén voorkeur | Volgorde van voorkeuren |
| Proportioneel | 1. Nederland en de meeste andere Europese landen | 3. Ierland (STV), Malta (STV) |
| Niet-proportioneel | 2. Groot-Brittannië, Verenigde Staten, Canada | 4. Australië (AV), Frankrijk (twee stemronden) |

STV staat hier voor Single Transferable Vote en AV voor Alternative Vote.

Behalve deze vier categorieën van stelsels zijn er ook stelsels die een combinatie inhouden van de stelsels in de eerste en de tweede cel. Deze stelsels, die we hier zullen aanduiden als ‘gemengde stelsels’, worden toegepast in bijvoorbeeld Duitsland, Italië en Hongarije. Stelsels die niet in deze categorieën passen zijn zeldzaam. Een voorbeeld is het Luxemburgse systeem, waar iedere kiezer evenveel stemmen mag uitbrengen als er zetels te verdelen zijn in het district.

2.2 Proportionele representatie en één voorkeur: het Nederlandse stelsel

De systemen die bijvoorbeeld in Nederland en in de meeste andere Europese landen worden gebruikt, en die zich bevinden in de eerste cel van tabel 1, zijn zogenaamde lijst systemen van proportionele representatie.⁷ In deze systemen stellen partijen een lijst van

4 Dit onderscheid wordt bijvoorbeeld gemaakt door Farrell, 2001: 4.

5 Dit onderscheid wordt gemaakt door Rae, 1971: 17, 126.

6 Deze tabel is ontleend aan Hout, E. van der (2005:14).

7 Andere Europese landen die gebruik maken van een lijst systemen van proportionele representatie zijn bijvoorbeeld Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, Zwitserland (zie www.epicproject.org).

kandidaten op. Elke kiezer kan vervolgens zijn stem uitbrengen op één enkele partijlijst en het aantal zetels dat de verschillende partijen ontvangen is min of meer proportioneel aan het aantal stemmen. Zie voor een overzicht van de factoren die van invloed zijn op de mate van proportionaliteit die wordt bereikt in de verschillende landen appendix I. Het Nederlandse kiesstelsel, dat in dit rapport zal fungeren als typisch voorbeeld van een lijststelsel van proportionele representatie, is erg proportioneel. Het Nederlandse kiesstelsel maakt in feite gebruik van slechts één district, dat het gehele electoraat omvat. Dit betekent dat de districtomvang gelijk is aan de omvang van de volksvertegenwoordiging, namelijk 150 zetels. Een partij heeft daarom slechts ongeveer $1/150 = 0.67$ procent van de stemmen nodig om verzekerd te zijn van representatie. De wettelijke kiesdrempel, die ook 0.67 procent bedraagt, beïnvloedt de proportionaliteit vrijwel niet. Wel moet worden opgemerkt dat de d'Hondt formule, die wordt gebruikt voor de verdeling van de restzetels, enigszins in het voordeel van grote partijen werkt.⁸

2.3 Niet-proportionele representatie en één voorkeur: het Britse stelsel

De kiesstelsels in de tweede cel van tabel 1, de stelsels waar één enkele voorkeur wordt weergegeven en waar het aantal zetels niet proportioneel is aan het aantal stemmen, zijn de zogenaamde first-past-the-post systemen. Dergelijke systemen worden gebruikt in Groot-Brittannië, de Verenigde Staten en Canada. Het electoraat is in deze systemen opgedeeld in een groot aantal districten en in elk district wint de kandidaat die de meeste stemmen ontvangt de enkele zetel. In het Britse kiesstelsel, dat in dit rapport als typisch voorbeeld van een first-past-the-post systeem zal fungeren, is het electoraat op dit moment opgedeeld in 646 districten, waarin 646 leden van het House of Commons worden gekozen.

Omdat alleen grote partijen een kans hebben om een zetel te winnen is te verwachten dat het Britse stelsel een twee (of drie) partijen stelsel genereert (structureel effect). Dit effect wordt nog versterkt door het strategische gedrag dat te verwachten is van de kiezers, die hun stem niet verloren willen zien gaan aan een partij die de betreffende zetel toch niet kan winnen en daarom vooral op grote partijen zullen stemmen (psychologisch effect).⁹ Aangezien, als gevolg van deze effecten, meestal één van de partijen een meerderheid van de zetels in het parlement behaalt, wordt de Britse regering meestal gevormd door één partij. De meerderheid van de zetels die de grootste partij in Groot-Brittannië verkrijgt is over het algemeen een kunstmatige meerderheid¹⁰: een meerderheid in het parlement behaald door een partij die niet een meerderheid van de stemmen behaalde. Zie voor een voorbeeld van de wijze waarop het Britse stelsel een tweepartijstelsel en kunstmatige meerderheden genereert appendix II. Empirisch onderzoek laat zien dat bij de Britse verkiezingen over de periode van 1945 tot 1990 in 92.3% van

8 Zie Lijphart, 1994.

9 Het verschijnsel dat het Britse kiesstelsel een twee-partijen stelsel genereert wordt Duvergers wet genoemd (Duverger, 1954). Hij onderscheidde een structureel en een psychologisch effect.

10 Deze term is afkomstig van Rae (1971: 74-75).

de gevallen sprake was van een kunstmatige meerderheid.¹¹ Merk op dat niet elk geval van een kunstmatige meerderheid ook betekent dat een andere partij meer stemmen ontving. Het betekent enkel dat de winnende partij minder dan de helft van de stemmen ontving. Meestal doet ook een derde partij mee, die ook een deel van de stemmen krijgt. Een recent voorbeeld van een kunstmatige meerderheid deed zich voor bij de voorlaatste Amerikaanse presidentsverkiezingen, gehouden in 2000. Deze werden gewonnen door Bush, terwijl Gore meer stemmen ontving dan Bush.

2.4 Gemengde stelsels: het Duitse stelsel en het stelsel uit de hoofdlijnennotitie

Een middenweg tussen evenredige vertegenwoordiging, zoals in Nederland, en districts-afvaardiging, zoals in Groot-Brittannië, wordt gevonden in de zogenaamde gemengde stelsels, die bijvoorbeeld worden toegepast in Italië en Duitsland. In Duitsland mag elke kiezer twee stemmen uitbrengen, één voor een kandidaat in zijn of haar district (Erststimme) en één voor een nationale partij lijst (Zweitstimme).

De helft van de 598 zetels in het Duitse parlement wordt toegewezen aan de districts-kandidaten op basis van de Erststimme: in elk district wordt één kandidaat gekozen op basis van wie de meeste stemmen ontvangt. Het totaal aantal zetels dat elk van de partijen ontvangt wordt daarnaast bepaald op basis van de Zweitstimme: de partijen ontvangen elk een totaal aantal zetels dat min of meer proportioneel is aan het totale aantal van deze stemmen op de nationale lijsten. De restzetels worden hierbij verdeeld met behulp van de Hare-formule, wat één van de meest proportionele formules is.¹² Wel wordt hier een wettelijke kiesdrempel van 5% van de uitgebrachte stemmen gehanteerd, wat de proportionaliteit weer wat vermindert. De zetels van elke partij die niet bezet zijn door districtkandidaten worden toegewezen aan kandidaten die zich bevinden op de partijlijsten. Een bijzondere situatie doet zich hierbij voor wanneer het aantal districtszetels dat een partij ontving groter is dan het aantal nationale zetels. In dit geval mag deze partij deze extra zetels (Überhangmandate) behouden. Merk op dat deze Überhangmandate het systeem minder proportioneel maken.

Bij het aantreden van het huidige kabinet was één van de beleidsvoornemens een wijziging van het huidige Nederlandse kiesstelsel. Thom de Graaf, de toenmalige minister van Bestuurlijke Vernieuwing, is vervolgens met een voorstel gekomen. Dit voorstel is neergelegd in de hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement' en is verder uitgewerkt in het voorstel 'Wet nieuw kiesstelsel Tweede Kamer'.

Het stelsel uit de hoofdlijnennotitie is een gemengd stelsel dat vergelijkbaar is met het hierboven besproken Duitse gemengde stelsel. Het idee is dat iedere kiezer, net als in Duitsland, twee stemmen mag uitbrengen, één voor een kandidaat in zijn of haar district (districtstem) en één voor een nationale lijst (nationale stem). In totaal zullen dan 75 van de 150 leden van de Tweede Kamer worden gekozen in districten, althans voorzover

¹¹ Lijphart, 1994:74.

¹² Zie Lijphart, 1994.

voldoende districts kandidaten de districts drempel halen. Een verschil met het Duitse systeem is dat in ieder district meerdere kandidaten worden gekozen. Er zal gebruik worden gemaakt van 20 districten en het aantal zetels per district varieert van twee tot vijf zetels. De formule die zal worden toegepast in deze districten is die van de niet-overdraagbare stem. Dit betekent dat aan de kandidaten die het grootste aantal stemmen hebben behaald de districts zetels worden toegekend, in volgorde van het aantal door hen behaalde stemmen.¹³ Daarnaast zal in de districten een wettelijke kiesdrempel worden gehanteerd van 50% van de landelijke kiesdeler.

Het totale aantal zetels in de Tweede Kamer dat iedere partij ontvangt zal volgens het voorstel worden bepaald op basis van de nationale stem. De zetels van een partij die niet bezet zijn door district kandidaten worden vervolgens toegewezen aan kandidaten die zich bevinden op de partijlijsten. Een bijzondere situatie doet zich hierbij voor wanneer het aantal districts zetels dat een partij ontvangt groter is dan het aantal nationale zetels. Anders dan in het Duitse stelsel mag zo'n partij deze overschot zetels enkel behouden ten koste van restzetels.

2.5 Verlagen van de voorkeurdrempel

Zoals hierboven werd beschreven ontvangt in het huidige Nederlandse kiesstelsel elke partij een aantal zetels in het parlement dat min of meer proportioneel is aan het aantal stemmen dat deze partij ontving. Nadat is bepaald hoeveel zetels iedere partij ontvangt, moet worden gezien welke kandidaten deze zetels zullen gaan bezetten. Hierbij zijn de voorkeurstemmen van belang. Kiezers moeten, bij het uitbrengen van hun stem op een partijlijst, aangeven welke kandidaat op deze lijst hun voorkeur geniet. Dit kan de lijsttrekker zijn, maar ook een andere kandidaat op de lijst. Het toewijzen van partijzetels aan de verschillende kandidaten geschiedt vervolgens als volgt. Allereerst krijgen kandidaten van wie het aantal stemmen de voorkeurdrempel overschrijdt een zetel, in volgorde van het aantal stemmen dat zij ontvingen. Deze voorkeurdrempel is op het moment gelijk aan 25% van de kiesdeler¹⁴ en het voorstel is deze te verlagen tot 12,5% van de kiesdeler. Vervolgens worden partijzetels die nog niet bezet zijn toegewezen aan de andere kandidaten in volgorde van de lijst.

¹³ Deze gang van zaken is anders dan die in het huidige Nederlandse systeem, waar kiezers stemmen op (kandidaten op) lijsten. De zetels waar een partij, op basis van het aantal stemmen, recht heeft, worden in principe toegekend aan kandidaten in volgorde van de lijst. Kandidaten die niet verkiesbaar op de lijst staan kunnen alsnog verkozen worden wanneer het aantal op hun uitgebrachte stemmen de voorkeurdrempel (25% van de kiesdeler) overschrijdt.

¹⁴ Het begrip kiesdeler werd hierboven al geïntroduceerd. Deze kan worden berekend door het totale aantal bij de verkiezingen uitgebrachte stemmen te delen door het totale aantal zetels (in Nederland 150).

2.6 Stelsels met een volgorde van voorkeuren: het Ierse stelsel

Een stelsel dat het weergeven van een volgorde van voorkeuren combineert met proportionele representatie, en dat dus thuishoort in de derde cel van tabel 1, is het Ierse Single Transferable Vote (STV) systeem. Dit stelsel zal in dit rapport dienen als typisch voorbeeld van een stelsel waarin bij het stemmen een volgorde van voorkeuren wordt aangegeven. De ongeveer 150 leden van het parlement worden in Ierland in ongeveer 40 districten gekozen. Ieder district levert dus gemiddeld drie afgevaardigden. Het systeem verschilt van een lijststelsel van proportionele representatie in het feit dat kiezers niet stemmen op een partijlijst, maar op individuele kandidaten, die toch lid zijn van een partij. Daarnaast wordt de kiezer niet gevraagd één enkele stem uit te brengen, maar wordt hem of haar gevraagd een volgorde van voorkeur op te geven van een aantal kandidaten, eventueel van verschillende partijen. Voor het toekennen van zetels op basis van de uitgebrachte stemmen wordt vervolgens de methode van de enkelvoudige overdraagbare stemmen (STV) toegepast. Deze methode kan als volgt worden omschreven. Allereerst ontvangt de kandidaat met de meeste stemmen een zetel, mits het aantal stemmen dat deze kandidaat ontvangt de kiesdeler overschrijdt. Vervolgens worden de stemmen die de kiesdeler overschrijden overgedragen in overeenstemming met de tweede voorkeuren van deze kiezers. Deze procedure wordt herhaald totdat alle zetels bezet zijn. Wanneer er op een gegeven moment een zetel onbezet is zonder dat er stemmen overgedragen kunnen worden, wordt de kandidaat met de minste stemmen geëlimineerd en worden de stemmen voor deze kandidaat overgedragen in overeenstemming met de betreffende volgorden van voorkeur. Voor een voorbeeld van de werking van het Ierse STV zie appendix III.

Behalve het Ierse STV is ook het Australische Alternative Vote (AV) systeem een voorbeeld van een stelsel waarin de kiezer wordt gevraagd bij het stemmen een volgorde van voorkeuren weer te geven. Anders dan in Ierland wordt in elk van de 148 districten echter slechts één kandidaat gekozen. De representatie is daarom niet proportioneel aan het aantal stemmen. Dit stelsel combineert dus het weergeven van een volgorde van voorkeuren met niet-proportionele representatie en hoort daarom thuis in cel 4 van tabel 1. Zie voor een voorbeeld van de werking van Australische AV appendix IV.

Ook Frankrijk combineert het weergeven van een volgorde van voorkeuren met niet-proportionele representatie. In Frankrijk wordt in elk van de 555 districten één enkele vertegenwoordiger gekozen op basis van de zogenaamde majority-plurality regel. Dit betekent dat er twee stemronden zijn. In de eerste ronde moet een kandidaat meer dan 50% (een 'majority') van de stemmen behalen om aanspraak te kunnen maken op de districtszetel. Wanneer dit voor geen van de kandidaten het geval is wordt een tweede ronde georganiseerd waarin 'meeste stemmen gelden' ('plurality') wordt gehanteerd. Aan deze tweede ronde doen over het algemeen slechts twee kandidaten mee, aangezien de kandidaten met minder dan ongeveer 17% van de stemmen (12,5% van de geregistreerde kiezers) niet in de tweede ronde mee mogen doen en andere kandidaten zich terugtrekken ten gunste van sterkere kandidaten van geallieerde partijen. In het Franse stelsel

kan de kiezer dus in een eerste ronde zijn eerste voorkeur weergeven, en in een tweede ronde zijn voorkeur kan uitspreken ten aanzien van de twee overgebleven kandidaten.

3 AFSPIEGELEN VAN POLITIEKE KLEUR VERSUS AFSPIEGELEN VAN LOKALITEIT

In de vorige paragraaf zijn het Nederlandse stelsel en verschillende mogelijke alternatieven daarvoor beschreven. In deze paragraaf en de paragrafen die volgen zullen een aantal veranderingen worden beschreven die zich naar verwachting voordoen in de wijze waarop het parlement representatief is voor de samenleving als geheel wanneer wordt gekozen voor één van deze alternatieven. De verschillende vormen van representatie die Pitkin onderscheidt vormen daarbij steeds het uitgangspunt.

3.1 Representeren als afspiegelen

Een eerste vorm van representatie die Pitkin onderscheidt is beschrijvende representatie of representatie als afspiegeling.¹⁵ Dit soort representatie is aan de orde wanneer de samenstelling van een volksvertegenwoordiging correspondeert met die van de natie als geheel. Wanneer bijvoorbeeld 50% van de bevolking vrouw is, 60% ouder dan 50 en 30% allochtoon, zou idealiter ook 50% van de parlementariërs vrouw, 60% ouder dan 50 en 30% allochtoon moet zijn. Het gaat hierbij niet noodzakelijkerwijs om kenmerken als leeftijd, afkomst en etniciteit. Afspiegeling kan ook betekenen dat de verschillende ideeën en meningen die leven onder de bevolking evenredig worden vertegenwoordigd. Aanhangers van representatie als beschrijving gebruiken metaforen als afspiegeling, portret, miniatuur, perfecte kaart, condensatie en representatieve steekproef. John Adams, één van de grondleggers van de Verenigde Staten, beweerde bijvoorbeeld dat een parlement een exact portret, in miniatuur, zou moeten zijn van de bevolking in zijn geheel, aangezien het zou moeten denken, voelen, redeneren en handelen als zij.¹⁶ Verkiezingen zijn op zich niet nodig voor deze vorm van representatie. Een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld het trekken van een representatieve steekproef. Dit zou waarschijnlijk zelfs een betere beschrijvende representatie opleveren. Toch kunnen we ons afvragen welke consequenties de keuze voor een bepaald kiesstelsel heeft voor de beschrijvende representatie die tot stand komt.

Pitkin laat zien dat een representatie nooit hetzelfde is als het origineel. Een representatie geeft de werkelijkheid altijd op een bepaalde manier weer, of in bepaalde opzichten. Een volksvertegenwoordiging kan bijvoorbeeld een miniatuur van de samenleving zijn in de zin dat alle opvattingen ten aanzien van sociaal-economische kwesties evenredig zijn vertegenwoordigd. De volksvertegenwoordiging kan daarnaast echter ook een afbeelding van de samenleving zijn in de zin dat er relatief evenveel ouderen en jongeren in het parlement aanwezig zijn als in de samenleving als geheel. Het feit dat de uitkomsten van twee kiesstelsels verschillend zijn hoeft dus niet te betekenen dat het ene

¹⁵ 1967: hoofdstuk 4.

¹⁶ John Adams "Letter to John Penn", Works (Boston, 1852-1865), IV, 205, p. 195.

stelsel een betere afspiegeling oplevert als het andere. Verschillende kiesstelsels kunnen volksvertegenwoordigingen opleveren die verschillen in de manier waarop ze afspiegelen. Aangezien een vertegenwoordiging nooit volledig en in alle opzichten een afspiegeling vormt van de samenleving, is het belangrijk om je af te vragen welke karakteristieken relevant zijn en hoe goed de correspondentie wat betreft deze karakteristieken moet zijn. We kunnen bijvoorbeeld willen dat in een volksvertegenwoordiging de meningen met betrekking tot bepaalde belangrijke kwesties evenredig zijn vertegenwoordigd. We zullen het bijvoorbeeld echter minder belangrijk vinden dat de grote groep mensen zonder ervaring met politiek ondervertegenwoordigd is. Ideeën over wat relevante eigenschappen zijn kunnen daarbij in de loop der tijd veranderen. Er zijn bijvoorbeeld tijden geweest dat men vrouwen, maar ook mannen uit lagere sociale klassen, ongeschikt achtte om zitting te nemen in het parlement. Daarnaast is het ook mogelijk dat de samenleving zelf verandert ten gevolge van de manier waarop deze gerepresenteerd wordt.¹⁷ Het is bijvoorbeeld bekend dat wanneer in een parlement veel verschillende partijen, met verschillende standpunten, zijn vertegenwoordigd, dit tot gevolg heeft dat de standpunten die leven in samenleving ook wat meer divers zijn.¹⁸ Aanhangers van beschrijvende representatie gaan er vaak van uit dat mensen die op ons lijken ook in ons belang zullen handelen. Deze vooronderstelling zal waarschijnlijk beter opgaan naarmate de kenmerken waarop vertegenwoordigers corresponderen meer relevant zijn voor hun handelen. Toch is er ook dan geen eenvoudig verband. Wel kunnen we constateren dat bijvoorbeeld vertegenwoordiging van lagere sociale klassen vaak samengaat met een meer gelijke verdeling van welvaart. Ook is bijvoorbeeld de positie van zwarte Amerikanen duidelijk verbeterd sinds er ook zwarte Amerikanen zitting hebben in het parlement.

3.2 Het Nederlandse stelsel: afspiegelen van politieke kleur

Vanwege het meerpartijstelsel dat een consequentie is van het Nederlandse lijststelsel van proportionele representatie speelt in Nederland afspiegeling op basis van politieke kleur een belangrijke rol. Politieke groepen als christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen kunnen door partijen als CDA, PvdA en VVD worden vertegenwoordigd in het parlement min of meer evenredig aan de omvang die deze groepen hebben in de samenleving als geheel. Deze vorm van beschrijvende representatie was in het verleden van grote betekenis aangezien christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen duidelijk te onderscheiden subgroepen vormden. In de huidige tijd, na processen van ontzuiling en individualisering, lijkt deze vorm van beschrijvende representatie minder relevant. De politieke groepen bestaan als zodanig vrijwel niet meer en kiezers stemmen nog maar zelden op een partij omdat deze de politieke groep waartoe zij behoren vertegenwoordigt. De volksvertegenwoordiging levert dientengevolge in dit opzicht geen goede afspiegeling op.

¹⁷ Pitkin, 1967:87.

¹⁸ Zie Lijphart, 1984.

Afspiegeling kan in het Nederlandse parlement ook aan de orde zijn in de zin dat bijvoorbeeld het aantal vrouwen, Limburgers en/of ouderen in het parlement evenredig is aan het aantal leden van deze groepen in de samenleving als geheel. Voorwaarde is hier dat partijen voldoende leden van deze groepen verkiesbaar op de lijst zetten en/of voldoende mensen een voorkeursstem op leden van deze groepen uitbrengen.

3.3 Het Britse stelsel: afspiegelen van lokaliteit

Aangezien het Britse stelsel, zoals we zagen, een tweepartijstelsel genereert speelt afspiegeling op basis van politieke kleur hier geen rol van betekenis. Het aantal zetels dat de Liberaal-democraten bezitten in het Britse parlement is bijvoorbeeld niet evenredig aan het aantal kiezers dat op deze partij heeft gestemd en al helemaal niet aan het aantal kiezers dat deze partij het meest preferereert. Het Britse kiesstelsel levert echter wel een afspiegeling of miniatuur op in de zin dat elk district vertegenwoordigd is in het parlement. De manier waarop de afbeelding is gemaakt, de informatie waarop deze is gebaseerd is in dit geval anders. In dit geval wordt namelijk de informatie gebruikt dat de samenleving bestaat uit subgroepen op basis van lokaliteit, dwz. de districten, in plaats van de informatie dat de samenleving is opgebouwd uit politieke subgroepen. Merk op dat afspiegeling op basis van lokaliteit in het Nederlandse stelsel afhankelijk is van de vraag of voldoende vertegenwoordigers van lokale groepen ofwel verkiesbaar op een lijst staan ofwel worden verkozen via voorkeursstemmen.

De afspiegeling op basis van sexe, bevolkinggroep en leeftijdscategorie zal in het Britse stelsel naar verwachting minder nauwkeurig zal zijn dan die in een stelsel als het Nederlandse. In elk district wordt namelijk maar één vertegenwoordiger gekozen en partijen zullen daarom liever een oudere (meer ervaren), blanke man kandideren dan een jonge allochtone vrouw.

3.4 Gemengde stelsels en het Ierse stelsel: afspiegelen van politieke kleur én van lokaliteit

Bij de keuze voor een gemengd stelsel of voor een stelsel als het Ierse stelsel zal afspiegeling op basis van politieke kleur worden gecombineerd met afspiegeling op basis van lokaliteit. Deze stelsels genereren namelijk enerzijds een meerpartijstelsel en anderzijds maken zij ook gebruik van een indeling in districten.

Bij het Duitse gemengde stelsel en het gemengde stelsel uit de hoofdlijnennotitie wordt de omvang van partijen als het CDA, de VVD en de PvdA, afgezien van overschotzetels, bepaald op basis van de nationale stem en deze is dus, net als in het huidige stelsel, min of meer proportioneel aan de omvang van de aanhang van deze partijen. Daarnaast wordt in deze stelsels de helft van de vertegenwoordigers gekozen in districten, wat betekent dat ook een afspiegeling tot stand zal komen op basis van lokaliteit. Het aantal districtsvertegenwoordigers uit de verschillende districten zal min of meer proportioneel zijn aan de omvang van deze districten en daarmee zal ook het aantal Groningse, Friese en Limburgse districtsvertegenwoordigers min of meer proportioneel zijn aan de omvang van deze groepen in de samenleving als geheel. Merk op dat de afbeelding op

basis van lokaliteit minder accuraat is dan in het Britse stelsel. In het Britse stelsel wordt immers elke vertegenwoordiger in een district verkozen, terwijl dit in de gemengde stelsels slechts voor de helft van de vertegenwoordigers het geval is.

In het Ierse stelsel worden alle vertegenwoordigers in districten gekozen en zal de afspiegeling op basis van lokaliteit dus net zo accuraat zijn als in het Britse stelsel. De afspiegeling op basis van politieke kleur zal daarentegen minder accuraat zijn dan in het Nederlandse stelsel en de gemengde stelsel. Binnen de verschillende districten zijn namelijk steeds slechts gemiddeld drie zetels te behalen. Dit betekent dat, wanneer we ervan uitgaan dat politieke groepen gelijkmatig verspreid zijn over het land, maximaal drie politieke groepen en kunnen worden vertegenwoordigd. Daarnaast brengt een kiezer in het Ierse stelsel niet één enkele stem uit, zoals in het Nederlandse stelsel, maar geeft in plaats daarvan een volgorde van voorkeuren aan en zijn stem is 'overdraagbaar'. Dit betekent dat niet alleen leden van de politieke groep die een partij vertegenwoordigt bepalen hoeveel zetels deze partij zal verkrijgen in het parlement. Ook de stemmen van leden van andere politieke groepen zullen hierop van invloed zijn. Bij een keuze voor het Ierse stelsel zal de relatieve omvang van het CDA en de PvdA zal dus niet alleen bepaald worden door de christen-democraten en de sociaal-democraten in de samenleving als geheel, maar ook bijvoorbeeld door de populariteit van deze partijen onder leden van de groep liberalen.

3.5 Verlagen van de voorkeurdrempel: afspiegelen van politieke kleur én van lokaliteit

Bij het verlagen van de voorkeurdrempel zal de afspiegeling op basis van politieke kleur waarschijnlijk meer dan nu worden aangevuld met andere vormen van afspiegeling, waaronder ook die op basis van lokaliteit. Door middel van voorkeurstemmen zullen bijvoorbeeld Groningers, Friezen en Limburgers ervoor kunnen zorgen dat kandidaten uit deze provincies in de kamer worden verkozen. Hiervoor is het wel nodig dat voldoende kandidaten uit deze provincies op de verschillende lijsten voorkomen én dat voldoende kiezers op deze kandidaten stemmen. Afspiegeling op basis van lokaliteit is hier dus niet een direct gevolg van het kiesstelsel, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is in gemengde stelsels en in het Ierse stelsel.

3.6 Conclusie

Wanneer het gaat om representatie in de betekenis van afspiegeling betekent een keuze voor één van de voorgestelde alternatieve stelsels een verschuiving van afspiegeling op basis van politieke kleur naar afspiegeling op basis van lokaliteit. In Nederlandse stelsel speelt afspiegeling op basis van politieke kleur een belangrijke rol, aangezien politieke groepen als christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen worden vertegenwoordigd in het parlement min of meer evenredig aan hun omvang in de samenleving als geheel. Deze vorm van beschrijvende representatie ontbreekt in het Britse stelsel, waar onevenredig veel vertegenwoordiging wordt gegeven aan de grootste partijen. In het Britse stelsel is daarentegen wel duidelijk afspiegeling op basis van lokaliteit aan de

orde, aangezien elk district evenredig wordt vertegenwoordigd. Bij de keuze voor een gemengd stelsel of het Ierse stelsel van overdraagbare stem zal afspiegeling op basis van politieke kleur kunnen worden behouden en kunnen worden aangevuld met afspiegeling op basis van lokaliteit. Afspiegeling op basis van lokaliteit zal in de gemengde stelsels minder accuraat zijn dan die in het Britse stelsel. Bij een keuze voor het Ierse stelsel zal afspiegeling op basis van politieke kleur minder accuraat zal zijn dan in het huidige Nederlandse stelsel. Een verlaging van de voorkeurdrempel zal waarschijnlijk de afspiegeling op basis van lokaliteit ten goede komen.

4 SYMBOLISEREN VAN POLITIEKE GROEPEN VERSUS SYMBOLISEREN VAN LOKALE GROEPEN

4.1 Representeren als symboliseren

We zagen dat voor representatie in de betekenis van afspiegeling een keuze voor één van de alternatieve kiesstelsels een verschuiving van afspiegeling op basis van politieke kleur naar afspiegeling op basis van lokaliteit betekent. Een dergelijke verschuiving doet zich ook voor binnen een tweede vorm van representatie, die Pitkin symbolische representatie noemt.¹⁹ Een volksvertegenwoordiging is representatief in deze betekenis wanneer deze abstracte zaken als de eenheid van de natie of de eenheid van een bepaalde politieke groep, en daarmee een politiek belang, concreet maakt. Een volksvertegenwoordiging wordt in dit opzicht vergeleken met een vlag, die een natie representeert, of een embleem, zoals een kruis of een halve maan, dat staat voor een bepaalde godsdienst. Net als in het geval van afspiegeling is ook bij symbolische representatie sprake van afbeelding. Ook een vlag of een embleem beelden uit, staan voor iets anders. Verschil is echter dat een vlag en een embleem niet staan voor iets concreets en daarom ook geen (uiterlijke) kenmerken delen met dat wat ze vertegenwoordigen. Een schilderij van een koe en een wegenkaart van de provincie Drenthe representeren een koe, respectievelijk de wegen in de provincie Drenthe. Deze beschrijvende representaties zijn dus afbeeldingen van iets wat op zichzelf al concreet is. Maar wat representeert een vlag eigenlijk, of een embleem? Van een vlag of een embleem zeggen we dat ze symboliseren, en daarmee benadrukken we juist de vaagheid en de omslachtigheid van waar ze voor staan. Symboliseren betekent letterlijk “een exacte verwijzing zijn naar iets onbepaalds”.²⁰ We kunnen dus nooit uitputtend beschrijven wat een symbool suggereert, oproept of impliceert. In plaats van te spreken over verwijzen, kunnen we daarom beter spreken over suggereren of uitdrukken.

Het feit dat een symbool uitdrukt en een beschrijvende representatie weergeeft is herkenbaar in ons taalgebruik. Wanneer het gaat om symbolen spreken we over representeren door en wanneer het gaat om beschrijvende representaties over representeren als. We zeggen bijvoorbeeld dat Nederland gerepresenteerd kan worden door de Nederlandse vlag, wanneer we bedoelen dat Nederland hierdoor gesymboliseerd kan worden. Aan de andere kant zeggen we dat Nederland gerepresenteerd kan worden als een vlak land, wanneer het gaat om beschrijvende representatie.

Symbolische representatie was bijvoorbeeld aan de orde toen Tony Blair zijn tv-toespraak hield vlak na de aanslagen in Londen. Blair vertegenwoordigt op zo'n moment de eenheid van het Britse volk; er is geen sprake van partijpolitiek. Ook is deze vorm van representatie duidelijk zichtbaar wanneer politieke leiders staatsbezoeken afleggen of ambassadeurs ontvangen.

¹⁹ 1967: hoofdstuk 5.

²⁰ Pitkin 1967, p. 97.

Hoewel symbolen niet lijken op dat wat zij representeren, vergemakkelijken zij de waarneming ervan of het inzicht erin. Wanneer we aan het gebouw waar een internationale conferentie gaande is de Nederlandse vlag zien wapperen, zien we bijvoorbeeld onmiddellijk dat ook Nederland van de partij is. Ook zien we aan een afbeelding van een geblinddoekte Vrouwe Justitia dat we met justitie van doen hebben. De geblinddoekte vrouw suggereert daarnaast ook een innerlijke kwaliteit van justitie, namelijk dat het erom gaat rechtspraak te plegen 'zonder aanzien des persoons'. Symbolen zijn dus meestal niet volledig willekeurig gekozen.

Een tweede belangrijke functie van symbolen is dat zij de ontvanger zijn van emoties, attitudes en gedrag dat bestemd is voor wat zij representeren. Zo kunnen mensen een vaandel groeten, opstaan als het volkslied wordt gespeeld, knielen bij een kruis. Deze gedragingen worden gepast gevonden omdat de genoemde objecten naar iets anders verwijzen. Ook de intense aandacht voor de tv-toespraak van Tony Blair was niet aan de orde omdat mensen hem als persoon belangrijk vonden, maar omdat hij op dat moment stond voor de eenheid van het Britse volk.

Een object is een symbool puur omdat het nu eenmaal als zodanig wordt beschouwd. Het is een symbool omdat er kennelijk mensen zijn die menen dat het een betekenis heeft buiten zichzelf. In deze zin 'gebeurt' een symbool simpelweg. Dit betekent dat men, om een symbool te creëren, iets zal moeten bewerkstelligen in de hoofden van degenen die het als zodanig moeten beschouwen in plaats van te werken aan het symbool zelf. Dit geldt ook wanneer het gaat om een politieke vertegenwoordiger. Ook dan houdt de activiteit van het representeren in mensen in de vertegenwoordiger te laten geloven als symbool die de eenheid van de natie of van een politieke groep uitdrukt. Het is daarbij goed mogelijk dat een gekozen vertegenwoordiger hierin minder succesvol is dan een koning of een dictator. Voor het realiseren van symbolische representatie zijn verkiezingen namelijk niet noodzakelijk. Verkiezingen zijn, volgens Pitkin, slechts één manier om algemene acceptatie levend te houden en zijn vaak minder effectief dan parades en uniformen. Wel kunnen we ons natuurlijk afvragen of bepaalde kiesstelsels wellicht vertegenwoordigers opleveren die meer symbolisch representatief zijn dan andere.

De hedendaagse discussie over het kiesstelsel is onder andere ingegeven door de wens de betrokkenheid van de burger bij de landelijke politiek te vergroten en de band tussen kiezers en gekozenen te versterken. Deze zaken houden direct verband met symbolische representatie. Goede symbolische vertegenwoordigers zijn in staat de burger in hen te laten geloven als symbool van de eenheid van de natie. Zij drukken uit waar de natie voor staat, maken zoiets abstracts als 'de Nederlandse samenleving' concreet. Zij zorgen dat 'het algemeen belang', gaat leven in de hoofden van de mensen. Dit is niets anders dan het creëren van betrokkenheid van de burger. Betrokkenheid in eerste instantie

bij de vertegenwoordiger, maar daarmee ook bij dat waar hij voor staat, namelijk bij de eenheid van de natie, het algemeen belang.²¹

4.2 Het Nederlandse stelsel: symboliseren van politieke groepen

In het Nederlandse kiesstelsel wordt, net als in elk ander kiesstelsel, met het vaststellen van de groep stemgerechtigden een bepaalde eenheid uitgedrukt. Hiermee worden we er nog eens op gewezen dat wij als burgers in dit land iets met elkaar te maken hebben, op elkaar betrokken zijn. In dit opzicht symboliseert het kiesstelsel de eenheid van de natie, net als een vlag of een koningin dat doet. Het kiesstelsel suggereert daarbij ook verborgen kwaliteiten van deze eenheid, deze betrokkenheid op elkaar. Het laat bijvoorbeeld zien dat een van de basisideeën van onze manier van samenleven het idee van gelijkheid is. Ieders stem telt in het kiesstelsel immers één keer mee. Een kiesstelsel lijkt op het eerste gezicht niet een object van gevoelens en acties te zijn. We verwachten niet dat mensen erdoor geëmotioneerd raken of bepaalde handelingen gaan verrichten wanneer ze ermee geconfronteerd worden. Dit geldt echter wel voor verkiezingen in het algemeen. Wanneer personen een stemlokaal saboteren interpreteren we dat als een aanslag op de democratie. Ook de volksvertegenwoordiging, die de uitkomst is van een kiesstelsel symboliseert de eenheid van de groep kiezers.

Specifiek voor een lijst systeem van proportionele representatie als het Nederlandse is dat, als gevolg van het meerpartijstelsel dat ontstaat, verschillende politieke partijen ieder de eenheid van een specifieke politieke groepering kunnen symboliseren, en daarmee een bepaald politiek belang. Het CDA, bijvoorbeeld, maakt in de hoofden van velen de eenheid van de groep christenen concreet, net als het dagblad Trouw en de NCRV. Het CDA suggereert de eenheid van deze groep, en maakt deze groep en hun politiek belang zichtbaar in de politiek. De aanwezigheid van de CDA-fractie in het parlement kan worden geïnterpreteerd als dat ook 'de christenen' aanwezig zijn. Het CDA kan daarnaast ook object zijn van gevoelens en gedrag dat is gericht op de groep die het representeert. Wanneer een komiek een CDA-er belachelijk maakt kan dit door christen-democraten worden opgevat als een belediging van hen als groep. Volksvertegenwoordigers kunnen behalve politieke groepen ook groepen als ouderen, jongeren, vrouwen of homo's symboliseren. Hedy d'Ancona symboliseerde bijvoorbeeld in de hoofden van velen de vrouwen(beweging) en Pim Fortuyn de 'gewone man'. Dit laatste voorbeeld maakt duidelijk dat een symbool niet hoeft te lijken op de groep die hij vertegenwoordigt. Voorwaarde voor symbolische representatie door individuele vertegenwoordigers binnen het Nederlandse kiesstelsel is dat deze personen door partijen verkiesbaar op een lijst worden gezet of dat voldoende mensen een voorkeursstem op hen uitbrengen.

²¹ Betrokkenheid op het algemeen belang, heeft, op zijn beurt, weer alles van doen met betrokkenheid op de politiek. Politiek is namelijk, in de definitie van Van Roermund (2000), niets anders dan het ter discussie stellen van concretisering van het algemeen belang.

4.3 Het Britse stelsel: symboliseren van lokale groepen

Omdat in het Britse stelsel het electoraat is ingedeeld in districten, wordt behalve de eenheid van de groep kiesgerechtigden ook de eenheid van deze lokale groepen gesymboliseerd door het kiesstelsel. De indeling suggereert dat mensen in eenzelfde district iets met elkaar te maken hebben, betrokken zijn op elkaar. De eenheid van de groep inwoners van een district wordt in het Britse stelsel daarnaast ook gesymboliseerd door de districtsvertegenwoordiger. Door de aanwezigheid van deze persoon, en bijvoorbeeld door zijn optreden in de media, worden mensen zich bewust van het bestaan van zoiets abstracts als (het belang van) het district en wordt hun betrokkenheid hierbij gegenereerd.

Symbolisering van lokale subgroepen speelt in het Nederlandse stelsel geen rol van betekenis. Toegegeven, ook in Nederland worden vertegenwoordigers die afkomstig zijn uit Friesland en Groningen gekozen in het parlement. Deze personen zullen echter minder gemakkelijk in de hoofden van de Friezen en de Groningers gaan functioneren als de symbolen van de eenheid van deze groepen. Om dit soort symbolen van lokale eenheid te creëren, om acceptatie te bewerkstelligen in de hoofden van mensen, zijn een indeling in districten en verkiezingen in elk district krachtiger middelen.

Omgekeerd is in het Britse stelsel minder dan in het Nederlandse stelsel sprake van symbolisering van politieke groepen en van symbolisering van groepen als vrouwen, minderheden en jongeren. Omdat in elk district slechts één vertegenwoordiger wordt gekozen zullen personen die deze groepen symboliseren niet snel kandidaat worden gesteld.

4.4 Gemengde stelsels en het Ierse stelsel: symboliseren van zowel politieke als lokale groepen

In gemengde stelsels kunnen de districten en de districtsvertegenwoordigers lokale groepen symboliseren, terwijl daarnaast politieke partijen net als in het huidige stelsel symbool kunnen staan voor politieke groepen. Daarnaast kunnen in het stelsel uit de hoofdlijnnotitie ook lokale politieke groepen worden gesymboliseerd omdat in elk district meer dan één vertegenwoordiger wordt gekozen. De Friese socialisten, voorzover deze als groep bestaan, kunnen worden gesymboliseerd door een Friese PvdA-vertegenwoordiger en de Friese democraten door een Friese D66-vertegenwoordiger.

Aangezien in het Ierse stelsel representatie van politieke groepen minder accuraat is dan in het Nederlandse stelsel of in een gemengd stelsel zal symbolische representatie van deze groepen ook minder aan de orde zijn. Een districts-kandidaat van de liberale partij is niet alleen afhankelijk van de stemmen van de liberalen in het district, maar ook van de tweede en derde voorkeuren van de socialisten en de christenen. Kandidaten in de verschillende districten zullen zich daarom naar verwachting minder profileren als symbool van (de eenheid van) een bepaalde politieke groepering en meer als symbool van (de eenheid van) het district als geheel.

4.5 Verlaging van de voorkeurdrempel: symboliseren via voorkeurstemmen

Zoals al werd aangegeven kunnen in het huidige Nederlandse stelsel volksvertegenwoordigers behalve politieke groepen ook groepen als Limburgers, ouderen, jongeren, vrouwen of homo's symboliseren. Voorwaarde is dat vertegenwoordigers van deze groepen ofwel door partijen verkiesbaar op partijlijsten worden gezet, ofwel voldoende voorkeurstemmen behalen. Deze laatste mogelijkheid wordt door het verlagen van de voorkeurdrempel vergroot. Het is daarentegen natuurlijk ook mogelijk dat kiezers met behulp van voorkeurstemmen juist blanke mannen zullen kiezen, en dat deze de plaats zullen innemen van vrouwen en allochtonen die hoger op de lijst stonden.

Merk op dat het feit dat vertegenwoordigers van bepaalde groepen gemakkelijker kunnen worden gekozen op basis van voorkeurstemmen niet betekent dat deze personen ook gemakkelijker in de hoofden van mensen zullen gaan functioneren als symbool van de eenheid van deze groepen. Om symbolen te creëren, om acceptatie te bewerkstelligen in de hoofden van mensen, lijkt meer nodig te zijn.

4.6 Conclusie

Wat betreft symbolische representatie doet zich, bij een keuze van één van de alternatieve stelsels, een zelfde verschuiving voor als bij representatie in de betekenis van afspiegeling. We zagen dat in het Nederlandse kiesstelsel, als gevolg van het meerpartijstelsel dat ontstaat, de verschillende politieke groepen als christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen ieder kunnen worden gesymboliseerd door hun eigen politieke partij. Deze partij suggereert de eenheid van de betreffende groep, maakt deze groep en hun politiek belang zichtbaar in de politiek, en kan daarnaast ook object zijn van gevoelens en gedrag dat is gericht op de groep die wordt gerepresenteerd. Bij een keuze voor het Britse stelsel wordt symbolisering van politieke groepen ingeruild van symbolisering van lokale groepen. Met de indeling in districten en de verkiezing van districtsvertegenwoordigers wordt de eenheid van lokale subgroepen gesuggereerd en worden de belangen van de districten aanwezig gesteld in de politiek. Bij een keuze voor een gemengd stelsel of voor het Ierse stelsel zal zowel symbolisering van de eenheid van lokale subgroepen als symbolisering van politieke groepen aan de orde zijn. Bij een keuze voor het stelsel uit de hoofdlijnennotitie zullen daarnaast ook lokale politieke groepen kunnen worden gesymboliseerd. In het Ierse stelsel zullen de kandidaten in de districten zich naar verwachting vooral profileren als symbool van de eenheid van het district als geheel en minder als symbool van een politieke groepering. Een keuze voor het verlagen van de voorkeurdrempel maakt het voor kiezers gemakkelijker middels voorkeurstemmen vertegenwoordigers te kiezen die lokale subgroepen of groepen als vrouwen en allochtonen symboliseren.

We zagen dat beschrijvende representatie en symbolische representatie in feite twee betekenissen zijn van representatie als afbeelding. We zagen ook in beide gevallen een keuze voor één van de alternatieve stelsels een verschuiving van afbeelding van politieke groepen naar afbeelding van lokale groepen betekent. Ik concludeer dat daarom een

eerste belangrijke afweging die ten grondslag zou moeten liggen aan de keuze voor een nieuw kiesstelsel die tussen enerzijds afbeelding van politieke groepen en anderzijds afbeelding van lokale groepen is.

Eerste afweging:

Afbeelding op basis van politieke kleur versus afbeelding op basis van lokaliteit

Omdat politieke groepen in onze ontzuilde en geïndividualiseerde samenleving als zodanig eigenlijk niet meer bestaan lijkt een afbeelding die op deze informatie is gebaseerd niet heel raak getroffen. Een afbeelding op basis van lokaliteit, zoals die bijvoorbeeld tot stand komt in het Britse stelsel of in één van de andere bestudeerde stelsels, is dan wellicht een goed alternatief.

5 HANDELEN VOOR HET ELECTORAAT: EEN WERKELIJKE KEUZE

5.1 Representeren als handelen voor anderen

Een derde vorm van representatie die Pitkin beschrijft noemt zij substantieve representatie of representatie als handelen voor anderen.²² Een volksvertegenwoordiging is representatief in deze betekenis wanneer de acties van de leden overeenstemmen met de wensen of belangen van degenen die zij vertegenwoordigen. Met andere woorden, wanneer de vertegenwoordiger hun partij kiest, handelt zoals zij zouden handelen. Het is daarvoor niet nodig dat de volksvertegenwoordiging een afbeelding vormt van de samenleving. Vertegenwoordigers hoeven dus niet te lijken op de vertegenwoordigden, zoals bij beschrijvende representatie, of de eenheid van de groep te symboliseren, zoals bij symbolische representatie. Representatie in de betekenis van handelen voor anderen was bijvoorbeeld aan de orde bij het Nederlandse referendum over de Europese grondwet, dat werd gehouden in juni 2005. Een groot aantal fracties, zoals die van het CDA, de VVD, D66, PvdA en Groen Links, was aanvankelijk voor deze grondwet. Dit terwijl een meerderheid van hun kiezers tegen bleek te zijn. Je kunt je hier afvragen in hoeverre de betreffende fracties zichzelf in de plaats stelden van diegenen die zij vertegenwoordigen, in hoeverre de fracties handelden zoals de kiezers gehandeld zouden hebben.

Er zijn nu twee mogelijkheden. Een eerste is te beweren dat vertegenwoordigers moeten handelen in overeenstemming met de wensen van de vertegenwoordigden, en dus gebonden moet zijn aan hun mandaat, of hun instructies. Deze positie wordt aangeduid als de mandaatthese. In de bovengenoemde situatie van het Nederlandse referendum over de Europese grondwet zullen aanhangers van deze positie menen dat de betreffende fracties hun standpunt hadden moeten aanpassen overeenkomstig de meningen van de (meerderheid van de) kiezers. Dit is ook wat de genoemde fracties uiteindelijk deden: zij legden zich neer bij de uitkomst van het referendum.

Een tweede mogelijkheid is te beweren dat vertegenwoordigers niet moeten handelen overeenkomstig de wensen van de vertegenwoordigden, maar moeten handelen overeenkomstig wat hen het beste lijkt in het belang van de vertegenwoordigden. Deze tweede positie wordt aangeduid als de onafhankelijkheidthese. Theoretici die deze positie innemen vinden politieke vraagstukken vaak te moeilijk en te complex voor de gewone man. Groepen kiezers zijn volgen hen ook geen eenheden met een kant-en-klare wil of mening over elk onderwerp. En omdat er geen kant-en-klare wil is kan van een vertegenwoordiger niet worden verwacht dat deze in overeenstemming daarmee handelt. Volgens een uitspraak van Burke,²³ bijvoorbeeld, kan het niet zo zijn dat het besluit voorafgaat aan de discussie, dat diegenen die besluiten nemen anderen zijn dan diegenen

²² 1967: hoofdstuk 6.

²³ In: "Speech to the Electors of Bristol", 1774.

die overleggen, en dat degenen die de conclusies trekken honderd mijl verwijderd zijn van diegenen die de argumenten horen. Met betrekking tot het referendum over de Europese grondwet zullen theoretici als Burke beweren dat het standpunt van de fracties terecht kan afwijken van het standpunt van de (meerderheid van de) kiezers. De volksvertegenwoordigers hebben zich verdiept in de materie en kunnen beter dan de gewone man overweg met dit soort complexe vraagstukken. Ook zullen zij redeneren dat het 'nee' van de kiezers moeilijk te interpreteren is, aangezien sommigen de grondwet te ver vonden gaan, terwijl anderen juist vonden dat de wijziging niet ver genoeg ging. Zij zullen zeggen dat het innemen van standpunten ten aanzien van dit soort kwesties aan vertegenwoordigers moet worden overgelaten, aangezien zij betrokken zijn geweest bij het formuleren ervan en ook bij de discussie erover.

Volgens Pitkin moeten de mandaatthese en de onafhankelijkheidsthese worden opgevat als extreme posities, waartussen vele tussenposities mogelijk zijn. Beide invullingen van representatie hebben daarbij hun eigen waarde. Een persoon zou niet werkelijk een vertegenwoordiger zijn wanneer hij of zij voortdurend het tegengestelde doet van wat de vertegenwoordigden zouden doen. Een persoon zou echter evenmin werkelijk een vertegenwoordiger zijn wanneer hij of zij niets doet, maar in feite de vertegenwoordigden via hem handelen. De mandaatpositie en de onafhankelijkheidspositie geven dus de grenzen aan van wat we nog herkennen als representatie en wat we niet meer als zodanig kwalificeren.

5.2 Het Nederlandse stelsel: afbeelden en keuze op gespannen voet

Representatie in de betekenis van handelen voor anderen staat in het Nederlandse stelsel op gespannen voet met representatie in de betekenis van afbeelden. Voor representatie in de betekenis van handelen voor anderen is het in het namelijk nodig dat kiezers met hun stem aangeven welk verkiezingsprogramma zij het beste vinden (mandaatthese) of in welke politicus zij het meeste vertrouwen hebben (onafhankelijkheidsthese). In dat geval kunnen vertegenwoordigers worden gekozen die handelen in overeenstemming met de wensen van de kiezers, dan wel het vertrouwen van de kiezer genieten. Voor afbeelding op basis van politieke kleur is het echter nodig dat kiezers met hun stem aangeven tot welke politieke groepering zij behoren. Voor deze vorm van representatie is het nodig dat een christen-democraat stemt op het CDA, onafhankelijk van de vraag of hij of zij verwacht dat de personen op de CDA-lijst in zijn of haar belang zullen handelen en onafhankelijk van de vraag of hij of zij het eens is met de standpunten in het verkiezingsprogramma. Hij of zij zal op deze partij moeten stemmen puur omdat de personen op CDA-de lijst in dit opzicht op hem of haar lijken of omdat deze personen de eenheid van de groep christen-democraten symboliseren.

Vertegenwoordigers die lijken op de kiezers of de groep kiezers symboliseren kunnen natuurlijk goede vertegenwoordigers zijn in de betekenis van 'handelen voor anderen'. Van iemand die op een kiezer lijkt kunnen we misschien zelfs verwachten dat hij of zij weet hoe hij of zij moet handelen in overeenstemming met zijn of haar wensen

of belangen. Volgens Pitkin²⁴ bestaat er echter geen simpele correlatie: zelfs de beste beschrijvende vertegenwoordiger, een vertegenwoordiger die erg lijkt op de personen die hij vertegenwoordigt op aspecten die relevant zijn voor handelen, is niet noodzakelijkerwijs ook degene die het beste de belangen van deze personen dient.

5.3 Het Britse en het Ierse stelsel: afbeelden en keuze gaan samen

In het Britse stelsel en het Ierse stelsel gaat representatie in de betekenis van handelen voor anderen samen met representatie in de betekenis van afbeelding op basis van lokaliteit. In elk van de districten kan de kiezers met zijn of haar stem aangeven van welke districtskandidaat het verkiezingsprogramma hem of haar aanstaat of in welke districtskandidaat hij of zij vertrouwen heeft. Tegelijkertijd komt met de verkiezing van deze districtsvetegenwoordigers een accurate afbeelding op basis van lokaliteit tot stand. Elk district is namelijk hoe dan ook vertegenwoordigd door de districtsvetegenwoordiger(s). Omdat in deze stelsels een afbeelding op basis van lokaliteit stemmen op basis van een verkiezingsprogramma of op basis van vertrouwen dus niet in de weg staat kan men stellen dat in deze stelsels meer dan in het Nederlandse stelsel sprake is van een daadwerkelijke keuze. Het argument van het hebben van een werkelijke keuze, dat zou pleiten voor het Britse stelsel, wordt in de literatuur vaker gemaakt.²⁵ Men doet hierbij gewoonlijk echter op het feit dat in het Britse stelsel de kiezers rechtstreeks de regeringspartij verkiezen, terwijl in het Nederlandse stelsel de regeringscoalitie pas na de verkiezingen tot stand komt in een coalitieformatieproces.

Behalve in de zin dat de kiezer de keuze heeft tussen verschillende districtskandidaten speelt handelen voor anderen in het Britse en in het Ierse stelsel ook een rol in de zin dat de kiezer een regeringspartij kan kiezen waarvan het verkiezingsprogramma hem of haar aanstaat of in wie hij of zij vertrouwen heeft. Handelen voor anderen in deze betekenis gaat minder goed samen met een indeling in districten. Zoals we zagen ontving in het Britse stelsel de partij die een meerderheid van de zetels bezit niet altijd ook een meerderheid van de stemmen. Iets soortgelijks geldt ook voor het Ierse stelsel. Het is in deze stelsels zelfs mogelijk dat een partij een meerderheid van de zetels ontvangt terwijl een van de andere partijen meer stemmen ontving. Het is dus zeer de vraag of de regeringspartij die in het Britse en het Ierse stelsel wordt gekozen ook werkelijk de partij is die gewild wordt door de kiezer.

Merk op dat in het Ierse stelsel representatie in de betekenis van handelen voor anderen, net als in het Nederlandse stelsel, niet goed samen met representatie in de betekenis van afbeelding. De kandidaat waarvan de kiezer het verkiezingsprogramma waardeert of in wie de kiezer vertrouwen heeft behoort niet noodzakelijkerwijs ook tot zijn of haar politieke groepering.

²⁴ 1967:89.

²⁵ Zie bijvoorbeeld Powell, 2000.

5.4 Gemengde stelsels en verlagen van de voorkeursdrempel: afbeelden en keuze verzoend

In gemengde stelsels en bij het verlagen van de voorkeursdrempel zal afbeelding op basis van politieke kleur meer dan in het huidige stelsel gecombineerd kunnen worden met representatie in de betekenis van handelen voor anderen. Afbeelding op basis van politieke kleur kan in een gemengd stelsel tot stand komen op basis van de nationale stem, terwijl representatie in de betekenis van handelen voor anderen aan de orde kan zijn op basis van de districtsstem. Kiezers kunnen immers de nationale stem gebruiken om aan te geven tot welke politieke groep zij behoren terwijl zij tegelijkertijd in de districten die vertegenwoordigers kiezen waarin zij het meeste vertrouwen hebben of waarvan het partijprogramma hen aanstaat. Merk op dat representatie in de betekenis van handelen voor anderen in het Duitse stelsel naar verwachting een grotere rol zal spelen dan in het stelsel uit de hoofdlijnennotitie. Omdat in het Duitse stelsel in elk district slechts één vertegenwoordiger wordt gekozen worden kiezers gestimuleerd te stemmen op een kandidaat van één van de grote partijen in plaats van op de vertegenwoordiger van hun politieke groep. In het stelsel uit de hoofdlijnennotitie zijn in elk district twee tot vijf zetels te verdelen in is dus ook voor vertegenwoordigers van kleinere politieke groeperingen een reële kans op een zetel.

Ook het verlagen van de voorkeursdrempel betekent dat afbeelding op basis van politieke kleur gemakkelijker dan in het huidige stelsel aangevuld kan worden met representatie in de betekenis van handelen voor anderen. Voor een afbeelding op basis van politieke kleur kan de kiezer een stem uitbrengen op (een kandidaat van) de partij die de politieke of levensbeschouwelijke groepering waartoe hij of zij behoort vertegenwoordigt. Daarnaast kan de kiezer, gemakkelijker dan voorheen, door het uitbrengen van een voorkeursstem kandidaten verkiezen waarvan hij of zij verwacht dat deze zal handelen in overeenstemming met zijn of haar wensen of belangen. Andersom is het natuurlijk voor de kiezer ook mogelijk om te stemmen op een partij waarvan hij of zij verwacht dat deze handelt in overeenstemming met zijn of haar wensen of belangen en de voorkeursstem te gebruiken voor een kandidaat die zijn of haar politieke groepering of sekse of leeftijd vertegenwoordigt.

5.5 Conclusie

In het Nederlandse stelsel staat representatie in de betekenis van handelen voor anderen op gespannen voet met representatie in de betekenis van afbeelding op basis van politieke kleur. In het Britse en het Ierse stelsel gaat representatie in deze betekenis daarentegen goed samen met afbeelding op basis van lokaliteit. Wanneer we 'handelen voor' willen combineren met een vorm van afbeelding ligt een keuze voor een stelsel als het Britse of het Ierse dus voor de hand. In de gemengde stelsels wordt een afbeelding op basis van politieke kleur op basis van de nationale stem aangevuld met representatie in de betekenis van handelen voor anderen op basis van de districtsstem. Ook bij het verlagen van de voorkeursdrempel kan een afbeelding op basis van politieke kleur gemakkelijker dan nu gecombineerd met handelen voor anderen.

We zien dat in het Nederlandse stelsel representatie in de betekenis van handelen voor anderen op gespannen voet staat met representatie in de betekenis van afbeelding, terwijl in de alternatieven die zijn voorgesteld beide vormen van representatie beter samengaan. Wel moet worden opgemerkt dat bij keuze voor Britse stelsel, en in mindere mate ook bij een keuze voor het Ierse stelsel, afbeelding op basis van politieke kleur wordt ingeruild voor afbeelding op basis van lokaliteit. Ook de keuze voor een gemengd stelsel of voor verlaging van de voorkeursdrempel gaat enigszins koste gaat van afbeelding op basis van kleur. Een tweede belangrijke afweging die ten grondslag zou moeten liggen aan de keuze voor een nieuw kiesstelsel is daarom die tussen enerzijds representatie in de betekenis van handelen voor anderen en anderzijds representatie in de betekenis afbeelding op basis van politieke kleur.

Tweede afweging:

Representatie als handelen voor anderen versus representatie als afbeelding op basis van politieke kleur

Wanneer we ervan uitgaan dat in de huidige tijd de kiezer zich steeds meer wil laten leiden door vertrouwen in personen en minder door de politieke groep waartoe men behoort,²⁶ lijkt, wanneer we tegelijkertijd vast willen houden aan een vorm van representatie in de betekenis van afbeelding, een keuze voor één van de alternatieve stelsels voor de hand te liggen.

²⁶ Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Naar een sterker parlement, Hoofdpijnennotitie nieuw kiesstelsel, p. 7.

6 WAT WILLEN DE KIEZERS?

6.1 De wil van de kiezers en de verkiezingsuitslag

Wanneer we ervan uitgaan dat volksvertegenwoordigers moeten doen wat de kiezers willen, zoals de mandaattheoretici beweren, is een volgende vraag hoe deze wil bepaald moet worden. Een voor de hand liggend antwoord op deze vraag is dat deze moet worden afgeleid uit de verkiezingsuitslag. Met name partijen die de verkiezingen winnen horen we in dit kader vaak spreken over 'een duidelijk mandaat' dat de kiezer gegeven heeft. Daarmee bedoelt zo'n partij dat duidelijk is dat 'de kiezer' het eens is met het partijprogramma van deze partij, aangezien kiezers toch in zo grote getale op deze partij hebben gestemd. Een probleem dat zich hier echter voordoet is dat verschillende kiesstelsels bij dezelfde voorkeuren van de kiezer zeer verschillende uitkomsten geven.²⁷ Wanneer we dus uit de verkiezingsuitslag willen aflezen wat de kiezers willen, zullen we ons moeten afvragen of het gebruikte kiesstelsel daarvoor wel het meest geëigend is. We kunnen hiertoe nagaan of de wijze waarop in een kiesstelsel de stemmen worden geaggregeerd tot een verkiezingsuitslag eigenschappen bezit die geassocieerd worden met 'democratie'.²⁸ Een voorbeeld van een dergelijke eigenschap, die vaak wordt geassocieerd met democratie, is dat alle stemmen even zwaar moeten worden meegewogen. Het moet niet uitmaken wie welke stem uitbrengt, enkel dat iemand een stem uitbrengt. Deze eigenschap wordt in de literatuur aangeduid als anonimiteit.

Een tweede eigenschap die geassocieerd wordt met democratie is dat de verschillende alternatieven, oftewel de partijen, gelijk worden behandeld. Meer precies gezegd: een partij moet niet op een bepaalde manier worden behandeld door het kiesstelsel omdat deze toevallig CDA heet. Wanneer dezelfde partij PvdA zou hebben geheten, zou de uitkomst voor deze partij hetzelfde moeten zijn geweest. Deze eigenschap wordt aangeduid als neutraliteit. Een voorbeeld van een kiesstelsel dat niet neutraal is, is het Roemeense kiesstelsel. Hier zijn bepaalde minderheidspartijen verzekerd van een zetel. Een derde eigenschap waarvan we kunnen willen dat een kiesstelsel eraan voldoet is monotonie. Stel dat, vergeleken met de vorige verkiezingen, een bepaalde partij, zeg de VVD, vergeleken met de andere partijen meer geprefereerd wordt.²⁹ Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat, vergeleken met de vorige verkiezingen, meer kiezers VVD als

27 Voor een demonstratie van het feit dat verschillende kiesstelsels verschillende uitkomsten geven bij gelijke voorkeuren van de kiezer zie bijvoorbeeld Storcken en de Swart (1992), Riker (1982), Mueller (1989), Swart e.a. (2000) en Hout (2005).

28 Voor een overzicht dergelijke eigenschappen en de mate waarin verschillende kiesstelsels eraan voldoen zie De Swart e.a. (2000).

29 Dit kan betekenen dat deze partij ook meer stemmen heeft ontvangen, maar dit kan ook betekenen dat deze partij enkel door een aantal kiezers simpelweg meer geprefereerd in vergelijking met de andere partijen. Een CDA-stemmer die bij de vorige verkiezingen de PvdA prefereerde boven de VVD, kan nu van gedachten zijn veranderd en de VVD boven de PvdA prefereren.

eerste voorkeur hebben of dat kiezers met als eerste voorkeur Groen Links nu de VVD meer waarderen in vergelijking tot andere partijen. Stel dat, daarnaast, de preferenties van de kiezers ten aanzien van de overige partijen ofwel gelijk zijn gebleven ofwel zijn afgenomen. Sterke monotonie vereist dan dat de VVD er in de nieuwe situatie, wat betreft het aantal zetels, op vooruit moet gaan. Stelsels die niet sterk monotoon zijn kunnen worden beticht van een zekere traagheid: veranderingen in de voorkeuren van de kiezers resulteren niet direct in een andere uitslag. Zwakke monotonie vereist dat de VVD er in de beschreven situatie in elk geval niet op achteruit gaat. Je zult verwachten dat de meeste kiesstelsels tenminste aan zwakke monotonie voldoen. We zullen echter zien dat het Ierse stelsel deze eigenschap niet bezit: meer stemmen kunnen in dit stelsel van een winnaar een verliezer maken!

Een laatste eigenschap die ik hier zal behandelen is onafhankelijkheid van irrelevante alternatieven. Deze eigenschap vereist dat het relatieve aantal zetels van twee partijen, bijvoorbeeld CDA en PvdA, niet wordt beïnvloed door het bestaan van een derde alternatief, zoals bijvoorbeeld Groen Links, dat voor de relatieve grootte van deze partijen irrelevant zou moeten zijn.

6.2 Het Nederlandse stelsel: anoniem, neutraal en zwak monotoon

Het Nederlandse stelsel is anoniem en neutraal. Daarnaast is het in het Nederlandse kiesstelsel niet mogelijk dat een partij minder zetels ontvangt dan bij de vorige verkiezingen doordat deze, in vergelijking met de vorige verkiezingen, meer stemmen ontvangt. Het Nederlandse stelsel is dus zwak monotoon. Wel moet worden gezegd dat het in het Nederlandse stelsel enkele stemmen meer niet onmiddellijk een extra zetel opleveren. Voor een extra zetel zijn immers een groot aantal extra stemmen nodig. Ook wordt het feit dat bijvoorbeeld meer kiezers het CDA prefereren boven de PvdA in vergelijking met het voorgaande jaar vaak niet geregistreerd doordat elke kiezer maar één stem heeft. Het Nederlandse stelsel is dus niet sterk monotoon. Een ander voorbeeld van een eigenschap die het Nederlandse kiesstelsel niet bezit is onafhankelijkheid van irrelevante alternatieven. Het is in Nederland mogelijk dat de relatieve grootte van twee partijen beïnvloed wordt door het bestaan van een derde (irrelevant) alternatief. Bij de laatste verkiezingen werd de relatieve grootte van PvdA en CDA bijvoorbeeld beïnvloed door het bestaan van alternatieven als Groen Links en SP.

6.3 Het Britse stelsel: neutraal en zwak monotoon, maar niet anoniem

Op het eerste gezicht lijken partijen niet gelijk te worden behandeld in het Britse kiesstelsel. Alleen grote partijen hebben immers een kans om in de verschillende districten de enkele districtszetel te winnen. Partijen worden echter niet systematisch bevoordeeld in het Britse kiesstelsel. Wanneer een kleinere partij als de Liberal Democrats een zelfde aantal stemmen zou hebben behaald als de Labour partij bij de laatste verkiezingen behaalde, zou ook deze partij de verkiezingen hebben gewonnen. Het Britse kiesstelsel is met andere woorden neutraal. Ongelijkheid is wel op een andere manier aan de orde in het Britse stelsel. Kiezers worden namelijk niet gelijk behandeld.

Het maakt in het Britse stelsel wel degelijk uit wie welke stem uitbrengt. Het maakt namelijk uit in welk district iemand woont. Omdat bijvoorbeeld in het Britse stelsel de Liberal-stemmers zich concentreren in bepaalde districten is het mogelijk dat de Liberals zetels winnen. Wanneer deze kiezers willekeurig verspreid zouden zijn over het land zou deze partij geen enkele zetel ontvangen. Daarnaast is ook de verdeling van de kiezers over de districten mede bepalend voor welke partij de meeste zetels ontvangt in het parlement en dus het kabinet vormt. Het Britse kiesstelsel is dus niet anoniem. Het is in het Britse kiesstelsel niet mogelijk dat, wanneer een partij in vergelijking met de vorige verkiezingen door een aantal kiezers meer geprefereerd wordt ten opzichte van andere partijen, deze partij als gevolg daarvan minder zetels ontvangt. Het Britse stelsel is dus zwak monotoon. Wel is het zo dat niet elke winst in populariteit een partij ook meer zetels oplevert. In elk district wint alleen de partij die de meeste stemmen ontving de enkele zetel. Wanneer één van de andere partijen in dit district vergeleken met de vorige verkiezingen meer stemmen ontvangt levert dit deze partij dus niet ook meer zetels op. Het Britse stelsel is dus niet sterk monotoon. Tot slot is ook het Britse kiesstelsel niet onafhankelijk van irrelevante alternatieven. Het is in de verschillende districten mogelijk dat een bepaalde kandidaat de verkiezingen wint ten gevolge van het feit dat zijn rivaal stemmen verliest aan een derde kandidaat.

6.4 Gemengde stelsels en verlagen van de voorkeursdrempel: ten aanzien van partijen anoniem, neutraal en zwak monotoon

In de gemengde stelsels zal de verdeling van de zetels onder de partijen plaatsvinden op basis van de nationale stem. De procedure die daarbij wordt gebruikt is dezelfde als die in het huidige Nederlandse stelsel en zal daarom dezelfde eigenschappen bezitten. Een deel van de zetels zal daarnaast worden toegekend aan districtskandidaten op basis van de districtsstemmen. De procedure die hiervoor wordt gebruikt is in het Duitse stelsel gelijk aan die in het Britse stelsel. In het stelsel uit de hoofdlijnennotitie worden in elk district meer dan één kandidaten gekozen op basis van de niet-overdraagbare stem. Voor zowel het Duitse stelsel als het stelsel uit de hoofdlijnennotitie geldt echter, net als voor het Britse stelsel, dat de wijze waarop de districtszetels worden verdeeld onder de partijen niet anoniem is. Voor het totale aantal districtszetels dat een partij zal weten te bemachtigen zal het uitmaken wie welke stem uitbrengt, oftewel op welke wijze de kiezers zijn ingedeeld in districten.

Bij het verlagen van de voorkeursdrempel zal de procedure voor het verdelen van zetels onder de verschillende partijen, net als bij de gemengde stelsels, nog altijd dezelfde zijn als in het huidige Nederlandse kiesstelsel en zal dus ook dezelfde eigenschappen bezitten.

6.5 Het Ierse stelsel: neutraal, maar niet anoniem en niet zwak monotoon

Omdat het Ierse stelsel, net als het Britse stelsel, gebruik maakt van districten is dit stelsel niet anoniem. Ook is het Ierse stelsel niet onafhankelijk van irrelevante alternatieven. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een conservatieve kandidaat zijn zetels verliest aan een liberale kandidaat omdat hij stemmen verliest aan een derde (socialistische) kandidaat. Het Ierse stelsel is wel neutraal: de verschillende partijen worden gelijk behandeld onder het systeem. Het grootste minpunt van het Ierse stelsel is dat dit stelsel niet zwak monotoon is: het is mogelijk dat extra stemmen een winnaar tot een verliezer maken.³⁰

6.6 Conclusie

Wanneer we de mandaatpositie innemen en de wil van de kiezers willen afleiden uit de verkiezingsuitslag, moeten we beargumenteren welk kiesstelsel we willen hanteren. We zagen dat de wijze waarop stemmen in het Nederlandse kiesstelsel worden geaggregeerd tot een verkiezingsuitslag een aantal eigenschappen bezit dat wordt geassocieerd met democratie: het is anoniem en neutraal en zwak monotoon. Het Britse stelsel is echter niet anoniem, evenmin als gemengde stelsels, wanneer het gaat om de verdeling van districtzetels onder de partijen. Het Ierse stelsel is, vanwege het gebruik van districten, niet anoniem. Ook is dit stelsel niet zwak monotoon: extra stemmen kunnen een winnaar tot een verliezer maken.

³⁰ Zie voor een voorbeeld dat dit inzichtelijk maakt Doron en Kronick (1977).

7 VERTROUWEN IN EEN LIJST OF VERTROUWEN IN INDIVIDUELE KANDIDATEN

7.1 Vertrouwen in personen

We zagen in de vorige paragraaf dat wanneer we representatie in de betekenis van handelen voor anderen interpreteren als handelen in overeenstemming met de wensen van de vertegenwoordigden (mandaatthese), veel te zeggen is voor het huidige Nederlandse stelsel. Daarnaast kan handelen voor anderen echter ook worden geïnterpreteerd als handelen in overeenstemming met dat wat de vertegenwoordiger het beste lijkt in het belang van de vertegenwoordigden (onafhankelijkheidstheze). Deze tweede interpretatie is aan de orde wanneer een kiezer stemt op een bepaalde persoon of op bepaalde personen omdat hij of zij erop vertrouwt dat deze het beste in zijn of haar belang zal handelen. Met andere woorden, wanneer de kiezer vertrouwen heeft in de persoon van de kandida(a)t(en).

7.2 Het Nederlandse stelsel: vertrouwen in een lijst

Omdat in het Nederlandse kiesstelsel wordt gestemd op (kandidaten op) lijsten, worden vertegenwoordigers meestal niet gekozen op basis van stemmen die op hen persoonlijk zijn uitgebracht. Zetels worden immers in principe toegekend in volgorde van de lijst. Wanneer een kiezer zijn stem laat leiden door vertrouwen, gaat het dan ook veelal om vertrouwen in (de kandidaten op) een lijst. Vertrouwen in een individuele vertegenwoordiger speelt vooral een rol in het geval van voorkeursstemmen.

Een probleem dat zich kan voordoen is dat de partij die de voorkeur geniet als het gaat om het verkiezingsprogramma niet altijd ook de partij is waarvan de kiezer verwacht dat de personen op de lijst het beste in zijn of haar belang zullen handelen. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een kiezer het verkiezingsprogramma van Groen Links meer waardeert dan het verkiezingsprogramma van de PvdA, maar verwacht dat de politici op de PvdA-lijst beter in staat zullen zijn resultaten te bereiken.

7.3 Het Britse stelsel: vertrouwen in individuele kandidaten

In het Britse stelsel worden kandidaten in de districten op persoonlijke titel gekozen en kan de kiezer zijn keuze laten leiden door vertrouwen in de kandidaat als persoon. Ook hier doet zich het probleem voor dat de kandidaat die de voorkeur geniet als het gaat om het verkiezingsprogramma niet altijd ook de kandidaat is in wiens persoon de kiezer het meest vertrouwen heeft.

Het feit dat in het Britse stelsel iedere vertegenwoordiger een eigen mandaat heeft kan als een voordeel worden beschouwd. Een nuancering is hier echter op zijn plaats. In het Britse stelsel kan een individuele kandidaat in het parlement niet veel bewerkstelligen. Groot-Brittannië heeft een parlementair systeem en dus is het kabinet afhankelijk van het parlement. Aangezien het kabinet is samengesteld uit de leiders van de meerderheidspartij betekent dit in de praktijk dat de partijdiscipline groot is en vertegenwoor-

digers over het algemeen zullen meestemmen met het partijstandpunt. Individuele vertegenwoordigers hebben dus relatief weinig mogelijkheden zelfstandig standpunten in te nemen. De onafhankelijkheid van individuele kandidaten komt beter tot zijn recht wanneer een first-past-the-post systeem wordt gecombineerd met een presidentieel systeem, zoals in de Verenigde Staten. Hier zijn de wetgevende en de uitvoerende macht gescheiden. Het parlement en de president hebben immers elk een eigen kiezersmandaat. Voor individuele vertegenwoordigers is het daardoor beter mogelijk af te wijken van het partijstandpunt.

7.4 Gemengde stelsels en verlagen van de voorkeursdrempel: vertrouwen in personen én opwaardering onafhankelijkheid

In gemengde stelsels kunnen kiezers bij het uitbrengen van de districtsstem vertrouwen uitspreken in individuele kandidaten. Daarnaast vindt de zetelverdeling onder de partijen, net als in het huidige stelsel, plaats op basis van de nationale stem. Dit maakt het voor de kiezer gemakkelijker in het district zijn of haar stem te laten leiden door vertrouwen, ook wanneer de kandidaat in wie de kiezer vertrouwen heeft niet ook de kandidaat is die zijn voorkeur geniet wat betreft het verkiezingsprogramma. Ook bij het verlagen van de voorkeursdrempel kan de kiezer meer dan in het huidige Nederlandse stelsel zijn of haar vertrouwen uitspreken in individuele kandidaten. Verschil is dat in dit geval de kiezer ofwel stemt op een lijst, door op de lijsttrekker te stemmen, ofwel op een individuele kandidaat op de lijst, door het uitbrengen van een voorkeursstem. Het probleem dat de lijst of persoon die vertrouwen geniet niet noodzakelijk ook de lijst of persoon is waarvan het verkiezingsprogramma de voorkeur geniet blijft dus bestaan. Een ander belangrijk verschil is dat kandidaten die laaggeplaatst zijn op landelijke lijsten waarschijnlijk minder mogelijkheden hebben zich te profileren dan kandidaten die verkiesbaar zijn in een district.

7.5 Het Ierse stelsel: vertrouwen overdraagbaar

Omdat in het Ierse stelsel vertegenwoordigers worden gekozen op persoonlijke titel kan de kiezer in dit stelsel zijn keuze laten bepalen door het vertrouwen dat hij heeft in de kandidaat als persoon. Merk op dat aangezien in dit stelsel ook de tweede en derde voorkeur, enzovoorts van de kiezer worden meegewogen ook de stemmen van kiezers die maar beperkt vertrouwen hebben in de kandidaat meetellen voor zijn vertegenwoordiging.

7.6 Conclusie

Wanneer een stem wordt gebruikt om vertrouwen uit te spreken gaat het in het Nederlandse stelsel meestal om vertrouwen in (de kandidaten op) een lijst. Vertrouwen in een individuele vertegenwoordiger is vooral aan de orde bij het uitbrengen van voorkeursstemmen. In het Britse en het Ierse stelsel wordt elke vertegenwoordiger op persoonlijke titel gekozen en de kiezer kan zich daarbij laten leiden door het vertrouwen dat hij heeft in de individuele kandidaat als persoon. Een probleem dat zich zowel in het

Nederlandse als het Britse en het Ierse stelsel voordoet is dat de kandidaat of lijst in wie de kiezer vertrouwen heeft niet noodzakelijk ook de kandidaat of lijst is van wie hij of zij het verkiezingsprogramma waardeert. Bij de keuze voor een gemengd stelsel zal vertrouwen in individuele vertegenwoordigers een grotere rol kunnen gaan spelen dan in het huidige Nederlandse stelsel. In de districten kan de kiezer dan stemmen op individuele kandidaten in wie hij of zij vertrouwen heeft terwijl hij of zij de voorkeuren met betrekking tot het partijprogramma aangeeft via de nationale stem. Ook het verlagen van de voorkeurdrempel betekent dat vertrouwen in individuele vertegenwoordigers een meer prominente rol kan gaan spelen. Kandidaten die laaggeplaatst op een lijst staan zullen echter naar verwachting minder mogelijkheden hebben zich te profileren dan kandidaten die verkiesbaar zijn in een district. Ook blijft het probleem bestaan dat de lijst of persoon die vertrouwen geniet niet noodzakelijk ook de lijst of persoon is waarvan het verkiezingsprogramma de voorkeur heeft. In het Ierse stelsel, tot slot, kunnen ook de stemmen van kiezers die maar beperkt vertrouwen hebben in de kandidaat meetellen voor zijn vertegenwoordiging.

8 AUTORISEREN OF VERANTWOORDING AFLEGGEN

8.1 Formeel representeren: autoriseren en verantwoording afleggen

Behalve beschrijvende representatie, symbolische representatie en representatie in de betekenis van handelen voor anderen, beschrijft Pitkin ook twee vormen van formele representatie.³¹ Een volksvertegenwoordiger is representatief in deze betekenis wanneer deze aan een aantal formele eisen voldoet. Er worden daarbij geen specifieke eisen gesteld aan het gedrag van de vertegenwoordiger en er wordt niets gezegd over hoe we kunnen weten of hij of zij goed of slecht vertegenwoordigt. Voorzover een vertegenwoordiger aan de formele eisen voldoet is volgens deze vorm van representatie alles wat de vertegenwoordiger doet ‘representeren’.

De eerste vorm van formele representatie die Pitkin onderscheidt duidt zij aan als autorisatierepresentatie. Binnen deze vorm van representatie, die is geïnitieerd door Hobbes, is het criterium voor representatie dat een vertegenwoordiger ooit is gevolmachtigd door de personen die worden vertegenwoordigd. Een gekozen vertegenwoordiger is dus representatief omdat en voorzover deze op een gegeven moment onderwerp is geweest van verkiezingen. In het autorisatieproces verlenen de personen die worden vertegenwoordigd de vertegenwoordiger het recht om te handelen. De personen die worden vertegenwoordigd blijven daarbij verantwoordelijk voor de handelingen die de vertegenwoordiger vervolgens uitvoert. De relatie tussen vertegenwoordiger en vertegenwoordigde is daarom volgens Pitkin niet in balans.

Een tweede vorm van formele representatie die Pitkin onderscheidt is verantwoordelijkheidsrepresentatie. Het criterium voor representatie is hier dat de vertegenwoordiger op een bepaald moment verantwoording zal moeten afleggen aan de personen die worden vertegenwoordigd. Een gekozen vertegenwoordiger is representatief omdat en voorzover hij onderwerp van herverkiezing zal zijn aan het eind van zijn termijn. Reguliere verkiezingen zijn binnen deze vorm van representatie dus cruciaal, en daarvoor zijn volgens Madison³² een aantal constitutionele waarborgen noodzakelijk. Hij noemt een parlement dat bestaat uit meer dan één kamer, scheiding van wetgevende en uitvoerende macht, scheiding van machten tussen lokale en nationale overheden, een onafhankelijke rechtspraak, en een beperkte ambtstermijn. Pitkin merkt op dat de balans tussen rechten en verantwoordelijkheden in de verantwoordelijkheidvisie omgekeerd is vergeleken met die in de autorisatievisie. Niet de vertegenwoordigde draagt hier de verantwoordelijkheid, maar de vertegenwoordiger. Deze zal namelijk op een bepaald moment verantwoording moeten afleggen van zijn daden.

³¹ Pitkin, 1967: hoofdstuk 2 en 3.

³² In “The Federalist”.

8.2 Het Nederlandse stelsel: machtscheiding en autoriseren

Het meerpartijensstelsel, dat een consequentie is van het lijst systeem van proportionele representatie dat in Nederland wordt gebruikt, wordt door Riker³³ genoemd als één van de waarborgen die ervoor zorgen dat partijen blijvend genoodzaakt zijn verantwoording af te leggen aan het eind van hun termijn. Een meerpartijensstelsel zorgt er namelijk voor dat geen van de partijen op zichzelf een meerderheid heeft in het parlement.

Een ander veelgehoord geluid is echter juist dat in een stelsel als het Nederlandse, waar de regeringscoalitie vrijwel altijd uit meer dan één partij zal bestaan en waar wisselende meerderheden beslissen over het beleid, verantwoording afleggen bemoeilijkt wordt.³⁴ Geen van de partijen kan in een dergelijk stelsel op zichzelf verantwoordelijk worden gehouden voor het gevoerde beleid. Zij kunnen zich altijd beroepen op het feit dat compromissen moesten worden gesloten. Wanneer een kiezer het dus niet eens is met het gevoerde beleid is het moeilijk te bepalen welke partij hij daarvoor bij de verkiezingen moet afstraffen.

Autorisatierepresentatie, wanneer we het, zoals Powell deed,³⁵ operationaliseren als het percentage kiezers dat op een regeringspartij heeft gestemd, pleit juist voor een stelsel als het Nederlandse. Een regeringscoalitie zal in een dergelijk stelsel alleen een meerderheid van de zetels in het parlement bezitten wanneer deze bij de verkiezingen ook een meerderheid van de stemmen behaalde.

8.3 Het Britse stelsel: meerderheidsregering en verantwoording afleggen

In het Britse stelsel behaalt over het algemeen één enkele partij een meerderheid van de zetels in het parlement. Het is daarom duidelijk welke partij verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid. Wanneer een kiezer het oneens is met het gevoerde beleid is daarmee ook direct duidelijk welke partij hij daarvoor bij de verkiezingen moet afstraffen. De keerzijde van het feit dat de regeringsmacht geconcentreerd is bij één partij is volgens Riker³⁶ dat dit geen goede waarborg biedt voor het behoud van reguliere verkiezingen. Eén partij heeft immers de macht, ook om eventueel de verkiezingen af te schaffen. Ook andere waarborgen om ervoor te zorgen dat partijen blijvend genoodzaakt zijn om verantwoording af te leggen aan het eind van hun termijn ontbreken in het Britse stelsel. Doordat de leiders van de meerderheidspartij de regeringscoalitie vormen en doordat de partijdiscipline groot is, is er geen sprake van scheiding van machten tussen de wetgevende en de uitvoerende macht. De 'House of Lords' mag alleen wetgeving vertragen. Daarom is er ook geen werkelijke scheiding van machten tussen de beide kamers van het parlement. Ook is er bijvoorbeeld geen geschreven grondwet. Wat volgens Riker Groot-Brittannië gered heeft van een dictatuur is een oude traditie van reguliere verkiezingen.

33 1982.

34 Zie bijvoorbeeld Powell, 2000.

35 2000.

36 1982.

Wanneer we 'autorisatie door de kiezer' operationaliseren als het percentage kiezers dat op een regeringspartij heeft gestemd, komt Groot-Brittannië er slecht af. Zoals we zagen in paragraaf 2.3 zijn de meerderheden die regeringscoalities behaalden bij de verkiezingen in een stelsel als het Britse over het algemeen kunstmatige meerderheden. Dit zijn meerderheden die werden behaald in het parlement die niet gebaseerd zijn op een meerderheid van de stemmen.

8.4 Gemengde stelsels: verantwoording afleggen in de districten

In de gemengde stelsels worden zetels voor het overgrote deel verdeeld onder de partijen proportioneel aan het aantal nationale stemmen. De regering zal daarom over het algemeen bestaan uit een coalitie van partijen en over kwesties zal worden besloten op basis van wisselende meerderheden. Dit vormt een waarborg voor het voortbestaan van reguliere verkiezingen. Nadeel is dat niet heel duidelijk is welke partij verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid. Wel kunnen de districtsvertegenwoordigers bij de verkiezingen worden afgestraft wanneer de inwoners van het betreffende district menen dat deze hun belangen niet goed hebben vertegenwoordigd.

Een meerderheid in het parlement zal, voorzover dit principe niet verstoord wordt door het toekennen van overschotzetels, gebaseerd zijn op een meerderheid van de stemmen.

8.5 Verlaging van de voorkeurdrempel: verantwoording afleggen middels voorkeurstemmen

De mogelijkheid voor het autoriseren en ter verantwoording roepen van individuele vertegenwoordigers wordt door het verlagen van de voorkeurdrempel vergroot. Er zullen naar verwachting meer vertegenwoordigers persoonlijk gekozen worden door de kiezers, in plaats van 'op de slippen van de lijsttrekker'.

8.6 Het Ierse stelsel: autoriseren en verantwoording afleggen onduidelijk

In het Ierse stelsel is de toekenning van zetels aan partijen min of meer proportioneel aan het aantal stemmen, en er zal dus een meerpartijenselsel ontstaan. Een meerpartijenselsel is, zoals we zagen, volgens Riker één van de waarborgen voor reguliere verkiezingen, maar maakt het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid. Aangezien in het Ierse stelsel meer stemmen een kandidaat van een winnaar tot een verliezer kunnen maken (zie paragraaf 6.5), zal een meerderheid van de zetels in het parlement niet altijd betekenen dat ook een meerderheid van de kiezers deze partij heeft geautoriseerd.

In het Ierse stelsel is het niet duidelijk in hoeverre kandidaten die de derde of vierde voorkeur van de kiezer uitmaken ook door deze kiezer worden geautoriseerd. Ook is het niet duidelijk in hoeverre deze kandidaten door de kiezer worden afgestraft.

8.7 Conclusie

Volgens Riker is het meerpartijenselsel, dat een consequentie is van het Nederlandse kiesstelsel, één van de waarborgen om te garanderen dat vertegenwoordigers verant-

woording afleggen aan het eind van hun termijn. Daar staat tegenover dat de kiezer, juist omdat er veel partijen zijn, moeilijk kan nagaan welke van de partijen voor het gevoerde beleid verantwoordelijk is. Duidelijkheid met betrekking tot verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid is wel aanwezig in het Britse stelsel, waar meestal één partij een meerderheid van de zetels bezit. Keerzijde is dat het Britse stelsel weinig waarborgen biedt voor het voortbestaan van reguliere verkiezingen. Als het gaat om autorisatie-representatie heeft het Nederlandse stelsel een voorsprong op het Britse, wanneer we autorisatie operationaliseren als het percentage kiezers dat op een regeringspartij heeft gestemd.

Bij de keuze voor een gemengd stelsel of voor het verlagen van de voorkeurdrempel blijven de argumenten met betrekking tot autorisatie en ter verantwoording roepen van partijen gelden. Er zal echter, meer dan nu het geval is, ruimte zijn voor het autoriseren en ter verantwoording roepen van individuele vertegenwoordigers. Net als in het Nederlandse stelsel zal ook in het Ierse stelsel, vanwege het meerpartijensstelsel dat ontstaat, een waarborg bestaan voor reguliere verkiezingen en, anderzijds, onduidelijk zijn welke partij verantwoordelijk is voor het gevoerde beleid. Daarnaast zal in dit stelsel het feit dat een coalitie een meerderheid heeft in het parlement niet altijd betekenen dat ook een meerderheid van de kiezers deze coalitie heeft geautoriseerd.

We zien dat, wanneer we uitgaan van de mandaatthese, en in samenhang daarmee met autorisatierepresentatie, veel is te zeggen voor het Nederlandse stelsel. De wijze waarop stemmen in het Nederlandse stelsel worden geaggregeerd tot een verkiezingsuitslag bezit een aantal eigenschappen dat wordt geassocieerd met democratie: het is anoniem en neutraal en zwak monotoon. Het Britse stelsel is niet anoniem, evenmin als het Ierse en de gemengde stelsels. Het Ierse stelsel is daarnaast ook niet zwak monotoon: extra stemmen kunnen een winnaar tot een verliezer maken.

Wanneer we autorisatie operationaliseren als het percentage kiezers dat op een regeringspartij heeft gestemd heeft het Nederlandse stelsel op dit punt een voorsprong op het Britse en het Ierse. Bij de keuze voor een gemengd stelsel of voor het verlagen van de voorkeurdrempel blijft dit percentage gelijk.

We zien ook dat wanneer we uitgaan van de onafhankelijkheidsthese, en in samenhang daarmee met verantwoordelijkheidsrepresentatie, veel te zeggen is voor het Britse stelsel. Wanneer een stem wordt gebruikt om vertrouwen uit te spreken gaat het in het Nederlandse stelsel meestal om vertrouwen in (de kandidaten op) een lijst, terwijl in het Britse en het Ierse stelsel de kiezer zich kan laten leiden door het vertrouwen dat hij heeft in de individuele kandidaat als persoon. Bij de keuze voor een gemengd stelsel of voor verlagen van de voorkeurdrempel zal vertrouwen in individuele vertegenwoordigers een grotere rol kunnen gaan spelen dan in het huidige Nederlandse stelsel.

Daarnaast is, omdat het Nederlandse stelsel een meerpartijensstelsel genereert, het vaak moeilijk om na te gaan welke partij verantwoordelijk was voor het gevoerde beleid. Dit is makkelijker in het Britse stelsel waar meestal één partij een meerderheid van de zetels bezit en in elk district één vertegenwoordiger wordt gekozen. De mogelijkheid

om individuele vertegenwoordigers ter verantwoording te roepen kan daarnaast ook worden vergroot door de keuze voor een gemengd stelsel of voor het verlagen van de voorkeursdrempel.

Ik concludeer daarom dat een derde afweging die ten grondslag zou moeten liggen aan de keuze voor een nieuw kiesstelsel zou moeten zijn die tussen mandaat en autorisatie enerzijds en onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid anderzijds.

Derde afweging:

Mandaat en autorisatie versus onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid

Wanneer we ervan uitgaan dat in de huidige tijd, vanwege een complexere samenleving en moderne communicatiemiddelen, vertrouwen in personen belangrijker is geworden en het verkiezingsprogramma minder belangrijk³⁷ lijkt een keuze voor één van de alternatieve stelsels voor de hand te liggen.

³⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Naar een sterker parlement, Hoofdpijnnotitie nieuw kiesstelsel, p. 8. Voor een verklaring voor het feit dat kiezers zich niet langer vooral laten leiden door verkiezingsprogramma's, maar vooral door het vertrouwen dat zij hebben in de persoon van de politicus wordt hier verwezen naar Bernard Manin. Vanwege een complexer geworden samenleving zou het voor de partijen niet langer mogelijk zijn via een verkiezingsprogramma met de kiezer te communiceren wat er zal gaan gebeuren. Daarnaast kunnen politici volgens Manin, vanwege moderne communicatiemiddelen, directer met de kiezers communiceren en hebben de kiezers daardoor een voorkeur ontwikkeld voor aansprekende kandidaten.

9 CONCLUSIES

In dit rapport is voor de verschillende vormen van representatie die Pitkin onderscheidt een aantal veranderingen beschreven die zich naar verwachting voordoen wanneer wordt gekozen voor één van de verschillende alternatieven die hiervoor recentelijk zijn voorgesteld. Op basis van deze analyse kan worden geconcludeerd dat aan de keuze voor een nieuw kiesstelsel, als het gaat om representatie, drie belangrijke afwegingen ten grondslag zouden moeten liggen.

Een eerste afweging is die tussen afbeelding op basis van politieke kleur en afbeelding op basis van lokaliteit. Deze afweging is zowel van belang voor de afspiegeling van de samenleving die een volksvertegenwoordiging oplevert (paragraaf 3) als voor de symbolische representatie die aan de orde is (paragraaf 4).

Eerste afweging:

Afbeelding op basis van politieke kleur versus afbeelding op basis van lokaliteit.

We kunnen ons afvragen welke karakteristieken van belang zijn voor een accurate afspiegeling van de samenleving. Kan de samenleving het best worden geportretteerd als één die bestaat uit subgroepen als christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen? Of is de informatie dat de samenleving bestaat uit Limburgers, Groningers en Friezen belangrijker?

Daarnaast kunnen we ons afvragen in hoeverre we het van belang achten dat (de belangen van) groepen als christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen worden gesymboliseerd door een politieke partij. In hoeverre vinden we het belangrijk dat deze groepen en hun politieke belangen op deze manier concreet worden gemaakt, en dat op deze wijze betrokkenheid bij politiek wordt gegenereerd? Misschien vinden we het belangrijker dat (de belangen van) groepen als Limburgers, Groningers en Friezen worden gesymboliseerd door districtsvertegenwoordigers, dat de politieke belangen van deze groepen concreet wordt gemaakt en dat op deze wijze betrokkenheid bij politiek wordt gegenereerd.

Afbeelding op basis van politieke kleur lijkt in de Nederlandse context steeds minder relevant te zijn. Politieke groepen als christen-democraten, sociaal-democraten en liberalen bestaan als zodanig bijna niet meer en dus lijkt een miniatuur van de samenleving die deze informatie als uitgangspunt neemt een niet heel raak getroffen afbeelding van onze samenleving op te leveren. Een afbeelding op basis van lokaliteit, die bijvoorbeeld ontstaat in het Britse stelsel, levert dan wellicht een interessanter portret van de samenleving op. Van belang is hier de vraag in hoeverre mensen in de huidige tijd zich verbonden voelen met hun lokale leefomgeving. Men zal zich bij het maken van de afweging moeten realiseren dat waarschijnlijk ook de samenleving zelf zal veranderen ten gevolge van de verandering in manier waarop zij gerepresenteerd

wordt. Wanneer bijvoorbeeld wordt gekozen voor het Britse kiesstelsel, en daarmee voor afbeelding op basis van lokaliteit, zullen de districten relevanter sociale eenheden worden en zal een afbeelding van de samenleving op basis van lokaliteit relevanter zijn. Andersom zullen politieke groepen bij het invoeren van een dergelijk stelsel waarschijnlijk minder relevante sociale eenheden worden, aangezien zij niet als zodanig worden vertegenwoordigd.

Het feit dat afbeelding op basis van politieke kleur in gemengde stelsels en bij het verlagen van de voorkeursdrempel wordt gecombineerd met afbeelding op basis van lokaliteit, kan als een voordeel worden beschouwd. Wel moet worden opgemerkt dat de afbeelding op basis van lokaliteit hier enigszins ten koste kan gaan van de afbeelding op basis van politieke kleur. Mensen zullen geneigd zijn vertegenwoordigers uit hun eigen district of provincie te volgen in de politiek en dit kan betekenen dat men minder aandacht heeft voor vertegenwoordigers die de politieke groepering waartoe zij behoren vertegenwoordigen. Het Ierse stelsel levert, vanwege de indeling in districten, een zeer accurate beschrijving op basis van lokaliteit. Deze gaat echter, zoals ik heb laten zien, ten koste van een accurate beschrijving van op basis van politieke kleur.

Een tweede belangrijke afweging die ten grondslag zou moeten liggen aan de keuze voor een nieuw kiesstelsel is die tussen representatie in de betekenis van handelen voor anderen en representatie in de betekenis van afbeelding op basis van politieke kleur (paragraaf 5).

Tweede afweging:

Representatie als handelen voor anderen versus representatie als afbeelding op basis van politieke kleur

In de huidige tijd lijkt de kiezer zich bij het uitbrengen van zijn stem steeds meer te willen laten leiden door vertrouwen dat personen in zijn of haar belang zullen handelen. In het Nederlandse stelsel gaat deze vorm van representatie (onafhankelijkheidsthese), net als stemmen op basis van een verkiezingsprogramma (mandaatthese), ten koste van afbeelding op basis van politieke kleur. De partij waar de kiezer vertrouwen in heeft of waarvan hij of zij het verkiezingsprogramma waardeert is immers niet altijd ook de partij die zijn of haar politieke groep vertegenwoordigt. De kiezers die CDA stemmen omdat zijn vertrouwen dat deze partij in hun belang zal handelen of omdat het verkiezingsprogramma hen aanstaat behoren bijvoorbeeld niet allemaal tot de groep christenen. Andersom is het CDA niet voor alle christenen ook de partij waarin men vertrouwen heeft of waarvan het verkiezingsprogramma hen aanspreekt. Een stelsel als het Britse of het Ierse kiesstelsel lijkt in dit opzicht een goed alternatief, omdat daar afbeelding en keuze wel goed samen gaan zoals we gezien hebben. In de verschillende districten kunnen kiezers stemmen op vertegenwoordigers in wie ze vertrouwen hebben en die tegelijkertijd hun district vertegenwoordigen. Merk wel op dat afbeelding op basis

van politieke kleur in dit geval wordt ingeruild voor afbeelding op basis van lokaliteit. Afbeelding op basis van politieke kleur kan meer dan nu worden gecombineerd met het uitspreken van vertrouwen in personen wanneer wordt gekozen voor een gemengd stelsel of voor verlagen van de voorkeursdrempel.

Een derde belangrijke afweging is die tussen enerzijds mandaat en autorisatie en anderzijds onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid.

Derde afweging:

Mandaat en autorisatie versus onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid

Moet een vertegenwoordiger een nauwgezette uitvoerder te zijn van een verkiezingsprogramma dat de goedkeuring van de kiezer kan wegdragen of moet een vertegenwoordiger veeleer te handelen in het belang van de kiezer en zijn vertrouwen niet te beschamen? Wanneer men kiest voor de eerste optie lijkt veel te zeggen voor het huidige Nederlandse stelsel. Kiest men voor de tweede optie, dan ligt bijvoorbeeld het Britse stelsel meer voor de hand.

Het Nederlandse stelsel bezit een aantal eigenschappen dat wordt geassocieerd met democratie, zo is dit stelsel anoniem, neutraal en zwak monotoon (paragraaf 6). Het lijkt dus een goede methode om de wil van de kiezers af te leiden uit de verkiezingsuitslag, zodat vertegenwoordigers in staat worden gesteld te handelen in overeenstemming met de wensen van de kiezer (mandaatthese). Het Britse en het Ierse stelsel zijn niet anoniem, en evenmin is de wijze waarop in gemengde stelsels zetels worden toegekend aan districtskandidaten anoniem. Het Ierse stelsel is daarnaast ook niet zwak monotoon: meer stemmen kan een winnaar tot een verliezer maken.

Gerelateerd aan representatie in termen van mandaat is autorisatierepresentatie (paragraaf 8). Wanneer we autorisatie operationaliseren als het percentage kiezers dat op een regeringspartij heeft gestemd, heeft het Nederlandse stelsel duidelijk een voorsprong op het Britse. Dit percentage blijft in een gemengd stelsel en bij het verlagen van de voorkeursdrempel gelijk. Dit laatste geldt niet bij een keuze voor het Ierse stelsel. We zagen dat in het Ierse stelsel extra stemmen een winnaar zelfs tot verliezer kunnen maken.

Wanneer het erom gaat dat vertegenwoordigers handelen in overeenstemming met dat wat hen het beste lijkt in het belang van de vertegenwoordigden (onafhankelijkheidthese), lijkt veel te zeggen voor een stelsel als het Britse (paragraaf 7). Waar in het Nederlandse stelsel veel vertegenwoordigers worden gekozen 'op de slippen van de lijsttrekker' wordt in het Britse stelsel elke vertegenwoordiger op persoonlijke titel gekozen in een district. Voor elke vertegenwoordiger wordt dus individueel vertrouwen uitgesproken. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kandidaat die de voorkeur geniet als het gaat om het verkiezingsprogramma niet altijd ook de kandidaat is in wie de kiezer het meest vertrouwen heeft. Ook kan een individuele vertegenwoordiger in het Britse en in het Ierse stelsel op zichzelf niet veel bereiken in het parlement. In de gemengde

stelsels zal voor een deel van de vertegenwoordigers de kiezer persoonlijk vertrouwen uitspreken middels de districtsstem. Dit zal nog worden vergemakkelijkt door het feit dat de voorkeur wat betreft het partijprogramma onafhankelijk hiervan kenbaar kan worden gemaakt middels de nationale stem. De rol voor het uitspreken van vertrouwen in individuele kandidaten kan daarnaast worden vergroot ten opzichte van de huidige situatie door het verlagen van de voorkeursdrempel.

Gerelateerd aan representatie in termen van onafhankelijkheid is de mogelijkheid om personen aan het eind van hun termijn ter verantwoording te roepen die centraal staat bij verantwoordelijkheidrepresentatie (paragraaf 8). In het meerpartijstelsel, dat een consequentie is van het Nederlandse kiesstelsel, is het vaak moeilijk na te gaan welk van de partijen verantwoordelijk was voor het gevoerde beleid. Dit is gemakkelijker in bijvoorbeeld het Britse stelsel, waar meestal één partij een meerderheid van de zetels in het parlement bezit. Daar tegenover staat dat een meerpartijstelsel volgens Riker een waarborg biedt voor het blijvend verantwoording afleggen van vertegenwoordigers aan het eind van hun termijn. De mogelijkheid om individuele vertegenwoordigers ter verantwoording te roepen kan ook worden vergroot door de keuze voor een gemengd stelsel of door het verlagen van de voorkeursdrempel.

LITERATUUR

- Doron, G. en R. Kronick (1977) Single Transferable Vote: An Example of a Perverse Social Choice Function, *American Journal of Political Science*, 21: 303-311.
- Duverger, M. (1954) *Political Parties: Their Organisation and Activity in the Modern State*, London, Methuen & Co.
- Farrell, D.M. (2001) *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Basingstoke, Palgrave.
- Hout, E. van der (2005) *Electing Representatives. A Comparison of List PR and FPTP systems*, dissertatie.
- Lijphart, A. (1994) *Electoral Systems and Party Systems: A Study of 27 Democracies 1945-1990*, New York, Oxford University Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Naar een sterker parlement, Hoofdlidjnennotitie nieuw kiesstelsel*.
- Mueller, D.C. (1989) *Public Choice II: A Revised Edition of Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pitkin, H.F. (1967) *The Concept of Representation*, Berkely and Los Angeles, University of California Press.
- Powell, G.B. (2000) *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press.
- Rae, D.W. (1971) *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, Revised Edition.
- Riker, W.H. (1982) *Liberalism against Populism*, W.H. Freeman and Company.
- Roermund, B. van (2000) *Volksvertegenwoordiging: Rousseau's Maatschappelijk Verdrag in de Spiegel van de Rechtsstaat*, Leende, Damon.
- Schagen, J. van (2000) *Electoral Systems and Representative Government, Comparative constitutional and administrative law*, *Ars Aequi Libri*.
- Storcken, T. en H. de Swart (1992) *Verkiezingen, Agenda's en Manipulatie*, Utrecht, Epsilon uitgaven.

Swart, H. de, A. van Deemen, E. van der Hout and P. Kop (2000) Verkiezingen, een Web van Paradoxen, Utrecht, Epsilon uitgaven.

Swart, H. de, A. van Deemen, E. van der Hout and P. Kop (2003) Categorical and Ordinal Voting: An Overview, in: H. de Swart et al. (eds.) Theory and Applications of Relational Structures as Knowledge Instruments, Heidelberg, Springer: 148-197.

APPENDIX I: FACTOREN DIE DE MATE VAN PROPORTIONALITEIT IN LIJST SYSTEMEN VAN PROPORTIONELE REPRESENTATIE BEÏNVLOEDEN

De mate van proportionaliteit, dus de mate waarin het aantal zetels evenredig is aan het aantal stemmen, die in de verschillende lijst systemen van proportionele representatie wordt bereikt wordt beïnvloed door de volgende factoren.

1. De omvang van de volksvertegenwoordiging. Het aantal zetels dat beschikbaar is in de volksvertegenwoordiging varieert in de verschillende lijst systemen van proportionele representatie. Waar in Nederland 150 zetels te verdelen zijn, zijn dit er in Spanje bijvoorbeeld 350. Naarmate het aantal zetels dat beschikbaar is groter is, is een grotere proportionaliteit mogelijk. Wanneer er meer zetels beschikbaar zijn kan het percentage zetels dat iedere partij krijgt namelijk beter passend gemaakt worden ten opzichte van het percentage stemmen dat deze partij ontvangt.
2. Het aantal districten en (als gevolg daarvan) de districtomvang. Merk op dat, in een district waarin drie zetels te verdelen zijn, 50% van de stemmen een partij twee van de drie zetels oplevert, terwijl in een district met 10 zetels deze partij waarschijnlijk 5 van de 10 zetels zou winnen.
3. Het gebruik van een wettelijke kiesdrempel. Dit is een wettelijk vastgesteld minimum percentage van de stemmen dat een partij moet behalen om recht te hebben op representatie. De wettelijke kiesdrempel die wordt gehanteerd in de verschillende lijst systemen van proportionele representatie varieert van 0.67% (Nederland) tot 4% (Zweden). Een hoge wettelijke kiesdrempel kan de uitslag minder proportioneel maken. Het is namelijk mogelijk dat kleine partijen, die anders kans zouden maken op een zetel, het hierdoor alsnog zonder zetel moeten stellen.
4. Een laatste factor die in dit kader genoemd moet worden is de gehanteerde electorale formule. Dit is de formule die wordt gebruikt om, nadat de stemmen zijn geteld, te bepalen hoeveel zetels elke partij krijgt toebedeeld. De twee belangrijkste categorieën van electorale formules zal ik hier behandelen.

Een eerste belangrijke categorie formules kent zetels toe op basis van grootste gemiddelden. Een goed voorbeeld hiervan is de d'Hondt formule, die onder andere in Nederland gebruikt wordt. Deze methode is erop gericht voor elke partij het gemiddelde aantal stemmen per zetel ongeveer even groot te laten zijn. Een volgende zetel wordt daarom steeds toegekend aan de partij die, gegeven dat deze zetel wordt toegekend, het

grootste gemiddelde aantal stemmen per zetel zal bezitten. De gemiddelden worden berekend met behulp van de delers 1, 2, 3, 4, etcetera.

De werking van de d'Hondt formule kan worden toegelicht aan de hand van voorbeeld 1³⁸.

Voorbeeld 1. Drie partijen - Links, Rechts en Groen - strijden om vijf zetels. 1000 kiezers nemen deel aan de verkiezingen. Links ontvangt 500 stemmen, Rechts 340 stemmen en Groen 160 stemmen.

De d'Hondt formule geeft bij voorbeeld 1 het volgende resultaat.

| | Stemmen/1 | stemmen/2 | stemmen/3 |
|--------|-----------|-----------|-----------|
| Links | 500 | 250 | 166 |
| Rechts | 340 | 170 | |
| Groen | 160 | | |

De eerste zetel gaat naar de grootste partij, in dit geval Links (500). Deze partij heeft immers, gegeven dat één zetel wordt toegekend, het grootste 'gemiddelde' aantal stemmen. Om het gemiddelde aantal stemmen per zetel te berekenen wanneer een tweede zetel zou worden toegekend wordt voor Links het aantal stemmen vervolgens gedeeld door 2. Gegeven dat het aantal stemmen van Links gedeeld is door 2 heeft nu Rechts de meeste stemmen per zetel (340). De tweede zetel gaat daarom naar Rechts. Vervolgens ontvangt Links een tweede zetel aangezien deze nu de meeste stemmen per zetel heeft (250). Het totale aantal stemmen voor deze partij wordt daarop gedeeld door 3 en de volgende zetel gaat naar de partij die in deze ronde de meeste stemmen per zetel heeft. In dit geval is dat Rechts (170). De laatste zetel gaat naar Links (166). De zetelverdeling die bij gebruik van de d'Hondt formule tot stand komt is dus: Links 3 zetels en Rechts 2 zetels.

Een tweede belangrijke categorie van formules kent zetels toe op basis van de grootste overschotten. Een goed voorbeeld hiervan is de Hare formule. Deze formule gebruikt een kiesdeler die gelijk is aan het aantal geldige stemmen gedeeld door het aantal beschikbare zetels. Iedere partij krijgt een aantal zetels dat gelijk is aan het aantal malen dat de kiesdeler wordt gehaald. Zetels die op deze wijze nog niet toebedeeld zijn worden gegeven aan de partijen met het grootste aantal ongebruikte stemmen (overschotten). In het voorbeeld is de Hare kiesdeler gelijk aan $1000:5 = 200$. Aangezien Links twee maal de kiesdeler heeft behaald en Rechts één maal, ontvangt Links 2 zetels en Rechts 1 zetel. Links heeft nu 100 stemmen over, Rechts 140 stemmen en Groen 160 stemmen. Op basis van de grootste overschotten gaat daarom de vierde zetel naar Groen en de vijfde zetel naar Rechts. De zetelverdeling die bij gebruik van de Hare formule tot stand komt is dus: Links 2 zetels, Rechts 2 zetels en Groen 1 zetel. Het is bekend dat

³⁸ Dit voorbeeld is ontleend aan Van Schagen (2000).

de d'Hondt formule, in vergelijking tot de Hare formule, grote partijen bevoordeelt³⁹. Wanneer we beide uitkomsten op basis van het voorbeeld vergelijken zien we dat dit ook in dit geval opgaat.

³⁹ Zie bijvoorbeeld Lijphart, 1994.

APPENDIX II: DE WIJZE WAAROP HET BRITSE STELSEL EEN TWEEPARTIJENSTELSEL EN EEN KUNSTMATIGE MEERDERHEID GENEREERT

Het Britse kiesstelsel levert, anders dan het Nederlandse stelsel, een niet-proportionele representatie op. Dit kan worden toegelicht aan de hand van de stembusuitslagen van de laatste verkiezingen voor de Nederlandse Tweede Kamer en het Britse House of Commons .

Tabel 2: Stem- en zetelverdeling na de Tweede Kamer Verkiezingen van 22 januari 2003

| Partij | Percentage van de stemmen | Aantal zetels |
|--------|---------------------------|---------------|
| CDA | 28,6 | 44 (29,3%) |
| PvdA | 27,3 | 42 (28%) |
| VVD | 17,9 | 28 (18,6%) |
| SP | 6,3 | 9 (6%) |
| LPF | 5,7 | 8 (5,3%) |
| GL | 5,1 | 8 (5,3%) |
| D66 | 4,1 | 6 (4%) |
| CU/SGP | 3,7 | 5 (3,3%) |

In het Nederlandse stelsel is het aantal zetels dat iedere partij ontvangt min of meer proportioneel aan het aantal stemmen. Na de Tweede Kamer verkiezingen van januari 2003 ontving het CDA bijvoorbeeld 28,6% van de stemmen, en deze partij ontving ongeveer eenzelfde percentage van de zetels (zie tabel 2). De PvdA ontving 27,3% van de stemmen en ontving een dergelijk percentage van de zetels, enzovoorts. Als gevolg hiervan ontstaat in Nederland over het algemeen een meerpartijenstelsel, in dit geval negen partijen. De regering zal daarom over het algemeen bestaan uit een coalitie van partijen, aangezien geen van de partijen een meerderheid van de zetels in het parlement bezit.

Stel nu dat in plaats van het Nederlandse het Britse stelsel wordt toegepast en dat in elk district zich de bovenstaande verdeling voordoet. In dat geval gaat in elk district de zetel naar het CDA. Het CDA ontvangt immers in elk district de meeste stemmen. Dit betekent dat het CDA alle zetels ontvangt in plaats van ongeveer 28,6% van de zetels. Omdat alleen grote partijen een kans hebben om een zetel te winnen is daarom te verwachten het Britse stelsel een twee (of drie) partijen stelsel genereert (structureel effect). Dit effect wordt nog versterkt door het strategische gedrag dat te verwachten is van de kiezers, die hun stem niet verloren willen zien gaan aan een partij die toch de betreffende zetel niet kan winnen en daarom vooral op grote partijen zullen stemmen (psychologisch effect). Aangezien, als gevolg van deze effecten, meestal één van de partijen een meerderheid van de zetels in het parlement heeft, wordt de Britse regering meestal gevormd door één partij.

Het feit dat het Britse stelsel een twee of driepartijstelsel genereert zien we terug in de stem- en zetelverdeling na de laatste House of Commons verkiezingen (zie tabel 3). Alhoewel Labour slechts 35,5% van de stemmen ontving, ontving deze partij 55,1% van de zetels, en verwierf dus een meerderheid in het parlement. De kleine partijen ontvingen gezamenlijk 30% van de stemmen, maar ontvingen slechts 4,6% van de zetels.

Tabel 3: Stem- en zetelverdeling na de House of Commons verkiezingen van 5 mei 2005

| Partij | Percentage van de stemmen | Aantal zetels |
|-------------------|---------------------------|---------------|
| Labour | 35,3 | 356 (55,1%) |
| Conservative | 32,3 | 198 (30,6%) |
| Liberal Democrats | 22,1 | 62 (9,6%) |
| Overige | 10,3 | 30 (4,6%) |

Ook wanneer in het Britse stelsel slechts twee partijen meedoen met de verkiezingen betekent een meerderheid in het parlement niet altijd dat ook een meerderheid van de stemmen werd behaald. Dit wordt duidelijk aan de hand van het volgende voorbeeld, waarin kandidaten van de partijen Labour en Conservative worden verkozen in drie districten, met elk 20 kiezers. Vooronderstel dat de stemmen van de kiezers als volgt verdeeld zijn⁴⁰.

| | Kandidaat van Labour | Kandidaat van Conservative | Verkozen |
|------------|----------------------|----------------------------|--------------|
| District 1 | 11 stemmen | 9 stemmen | Labour |
| District 2 | 11 stemmen | 9 stemmen | Labour |
| District 3 | 5 stemmen | 15 stemmen | Conservative |
| Totaal | 27 stemmen | 33 stemmen | |

Wanneer in elk district één enkele vertegenwoordiger wordt gekozen op basis van meeste stemmen gelden, zoals in Groot-Brittannië het geval is, wint de kandidaat van Labour in district 1 en 2 en wint de kandidaat van Conservative in district 3. Labour zal dus een meerderheid in het Britse parlement verkrijgen en dientengevolge het kabinet vormen. Dit terwijl Conservative in totaal meer stemmen (33) ontving dan Labour (27). Wanneer de regering dus rechtstreeks was gekozen, zou deze zijn samengesteld door de leiders van Conservative.

⁴⁰ Dit voorbeeld is ontleend aan De Swart e.a., 2000: 26.

APPENDIX III: VOORBEELD IERSE STELSEL

De werking van het Ierse STV kan inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van een voorbeeld van een district waarin twee zetels te verdelen zijn onder de vier kandidaten Anna, Bob, Chris en Dirk. Stel dat de volgorden van voorkeur van de 23 kiezers in het district als volgt kunnen worden weergegeven.

| | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------------|
| Anna | Bob | Chris | Dirk | : 9 kiezers |
| Chris | Dirk | Bob | Anna | : 6 kiezers |
| Dirk | Chris | Bob | Anna | : 2 kiezers |
| Dirk | Bob | Anna | Chris | : 4 kiezers |
| Bob | Chris | Dirk | Anna | : 2 kiezers |

Dat wil zeggen, er zijn 9 kiezers met als eerste voorkeur Anna, als tweede voorkeur Bob, als derde voorkeur Chris en als vierde voorkeur Dirk. Daarnaast zijn er 6 kiezers met als eerste voorkeur Chris, etcetera. De kiesdeler die wordt gebruikt in het STV systeem kan worden berekend door het aantal kiezers te delen door het aantal zetels plus één, dit getal naar beneden af te ronden, en er vervolgens één bij op te telen. De kiesdeler is met andere woorden gelijk aan $(n / (k+1)) + 1$, waarbij n het aantal kiezers is en k het aantal beschikbare zetels. Hier is $(n / (k+1))$ het gehele getal dat wordt verkregen door $n / (k+1)$ naar beneden af te ronden. In het voorbeeld is de kiesdeler $(23 / (2 + 1)) + 1 = 7 + 1 = 8$. Aangezien Anna de kiesdeler overschrijdt met 1 stem, wordt zij verkozen. Haar overschotstem wordt nu overgedragen aan Bob, de tweede keuze van de groep. De situatie in de tweede ronde is als volgt:

| | | | |
|-------|-------|-------|-------------|
| Bob | Dirk | Chris | : 1 kiezer |
| Chris | Dirk | Bob | : 6 kiezers |
| Dirk | Chris | Bob | : 2 kiezers |
| Dirk | Bob | Chris | : 4 kiezers |
| Bob | Chris | Dirk | : 2 kiezers |

Aangezien in deze tweede ronde niemand de kiesdeler haalt valt de minst populaire kandidaat, Bob, af en wordt 1 stem overgedragen op Dirk en worden 2 stemmen overgedragen op Chris, de tweede keuze van de betreffende kiezers. De nieuwe situatie is nu als volgt:

| | | |
|-------|-------|-------------|
| Dirk | Chris | : 1 kiezer |
| Chris | Dirk | : 6 kiezers |
| Dirk | Chris | : 2 kiezers |
| Dirk | Chris | : 4 kiezers |
| Chris | Dirk | : 2 kiezers |

Dit betekent dat Chris de kiesdeler haalt en wordt gekozen.

APPENDIX IV: VOORBEELD AUSTRALISCHE STELSEL

In het Australische AV systeem verkrijgt een kandidaat een zetel wanneer deze bij de verkiezingen meer dan 50% van de eerste voorkeuren behaalt. Wanneer zo'n kandidaat niet bestaat wordt de kandidaat met de minste eerste voorkeuren geëlimineerd. De stemmen voor de geëlimineerde kandidaat worden vervolgens overgedragen naar de andere kandidaten in overeenstemming met de tweede voorkeuren. Deze procedure wordt herhaald totdat één van de kandidaten meer dan 50% van de eerste voorkeuren behaalt. In het bovenstaande voorbeeld van de voorkeuren van 23 kiezers ten aanzien van de kandidaten Anna, Bob, Chris en Dirk, werkt het AV als volgt. Aangezien geen van de vier kandidaten 50% van de eerste voorkeuren heeft behaald wordt Bob in de eerste ronde geëlimineerd. Hij is immers de kandidaat met de minste eerste voorkeuren. Zijn 2 stemmen worden dan overgedragen aan Chris, de tweede voorkeur van deze kiezers, zoals blijkt uit het volgende overzicht.

| | | | |
|-------|-------|-------|-------------|
| Anna | Chris | Dirk | : 9 kiezers |
| Chris | Dirk | Anna | : 6 kiezers |
| Dirk | Chris | Anna | : 2 kiezers |
| Dirk | Anna | Chris | : 4 kiezers |
| Chris | Dirk | Anna | : 2 kiezers |

Omdat ook nu nog geen van de kandidaten meer dan 50% van de eerste voorkeuren heeft, wordt in de tweede ronde de kandidaat geëlimineerd die nu de minste stemmen heeft. In dit geval is dat Dirk. Twee stemmen worden dan overgeheveld naar Chris en vier naar Anna, de tweede voorkeuren van de kiezers met Dirk als eerste voorkeur. De nieuwe situatie is dan:

| | | |
|-------|-------|-------------|
| Anna | Chris | : 9 kiezers |
| Chris | Anna | : 6 kiezers |
| Chris | Anna | : 2 kiezers |
| Anna | Chris | : 4 kiezers |
| Chris | Anna | : 2 kiezers |

In de derde ronde heeft Anna met 13 eerste voorkeuren meer dan 50% van de eerste voorkeuren, en wint dus de districtszetel.

FRICTIE IN DE FRACTIE

Paul Lucardie, Arjan Marchand en Gerrit Voerman

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Inleiding | 65 |
| 2 | Groot-Brittannië | 67 |
| 2.1 | Partijstelsel | 67 |
| 2.2 | Wet- en regelgeving | 69 |
| 2.2.1 | Sovereignty of parliament | 69 |
| 2.2.2 | Representation of the People Act | 70 |
| 2.2.3 | Registration of Political Parties Act en Political Parties, Elections and Referendums Act | 71 |
| 2.2.4 | Standing orders of the House of Commons | 71 |
| 2.3 | Fractiereglementen | 72 |
| 2.3.1 | The Labour Party | 73 |
| 2.3.2 | The Conservative and Unionist Party | 74 |
| 2.3.3 | Liberal Democrats | 75 |
| 2.3.4 | Conclusie | 76 |
| 2.4 | Afwijkend stemgedrag in het Lagerhuis | 76 |
| 2.5 | Fractiesplitsingen in het Lagerhuis | 80 |
| 2.5.1 | Dissidenten in de fractie | 80 |
| 2.5.2 | De jaren 1945-1970 | 83 |
| 2.5.3 | De jaren 1970-2005 | 83 |
| 2.6 | Hernieuwde deelname dissidenten aan Lagerhuisverkiezingen | 85 |
| 2.7 | Conclusie | 86 |
| 3 | Duitsland | 88 |
| 3.1 | Partijstelsel | 88 |
| 3.2 | Wet- en regelgeving | 89 |
| 3.2.1 | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland | 89 |
| 3.2.2 | Parteiengesetz | 90 |
| 3.2.3 | Bundeswahlgesetz | 90 |
| 3.2.4 | Abgeordnetengesetz | 91 |
| 3.2.5 | Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages | 91 |
| 3.3 | Fractiereglementen | 92 |
| 3.3.1 | Sozialdemokratische Partei Deutschlands | 92 |
| 3.3.2 | Christlich-Demokratische Union/Christlich Soziale Union in Bayern | 94 |
| 3.3.3 | Bündnis 90/Die Grünen | 95 |
| 3.3.4 | Freie Demokratische Partei | 96 |
| 3.3.5 | Conclusie | 97 |
| 3.4 | Afwijkend stemgedrag in de Bondsdag | 97 |
| 3.5 | Fractiesplitsingen in de Bondsdag | 99 |
| 3.5.1 | Dissidenten in de fractie | 99 |

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------|------------|
| 3.5.2 | De consolidatie van het partijstelsel, 1949-1961 | 100 |
| 3.5.3 | De periode na 1961 | 103 |
| 3.6. | Hernieuwde deelname dissidenten aan Bondsdagverkiezingen | 106 |
| 3.7 | Conclusie | 107 |
| 4 | België | 109 |
| 4.1 | Partijstelsel | 109 |
| 4.2 | Wet- en regelgeving | 111 |
| 4.2.1 | Grondwet | 111 |
| 4.2.2 | Kieswet | 112 |
| 4.2.3 | Kamerreglement | 113 |
| 4.3 | Fractiereglementen | 113 |
| 4.3.1 | Vlaamse Liberalen en Democraten – Partij van de Burger | 114 |
| 4.3.2 | SP.anders | 114 |
| 4.3.3 | Spirit | 114 |
| 4.3.4 | Christen-Democratisch & Vlaams | 114 |
| 4.3.5 | Vlaams Belang | 115 |
| 4.3.6 | Nieuw-Vlaamse Alliantie | 115 |
| 4.3.7 | Conclusie | 115 |
| 4.4 | Afwijkend stemgedrag in de Kamer der Volksvertegenwoordigers | 116 |
| 4.5 | Fractiesplitsingen in de Kamer der Volksvertegenwoordigers | 118 |
| 4.6 | Hernieuwde deelname dissidenten aan Kamerverkiezingen | 123 |
| 4.7 | Conclusie | 124 |
| 5 | Nederland | 125 |
| 5.1 | Partijstelsel | 125 |
| 5.2 | Wet- en regelgeving | 126 |
| 5.2.1 | Grondwet | 126 |
| 5.2.2 | Kieswet | 127 |
| 5.2.3 | Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal | 127 |
| 5.3 | Fractiereglementen | 128 |
| 5.3.1 | Christen-Democratisch Appèl | 129 |
| 5.3.2 | Partij van de Arbeid | 130 |
| 5.3.3 | Socialistische Partij | 132 |
| 5.3.4 | Lijst Pim Fortuyn | 132 |
| 5.3.5 | GroenLinks | 132 |
| 5.3.6 | ChristenUnie | 133 |
| 5.3.7 | Staatkundig Gereformeerde Partij | 134 |
| 5.3.8 | Conclusie | 134 |
| 5.4 | Afwijkend stemgedrag in de Tweede Kamer | 135 |
| 5.5 | Fractiesplitsingen in de Tweede Kamer | 137 |
| 5.6 | Hernieuwde deelname dissidenten aan Tweede-Kamerverkiezingen | 142 |

| | | |
|----------|-------------------|-----|
| 5.7 | Conclusie | 144 |
| 6 | Conclusie | 146 |
| | Bijlage 1 | 153 |
| | Literatuur | 154 |
| | Bronnen | 166 |

1 INLEIDING

Organisatie leidt soms tot frictie – deze les leert de parlementaire democratie regelmatig. Aan de ene kant moet een fractie in het parlement eensgezind optreden om tot effectieve politieke machtsvorming te komen. De samenwerking leidt tot onderlinge afspraken, interne coördinatie en bindende besluiten waaraan alle leden gehouden zijn – zij gaat met andere woorden gepaard met ‘fractiediscipline’. Aan de andere kant kan door deze praktijk de in de grondwet verankerde onafhankelijkheid van de parlementariër, die zich kan beroepen op een zelfstandig kiezersmandaat, in het gedrang komen. In de relatie tussen de parlementariër en de fractie waarvan hij of zij deel uitmaakt, bestaat dus in potentie een zekere spanning. Het is dan ook bepaald niet vreemd dat bij tijd en wijle Kamerleden onvoldoende ruimte voor hun eigen denkbeelden ervaren en zich (meer of minder vrijwillig) losmaken van hun fractie. In 2004 gebeurde dit zelfs twee maal: in februari verliet het Kamerlid Lazrak de SP-fractie en in september brak Wilders met de VVD.

Door sommige waarnemers is de vrees geuit dat dit fenomeen zich vaker zou voordoen wanneer in Nederland een gemengd kiesstelsel zou zijn ingevoerd waarbij een deel van de Kamerleden via districten gekozen wordt. De redenering is dan dat het Kamerlid door zijn directe mandaat als districtsvertegenwoordiger waarschijnlijk over een sterkere positie binnen de fractie beschikt dan de parlementariër die via de landelijke lijst – in het kielzog van de lijsttrekker – zijn zetel heeft verkregen. Ook verwachten deze commentatoren dat het stemgedrag van de districtsvertegenwoordigers vaker zal afwijken van de fractie.

Om meer inzicht in deze problematiek te krijgen, wordt in dit rapport nagegaan in welke mate afwijkend stemgedrag en afplitsingen van parlementaire fracties zich voordoen in landen met andere kiesstelsels. Uiteraard kan men het effect van het kiesstelsel niet isoleren van andere factoren die dissident gedrag beïnvloeden, zoals de politieke cultuur van een land. Ook deze factor wordt voor zover mogelijk bij de analyse betrokken. Om de vergelijking te vergemakkelijken is het onderzoek beperkt tot drie landen in de nabijheid van Nederland, waarvan aangenomen mag worden dat ze niet al te grote verschillen vertonen maar wel een ander kiesstelsel kennen. De Bondsrepubliek Duitsland heeft een gemengd kiesstelsel dat enigszins lijkt op het model dat het tweede kabinet-Balkenende voor ogen heeft gestaan. Groot-Brittannië hanteert een puur districtenstelsel. België kent evenals Nederland momenteel een zuiver systeem van evenredige vertegenwoordiging, maar binnen kleinere districten. De situatie in deze drie landen wordt hieronder vergeleken met die in Nederland.

Per land worden de theorie en de praktijk van de spanning tussen fractiediscipline en onafhankelijk mandaat aan een nadere beschouwing onderworpen. In de eerste plaats wordt geschetst hoe de relatie tussen de parlementariër enerzijds en zijn of haar fractie anderzijds formeel is geregeld. Bestaat er wetgeving op dit gebied? Zijn er in de reglementen van de fracties beperkende of disciplinerende bepalingen opgenomen over de verhouding tussen het fractielid enerzijds en de fractie anderzijds? In hoeverre zijn

er afspraken over de mogelijkheid afwijkend van de fractie te stemmen? Vervolgens wordt naar de historische praktijk gekeken, dat wil zeggen de periode van na de Tweede Wereldoorlog. Hoe vaak komt afwijkend stemgedrag voor? Welke afsplitsingen hebben zich in de te onderzoeken landen voorgedaan in de afgelopen decennia? Wat is er geworden van deze dissidenten: hebben zij hun zetel opgegeven of zijn zij in het parlement gebleven? Hebben zij zich vervolgens bij een bestaande partij aangesloten of zijn zij 'voor zichzelf begonnen'? Hebben zij aan de eerstvolgende verkiezingen deelgenomen als onafhankelijk kandidaat dan wel in partijverband? Waren zij daarbij succesvol – dat wil zeggen: hebben zij opnieuw hun opwachting in het parlement gemaakt? Ten slotte worden (met het nodige voorbehoud) enige conclusies getrokken over de mogelijke effecten van het kiesstelsel op de verhouding tussen parlementariër en fractie. Voor het antwoord op deze vragen is in de eerste plaats literatuurstudie verricht. Dit leverde over het algemeen bescheiden resultaten op. Daarnaast werden de fractiereglementen verzameld. Dat materiaal bleek niet in alle gevallen beschikbaar; ook hierbij zou men van (politieke) cultuurverschillen kunnen spreken. Een probleem bij het onderzoek vormde ook de wens om na te gaan in hoeverre van fracties afgesplitste parlementariërs zich bij de volgende verkiezingen weer kandidaat stelden, omdat niet in alle landen handzame overzichten bestonden van alle kandidaten die aan de parlementsverkiezingen hadden deelgenomen (hetzij op landelijke lijsten, hetzij in de districten).

De indeling van dit rapport is als volgt. De vier landenstudies worden gepresenteerd in een volgorde van puur districtenstelsel (Groot-Brittannië) via een gemengd stelsel (Duitsland) naar evenredigheidsstelsels (België/Vlaanderen en Nederland). In elk hoofdstuk wordt eerst een beknopt overzicht geboden van het partijstelsel en de staatsrechtelijke positie van de politieke partij en de parlementaire fractie. Daarna wordt – doorgaans aan de hand van de fractiereglementen – de werkwijze van de fractie van de in het nationale parlement vertegenwoordigde partijen onder de loep genomen, in volgorde van de grootte van die partijen (op basis van de percentages behaalde stemmen). Vervolgens wordt ingegaan op het afwijkend stemgedrag binnen de fracties, waarna een overzicht wordt geboden van de afsplitsingen in de naoorlogse periode (als afsluitende datum is gekozen voor 18 september 2005, de dag waarop de verkiezingen voor de Duitse Bondsdag plaats hadden). Hierbij worden niet de dissidenten behandeld die na de breuk met hun fractie het parlement (vrijwel) meteen verlieten en hun zetel ter beschikking stelden, maar uitsluitend degenen die nadat zij gedwongen of door

eigen toedoen buiten het fractieverband waren komen te staan, zitting bleven houden in het parlement (hetzij als onafhankelijke, hetzij als lid van een andere fractie). Van deze groep zal voor zover mogelijk ook worden nagegaan of zij zich weer bij de eerstvolgende nationale parlementaire verkiezingen kandidaat hebben gesteld, en of zij weer zijn verkozen. Elk hoofdstuk wordt afgesloten met een korte evaluerende conclusie. In het slothoofdstuk wordt de balans opgemaakt van de verschillen en overeenkomsten tussen de vier bestudeerde landen.

2 GROOT-BRITTANNIË

2.1 Partijstelsel

Twee partijen domineren het Britse bestel sinds de jaren twintig: de sociaal-democratische Labour Party (Partij van de Arbeid) en de Conservatives (Conservatieven; voluit: Conservative and Unionist Party, bijgenaamd de Tories). De scheidslijn tussen beide partijen is voornamelijk sociaal-economisch, ook al behartigen de partijen niet meer de belangen van één klasse (arbeiders versus grootgrondbezitters en industriëlen). Met de opkomst van New Labour binnen Labour zijn de sociaal-economische verschillen met de Conservatieven kleiner geworden, maar niet verdwenen¹. De Liberalen, die in de negentiende eeuw de Conservatieven de macht betwistten maar in de twintigste eeuw door Labour verdrongen werden, nemen op de sociaal-economische dimensie een middenpositie in, maar vertolken daarnaast vaak post-materialistische opvattingen over milieu, democratisering en decentralisatie. In 1988 fuseerde de Liberale Partij met de Social Democratic Party (SDP; Sociaal-Democratische Partij) – een gematigde afsplitsing van de Labour Party. De nieuwe partij, nu Liberal Democrats geheten, draagt toch vooral het ideologisch stempel van de Liberalen, ook al lijkt het meer op het sociale en radicaal-democratische liberalisme van D66 dan het meer klassieke liberalisme van de VVD².

Minder belangrijk maar toch van invloed is de tegenstelling centrum-periferie, waarbij ook etnische verschillen een rol spelen. In Schotland ijvert de Scottish National Party (SNP; Schotse Nationale Partij) voor een onafhankelijke staat, in Wales streeft Plaid Cymru (in de Keltische taal van Wales: Partij van Wales) vooral naar culturele autonomie³. Noord-Ierland heeft in feite zijn eigen partijstelsel, waarin etnische en godsdienstige verschillen sociaal-economische tegenstellingen overschaduwen.

1 I. Budge en J. Bara, 'Finally! Comparative over-time mapping of party policy movement', in: I. Budge e.a., red., *Mapping policy preferences. Estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*, Oxford, 2001, 19-50; 25-26.

2 Zie J. Stevenson, *Third party politics since 1945. Liberals, Alliance and Liberal Democrats*, Oxford, 1993, 74-125; voorts: M. Garnett, *Principles and politics in contemporary Britain*, Londen/New York, 1996, 54-73.

3 Garnett, *op.cit.*, 120-127.

Het behoort strikt genomen niet tot Groot-Brittannië, maar wel tot het Verenigd Koninkrijk. Noord-Ierse volksvertegenwoordigers hebben zitting in het Lagerhuis en worden in het navolgende eveneens besproken.

Vanwege het kiesstelsel komen coalities in Groot-Brittannië zelden of nooit voor. In 1997 won Labour met een overweldigende meerderheid van zetels de regeringsmacht, die in de verkiezingen van 2001 ruimschoots werd gehandhaafd. De verkiezingen van mei 2005 leverden opnieuw een absolute meerderheid op voor de sociaal-democraten, al was deze behoorlijk afgenomen (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Zetelverdeling in het Lagerhuis, 2005

| | % | zetels |
|-------------------------------|-------|--------|
| Labour Party | 35,2 | 356 |
| Conservatives | 32,3 | 198 |
| Liberal Democrats | 22,1 | 62 |
| Scottish National Party (SNP) | 1,5 | 6 |
| Plaid Cymru (PC) | 0,6 | 3 |
| Noord-Ierse partijen*) | 2,5 | 18 |
| overigen | 5,8 | 3 |
| totaal | 100,0 | 646 |

*) Het betreft hier de Protestantse Ulster Unionist Party en de nog iets radicalere Democratic Unionist Party, de katholieke (en gematigd linkse) Social Democratic & Labour Party en de op aansluiting bij de Ierse Republiek gerichte Sinn Fein.

Bron: news.bbc.co.uk/1/shared/vote2005/html/scoreboard.stm, 9 juni 2005.

2.2 Wet- en regelgeving

De staatsrechtelijke situatie in Groot-Brittannië wijkt af van die in de haar omringende landen, omdat het land geen geschreven grondwet kent. De constitutie bestaat uit geschreven en ongeschreven regels, waarin opvallend genoeg zowel de politieke partijen als hun parlementaire fracties vrijwel geheel genegeerd worden. Ondanks het feit dat de politieke partijen geen constitutionele status hebben, staan zij in het middelpunt van het Britse politieke systeem⁴. Pas vanaf de jaren zeventig kregen de politieke partijen langzaam maar zeker een plaats in de Britse wetgeving, een tendens die zich vanaf 1997 met het aantreden van de sociaal-democratische regering van Blair versterkt heeft doorgezet. Hieronder zal de belangrijkste wetgeving met betrekking tot de politieke partijen en hun afgevaardigden in het Britse Lagerhuis behandeld worden.

2.2.1 Sovereignty of parliament

Het begrip Sovereignty of parliament, algemeen beschouwd als de hoeksteen van het Britse staatsrecht, houdt in dat het Lagerhuis formeel niet beperkt wordt door regels van geschreven recht. Er is immers geen grondwet waar het rekening mee heeft te houden⁵. Dit geeft de twee dominante politieke partijen, Labour en Conservatieven, in

4 A. Krouwel, *Partisan states. Legal regulation of political parties in France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Nijmegen, 2004, 33-35.

5 L. Prakke, 'Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland', in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, red., *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, 2004, 84f-915, 874 en Th. Erskine May, *A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, Londen, 1893, (10e editie), 36 en P. Silk en R. Walters, *How parliament works*, Londen/New York, 1995, 39-40.

theorie grote macht: in het Britse tweepartijensysteem berust de regeringsmacht immers doorgaans bij één van deze partijen, die daardoor het monopolie heeft op de wetgeving – op voorwaarde natuurlijk dat voldoende parlementariërs het beleid van de regering steunen. Het ontbreken van wettelijke kaders voor de politieke partijen vloeit voort uit de onwil van de partijen om – eenmaal aan de macht – de eigen invloed in te perken. Ook heeft het land nooit partijen gekend die een serieus gevaar betekenden voor de democratische rechtsstaat en daarom aanleiding gaven tot een beperking van de macht van politieke partijen. Het districtenstelsel, dat het moeilijk maakt voor nieuwe partijen om tot het parlement toe te treden, is daar in belangrijke mate debet aan⁶. De belangrijkste wijze waarop de regering gecontroleerd wordt, is via haar eigen ‘backbenchers’; de afgevaardigden van de regerende partij die geen deel uitmaken van de ministersploeg. Zij worden geacht de eigen ministers, die zitting hebben op de ‘frontbench’, te controleren en doen dat in de praktijk ook. Ook de grootste oppositiepartij formeert een frontbench, waarop haar alternatief voor de regering, het zogeheten Shadow Cabinet plaats neemt. De laatste jaren stellen de Liberal Democrats eveneens een schaduwkabinet samen⁷.

Sinds Groot-Brittannië toetrad tot de Europese Gemeenschap in 1972, waarmee het land zich onderwierp aan de Europese wetgeving, is het beginsel van de Sovereignty of Parliament enigszins uitgehold. De instelling van een Schots, een Noord-Iers en een Welsh parlement, die een deel van de bevoegdheden van het Britse parlement overnamen, had eenzelfde effect⁸.

2.2.2 Representation of the People Act

In de Representation of the People Act (kieswet), door de jaren heen herhaaldelijk gewijzigd en geamendeerd, is de wetgeving met betrekking tot de verkiezingen opgenomen.

Groot-Brittannië is de bakermat van het ‘first past the post’-enkelvoudige districtenstelsel. Het land is verdeeld in 646 districten, die elk een lid van het Lagerhuis kiezen. De kandidaat die een relatieve meerderheid van stemmen haalt in een district, mag de zetel bezetten⁹. De kieswet concentreert zich met name op de kandidaten in de verschillende districten en gaat niet in op de landelijke partijen waaraan zij gelieerd zijn. Dat

6 G. Smith, ‘Die Institution der politische Partei in Grossbritannien’, in: D.Th. Tsatsos, red., *Parteienrecht in europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden Baden, 1990, 301-336, 314 en UK 2005. *Official yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Londen, 2004, 48-51. Raadpleegbaar op: www.statistics.gov.uk/yearbook.

7 Th. Saalfeld, ‘Fraktionsführung als Parteiführung. Partei und Fraktion in Grossbritannien’, in: L. Helms, red., *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen, 1999, 67-97, 89.

8 Prakke, *op.cit.*, 844 en 851; Krouwel, *op.cit.*, 33 en Smith, *op.cit.*, 314-317.

9 F.N. Forman, *Constitutional change in the United Kingdom*, Londen/New York, 2002, 283 en A.H. Birch, *The British system of government*, Londen/New York, 1998 (10e editie), 21.

blijkt ook uit het feit dat de kandidaat, en niet diens partij, verantwoordelijk wordt gehouden voor de uitvoering van de verkiezingscampagne. 'The Representation of the People Act still codifies candidates as individual representatives of territorial constituencies, not as party political representatives', aldus de politicoloog Krouwel. Eenmaal in het parlement gekozen worden de afgevaardigden door de wet beschouwd als vertegenwoordigers van hun district en niet als representanten van een politieke partij¹⁰.

2.2.3 Registration of Political Parties Act en Political Parties, Elections and Referendums Act

Sinds 1969 is het in Groot-Brittannië toegestaan dat achter de naam van de kandidaat de politieke partij waartoe hij of zij eventueel behoort, vermeld wordt op het verkiezingsbiljet. De Registration of Political Parties Act van 1998 bevestigde die toestemming formeel door alle aan de verkiezingen deelnemende politieke partijen te registreren en te bepalen onder welke voorwaarden een kandidaat het logo of de naam van zijn partij mag vermelden. Het parlement hoopte hiermee een einde te maken aan incidenten waarbij partijloze kandidaten een partijnaam achter hun naam lieten zetten die erg leek op de naam van een bestaande partij om zo meer stemmen te vergaren¹¹.

De Registration of Political Parties Act was de opmaat voor de Political Parties, Elections and Referendum Act (PPERA) in 2000. De PERA legt het toezicht op de registratie van de politieke partijen bij een onafhankelijke Electoral commission. De belangrijkste taak van de commissie is het toezien op de inkomsten en uitgaven van de politieke partijen, met name tijdens verkiezingscampagnes.

Daarnaast regelt zij zaken als de verdeling van zendtijd onder de politieke partijen en rapporteert zij het parlement over het verloop van verkiezingen en referenda. Zij controleert tevens de uitvoering van de hierboven besproken Representation of the People Act. De PERA stelt regels aan de organisatie van politieke partijen en is daarmee de eerste wet die de partijen expliciet noemt¹².

2.2.4 Standing orders of the House of Commons

Een derde regulerend document, dat echter geen wet is, zijn de Standing orders (reglement van orde) van het Lagerhuis. Hierin worden de partijen regelmatig genoemd. Zo geeft het reglement de meerderheids- en de minderheidspartij in het Lagerhuis een officiële status als regerings- en oppositiepartij, en kent hen daarbij financiële

10 Krouwel, *op.cit.*, 33-34 (citaat) en Smith, *op.cit.*, 314-315.

11 Zo kostten de partijen *Literal Democrats* en *Conversatives* de *Liberal Democrats* respectievelijk de Conservatieven stemmen bij verkiezingen in de jaren negentig. Registration of Political Parties Act 1998, artikel 1-5. Raadpleegbaar op: www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980048.htm.

12 Political Parties Elections and Referendum Act, artikel 5-13. Raadpleegbaar op: www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000041.htm. Krouwel, *op.cit.*, 33-34, UK 2005. *Official yearbook*, 39-40 en Forman, *Constitutional change*, 283-288 en 303-306.

vergoedingen toe¹³. Ook worden aan de oppositie twintig zogeheten Opposition days toegewezen, waarop de oppositiepartijen de agenda van het Lagerhuis bepalen¹⁴. Standing committees (parlementaire commissies) worden op basis van fractiesterkte bezet. Het reglement van orde behandelt in de eerste plaats de rechten en plichten van de individuele leden van het Lagerhuis en niet die van de verschillende parlementaire fracties¹⁵.

Het reglement stelt geen voorwaarden aan het functioneren van fracties en er zijn geen belemmeringen er één te vormen. In de praktijk kunnen twee parlementariërs een fractie vormen door één van hen tot Whip, een soort organisatiesecretaris, te benoemen. De agenda in het Lagerhuis wordt grotendeels bepaald door de regering. Individuele leden krijgen alleen tijdens Question time de gelegenheid vragen te stellen, maar moeten daarvoor 'the Speaker's eye' zien te vangen: de Speaker, de voorzitter van het Lagerhuis, bepaalt welke afgevaardigden het woord voeren. Het belangrijkste instrument van parlementariërs is het lidmaatschap van de parlementaire commissies waarin nieuwe wetgeving nauwkeurig bekeken wordt en voorgesteld wordt¹⁶.

2.3 Fractiereglementen

In deze paragraaf zullen de reglementen van Labour en de Liberal Democrats besproken worden. Van de gang van zaken binnen de Conservatieve fractie zal op basis van secundaire literatuur een beeld geschetst worden¹⁷.

Binnen de fracties in het Lagerhuis spelen de Whips een belangrijke rol. Alle fracties kennen één of meer van deze organisatiesecretarissen. Zij zorgen ervoor dat de gewone leden van de fractie stemmen zoals de frontbench wenst. Wekelijks zenden zij de geschreven 'whip' rond, waarin staat aangegeven bij welke stemmingen backbenchers absoluut aanwezig moeten zijn en welke stemmingen niet ieders aanwezigheid vereisen¹⁸.

13 Deze financiële vergoedingen voor de oppositie zijn niet opgenomen in de Standing Orders, maar staan in een *Resolution of the House*, van 26 mei 1999. Zie ook: Saalfeld, 'Fraktionsführung', in: Helms, *Parteien und Fraktionen*, 89.

14 Zeventien dagen zijn voor de grootste oppositiepartij; de overige drie dagen bepaalt de tweede oppositiepartij de agenda. Standing orders House of Commons - Public business 2004, paragraaf 14. Raadpleegbaar op: www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmstords/2/201.htm

15 Standing orders House of Commons, paragraaf 86.2 en Krouwel, *op.cit.*, 34.

16 Ph. Norton, 'The United Kingdom: exerting influence from within', in: K. Heidar en R. Koole, red., *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*, Londen/New York, 2000, 39-56; 40.

17 Ondanks herhaalde verzoeken hebben de Conservatieven ons hun fractiereglement niet toegezonden.

18 In het vervolg zal 'Whip' met een hoofdletter geschreven worden wanneer het gaat over de functie; als de geschreven 'whip' bedoeld wordt, zal een kleine letter gebruikt worden.

2.3.1 The Labour Party

De Labour-afgevaardigden in het Lagerhuis zijn verenigd in de Parliamentary Labour Party (PLP). Het functioneren van de PLP staat beschreven in hun Standing orders. Alle Labour-afgevaardigden dienen zich hieraan te houden¹⁹.

De leiding van de PLP is in handen van het Parliamentary committee, bestaande uit zo'n twintig personen waaronder de partijleider (de premier dan wel de schaduw-premier), de Chief Whip en de voorzitter van de PLP. De Chief Whip beslist in overleg met de betrokken minister en de voorzitters van de Departmental committees (fractiewerkgroepen) over de voordracht van parlementariërs voor parlementaire commissies. Wel moet de PLP het voorstel van de Chief Whip fatteren²⁰.

Onderdeel van het fractiereglement is de Code of conduct. De sociaal-democratische parlementariërs moeten handelen 'in harmony with the policies of the Parliamentary Labour Party' en mogen de partij niet in diskrediet brengen. Wel benadrukt de gedragscode dat deze beperkingen het democratische debat niet mogen verstikken en de in de partijstatuten genoemde geest van tolerantie en respect niet mogen verzwakken²¹. Tijdens een wekelijkse vergadering worden de amendementen en moties besproken die fractieleden in het Lagerhuis willen inbrengen. De Chief Whip moet altijd geraadpleegd worden voor de indiening ervan. Over stemmingen in het Lagerhuis zegt de gedragscode: 'While the Party recognises the right of Members to abstain from voting in the House on matters of deeply held personal conviction, any such intention shall be intimated in advance to the Chief Whip. This does not entitle Members to vote contrary to a decision of the Parliamentary Committee'²². Dit betekent dus dat een fractielid zelfs in het geval van gewetensbezwaren niet tegen mag stemmen, maar zich alleen van stemming kan onthouden. Een parlementariër die van stemmen wenst af te zien, dient dat mee te delen aan de fractie/Chief Whip.

Als een fractielid één van deze regels breekt, staan de Chief Whip diverse disciplinaire maatregelen ter beschikking. Hij kan het lid een officiële waarschuwing geven. Een zwaardere straf is tijdelijke suspension: het fractielid wordt geschorst, verliest het recht vergaderingen van de fractie en de fractiewerkgroepen bij te wonen, en geldt gedurende deze periode niet meer als vertegenwoordiger van Labour. Geschorste parlementariërs vallen echter nog altijd onder de whip. De derde en zwaarste sanctie is de 'withdrawal of the whip', ofwel het royement uit de fractie. Hierover beslist de fractievergadering.

19 The Labour Party rule book 2003, Londen, 2003, 5.C.3.

20 Parliamentary Labour Party standing orders, z.pl., juli 2004, secties A, B3, F1, F6, F12 en K5. Zie voor interpretatie ook: Saalfeld, 'Fraktionsführung', in: Helms, *Parteien und Fraktionen*, 74 en 91-92.

21 The code of conduct. Appendix to the standing orders of the Parliamentary Labour Party, z.pl., juli 2004, 1. In de statuten van Labour staat onder 'Aims and values' dat de partij streeft naar een samenleving waar 'we live together freely, in a spirit of solidarity, tolerance and respect.' Zie: *Labour Party rule book*, I.IV.1.

22 Code of conduct PLP, 2b, 3.

Het ‘terugtrekken’ van de whip houdt in dat het fractielid relevante informatie voor de komende parlementaire week niet meer ontvangt, fractie- en werkgroepvergaderingen niet meer kan bezoeken en niet langer officieel vertegenwoordiger van Labour is. Het ‘verliezen’ van de whip betekent echter niet per definitie dat er ook een einde aan het partijlidmaatschap komt. Het fractiebestuur bepaalt voor welke periode de parlementariër geroyeerd is²³.

Evaluatie

Individuele parlementariërs lijken weinig bewegingsvrijheid binnen de sociaal-democratische fractie te kennen. Voor alle voorstellen die zij willen doen in het Lagerhuis, dienen zij overleg te plegen met de Chief Whip ‘for the purpose of securing concerted action in the House’²⁴. Ook het stemmen is niet vrij: gewetensbezwaren zijn een legitieme reden om van stemmen af te zien, maar het is niet toegestaan tegen de door de fractie besloten lijn te stemmen. Overtreding van de regels kan bestraft worden met een waarschuwing, schorsing en zelfs (tijdelijk) royement. Het is echter onmogelijk een lid zijn zetel te ontnemen.

2.3.2 The Conservative and Unionist Party

De Conservatieve afgevaardigden hebben zich verenigd in het 1922 Committee, genoemd naar het jaar van oprichting. De partijleider en de frontbenchers (wanneer de partij regeert) mogen niet deelnemen aan hun vergaderingen. Het belangrijkste wapen van het ‘1922’ was lange tijd de verkiezing en afzetting van de partijleider. Sinds 1998 hebben ook de partijleden daar een stem in. De partijleider heeft veel invloed in fractie en partij: hij of zij wijst persoonlijk de (schaduw-)ministers aan – hetgeen patronage en loyaliteit aan de leider in de hand werkt – en bepaalt in belangrijke mate de politiek van de fractie²⁵. Actiever dan het ‘1922’ zijn de werkgroepen van de fractie. Deze worden voorgezeten door de deskundige (schaduw-)minister en bieden de Conservatieve backbenchers de mogelijkheid invloed uit te oefenen.

Formeel beschikken de Conservatieve Whips over weinig sancties tegen fractieleden die van de partijlijn afwijken, zo schrijft de politicoloog Norton. Zij bepalen echter wel welke leden deel uitmaken van de parlementaire commissies. Ook hebben de Whips in de praktijk wel degelijk de mogelijkheid om een fractielid de whip ‘te ontnemen’, al wordt deze zware sanctie pas sinds 1992 weer met enige regelmaat opgelegd²⁶.

Sinds 1997 kennen de Conservatieven een commissie die leden – en dus ook parlementariërs – kan schorsen of royeren wanneer ‘the reputation of our Party is threatened’, een omschrijving die breed opgevat kan worden. Daarmee heeft de partijtop meer macht

²³ *Ibidem*, 4.

²⁴ *Ibidem*, 2b.

²⁵ G. Peele, *Governing the UK. British politics in the 21st century*, Oxford, 2004, 281.

²⁶ Norton, ‘The United Kingdom’, in: Heidar en Koole, *Parliamentary party groups*, 42-46 en Peele, *op.cit.*, 278-285.

dan voorheen over haar backbenchers en kan zij de herkandidering van dissidente parlementariërs effectiever blokkeren²⁷.

Evaluatie

De Conservatieve Whips hebben evenals hun sociaal-democratische collega's enkele middelen om backbenchers in de hand te houden. In de praktijk volstaan doorgaans hun overtuigingskracht en het lonkend perspectief van bepaalde functies. In uiterste nood kan de Chief Whip dissidente parlementariërs uit de fractie zetten. Sinds 1997 heeft de partijtop bovendien de mogelijkheid leden te schorsen of te royeren.

2.3.3 Liberal Democrats

De fractieregels van de Liberal Democrats staan beschreven in de Standing orders of the Liberal Democrats Parliamentary Party en in de Liberal Democrat shadow cabinet protocols.

De liberaal-democratische fractie komt wekelijks bijeen in een voor ieder lid verplichte vergadering. De partijleider, de Chief Whip en de voorzitter van de Liberal Democrats Parliamentary Party – de tegenhanger van de sociaal-democratische PLP en het Conservatieve 1922 Committee –, bepalen in overleg met de fractie en de schaduwministers de onderwerpen die tijdens de aan de liberaal-democraten toegewezen Opposition Days in het Lagerhuis aan de orde komen. Ten aanzien van het indienen van amendementen en moties door fractieleden bepaalt het fractiereglement niets, al verklaart de gedragscode bij het fractiereglement in algemene zin dat het de leden niet is toegestaan initiatieven te ontplooiën op gebieden die buiten hun bevoegdheid liggen²⁸. De Liberal Democrat shadow cabinet protocols geven aan dat 'Members of the Shadow Cabinet are expected to take primary responsibility for political activity in the Commons and on the media for all aspects of Liberal Democrat work relating to the Department or Cabinet Ministers that they Shadow'²⁹. Dit doen zij in samenwerking met hun 'Team members'; een aantal backbenchers dat met de schaduwminister een kleine werkgroep vormt³⁰.

27 Conservative Party, *Blueprint for change*, Londen, 1997, 32. Geciteerd in: R. Kelly, 'The governing parties', in: R. Pyper en L. Robins, *United Kingdom governance*, Londen, 2000, 138-166, 156. Zie ook: P. Lucardie en G. Voerman, *Portaal tot het parlement. Kandidaatstelling binnen politieke partijen in acht Westerse landen*, Den Haag, 2004, 17-18.

28 Standing orders of the Liberal Democrats Parliamentary Party, z.pl., 2004, 8-9 en 14 en Code of conduct for members of the Parliamentary Liberal Democrat Party, z.pl., 2004, 7.

29 A. Stunell, *Liberal Democrat Shadow Cabinet Protocols*, z.pl., juli 2002. A. Stunell is de Chief Whip van de liberale fractie. Ook: Code of conduct Liberal Democrats, 7.

30 Het bestaan van deze werkgroepen komt niet duidelijk naar voren uit het fractiereglement of uit het protocol van het schaduwkabinet. Er is alleen deze verwijzing naar 'Team members'. Meer hierover is terug te vinden in S. Ingle, *The British party system*, Londen/New York, 2000, 189-192.

Het reglement benadrukt dat het de taak is van alle fractieleden ‘not to undermine the credibility of the Leader or the unity of the Party’³¹. Wanneer een fractielid van plan is afwijkend te stemmen in het Lagerhuis of van stemmen wenst af te zien, moet het allereerst de kwestie met de betreffende schaduwminister bespreken. Levert dat geen oplossing op, dan dient de dissident met de Chief Whip te overleggen. Mocht het lid niet van gedachten veranderen, dan ‘should he/she seek to absent himself/herself from the division in preference to undermining colleagues’³². Het fractiereglement kent geen bepalingen die voorzien in roeyment of schorsing van leden. Ook over officiële waarschuwingen wordt niet gerept.

Evaluatie

De Liberal Democrats staan bekend als een ‘party of individuals’, een partij waarin de organisatie redelijk los is³³. Dat komt ook naar voren uit het redelijk summiere fractiereglement. Meer in het algemeen meldt het reglement dat liberale parlementariërs geen initiatieven dienen te ontplooiën buiten de ter zake kundige schaduwminister om. De procedure bij het voornemen afwijkend van de fractielijn te stemmen is wel nauwkeurig beschreven, al is niet duidelijk welke sancties op overtreding staan. Uit het protocol voor de schaduwministers blijkt dat de verantwoordelijkheid voor alle parlementaire activiteiten bij het schaduwkabinet ligt. Hetzelfde geldt voor optredens in de media. Al met al is in de liberale fractie in de praktijk de bewegingsruimte van individuele fractieleden dus toch nog redelijk beperkt, al lijkt zij wel groter dan bij Labour en Conservatieven.

2.3.4 Conclusie

Binnen de drie toonaangevende fracties in het Britse Lagerhuis worden individuele leden niet geacht hun eigen gang te gaan. Zij dienen – zo blijkt uit de fractiereglementen – zich te voegen naar de wil van de Whips van hun fractie. De praktijk bij Labour en de Conservatieven laat zien dat de fractieleding niet aarzelt om dwarsliggende fractieleden zo nodig te schorsen of (tijdelijk) te roeyen. De Liberal Democrats hebben geen sancties geformuleerd in hun fractiereglementen. Hun positie als derde partij die normaliter geen regeringsverantwoordelijkheid draagt, maakt een strakke fractiediscipline wellicht ook minder noodzakelijk.

2.4 Afwijkend stemgedrag in het Lagerhuis

Britse politieke partijen staan bekend om hun gedisciplineerde optreden in het parlement. Tussen 1945 en 1970 was de stemdiscipline in het Britse Lagerhuis zeer groot: parlementariërs stemden nagenoeg altijd volgens de partijlijn. ‘It was so close to one hundred per cent that there was no longer any point in measuring it’, aldus de

31 Code of conduct Liberal Democrats, 9.

32 *Ibidem*, 6 en 11.

33 Ph. Norton, ‘The parties in parliament’, in: L. Robins, H. Blackmore en R. Pyper, red., *Britain’s changing party system*, Londen/New York, 1994, 57-74; 69-70.

politicoloog Beer³⁴. Uit tabel 2.2 blijkt dat het percentage stemmingen in het Lagerhuis waarbij ten minste één van de meer dan zeshonderd parlementariërs afweek van het door de Whips voorgeschreven fractiestandpunt of zich onthield van stemmen, doorgaans minder dan vijf procent was. Er vallen echter enkele uitschieters te noteren die de conclusie van Beer logenstraffen. Deze vonden echter plaats tijdens kabinetten waarbij de regeringspartij over een zeer riant meerderheid in het Lagerhuis beschikte, waardoor het belang van deze dissidente stemmen gering was. De mate waarin regeringsfracties afwijkend stemden, hing in deze periode dan ook tot op zekere hoogte af van de omvang van hun meerderheid in het Lagerhuis³⁵. Ook het aantal parlementariërs dat bij een stemming de whip negeerde, was in deze periode laag. Bij de Conservatieven kende bijvoorbeeld 41 procent van de stemmingen waarbij de fractie niet unaniem was slechts één dwarsligger. In 38 procent van de gevallen waren dat er tussen de twee en de vijf. Geen van de dissident stemmende groepen bij Labour of Conservatieven was groot genoeg om de regering in verlegenheid te brengen³⁶. De sterke fractiecohesie valt deels te verklaren uit de bereidheid van de fractieleidingen om dissidente leden uit het fractieverband te zetten – iets wat voor 1970 veel vaker gebeurde dan erna. De volksvertegenwoordigers in deze periode waren echter ook meer loyaal aan hun partij waaraan ze hun politieke carrière en intrede in het Lagerhuis voor een belangrijk deel te danken hadden³⁷.

34 S.H. Beer, *Modern British politics*, Londen, 1969, 350. Geciteerd in: Ph., Norton, 'Roles and behaviour of British MP's', in: W.C. Müller en Th. Saalfeld, *Members of parliament in Western Europe. Roles and behaviour*, Londen/Portland, 1997, 17-31; 17.

35 S. Depauw, *Cohesie in de parlementsfractions van de regeringsmeerderheid. Een vergelijkend onderzoek in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (1987-1997)*, Proefschrift, Leuven, 2000, 240. Er zijn ook stemmingen waarbij de parlementariërs hun eigen afweging mogen maken; deze 'free votes' vinden bijvoorbeeld plaats bij ethische kwesties. Het stemgedrag van de MP's bij vrije stemmingen is vanzelfsprekend niet meegenomen in de onderzoeken naar stemdiscipline.

36 Ph. Norton, *Dissension in the House of Commons. Intra-party dissent in the House of Commons' division lobbies 1945-1974*, Londen, 1975, 609-612 en Norton, 'United Kingdom', in: Heidar en Koole, *Parliamentary party groups*, 46-48 en Depauw, *Cohesie*, 138.

37 D. Kavanagh, *British politics. Continuities and change*, Oxford, 2000 (4e editie), 284-285.

Tabel 2.2 Afwijkend stemgedrag Labour en Conservatieven in het Lagerhuis (1945-1997)

| parlement | percentage stemmingen waarbij afwijkend gestemd van het totaal aantal stemmingen in het Lagerhuis |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1945-1950 | 7 |
| 1950-1951 | 2,5 |
| 1951-1955 | 3 |
| 1955-1959 | 2 |
| 1959-1964 | 13,5 |
| 1964-1966 | 0,5 |
| 1966-1970 | 9,5 |
| 1970-1974 | 20 |
| 1974-1974 | 23 |
| 1974-1979 | 28 |
| 1979-1983 | 19 |
| 1983-1987 | 22 |
| 1987-1992 | 19 |
| 1992-1997 | 20,5 |

Bron: S. Depauw, *Cohesie in de parlamentsfracties van de regeringsmeerderheid. Een vergelijkend onderzoek in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (1987-1997)*, Proefschrift, Leuven, 2000, 138 en 241 en Ph. Norton, *Dissension in the House of Commons, 1974-1979*, Oxford, 1980, 428.

Vanaf de jaren zeventig gingen parlementariërs evenwel meer aandacht besteden aan hun kiesdistrict: de wensen van hun 'constituency' gingen een belangrijkere rol spelen bij hun afwegingen in het Lagerhuis, zo blijkt uit onderzoek. Ook beschouwden zij zichzelf meer en meer als wat Norton 'policy advocates' noemt; parlementariërs die zich specialiseren op bepaalde beleidsterreinen en zich daardoor onafhankelijker van het officiële fractiestandpunt kunnen opstellen. Deze tendens werd versterkt doordat het Lagerhuis vanaf 1979 parlementaire commissies in het leven riep. Deze boden backbench-parlementariërs meer mogelijkheden het beleid te beïnvloeden en leidden tot specialisatie. Door deze veranderende rolomvatting van afgevaardigden nam de discipline binnen de fracties enigszins af: de wil van de partijtop was niet langer het enige referentiekader, hoewel de partijen in de jaren zeventig op krappe meerderheden steunden en strenge fractiediscipline dus geboden was. Tussen 1970 en 1974 leidde ook de starre houding van de Conservatieve premier Heath, die de steun van zijn backbenchers eiste zonder daar iets voor terug te willen doen in de vorm van concessies in zijn beleid, tot grotere eigenzinnigheid in de anders zo loyale Conservatieve fractie. In deze jaren kwam er ook een einde aan de traditie dat een nederlaag van de regering in het parlement per definitie haar ontslag betekende. In 1972 werd voor het eerst een regeringsvoorstel afgewezen door toedoen van leden van de eigen fractie, zonder dat het kabinet aftrad. Tot 1979 zou dat nog zo'n twintig keer voorkomen. Nu afwijkend stemgedrag van backbench-leden

van de regeringspartij niet bleek te leiden tot nieuwe verkiezingen, werd er vaker tegen voorstellen van de eigen ministersploeg gestemd³⁸.

Niet alleen steeg het aantal stemmingen waarbij parlementariërs de whip negeerden flink ten opzichte van de jaren voor 1970; ook de omvang van dergelijke backbench-opstanden nam toe. Zo waren er bijvoorbeeld tussen 1974 en 1979 309 stemmingen waarbij één of meer sociaal-democraten de whip negeerden. Bij meer dan de helft hiervan waren tenminste tien Labour-parlementariërs betrokken, bij 69 van deze stemmingen waren dat er zelfs meer dan veertig. Backbenchers stemden kortom in de periode na 1970 vaker dan in voorgaande jaren tegen hun eigen regering, deden dat in groteren getale en bovendien met meer effect, gezien het aantal regeringsnederlagen³⁹. Met het aantreden van de op een ruime parlementaire meerderheid rustende Conservatieve regering-Thatcher in 1979 liep het aantal dissidente stemmers nauwelijks terug. Het aantal parlementariërs dat betrokken was bij afwijkend stemmen daalde enigszins, maar bleef ver boven het niveau van voor 1970. Voor veel schade zorgde dat niet, vanwege de royale parlementaire meerderheden. Tussen 1979 en 2005 kwam het slechts enkele keren voor dat een regering een voorstel door toedoen van fractiegenoten getorpedeerd zag in het Lagerhuis⁴⁰. De meerderheid van deze regeringsnederlagen vond plaats onder de Conservatieve regering van Major (1992-1997), die juist op een krappe meerderheid rustte en daardoor kwetsbaar was voor afwijkend stemgedrag in de eigen gelederen⁴¹.

Voor de jaren 1997-2005 zijn geen volledige gegevens beschikbaar over afwijkend stemgedrag in de twee grote fracties. Wel valt er wat te zeggen over het stemgedrag van Labour-parlementariërs. De Labour-regering van Blair beschikt sinds 1997 over een imposante meerderheid in het Lagerhuis en heeft daardoor weinig te duchten van dissident stemgedrag in de eigen fractie⁴². Premier Blair wilde echter afwijkend stemgedrag in de eigen gelederen tot een minimum beperken om zo het beeld van een krachtige, niet-verdeelde partij te kunnen uitstralen. Met dat oogmerk scherpte hij voor

38 D. Butler en G. Butler, *Twentieth century British political facts, 1900-2000*, Londen, 2000, 219 en www.election.demon.co.uk/defeats.html.

39 Ph. Cowley en Ph. Norton, *Are Conservative MPs revolting? Dissension by Government MPs in the British House of Commons 1979-1996*, Centre for Legislative studies Research paper, z.pl. [Hull], 1996, 9 en Butler en Butler, *op. cit.*, 201.

40 Zie: www.election.demon.co.uk/defeats.html en Butler en Butler, *op. cit.*, 201.

41 Ph. Norton, 'Parliament', in: A. Seldon, red., *The Blair effect. The Blair government, 1997-2001*, Londen, 2001, 42-64; 43-45 en Ph. Cowley, en Ph. Norton, 'Rebels and rebellions: Conservative MPs in the 1992 Parliament', in: *British journal of politics and international relations*, 1 (1999), 1 (april), 84-105; 85.

42 Labour won in 1997 418 van de 659 zetels. In 2001 verloren de sociaal-democraten er daar slechts zes van en bleef de basis voor de regering zeer breed. Norton, 'Parliament', in: Seldon, *The Blair effect*, 57-60.

1997 het fractiereglement van Labour aan, en ogenschijnlijk niet zonder succes⁴³. Tussen 1997 en 2001 stemden Labour-backbenchers in slechts zeven procent van het totaal aantal stemmingen afwijkend. Wel waren daarbij iedere keer betrekkelijk veel fractieleden betrokken (gemiddeld vijftien)⁴⁴. Ook na de verkiezingen van 2001 bleven Blair's fractiegenoten hem doorgaans trouw. Onder meer door de deelname aan de oorlog in Irak liep het percentage sociaal-democratische parlementariërs dat de whip negeerde in deze periode echter op. Ook de Conservatieven voegden zich de afgelopen jaren over het algemeen naar de wil van hun Whips. Na de verkiezingsnederlaag van 1997 was het enige jaren onrustig binnen de sterk gekrompen fractie. Pas met het aantreden van Howard als partijleider in 2003 nam het fractiebestuur de touwtjes weer stevig in handen en liep het percentage stemmingen waarbij Conservatieve afgevaardigden de whip negeerden terug⁴⁵.

Al is de fractiecohesie sinds de jaren zeventig afgenomen, in het Lagerhuis is stemmen volgens de partijwhip altijd de norm geweest en afwijkend stemgedrag nog steeds de uitzondering. In algemene zin kan verder opgemerkt worden dat de sociaal-democratische backbenchers in de regel opstandiger zijn geweest dan de conservatieve – zeker voor 1992⁴⁶.

2.5 Fractiesplitsingen in het Lagerhuis

2.5.1 Dissidenten in de fractie

Aanhoudend afwijkend stemgedrag van een individueel fractielid kan resulteren in een conflict met de fractie. Eén van de manieren waarop een lid van het Lagerhuis buiten de fractie kan komen te staan, is wanneer de fractie besluit de afgevaardigde te royeren door hem of haar de whip te ontnemen. Tussen 1945 en 2005 werden 78 afgevaardigden op die manier uit hun fractie gezet, hetzij voorgoed, hetzij tijdelijk. Driekwart hiervan vond plaats voor 1970, toen fractieleidingen zoals reeds vermeld harder optraden tegen dissidenten. De Liberal Democrats kennen formeel het royement niet, zoals bleek uit hun fractiereglement; in de naoorlogse periode werd er nooit een liberaal geroyeerd. Het ontnemen van de whip is een ultiem machtsmiddel, dat niet vaak gebruikt hoeft te worden. In de regel lost een gesprek tussen de dissidente backbencher en een lid van het (schaduw)kabinet – gearrangeerd door de Whip – veel op. Parlementariërs zullen het

43 Kelly, 'The governing parties', in: Pyper en Robins, *United Kingdom governance*, 145.

44 Ph. Cowley en S. Hill, 'In place of strife? The PLP in government, 1997-2001', in: *Political studies*, 51 (2003), 2 (juni), 315-331, 320.

45 Ph. Cowley en M. Stuart, 'Still causing trouble. The Conservative Parliamentary party', in: *The political quarterly*, 75 (2004), no. 4, 356-361, 356 en Ph. Norton, 'Parliament in transition', in: Pyper en Robins, *United Kingdom governance*, 82-106, 84-85.

46 P.F. Whiteley en P. Seyd, 'Discipline in the British Conservative Party: the attitudes of party activists toward the role of their members of parliament', in: S. Bowler, D.M. Farrell en R.S. Katz, red., *Party discipline and parliamentary government*, Columbus, 1999, 53-71; 55-56 en Lucardie en Voerman, *op.cit.*, 17-18.

doorgaans ook niet tot een roeyement willen laten komen, aangezien dat vaak ongunstig is voor hun politieke carrière⁴⁷. Wanneer een lid uit de fractie wordt gezet behoudt hij zijn zetel, zoals hierboven reeds aan de orde is geweest. Het is staatsrechtelijk immers niet mogelijk dat de partij of fractie een afgevaardigde zijn zetel ontnemt; de kieswet kent de zetel toe aan de kandidaat, niet aan diens partij.

Royement uit de fractie betekent zoals vermeld niet per definitie dat het lid ook uit de partij gezet wordt. Het ontnemen van de whip is in veel gevallen een tijdelijke maatregel, bedoeld om dissidente afgevaardigden weer in het gareel te krijgen. Deze dissidenten hebben vaak niet de wens naar een andere partij over te stappen, maar wachten tot ze weer tot de fractie worden toegelaten – eventueel na een publieke boetedoening. Omdat het hier over tijdelijke meningsverschillen gaat die na verloop van tijd worden opgelost, worden dergelijke gevallen hier niet behandeld.

Een tweede mogelijkheid voor een partij om zich te ontdoen van een recalcitrant geachte parlementariër is zijn herverkiezing te blokkeren. Voor de Conservatieve en de liberale partijtop is het echter niet eenvoudig de herkandidering van een fractielid te voorkomen indien de districtsafdeling van de partij hem of haar opnieuw voordraagt. De top van Labour kan de nominatie van dissidente parlementariërs voor de volgende verkiezingen wel dwarsbomen⁴⁸.

Een fractielid kan ook zelf uit de fractie stappen door af te zien van de whip. Dissidenten van Labour die als onafhankelijk afgevaardigde doorgaan, noemen zich doorgaans Independent Labour, die van de Conservatieven Independent Conservative. Het overstappen van afgevaardigden van de regeringspartij naar een oppositiepartij of vice versa, staat bekend als ‘crossing the floor’, zo genoemd omdat de regeringspartij rechts van de voorzitter van het Lagerhuis is gesitueerd en de oppositiepartijen daartegenover, aan de overkant van de vloer⁴⁹. Wanneer een parlementariër die zich niet meer thuis voelt in de fractie zijn zetel ter beschikking stelt, dan volgen er by-elections in het betreffende district waarin een nieuwe afgevaardigde wordt gekozen. Het is voorgekomen dat parlementariërs die buiten hun oorspronkelijke fractie waren komen te staan, hun zetel opgaven om in zo’n vervroegde verkiezing hun district om een nieuw mandaat te vragen⁵⁰.

In tabel 2.3 is per regeerperiode aangegeven hoeveel parlementariërs hun fractie verlieten maar hun zetel bleven bezetten. Daarbij is het aantal dissidenten als percentage van het totaal aantal Lagerhuiszetels per regeerperiode vermeld. Afgevaardigden die hun zetel opgaven terwijl ze nog deel uitmaakten van de fractie zijn hier niet in opgenomen, omdat moeilijk na te gaan is of hun terugtreden ingegeven werd door een conflict in

47 Norton, ‘The United Kingdom’, in: Heidar en Koole, *Parliamentary party groups*, 39-43.

48 R. Kelly, ‘The governing parties’, in: Pyper en Robins, *United Kingdom governance*, 138-166; 154-155 en Lucardie en Voerman, *op.cit.*, 11-18.

49 Norton, ‘The United Kingdom’, in: Heidar en Koole, *Parliamentary party groups*, 40.

50 D.R. Dickson, ‘When rejects re-run; a study in independency’, in: *The political quarterly*, 46 (1975), 271-279; 272-273.

de fractie of door iets heel anders, zoals bijvoorbeeld 'promotie' naar het Hogerhuis. Bovendien heeft er in deze gevallen technisch geen afsplitsing plaatsgevonden.

Tabel 2.3 Afsplitsingen in het Lagerhuis (1945-2005)

| zittings- periode | aantal fractie- verlaters | van partij | naar partij | aantal Lagerhuis- zetels | percentage fractie- verlaters |
|------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------|
| 1945-1950 | 14 | 7 Labour, 3 Independent Labour Party, 1 Conservatives, 1 Liberal, 1 Independent Conservative, 1 Commonwealth | 5 Labour, 3 Conservatives, 6 onafhankelijk | 640 | 2,2 |
| 1950-1951 | 1 | 1 Labour | 1 onafhankelijk | 625 | 0,2 |
| 1951-1955 | 1 | 1 Labour | 1 onafhankelijk | 625 | 0,2 |
| 1955-1959 | 3 | 3 Conservatives | 3 onafhankelijk | 630 | 0,5 |
| 1959-1964 | 2 | 1 Labour, 1 Conservatives | 1 Conservatives, 1 onafhankelijk | 630 | 0,3 |
| 1964-1966 | 0 | - | - | 630 | 0 |
| 1966-1970 | 3 | 1 Labour, 1 Conservatives, 1 Republican Labour Party | 2 onafhankelijk, 1 Social Democratic Labour Party | 630 | 0,5 |
| 1970-1974 | 4 | 2 Labour, 1 Ulster Unionists, 1 Progressive Unionists | 1 Democratic Labour, 1 onafhankelijk, 1 Alliance Party, 1 Democratic Unionists | 630 | 0,6 |
| 1974-1974 | 1 | 1 Labour | 1 Liberals | 635 | 0,2 |
| 1974-1979 | 8 | 4 Labour, 4 United Ulster Unionist Council | 2 Scottish Labour Party, 1 English National Party, 1 Conservatives, 1 Vanguard, 1 Democratic Unionists, 2 onafhankelijk | 635 | 1,3 |
| 1979-1983 | 31 | 29 Labour, 1 Conservative, 1 Social Democratic Labour Party | 29 Social Democratic Party, 2 onafhankelijk | 635 | 4,9 |
| 1983-1987 | 1 | 1 Labour | 1 onafhankelijk | 650 | 0,2 |
| 1987-1992 | 6 | 3 Labour, 2 Social Democratic Party, 1 Conservatives, | 3 onafhankelijk, 2 (Liberal) Democrats, 1 Scottish National Party | 650 | 0,9 |
| 1992-1997 | 4 | 4 Conservatives | 2 Liberal Democrats, 1 Labour, 1 Referendum Party | 651 | 0,6 |
| 1997-2001 | 6 | 3 Labour, 3 Conservatives | 4 onafhankelijk, 2 Labour | 659 | 0,9 |
| 2001-2005 | 7 | 2 Labour, 4 Conservatives, 1 Ulster Unionists | 3 onafhankelijk, 1 RESPECT, 1 Labour, 2 Democratic Unionist Party | 659 | 1,1 |
| Totaal | 92 | 56 Labour, 19 Conservatives, 17 anders | 9 Labour, 4 Conservatives, 32 SDP/Liberal Democrats, 47 anders | | |

Bron: D. Butler en G. Butler, *Twentieth century British political facts, 1900-2000*, Londen, 2000, 244-249, F.W.S. Craig, *British parliamentary election results, 1950-1973*, Chichester, 1983 en www.election.demon.co.uk/election.html.

2.5.2 De jaren 1945-1970

Evenals bij de stemdiscipline binnen de fracties, valt er in de ontwikkeling van de afsplitsingen een cesuur waar te nemen omstreeks 1970. In de periode ervoor vonden weinig fractiesplitsingen plaats, afgezien van de jaren onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog. In de oorlogsjaren hadden Conservatieven, Labour en een aantal liberalen samen een brede regeringscoalitie gevormd. Enkele radicale Labour-parlementariërs en een aantal linksgeoriënteerde Liberals wendden zich daarop van hun partij af en deden in 1945 op eigen titel of namens de centrumlinkse Commonwealth Party aan de verkiezingen mee. De sociaal-democratische verkiezingsoverwinning in dat jaar en de op gang komende Koude Oorlog droegen eraan bij dat de aantrekkingskracht van partijen links van Labour afnam. Een aantal parlementariërs dat eerder Labour had verlaten, keerde terug naar het oude nest, onder wie de vertegenwoordigers van de links-radicalen Independent Labour Party (ILP). Daarmee was de rust nog niet geheel weergekeerd. In het licht van de Koude Oorlog bekeek de partijtop van Labour parlementariërs op de linkervleugel van de partij argwanend: sommigen werden beschouwd als communistische 'fellow-travelers' en daarom uit de fractie gezet⁵¹.

Na 1950 werd de toestand in de Lagerhuisfracties stabiel; tot aan 1970 waren er slechts enkele parlementariërs die hun heil bij een andere fractie zochten of daartoe door hun partij gedwongen werden. Er was binnen Labour in deze periode weliswaar een machtsstrijd gaande tussen de linker- en de rechtervleugel van de partij, maar die leidde nauwelijks tot definitieve afsplitsingen. Ook bij de Conservatieven waren fractieverlaters een uitzondering. Er vond bij de Tories slechts één crisis plaats, toen een deel van de rechtervleugel zich in 1957 verzette tegen de opgave van de Britse aanspraken op het Suez-kanaal. Twee parlementariërs verlieten om deze kwestie de fractie⁵².

Al met al verlieten in deze periode 24 parlementariërs hun fractie; zeven van hen werden daartoe formeel gedwongen. Meer dan de helft van de fractiesplitsingen vond plaats in de eerste jaren na de oorlog, toen er een normalisering van de politieke verhoudingen plaats had.

2.5.3 De jaren 1970-2005

Vanaf de jaren zeventig groeide het aantal parlementariërs dat de fractie de rug toekeerde. Dit hing mede samen met de toename van het aantal fracties in het Lagerhuis. In de voorgaande twee decennia hadden alleen de Liberals structureel als derde partij in het Lagerhuis zitting – zij het met een zeer kleine fractie – en wisten

51 R. Leach, *Turncoats. Changing party allegiance by British politicians*, Aldershot, 1995, 48-52.

52 Butler en Butler, *op. cit.*, 244-245 en A. Seldon en S. Ball, red., *Conservative century. The Conservative Party since 1900*, Oxford, 1994, 804-805.

regionale en onafhankelijke kandidaten slechts incidenteel een zetel te veroveren. In de jaren zeventig veranderde dit beeld enigszins. Het aantal liberale parlementariërs nam toe, waardoor hun fractie een aantrekkelijker alternatief werd voor potentiële dissidenten van andere partijen: tussen 1970 en 2005 verlieten vier parlementariërs hun fractie om zich aan te sluiten bij de liberalen. Tezelfdertijd resulteerde een krachtiger nationalistische beweging in Schotland, Wales en Noord-Ierland in de toetreding van partijen uit die regio's tot het Lagerhuis. Daarmee nam het aantal opties voor hen die een overstap overwogen toe. De groeiende aandacht voor de regio's manifesteerde zich ook in de beslissing van twee Labour-parlementariërs om hun fractie te verlaten en een nieuwe, op Schotland gerichte partij op te richten: de Scottish Labour Party (SLP)⁵³. Ook de eerder beschreven veranderde rolopvatting van de parlementariërs – meer aandacht voor het eigen district en/of bepaalde beleidsterreinen – en hun groeiend zelfbewustzijn hebben invloed gehad op het grotere aantal fractieverlaters na 1970.

Daarnaast kwamen er in de jaren zeventig twee belangrijke kwestie op de politieke agenda bij: de toetreding van Groot-Brittannië tot de Europese Gemeenschap en het oploeiende conflict in Noord-Ierland. De linkervleugel van Labour en de meer behoudende Conservatieven vonden elkaar in het verzet tegen de Europese eenwording, terwijl de gematigde sociaal-democraten en Tories de Britse toetreding propageerden. Dit leidde tot een aantal afsplitsingen⁵⁴. De Noord-Ierse kwestie zorgde voor enige beweging tussen de fracties van de Noord-Ierse partijen: zes van de dertien fractiewisselingen in deze periode vonden plaats binnen deze fracties, doorgaans vanwege onenigheid over de status van de regio ten opzichte van Groot-Brittannië⁵⁵.

De afsplitsingen in de jaren tachtig hadden vooral met Labour te maken. De sociaal-democraten kenden van oudsher spanningen tussen de rechter- en linkervleugel. Toen Labour na de verloren verkiezingen van 1979 verder naar links opschoof, kwam het tot een breuk in de partij. Tussen februari 1981 en januari 1982 verlieten 28 Labour-parlementariërs de fractie en vormden de Social Democratic Party: dit was de grootste fractiesplitsing van de twintigste eeuw in het Britse Lagerhuis. Ondanks de centrale positionering van de nieuwe partij in het politieke spectrum wist zij maar één Conservatieve parlementariër tot overstappen te bewegen en daarin ligt dan ook het falen besloten van de brede, derde partij die de oprichters voor ogen hadden⁵⁶. Bij de verkiezingen van 1983 bleek eens te meer het nadeel van het Britse kiesstelsel en de stevige verankering van het tweepartijensysteem: de lijstverbinding SDP/Liberals behaalde

53 Butler en Butler, *op. cit.*, 236-238, Leach, *op. cit.*, 272-273 en D. Boothroyd, *Politico's guide to the history of British political parties*, Londen, 2003, 248-249.

54 Dickson, 'When rejects', in: *Political quarterly*, 272-273, Leach, *op. cit.*, 243-248 en 272-273 en J. Brand, 'Faction as its own reward: groups in the British parliament. 1945-1986', in: *Parliamentary affairs*, 42 (1989), 2 (april), 148-164; 150.

55 Leach, *op. cit.*, 272-273. Voor meer informatie over de Noord-Ierse partijen: Boothroyd, *op. cit.*, 329-332.

56 Leach, *op. cit.*, 250-255 en 273-274.

onder de naam Alliance 25,4 procent van de stemmen, maar wist slechts in 23 districten de meeste stemmen te vergaren. Labour, dat slechts 2,2 procent meer kiezers achter zich kreeg, mocht 209 Lagerhuiszetels gaan bezetten. In 1987 voltrok zich een soortgelijk scenario: de lijstcombinatie leverde zelfs nog één van haar 23 zetels in. In 1988 fuseerden de Liberals en de SDP tot de Liberal Democrats, al was er nog een kleine groep SDP-ers die zich daarbij weigerde neer te leggen en tot 1990 aan verkiezingen meedeed⁵⁷. Het falen van de SDP om in 1981 het tweepartijstelsel te doorbreken ondanks de gunstigst denkbare omstandigheden – populaire en bekende politici, ruimte tussen de twee polariserende partijen, veel media-aandacht – zal latere dissidente politici die hoopten op een zelfde doorbraak aan het denken hebben gezet⁵⁸.

Sinds het ontstaan van de SDP is het rustig in het Lagerhuis op het gebied van fractie-splitsingen. Labour ontdeed zich na het verkiezingsdebacle van 1983 van zijn scherpste socialistische trekjes. In 1991 leidde dit tot de afsplitsing van twee linkse fractieleden. Sinds het premierschap van Blair kwamen vijf sociaal-democraten om uiteenlopende redenen buiten de fractie te staan. Daartegenover stonden vier Conservatieven die zich bij de sociaal-democraten in het Lagerhuis voegden. Het opschuiven van Labour naar het centrum van het politieke spectrum zal hun overstap vergemakkelijkt hebben. De Liberal Democrats oefenden ook aantrekkingskracht uit op gematigde Conservatieven: twee Tories maakten de overstap in de jaren negentig⁵⁹.

2.6 Hernieuwde deelname dissidenten aan Lagerhuisverkiezingen

Sinds 1945 zijn er 92 parlementariërs geweest die uit de fractie zijn gestapt of gezet en die hetzij als onafhankelijk lid, hetzij als lid van een andere fractie in het Lagerhuis hun werkzaamheden hebben voortgezet. Dat is 3,3 procent van het totaal aantal Lagerhuisleden in de jaren 1945-2005⁶⁰. Van deze 92 parlementariërs stonden er 65 kandidaat bij de Lagerhuisverkiezingen die direct volgden op hun uittreden uit de fractie (70,7 procent; zie tabel 2.4). Twaalf van hen stonden kandidaat als 'Independent', Independent Labour of Independent Conservative. Daarnaast stelden vier dissidenten zich kandidaat namens een door henzelf opgerichte of een al bestaande partij (maar niet de SDP). Het grootste gedeelte van de dissidenten die opnieuw aan de verkiezingen deelnamen, bestond echter uit de parlementariërs die in 1983 uitkwamen voor de SDP (bijna de helft). Van de 65 fractieverlaters die zich weer kandidaat stelden, slaagden er 21 in opnieuw in het parlement terecht te komen, een percentage van 22,8 procent van het totaal aantal fractieverlaters. Dertien van deze 21 waren kandidaat namens één van de gevestigde

57 Butler en Butler, *op. cit.*, 238.

58 *Ibidem*, 276 en S. Richards, 'Crossing the floor is a chancy affair. Most dissidents – Tory and Labour – have found that staying put ultimately works to greater advantage', in: *New statesman*, 125 (1996), 4306 (18 oktober), 8-9.

59 Zie: www.election.demon.co.uk/strengths.html

60 In de periode juli 1945 - mei 2005 hebben naar schatting circa 2.800 personen zitting gehad in het Lagerhuis; e-mail M. Ringer, House of Commons Information Office, 7 juni 2005.

partijen, vier wonnen een zetel namens de SDP en vier werden hetzij als onafhankelijk parlementariër gekozen, hetzij namens een nieuwe partij (hoewel dat onderscheid niet altijd eenvoudig is te maken)⁶¹.

De journalist Richards lijkt dan ook tot op zekere hoogte gelijk te hebben met de opmerking dat ‘one of the lessons arising from defections is that crossing the floor tends to bring short-term fame and long-term obscurity’⁶². Het mag dan zo zijn dat dissidenten doorgaans weinig succesvol zijn bij de eerstvolgende verkiezingen, zij hebben vaak wel zoveel naamsbekendheid in hun district dat ze op een aanzienlijk deel van de stemmen mogen rekenen – met alle gevolgen van dien voor hun oorspronkelijke partij. Bij de verkiezingen van 1983, toen de van Labour afgescheiden SDP aan de verkiezingen meedeed met 26 ex-Labour parlementariërs (en een ex-Tory), kostte dit Labour veel zetels. Districten die altijd als ‘save-seats’ voor de sociaal-democraten hadden gegolden, gingen nu door de concurrentie op de linkerflank naar de Conservatieven, die mede daardoor een daverende overwinning behaalden.

Tabel 2.4 *Hernieuwde deelname dissidenten aan Lagerhuisverkiezingen, 1945-2005*

| | aantal | percentage |
|----------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------|
| Aantal fractieverlaters, 1945-2005 | 92 | 3,3 van totaal aantal parlementariërs |
| Aantal fractieverlaters kandidaat bij eerstvolgende parlementsverkiezingen | 65 | 70,7 van totaal aantal fractieverlaters |
| Aantal fractieverlaters herkozen bij eerstvolgende parlementsverkiezingen | 21 | 22,8 van totaal aantal fractieverlaters |

Bron: F.W.S. Craig, *British parliamentary election results, 1918-1949 en 1950-1973*, Chichester, 1983, www.election.demon.co.uk/election.html en e-mail van M. Ringer, House of Commons Information Office.

2.7 Conclusie

Parlementariërs in het Britse Lagerhuis zijn gebonden aan hun fractie. Uit de fractiereglementen van Labour en – zij het in mindere mate – die van de Liberal Democrats wordt duidelijk dat de afgevaardigden niet zonder overleg met hun frontbench mogen opereren in het Lagerhuis. Hetzelfde geldt voor Conservatieve parlementariërs. De greep van de fractieleiding op haar parlementariërs lijkt echter het sterkst te zijn bij de sociaal-democraten. Sommige commentatoren plaatsen vraagtekens bij deze sterke fractiediscipline, die zij als een inbreuk op het vrije mandaat beschouwen. Anderen wijzen daarentegen op de essentiële rol die partijen spelen bij de verkiezing van de Lagerhuisleden en achten het daarom meer vanzelfsprekend dat afgevaardigden de partijlijn volgen. Ondanks het feit dat formeel gezien de Lagerhuiszetels toevallen aan

61 Voor het berekenen van deze cijfers is gebruik gemaakt van: F.W.S. Craig, *British parliamentary election results, 1918-1949 en 1950-1973*, Chichester, 1983 en de website: www.election.demon.co.uk/election.html.

62 Richards, ‘Crossing the floor’, in: *New statesman*, 8-9.

de afgevaardigden en niet aan de partijen, concludeert de politicoloog Cowley: 'Today it is impossible to be elected to Parliament without a ticket to ride, and it is the political parties who publish, print and sell the tickets'⁶³.

Op grond van de beschikbare gegevens is het niet eenvoudig een rechtstreeks verband vast te stellen tussen dissident stemgedrag en fractiesplittingsen. Grosso modo is de sterke toename van afwijkend stemgedrag sinds de jaren zeventig gepaard gegaan met een groeiend aantal parlementariërs die hun fractie – al dan niet gedwongen – hebben verlaten. Afwijken van de fractie leidt echter niet per definitie tot roeyement, al komt het wel voor. Labour heeft verreweg het meest te maken gehad met fractieverlaters, terwijl het aantal leden dat de Conservatieve partij de rug toekeert relatief laag is. De politicoloog Leach wijst in dit verband op het pragmatische karakter van de Conservatieven en geeft aan dat 'an essentially pragmatic party may pose fewer problems of conscience for its members than an ideological party which demands adherence to specific articles of party faith and associated party programmes', hetgeen zich onder meer uit in een geringer aantal fractieverlaters. Daarnaast zal ook het enorme succes van de partij ertoe hebben bijgedragen dat zo weinig afgevaardigden de partij hebben verlaten voor een onzeker bestaan in de marge van het politieke bedrijf. Mede daarom waren er nauwelijks Conservatieven die naar de SDP overstapten vanaf 1981, ondanks het feit dat de wat progressievere Tories moeite hadden met het beleid van de wel 'ideologische' Thatcher⁶⁴. Het aandeel van Labour-parlementariërs in het totale aantal Lagerhuisleden dat sinds 1945 naar een andere fractie overstapte of als onafhankelijke verderging, valt ook door de uitzonderlijke splitsing van 1981 bijzonder hoog uit.

De meeste Lagerhuisleden die buiten hun oorspronkelijke fractie terecht zijn gekomen namen deel aan de eerstvolgende verkiezingen, maar slechts zo'n dertig procent van hen slaagde er daadwerkelijk in opnieuw tot het Lagerhuis door te dringen. Het bleek daarbij moeilijk – doch niet geheel onmogelijk – om zonder de steun van één van de gevestigde partijen als onafhankelijke kandidaat of als kandidaat namens een nieuwe partij opnieuw in een district te zegevieren – enigszins in tegenstelling tot wat zou mogen worden verwacht in dit kiesstelsel.

63 Ph. Cowley, "Crossing the floor": representative theory and practice in Britain', in: *Public law*, (1996), 214-224.

64 Leach, *op.cit.*, 28-29 (citaat) en 41.

3 DUITSLAND

3.1 Partijstelsel

Het partijstelsel in de Bondsrepubliek is geleidelijk uitgekristalliseerd in zijn huidige vorm. Telde de in 1949 gekozen Bondsdag nog tien partijen, in de jaren vijftig slonk dit aantal tot drie of vier: de Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), de Christlich Demokratische Union (CDU), die steeds één fractie vormde met de Beierse Christlich Soziale Union (CSU), en de veel kleinere liberale Freie Demokratische Partei (FDP)⁶⁵. CDU en CSU waren er in geslaagd om kleinere partijen ter rechterzijde als het ware op te slokken. Zodoende kennen zij naast christen-democraten in engere zin ook veel aanhangers die men eerder conservatief of liberaal zou noemen⁶⁶. In de jaren tachtig drong voor het eerst een nieuwe partij in de Bondsdag door, Die Grünen⁶⁷. In de jaren negentig kwam daar de Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) bij, de opvolger van de Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) – de communistische partij van Oost-Duitsland, dat sinds 1990 met West-Duitsland herenigd was. Bij de verkiezingen van 2002 bleef de PDS net onder de kiesdrempel, maar wist wel twee leden via districten in de Bondsdag te kiezen die daar als ‘onafhankelijken’ zitting hadden. De partij had dus geen eigen fractie met daarbij behorende rechten en vergoedingen. Bij de vervroegde verkiezingen van september 2005 hoopte de partij op een beter resultaat door zich (in juli 2005) om te dopen tot Die Linkspartei.PDS (kortweg: Die Linke) en op haar kandidatenlijsten leden van de Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit (WASG) – een linkse afsplitsing van de SPD – te plaatsen. De hoop ging in vervulling: 54 kandidaten werden in de Bondsdag gekozen en vormden daar een fractie onder de naam Die Linke (zie tabel 3.1). In 2007 zouden Die Linkspartei.PDS en WASG ook formeel moeten fuseren.

Men zou sinds 2005 dan ook van een vijfpartijstelsel kunnen spreken, waarbij twee blokken tegenover elkaar staan: aan de ene kant de CDU/CSU en de FDP (die van 1982 tot 1998 samen regeerden), aan de andere kant de SPD en Die Grünen (die van 1998 tot 2005 samen regeerden) en de nieuwe linkse partij Die Linke⁶⁸. Het linkse blok is echter niet erg homogeen. De SPD wijst vooral nog op federaal niveau samenwerking met de in haar ogen te extreme Die Linke principieel af en verkoos derhalve na de verkiezingen in 2005 een ‘grote coalitie’ met CDU/CSU boven een linkse coalitie. Het partijstelsel lijkt eendimensionaal – analyse van verkiezingsprogramma’s bijvoorbeeld laat

65 W. Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 2000 (vijfde druk), 142; zie ook R. Hoffmann, *Geschichte der deutschen Parteien: von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart*, München, 1993, 189–290.

66 Rudzio, *op.cit.*, 156–159; Hoffmann, *op.cit.*, 205–215.

67 Sinds de fusie met de Oost-Duitse *Bündnis 90* heet de partij formeel: *Bündnis 90/Die Grünen*.

68 Zie ook E. Kolinsky, ‘Das Parteiensystem der Bundesrepublik. Forschungsthemen und Entwicklungslinien’, in: O. Niedermayer en R. Stöss, red., *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen, 1993, 35–56.

een duidelijke ordening zien van links naar rechts: Die Linke, Die Grünen, SPD, FDP en CDU/CSU⁶⁹. Niettemin zijn er andere dimensies latent aanwezig: postmaterialisme bij Die Grünen en een levensbeschouwelijke (religieuze) scheidslijn tussen enerzijds CDU/CSU en anderzijds FDP, SPD, Die Grünen en Die Linke⁷⁰.

Tabel 3.1 Zetelverdeling in de Bondsdag, 2005

| partij | % | zetels |
|-----------------------------------------------|-------|--------|
| Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) | 34,2 | 222 |
| Christlich Demokratische Union (CDU) | 27,8 | 180 |
| Christlich Soziale Union (CSU) | 7,4 | 46 |
| Freie Demokratische Partei (FDP) | 9,8 | 61 |
| Die Linke | 8,7 | 54 |
| Die Grünen | 8,1 | 51 |
| overigen | 4,0 | 0 |
| totaal | 100,0 | 614 |

Bron: [www. http://www.bundestag.de/wahl2005/index.html](http://www.bundestag.de/wahl2005/index.html), 20 januari 2006.

3.2 Wet- en regelgeving

Anders dan in de meeste landen kent de Bondsrepubliek vrij uitgebreide wetgeving met betrekking tot politieke partijen en fracties.

3.2.1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

Artikel 21 paragraaf 1 van de Duitse grondwet verklaart: 'Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit'⁷¹. Daarmee worden de politieke partijen erkend als wezenlijk onderdeel van de Duitse democratische rechtsstaat. De grondwet verstrekt de leden van de Bondsdag in artikel 38 een vrij mandaat in het parlement; zij zijn 'Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen'⁷².

Tussen artikel 21 en artikel 38 bestaat in de praktijk een zekere spanning. Het eerste artikel dicht de politieke partijen immers een cruciale rol toe in het politieke proces, terwijl artikel 38 de onafhankelijkheid van de afgevaardigden (die zich politiek gebonden

69 I. Budge en J. Bara, 'Manifesto-based research: a critical review', in: I. Budge e.a., red., *Mapping policy preferences. Estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*, Oxford, 2001; 54-55.

70 Rudzio, *op.cit.*, 206-216.

71 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002, artikel 21.1.

72 Grundgesetz, artikel 38.1.

hebben aan de partijen) onderstreept⁷³. De jurist Badura stelt in dit verband: 'Das Grundgesetz statuiert und garantiert die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit des Abgeordnetenmandats, ignoriert aber nicht, dass die politische Willensbildung unter massgeblicher Mitwirkung der Parteien erfolgt'⁷⁴.

3.2.2 Parteiengesetz

In de Wet op de politieke partijen (Parteiengesetz) worden de in de grondwet opgetekende bepalingen nader uitgewerkt. Zo worden de partijen onder meer geacht de kiezers bij de staatsorganen te betrekken, invloed uit te oefenen op de politieke ontwikkelingen in parlement en regering, en hun doelstellingen in een politiek program te formuleren⁷⁵. Ook stelt de wet eisen aan de interne partijdemocratie.

3.2.3 Bundeswahlgesetz

De Bondsrepubliek Duitsland kent een gemengd kiesstelsel waarbij elke burger twee stemmen kan uitbrengen: één op een kandidaat in zijn/haar district (Wahlkreis) en één op een (regionale) partijlijst (Landesliste). De tweede stem is bepalend voor de zetelverdeling in de Bondsdag. Het kan voorkomen dat een partij in één van de deelstaten meer districtszetels (Direktmandate) behaalt dan waarop zij op basis van de op de Landeslisten uitgebrachte stemmen recht heeft. Deze zogeheten overschotzetels (Überhangmandate) mag een partij toch bezetten en worden dan dus opgeteld bij de via de Landeslisten verkregen zetels. Het totaal aantal Bondsdagleden kan zodoende per verkiezing wisselen. Voor de verkiezingen in 2005 bedroeg het aantal formeel minimaal 598, waarvan de helft direct in de Wahlkreise zou worden verkozen. De politieke partijen die bij de Bondsdagverkiezingen op nationaal niveau tenminste vijf procent van de stemmen op hun partijlijsten uitgebracht zien, treden toe tot de Bondsdag. Districts-afgevaardigden treden per definitie toe tot het parlement, ook wanneer hun partij de kiesdrempel niet haalt. Wanneer een partij ten minste drie districtszetels behaalt, gaan

73 Zie ook: Th. Saalfeld, 'Bureaucratisation, coordination and competition: parliamentary party groups in the German Bundestag', in: K. Heidar en R. Koole, red., *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*, Londen/New York, 2000, 23-38, 25 en J. Kürschner, *Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten*, Berlijn, 1984, 70-72.

74 P. Badura, 'Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordneten-gesetzen in Bund und Ländern', in: H.-P. Schneider en W. Zeh, red., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlijn/New York, 1989, 489-421, 490.

75 Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz). In der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2002 (enthält die Änderungen des Parteiengesetzes zum 1. Januar 2003), paragraaf 1 en 10.

ook de op de partijlijst uitgebrachte stemmen weer meetellen: zo kan een partij zonder de kiesdrempel te halen toch in de Bondsdag komen⁷⁶.

3.2.4 Abgeordnetengesetz

In de Wet op de afgevaardigden (Abgeordnetengesetz) worden de rechten en plichten van de parlementsleden beschreven, onder meer met betrekking tot financiële zaken, geheimhoudingsplicht en onverenigbaarheid van functies. Verder bepaalt deze wet in algemene zin dat de leden van de Bondsdag zich tot een fractie kunnen aansluiten en geeft een nadere omschrijving van de rechtspositie en de taken van de fractie. De fracties zijn 'rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag.' Zij kunnen 'klagen und verklagt werden', maar maken geen deel uit van het openbaar bestuur ('öffentliche Verwaltung'). Ze hebben de taak mee te werken aan de 'Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages.' In de Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages worden de werkwijze en het functioneren van de fractie nader omschreven. De wet verplicht de fracties een fractiereglement (Geschäftsordnung) op te stellen⁷⁷.

3.2.5 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages

In het reglement van de Bondsdag (Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages) staan niet de individuele parlementariërs maar de fracties centraal⁷⁸. Na de Bondsdagverkiezingen van 2005 gold formeel een minimum van dertig parlementsleden (vijf procent van het aantal Bondsdagleden) voor de vorming van een fractie. Groepen parlementariërs die niet aan dit getalsmatige criterium voldoen, kunnen door een meerderheidsbeslissing van de Bondsdag als Gruppe erkend worden. Deze verbanden krijgen in de praktijk nagenoeg dezelfde rechten als fracties⁷⁹. De afvaardiging van de PDS was

76 Zie: P. Lucardie en G. Voerman, *Portaal tot het parlement. Kandidaatstelling binnen politieke partijen in acht Westerse landen*, Den Haag, 2004, 19. Zie ook: Bundeswahlgesetz (BWG). In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 25. November 2003, artikel 1 en J.A. van Schagen, *Electoral systems and representative government*, Nijmegen, 2000, 29-31.

77 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, (Abgeordnetengesetz), Berlin, 2002, paragraaf 45-50.

78 J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Zwolle, 1994, 104.

79 Geschäftsordnung DB, paragraaf 10-13 en 76 en Saalfeld, 'Bureaucratisation', in: Heidar en Koole, *Parliamentary party groups*, 26.

met haar twee districtszetels na de Bondsdagverkiezingen van 2002 te klein om voor de fractie- of groepenstatus in aanmerking te komen⁸⁰.

Bondsdagafgevaardigden kunnen zogeheten kleine Anfragen – dat wil zeggen een reeks vragen over een bepaald onderwerp die schriftelijk beantwoord worden door de regering – en grosse Anfragen – interpellaties over doorgaans politiek belangwekkende thema's – indienen in het parlement, wanneer zij worden gesteund door ten minste dertig parlementariërs – formeel vijf procent van het aantal Bondsdagafgevaardigden. Dit beperkt dus de parlementaire werkzaamheid van de fractieloze afgevaardigden. Zij kunnen net als alle andere afgevaardigden wel zonder meer wekelijks twee korte mondelinge of schriftelijke vragen stellen aan de regering. Deze vragen worden hetzij schriftelijk, hetzij tijdens het wekelijkse vragenuur met het kabinet beantwoord⁸¹.

Het Bondsdagreglement benadrukt in navolging van de grondwet nogmaals dat ieder parlamentslid zijn of haar overtuiging en geweten dient te volgen. Desalniettemin draagt dit reglement in de praktijk eraan bij dat de fracties en niet de individuele parlementariërs in de Bondsdag als de centrale actoren kunnen worden beschouwd⁸².

3.3 Fractiereglementen

Zoals reeds vermeld bepaalt de Wet op de afgevaardigden dat iedere fractie in de Duitse Bondsdag verplicht is een fractiereglement op te stellen. Hieronder zullen de reglementen van de Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Christlich Demokratische Union (CDU)/Christlich Soziale Union (CSU), Bündnis 90/Die Grünen en Freie Demokratische Partei (FDP) achtereenvolgens besproken worden⁸³.

3.3.1 Sozialdemokratische Partei Deutschlands

De SPD regelt de gang van zaken binnen haar parlementaire fractie in de Geschäftsordnung der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag.

80 S.S. Schüttemeyer, 'Fraktionen und ihre Parteien in der Bundesrepublik Deutschland', in: L. Helms, red., *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen, 1999, 39-66; 42-43. De PDS bleef bij de verkiezingen van 2002 onder de kiesdrempel. Omdat in de Wahlkreise veroverde zetels per definitie bezet kunnen worden, traden de twee democratisch socialistische die zo'n zetel in Berlijn veroverd hadden, wel als formeel onafhankelijke afgevaardigden toe tot het parlement.

81 Geschäftsordnung DB, paragraaf 75-76, 100-106 en Anlage 4; P. Schindler, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1949 bis 1999*, band II, Baden-Baden, 1999, 2638; en Van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten Generaal*, 258-261.

82 Geschäftsordnung DB, paragraaf 13.1. Zie ook: Saalfeld, 'Bureaucratisation', in: Heidar en Koole, *Parliamentary party groups*, 26-27.

83 De twee Bondsdagleden die de PDS tussen 2002 en 2005 telde hadden geen formele Geschäftsordnung; de nieuwe fractie van Die Linke stelde in oktober 2005 wel een Geschäftsordnung vast, maar deze valt buiten het tijdsbestek van ons onderzoek.

De SPD-afgevaardigden zijn verplicht aan de zittingen en de werkzaamheden van de fractie en van de Bondsdag deel te nemen. Kleine Anfragen en grosse Anfragen van individuele fractieleden moeten worden voorgelegd aan de desbetreffende fractiewerkgroep en aan het fractiebestuur. Wanneer het laatstgenoemde orgaan een bepaald initiatief afwijst, dan is het aan de fractievergadering om hierover een definitieve beslissing te nemen. Dezelfde procedure geldt voor voorstellen die worden gedaan in samenwerking met leden van andere fracties. Mondelinge vragen dienen via de parlementarische Geschäftsführung (fractiesecretariaat) te worden ingediend. De fractie wijst op voordracht van het fractiebestuur de kandidaten aan voor de parlementaire commissies en de bestuursorganen van de Bondsdag. Zij bepaalt ook welke leden namens de fractie het woord voeren in de Bondsdag⁸⁴. 'Darüber hinausgehende Redebeiträge müssen auf begründete Ausnahmen beschränkt bleiben.' Voor het afgeven van dergelijke verklaringen dient bovendien met het fractiebestuur te worden overlegd⁸⁵.

In een bijlage bij het fractiereglement verklaart de fractie dat zij na de besluitvorming in de fractievergadering 'die so getroffenen Entscheidungen im Bundestag geschlossen vertritt'. Daarbij dient de fractie in het parlement en de publiciteit aandacht te schenken aan eventuele minderheidsstandpunten binnen haar gelederen. Het doen van voorstellen in de Bondsdag die niet in de fractie aan de orde zijn gesteld, wordt nadrukkelijk als een inbreuk op de 'Fraktionssolidarität' beschouwd⁸⁶.

Evaluatie

De werkwijze van de SPD-fractie zoals die is vastgelegd in het fractiereglement oogt nogal hiërarchisch. Afgezien van mondelinge vragen dienen de sociaal-democratische afgevaardigden het gebruik van de parlementaire instrumenten voor te leggen aan hogere organen (in de regel de fractiewerkgroep en/of de fractieleiding en in uitzonderingsgevallen de fractievergadering). Het fractiereglement benadrukt verder dat de sociaal-democratische politiek en slagkracht ermee gediend is wanneer de fractie als eenheid optreedt in de Bondsdag. Daaraan voegt het echter toe: 'die Legitimität von abweichendem Stimmverhalten im Bundestag in Gewissensfragen bleibt davon unberührt'⁸⁷. In feite wordt met deze uitspraak het grondwettelijke recht van elke afgevaardigde om naar eigen inzicht te stemmen beperkt tot gewetenskwesties. Over middelen of sancties om de gewenste uniformiteit af te dwingen rept het fractiereglement niet; anders dan bij de andere partijen die hier worden behandeld, kent het geen bepaling die voorziet in een eventuele verwijdering van een fractielid uit de fractie.

84 Geschäftsordnung der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag. (In der Fassung vom 3. Juni 1997), paragraaf 3, 5-7.

85 Geschäftsordnung der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag. (In der Fassung vom 3. Juni 1997). Anlage: Beschluss zum Selbstverständnis der Fraktion vom 23. 6. 1981 (in der Fassung vom 19. 5. 1992).

86 *Ibidem*.

87 *Ibidem*.

3.3.2 Christlich-Demokratische Union/Christlich Soziale Union in Bayern

De Arbeitsordnung van de gezamenlijke fractie van de partijen CDU en CSU regelt de werkwijze van deze fractie. Daarnaast bestaat er nog een overeenkomst waarin de verhoudingen tussen beide partijen in de Bondsdag zijn beschreven.

De afgevaardigden van CDU/CSU zijn verplicht aan de zittingen van het fractiebestuur en van de Bondsdag deel te nemen. Wanneer de christen-democratische fractieleden in de Bondsdag gebruik willen maken van het vragen- of interpellatierecht of moties willen indienen – al dan niet met leden van andere fracties –, dan dienen zij dit voor te leggen aan de relevante werkgroep en/of het fractiebestuur. Gaan deze akkoord, dan wordt het voorstel in de Bondsdag ingediend; zo niet, dan buigt de fractievergadering zich er desgewenst over. Alleen voor mondelinge vragen van individuele CDU/CSU-parlementariërs of korte, schriftelijke vragen aan de regering is geen toestemming nodig; deze kunnen via het secretariaat worden ingediend⁸⁸.

Wat betreft de ruimte voor afwijkend stemgedrag van individuele fractieleden stelt het fractiereglement expliciet: 'in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gibt es keinen Fraktionszwang. Die Abstimmung ist frei'. Wel zijn de leden wanneer zij in belangrijke kwesties voornemens zijn anders dan de fractie te stemmen verplicht de voorzitter, het secretariaat of de fractievergadering daarvan tijdig op de hoogte te stellen⁸⁹. In de samenwerkingsovereenkomst tussen de CDU- en CSU- afgevaardigden is verder opgenomen dat de CSU-ers desgewenst van het meerderheidsstandpunt van de fractie mogen afwijken⁹⁰.

Anders dan bij de SPD hebben de christen-democratische parlementariërs wel de mogelijkheid een lid uit hun midden te verwijderen. Hiervoor is een meerderheid van tweederde van alle fractieleden nodig. De reglementen geven geen redenen aan op basis waarvan iemand uit de fractie gezet kan worden⁹¹.

Evaluatie

Het fractiereglement van de CDU/CSU reguleert de modus operandi van de christen-democratische fractie op even hiërarchische wijze als dat van de SPD. Het gebruik van vrijwel alle middelen uit het parlementaire repertoire dient door de parlementsliden van CDU/CSU te worden voorgelegd aan de fractiewerkgroepen en het fractiebestuur. De christen-democraten leggen daarentegen wel minder de nadruk op eensgezind optreden van de fractie in de Bondsdag dan de sociaal-democraten. Ook is hun fractiereglement bepaald ruimhartiger in de erkenning van het vrije mandaat van het fractielid. Dit hangt wellicht mede samen met het feit dat het reglement geldt voor de fracties

88 Arbeitsordnung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion der 15. Wahlperiode, 2002, paragraaf 4, 18.1 en 20.

89 *Ibidem*, paragraaf 17.1.

90 Vereinbarung über die Fortführung der Fraktionsgemeinschaft zwischen CDU und CSU für die 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, 2002, artikel 10.

91 Arbeitsordnung CDU/CSU, paragraaf 15.

van twee verschillende, zij het nauw verbonden, politieke partijen. Paradoxaal genoeg kent het reglement van de CDU/CSU – anders dan dat van de SPD – echter wèl de mogelijkheid om een lid van de fractie uit te sluiten.

3.3.3 Bündnis 90/Die Grünen

De partij Bündnis 90/Die Grünen heeft de regels met betrekking tot haar Bondsdag-fractie vastgelegd in de Geschäftsordnung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag.

Ieder lid van de fractie van Die Grünen is verplicht aan de werkzaamheden van de fractie en van de Bondsdag deel te nemen. Op voorstel van de werkgroepen wijst de fractie de sprekers in de Bondsdag aan. De leden moeten moties en interpellaties eerst ter goedkeuring voorleggen aan de desbetreffende werkgroep, waarna de fractie er ten slotte een besluit over neemt. Over moties en amendementen die in samenwerking met andere fracties worden ingediend, beslist de fractie eveneens. Kleine Anfragen kunnen door de werkgroepen zelf ingediend worden ‘wenn der Geschäftsführende Fraktionsvorstand nicht widerspricht’. Voor schriftelijke en mondelinge vragen hebben de fractieleden geen toestemming nodig. Wanneer zij namens de fractie in de publiciteit treden, moet dit bij het fractiebestuur worden gemeld⁹².

Het fractiereglement van Die Grünen stelt met zoveel woorden ‘dass Abstimmungen frei sind’. Indien fractieleden bij stemmingen in het parlement een ander standpunt dan de fractie willen innemen, zijn zij verplicht dat tijdig kenbaar te maken aan het fractiebestuur, -secretariaat of de fractievergadering. Het fractielid heeft verder expliciet het recht om na stemmingen hierover zijn mening te geven⁹³. De fractievergadering kan een lid met een driekwart-meerderheid uit de fractie zetten wanneer deze ‘gegen die von der Fraktion beschlossene Politik in erheblichem und schwerwiegendem Umfang verstossen hat’⁹⁴.

Evaluatie

Overeenkomstig het direct-democratische karakter van de partijorganisatie van Die Grünen speelt het fractiebestuur in de groene fractie vergeleken bij de SPD en CDU/CSU een meer bescheiden rol. Het zwaartepunt ligt bij de fractievergadering: dit orgaan beslist zonder tussenkomst van het bestuur over een groot deel van de parlementaire activiteiten van haar leden. Symbolisch voor de minder sterke autonome positie van het fractiebestuur is de bepaling dat het bestuur binnen drie dagen nadat het heeft vergaderd, een besluitenlijst aan de leden moet doen toekomen. Wanneer een kwart van

92 Geschäftsordnung Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, 2002, paragraaf 5.1.a, c, 6.2, 16.1, 16.2 (citaat), 16.3 en 13.3.

93 *Ibidem*, paragraaf 3.k. (citaat) en 15.

94 *Ibidem*, paragraaf 5.k.

de leden zich verzet tegen een bepaald besluit, dient de kwestie op de agenda te worden geplaatst van de eerstvolgende fractievergadering⁹⁵.

Afwijkend stemgedrag is in het reglement van Die Grünen toegestaan, zij het dat deze vrijheid wat terloops is geformuleerd. Gezien het feit dat leden uitgesloten kunnen worden wanneer zij op substantiële wijze handelen in strijd met de koers van de fractie, lijkt deze vrijheid toch ook haar grenzen te kennen.

3.3.4 Freie Demokratische Partei

De FDP heeft haar fractiereglement neergelegd in de Geschäftsordnung der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag.

De fractieleden van de FDP zijn verplicht aan de zittingen van de fractie van de Bondsdag deel te nemen. Wanneer fractieleden een wetsvoorstel willen indienen, moet het fractiebestuur daarvan op de hoogte gebracht worden. Vragen voor het vragenuur en korte schriftelijke vragen kunnen individuele leden ter kennisgeving bij het fractiesecretariaat inleveren, die de vragen doorgeleidt⁹⁶.

De eerste paragraaf van het fractiereglement herhaalt de grondwettelijke verklaring dat de leden van de Bondsdag ongebonden zijn. 'Die Mitglieder der Fraktion sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.' Zij moeten wel de fractievoorzitter of een medebestuurder op de hoogte brengen wanneer zij in belangrijke kwesties van plan zijn anders dan de fractie te stemmen. De fractie kan een lid het fractielidmaatschap ontnemen, maar dit alleen om (niet nader gespecificeerde) 'belangrijke redenen' ('nur aus wichtigem Grund'). Het voorstel tot uitsluiting van een lid dient te worden ondersteund door een kwart van de fractieleden; voor een besluit is een tweederde meerderheid nodig⁹⁷.

Evaluatie

Het reglement van de FDP-fractie biedt aan de liberale leden meer ruimte dan die van de SPD en de CDU/CSU. Alleen in het geval dat een individuele afgevaardigde een wetsvoorstel wenst in te dienen, schrijft het reglement expliciet voor dat dit eerst aan het fractiebestuur moet worden voorgelegd, waarbij het overigens niet zegt dat het bestuur dit voorstel kan afwijzen. Daarnaast herhaalt het reglement vrijwel letterlijk de constitutionele formulering van het vrije mandaat van de volksvertegenwoordiger. Evenals bij de CDU/CSU en Die Grünen kunnen ook de liberale parlementariërs een fractiegenoot uit de fractie zetten.

95 *Ibidem*, paragraaf 8.4.

96 Geschäftsordnung der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag. Beschlossen am 12.

November 1991. Zuletzt geändert durch Fraktionsbeschluss vom 2.12.2002, paragraaf 1 en 4.

97 *Ibidem*, paragraaf 1.6 en 16.

3.3.5 Conclusie

De Wet op de afgevaardigden schrijft de fracties voor dat zij fractiereglementen dienen op te stellen. Deze reglementen zijn in belangrijke mate gebaseerd op de Geschäftsordnung van de Bondsdag, waarin de belangrijkste bepalingen aangaande het functioneren van de parlamentsfracties zijn opgenomen. Zo bepaalt de Geschäftsordnung dat kleine en grosse Anfragen, het indienen van moties, wetsontwerpen en dergelijke door ten minste vijf procent van de Bondsdagleden ondersteund dienen te worden. Het zijn juist deze activiteiten die in de meeste fractiereglementen onder de controle van het fractiebestuur zijn gebracht. Aan het in de Geschäftsordnung vastgelegde recht van de individuele afgevaardigden om korte mondelinge en schriftelijke vragen aan de regering te stellen is niet getornd. Ook bevestigen de fracties in hun reglementen het recht van het individuele lid om naar eigen geweten in het parlement te stemmen, al leggen FDP en CDU/CSU dat op overtuigender wijze vast dan de SPD en Die Grünen, die hiervan meer en passant gewag maken. De verschillende fracties stemmen echter weer met elkaar overeen in het reglementaire voorschrift dat afwijkend stemgedrag van tevoren moet worden medegedeeld aan het fractiebestuur.

Ondanks deze uniformiteit onderscheiden de reglementen van de verschillende partijen zich toch ook in enkele opzichten van elkaar. Al met al zijn de grote fracties van de massapartijen SPD en de CDU/CSU veel hiërarchischer gestructureerd dan die van de veel kleinere Die Grünen en de FDP. 'Zowel voor de SPD-fractie als voor die van de CDU/CSU geldt dat het fractiebestuur in principe alle voorstellen vanuit de verschillende gremia van de fractie inhoudelijk toetst alvorens ze aan de fractievergadering worden voorgelegd'⁹⁸. De rol van het fractiebestuur is bij Die Grünen geringer; in lijn met het door de partij aangehangen beginsel van de Basisdemokratie neemt in hun fractiereglement de fractievergadering een spilpositie in. Ook de FDP heeft voor het fractiebestuur een minder prominente rol weggelegd dan de sociaal- en christendemocraten. Daarbij is het verder opvallend dat de liberalen formeel gezien het individuele fractielid de meeste speelruimte hebben gegarandeerd door de royale erkenning van het vrije mandaat.

3.4 Afwijkend stemgedrag in de Bondsdag

Uit de fractiereglementen blijkt dat de fracties hun parlementariërs zoveel mogelijk in de hand wensen te houden: al zijn de afgevaardigden volgens de grondwet vrij, in hun optreden in de Bondsdag zijn ze veelal afhankelijk van de fractie. Afwijkend stemgedrag dient dan ook van tevoren te worden gemeld. De mate waarin er binnen een fractie afwijkend gestemd wordt, zegt iets over de eenheid in een fractie.

Fractiediscipline in de Bondsdag is vrij grondig onderzocht, met name door de politoloog Saalfeld, die de hoofdelijke stemmingen (namentliche Abstimmungen) in de

⁹⁸ Van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten Generaal*, 107.

Bondsdag vanaf 1949 tot 1990 heeft geanalyseerd⁹⁹. Daarbij berekende hij de zogeheten Rice Index: het verschil tussen het aandeel van de fractiemeerderheid en dat van de minderheid. Bij eenstemmigheid is dit verschil $100\% - 0\% = 100$. Valt een fractie uiteen in twee even grote kampen, dan is het verschil $50\% - 50\% = 0$. Stemonthoudingen worden hier als tegenstem geteld. Afwezigheid wordt niet meegeteld, aangezien moeilijk valt na te gaan of een afgevaardigde uit protest of onwil dan wel onvrijwillig of toevallig afwezig is bij een stemming.

Op deze manier gemeten, bleek de fractiediscipline in de Bondsdag in de jaren vijftig en zestig geleidelijk toe te nemen. Zelfs in de eerste en tweede zittingsperiode (1949-1953 en 1953-1957) was de Rice Index nooit lager dan 80, maar met name de kleinere fracties van FDP, Deutsche Partei en Gesamtdeutsche Block/Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten kwamen daar niet ver boven en stemden dus vrij vaak verdeeld. In 1957 verdwenen de twee laatstgenoemde partijen echter uit de Bondsdag en nam de discipline bij de FDP toe, zodat de Rice Index nu voor alle fracties boven de 90 steeg. Immers, de CDU/CSU en de SPD hadden van het begin af aan weinig verdeeldheid laten zien. De sociaal-democratische fractie stemde vrijwel altijd als één blok: de Index naderde de 100 erg dicht. In de jaren zeventig daalde de Index licht bij de SPD, terwijl die bij de christen-democraten juist verder steeg. De liberalen schommelden enigszins. Vergeleken met Amerikaanse partijen lijkt de fractiediscipline in Duitsland vrij hoog, maar niet hoger dan in Frankrijk, terwijl de Britse partijen nog meer discipline vertonen. De discipline varieert enigszins per beleidsterrein. De CDU en CSU stemden vaker verdeeld over sociaal-economische en binnenlandse politieke kwesties, terwijl de SPD vaker verdeeld was over buitenlandse zaken en in de jaren tachtig ook over milieubeleid. De FDP raakte eveneens verdeeld over veiligheid en andere buitenlandse kwesties. Saalfeld tracht de verschillen in stemgedrag tussen en binnen de fracties te verklaren aan de hand van drie theorieën. In de eerste plaats gaat hij na of sociale homogeniteit en professionalisering de discipline verhogen. Dat bleek inderdaad het geval, maar de effecten waren in het algemeen niet significant. In de tweede plaats onderzocht hij de invloed van normen en waarden via langdurige socialisatie binnen de partij en het bekleden van partijfuncties. Deze factor bleek te verwaarlozen. Ten slotte trachtte hij de invloed van sancties en controlemogelijkheden binnen de fracties te meten. Deze factor bleek sterker dan de vorige twee, al verklaarde hij nog slechts een bescheiden deel (17%) van de waargenomen verschillen. Carrière­mogelijkheden en machtsconcentratie binnen een fractie leidden wel tot een iets hogere discipline.

Uiteindelijk hecht Saalfeld echter meer belang aan factoren als ideologische en partijorganisatorische ontwikkelingen. De SPD was tot ver in de jaren vijftig een 'getto-partij', die zich afzette tegen haar omgeving en dus naar strakke discipline en centralisatie streefde. Solidariteit gold als hoogste waarde, binnen de partij en binnen de fractie. Eind jaren vijftig begonnen de sociaal-democraten zich echter aan te passen aan de Duitse

99 Th. Saalfeld, *Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990)*, Opladen, 1995.

samenleving en zowel hun ideologie als hun organisatiemodel te herzien. De Bondsdagfractie won hierbij aan zelfstandigheid ten opzichte van het voorheen bijna almachtige partijbestuur. Toetreding van grote aantallen linkse studenten en andere jongeren in de jaren zeventig vergrootte de ideologische diversiteit en verminderde de fractiediscipline. In de jaren tachtig kwam daar de concurrentie van Die Grünen bij, vooral op milieugebied. De CDU ontwikkelde zich juist van een losse ‘kiesvereniging’ tot een meer gecentraliseerde en homogene massapartij in de jaren zestig en zeventig, toen zij voor het eerst in de oppositie belandde. Tot op zekere hoogte gold dat ook voor de FDP, die tussen 1966 en 1969 oppositie moest voeren.

Merkwaardig genoeg vermeldt Saalfeld niet of direct gekozen Bondsdagleden vaker afwijkend stemden dan via de regionale partijlijst gekozen leden. Dat deden evenmin de (weinig) andere politicologen die zich met fractiediscipline bezig gehouden hebben¹⁰⁰. Voor zover Saalfeld het heeft onderzocht, vond hij geen opvallende verschillen tussen de twee categorieën¹⁰¹. Hij schrijft dit toe aan het feit dat recentelijk ruim de helft van de Bondsdagkandidaten zowel in districten als via de deelstaatlijst kandideren, terwijl slechts een vijfde uitsluitend in een district kandidaat staat.¹⁰² Bovendien zouden ook direct gekozen Bondsdagleden weinig mogelijkheden hebben om zich persoonlijk sterk te profileren. Dienstbetoon (zoals dat in België genoemd wordt) oftewel hulpverlening aan kiezers die daarom vragen, komt meer voor op het niveau van de deelstaat en wordt dus meer als taak gezien voor leden van de deelstaatarlementen dan voor Bondsdagleden¹⁰³.

3.5. Fractiesplitsingen in de Bondsdag

3.5.1 Dissidenten in de fractie

Wanneer een fractielid regelmatig van de partijlijn afwijkt, kan de fractie zich van hem of haar trachten te ontdoen. Afgezien van de SPD hebben de fracties in de Bondsdag

¹⁰⁰ Zie J. Dittberner, ‘Freies Mandat und politische Geschlossenheit. Widerspruch oder Ergänzung zweier Prinzipien des Parlamentarismus?’, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 34 (2003), nr. 3, 550-564; W.J. Patzelt, ‘Wider das Gerede vom “Fraktionszwang”! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten’, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29 (1998), nr. 2, 323-347; M. Eilfort, ‘Geschlossenheit und gute Figur. Ein Versuch über die Steuerung von Fraktionen’, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 34 (2003), nr. 3, 565-582.

¹⁰¹ E-mail Th. Saalfeld, 14 januari 2005.

¹⁰² *Ibidem*; zie voorts Th. Saalfeld, ‘Germany: stability and strategy in a mixed-member proportional system’, in: M. Gallagher en P. Mitchell, red., *The politics of electoral systems*, Oxford, (nog te verschijnen).

¹⁰³ Th. Saalfeld, ‘Regierung und Fraktion: Was sichert die Gefolgschaft der Parliamentary Party?’, in: S. Ganghof en Ph. Manow, red., *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt a/d Main, (nog te verschijnen).

daarvoor een procedure in hun reglementen opgenomen. De Duitse kieswet geeft de partijtop niet al teveel invloed op de kandidaatstellingsprocedures, hetgeen het tegenhouden van de kandidaatstelling van een dissident ernstig bemoeilijkt. De Landeslisten worden immers direct of indirect door de partijleden van de betreffende deelstaat vastgesteld, terwijl de leden op districtsniveau de kandidaat aanwijzen die de strijd om het Direktmandat in hun district namens de partij aangaat¹⁰⁴. Dat de landelijke partij en de fractie niet almachtig zijn, bewees de groene parlementariër Ströbele die zich in 2001 het ongenoegen van zijn partijleider Fischer op de hals haalde, toen hij zich keerde tegen het sturen van Duitse troepen naar Afghanistan. Bij de eerstvolgende verkiezingen kreeg Ströbele de rekening gepresenteerd: hij vond zichzelf niet terug op de partijlijst voor de deelstaat Berlijn¹⁰⁵. De leden in het Berlijnse district waartoe hij behoorde, droegen hem wel voor als districts-kandidaat en met de leus 'Fischer quälen' (Fischer pesten) werd hij, als eerste groene kandidaat ooit, direct in de Bondsdag verkozen. De macht van partijtop en fractie is dus betrekkelijk, al heeft de antiautoritaire traditie die kenmerkend is voor Bündnis 90/Die Grünen in dit specifieke geval ook bijgedragen aan het succes van de dissidente Ströbele¹⁰⁶.

Een parlementariër kan ook besluiten zelf uit de fractie te stappen. Hij kan dan zijn zetel ter beschikking stellen, zodat de volgende lijstkandidaat van de partij die kan innemen – een mogelijkheid die in dit onderzoek niet is meegenomen. Een bekend voorbeeld in Duitsland van zo'n Mandatsniederlegung uit politieke motieven is de terugtreding van de groene parlementariër Schily in 1989, omdat hij zich bij de SPD wilde aansluiten. In 1990 kwam hij voor die partij weer in de Bondsdag en in 1998 werd hij minister van Binnenlandse Zaken. De afgedwaalde afgevaardigde kan zich echter ook direct aansluiten bij één van de andere fracties in de Bondsdag. Zoals hieronder nog zal worden beschreven, is dit nogal eens voorgekomen. Een derde mogelijkheid ten slotte is als fractieloos afgevaardigde verder te gaan, hetzij als onafhankelijk parlementariër, hetzij als parlementariër namens een tot dan toe niet in de Bondsdag vertegenwoordigde partij.

3.5.2 De consolidatie van het partijstelsel, 1949-1961

In 1949 vonden de eerste Bondsdagverkiezingen plaats. De kiesdrempel van vijf procent gold bij deze eerste verkiezingen slechts op het niveau van de Bundesländer: elke partij die in één van de deelstaten minimaal vijf procent van de stemmen op zich uitbracht zag, trad toe tot de Bondsdag. Dit leidde tot de intrede van enkele regionale partijen in

104 Lucardie en Voerman, *op.cit.*, 20-26; Schüttemeyer, *op.cit.*, 48; Th. Poguntke, 'Parties in a legalistic culture: the case of Germany', in: R.S. Katz en P.M.R. Mair, red., *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies*, Londen, 1994, 185-215; 188-189 en 208.

105 Zie: www.bundeswahlleiter.de/wahlen/bundestagswahl2002/deutsch/wahlbewerber2002/bund_land/wahlkreis/wb11084.htm

106 Dittberner, *op.cit.*, 557.

het Duitse parlement. Daarbij kwam ook nog dat wanneer een partij de kiesdrempel niet had gehaald maar wel ten minste één districtszetel had veroverd, de op de partijlijst uitgebrachte stemmen gingen meetellen bij de toewijzing van de Bondsdagzetels¹⁰⁷.

Door dit alles konden naast de CDU/CSU, SPD en FDP nog vijf kleine partijen in de Bondsdag een fractie vormen¹⁰⁸.

Aanvankelijk werd in de Bondsdag een fractie als zodanig erkend wanneer zij minstens tien parlementariërs van dezelfde partij bevatte. Gezien het hoge aantal fracties en de belemmerende werking die daarvan op de parlementaire werkzaamheden uitging, besloten de grote partijen in 1952 het Bondsdagreglement zo te veranderen dat in de praktijk alleen fracties van vijftien leden of meer als zodanig erkend werden. Slechts vier fracties voldeden aan deze eis. Enkele voormalige fracties sloten zich daarop aaneen om de fractiestatus weer te verkrijgen en sommige fractieloos geworden parlementariërs traden toe tot één van de overgebleven fracties. Pas vanaf 1969 moesten fracties uit ten minste vijf procent van de leden van de Bondsdag bestaan.¹⁰⁹

In de loop van de jaren vijftig kristalliseerde het partijstelsel van de Bondsrepubliek zich geleidelijk aan uit. Door de introductie in 1953 van de kiesdrempel van vijf procent op nationaal niveau en door de verhoging van het minimumaantal leden voor de vorming van een fractie, verdwenen de kleinere partijen uit het parlement. Vanaf 1961 is er sprake van een driepartijstelsel met de liberale, de christen-democratische en sociaal-democratische fracties.

¹⁰⁷ Voor de Bondsdagverkiezingen van 1957 werd de eis van één districtszetel verhoogd naar drie.

¹⁰⁸ Schindler, *op.cit.*, 27-28 en 45 en Th. Saalfeld, 'Germany. Stable parties, chancellor democracy, and the art of informal settlement', in: W.C. Müller en K. Strom, red., *Coalition governments in Western Europe*, Oxford, 2000, 32-85, 33.

¹⁰⁹ Kürschner, *op.cit.*, 58-60; Schindler, *op.cit.*, 896-898. Zie ook H. Kaack, 'Fraktions- und Parteiwechsler im Deutschen Bundestag', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3 (1972), nr. 1, 3-27.

Tabel 3.2 Afsplitsingen in de Duitse Bondsdag (1949-2005)

| zittings- periode | aantal fractie- verlaters | van partij | naar partij | aantal Bondsdag- zetels | percentage fractie- verlaters |
|------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------|
| 1949-1953 | 59 | 2 CDU/CSU, 4 FDP, 53 onafhankelijk/anders | 6 CDU/CSU, 3 FDP, 50 onafhankelijk/anders | 410 | 14,4 |
| 1953-1957 | 40 | 5 CDU/CSU, 18 FDP, 17 anders | 10 CDU/CSU, 2 FDP, 28 onafhankelijk/anders | 509 | 7,9 |
| 1957-1961 | 21 | 1 CDU/CSU, 2 SPD, 18 anders | 13 CDU/CSU, 1 SPD, 2 FDP, 5 onafhankelijk/anders | 519 | 4,0 |
| 1961-1965 | 2 | 1 CDU/CSU, 1 FDP | 1 onafhankelijk, 1 SPD | 521 | 0,4 |
| 1965-1969 | 2 | 1 SPD, 1 FDP | 2 CDU/CSU | 518 | 0,6 |
| 1969-1972 | 8 | 4 SPD, 4 FDP | 8 CDU/CSU | 518 | 1,5 |
| 1972-1976 | 2 | 2 SPD | 2 onafhankelijk | 518 | 0,4 |
| 1976-1980 | 1 | 1 CDU/CSU | 1 onafhankelijk | 518 | 0,2 |
| 1980-1983 | 7 | 3 SPD, 4 FDP | 7 onafhankelijk | 519 | 1,3 |
| 1983-1987 | 5 | 2 CDU/CSU, 1 SPD, 2 Grünen | 5 onafhankelijk | 520 | 1,2 |
| 1987-1990 | 3 | 3 Grünen | 3 onafhankelijk | 519 | 0,6 |
| 1990-1994 | 7 | 2 CDU/CSU, 1 FDP, 1 B90/Die Grünen, 3 PDS | 7 onafhankelijk | 662 | 1,2 |
| 1994-1998 | 2 | 1 SPD, 1 B90/Die Grünen | 1 CDU/CSU, 1 onafhankelijk | 672 | 0,3 |
| 1998-2002 | 2 | 2 SPD | 1 onafhankelijk, 1 PDS | 669 | 0,3 |
| 2002-2005 | 2 | 1 CDU/CSU, 1 FDP | 2 onafhankelijk | 603 | 0,3 |

Bron: P. Schindler, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1949 bis 1999, Baden-Baden, 1999, 379-382, 907-942 en 4354 en e-mail van A. Temmler, medewerker Duitse Bondsdag, 23 november 2004.

Dat het politieke systeem in Duitsland in de jaren vijftig zijn vorm moest vinden is eveneens te zien aan het feit dat maar liefst 120 afgevaardigden in de eerste drie zittingsperiodes van de Bondsdag (1949 tot 1961) uit de eigen fractie stapten of gezet werden, maar daarbij hun zetels bleven bezetten (hetzij als onafhankelijke, hetzij na toetreding tot een andere fractie; zie tabel 3.2). Het gaat hier om 12,6 procent van de parlementariërs die in die jaren zitting hadden in de Bondsdag. Velen van hen stapten meer dan één keer naar een andere fractie over: in totaal vonden er in deze periode 246 gevallen van fractiewisseling plaats. In de daaropvolgende 44 jaar waren er in totaal 43 parlementariërs die een dergelijke overstap maakten: 1,9 procent van de parlementariërs die in die jaren zitting hadden in de Bondsdag (zie tabel 3.3). Twee van hen stapten twee maal

over¹¹⁰. De politicoloog Kaack concludeerde in 1972 dan ook al terecht: 'Mit der Stabilisierung des Parteiensystems nahm die Zahl der Wechsler rapide ab'¹¹¹.

Tabel 3.3 Aantal dissidente parlementariërs als percentage van totaal aantal parlementariërs (1949-2005)

| periode | aantal afsplitsingen | van partij | totaal aantal parlementariërs | percentage afsplitsingen |
|-----------|----------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| 1949-1961 | 120 | 8 CDU/CSU, 2 SPD, 22 FDP, 88 onafhankelijk/anders | 953 | 12,6 |
| 1961-2005 | 43 | 7 CDU/CSU, 14 SPD, 12 FDP, 7 B90/Die Grünen, 3 PDS | 2.274 | 1,9 |
| 1949-2005 | 163 | 15 CDU/CSU, 16 SPD, 34 FDP, 7 B90/Die Grünen, 3 PDS | 3.227 | 5,1 |

Bron: www.bundestag.de/mdb15/index.html

3.5.3 De periode na 1961

In deze paragraaf zullen de afsplitsingen in de Bondsdag vanaf 1961, wanneer het driepartijstelsel zijn intrede doet, nader geanalyseerd worden. Pas in 1983 zou er met de intrede van Die Grünen in de Bondsdag een vierde partij bijkomen (sinds de fusie met het Oost-Duitse Bündnis 90 in 1991 heet de partij formeel: Bündnis 90/Die Grünen). Bij de verkiezingen die volgden op de Duitse eenwording in 1990 trad er nog een partij toe tot de Bondsdag: de Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), die zich sinds 2005 Die Linkspartei/PDS of kortweg Die Linke noemt.

Als de verdeling van de afgesplitste parlementariërs over de jaren 1961-2005 in ogenschouw wordt genomen (zie tabel 3.3), dan valt op dat het aantal dissidenten in de CDU/CSU laag is vergeleken met het aantal dissidenten bij de overige partijen. Daarentegen kenden Die Grünen en de PDS relatief veel afsplitsingen, gezien de korte periode dat deze partijen zitting hebben in de Bondsdag (vanaf 1983 respectievelijk 1990) en gelet op de relatief kleine omvang van hun fracties. Beide partijen kregen met name tijdens de eerste jaren dat zij zitting hadden in de Bondsdag te maken met dissidente fractiegenoten¹¹². In een onderzoek naar de kleine fracties in de Bondsdag geeft de politicoloog Kranenpohl aan dat beide nieuwkomers in de beginjaren met een gebrek aan professionaliteit hadden te kampen – wat trouwens bij nieuwe partijen niet ongebruikelijk is. Voor Die Grünen kwam daar nog eens bij dat iedere afgevaardigde in de jaren 1983-1987 na twee jaar volgens het zogeheten rotatieprincipe zijn zetel moest

¹¹⁰ Zie Schindler, *op.cit.*, 907-942 en Kaack, *op.cit.*, 3-27.

¹¹¹ Kaack, *op.cit.*, 5.

¹¹² Vijf van de in totaal zeven dissidenten verlieten de fractie van Die Grünen in de jaren 1983-1990, de eerste twee zittingsperioden dat Bündnis 90/Die Grünen in de Bondsdag zat. De PDS zit vanaf 1990 in de Bondsdag en alle drie dissidenten stapten tussen 1990 en 1994 uit de fractie.

opgeven om plaats te maken voor een nieuwe groene afgevaardigde, hetgeen de fractiecohesie niet zal hebben bevorderd. In 1987 schaften Die Grünen dit Rotationsidee weer af, nadat enkele groene parlementariërs geweigerd hadden hun zetel op te geven. Geleidelijk aan voegden zij zich meer naar de bestaande praktijk in de Bondsdag¹¹³. In de jaren negentig nam het aantal dissidente groene parlementariërs dan ook af. Het lage aantal afgevaardigden van CDU/CSU dat buiten de eigen fractie terechtkwam, heeft mogelijk te maken met het feit dat het christen-democratische kamp ideologisch minder sterk geprofileerd is. Vanaf 1949 slokten CDU en CSU langzaam maar zeker een aantal partijen ter rechterzijde op. Daardoor telden zij naast pure christen-democraten ook conservatieven en liberalen binnen hun gelederen¹¹⁴. Deze grotere diversiteit en pluriformiteit kunnen hebben bijgedragen tot een hogere mate van verdraagzaamheid binnen de eigen fractie.

Van de 43 dissidenten in deze periode bezetten slechts zeven een districtszetel. De overigen waren via een Landesliste in de Bondsdag verkozen. Het lijkt er dan ook op dat parlementariërs die een districtszetel bezetten en dus in theorie over een krachtiger mandaat beschikken dan hun via de partijlijsten gekozen collegae, niet eerder uit de fractie stappen. Van deze zeven direct gekozen dissidenten wist er slechts één een Bondsdagzetel te veroveren bij de verkiezingen volgend op zijn fractieuitreden.

Het aantal dissidenten bleef weliswaar laag vanaf 1961, maar kende een drietal pieken: in 1969-1972, 1980-1987 en 1990-1994. Deze worden hier afzonderlijk besproken. In de zesde zittingsperiode van de Bondsdag (1969-1972) verliet anderhalf procent van de Bondsdagleden de fractie. Dit is niet alleen meer dan in andere jaren, maar is vooral van betekenis omdat de regering van de sociaal-democratische Bondskanselier Brandt er haar meerderheid in het parlement door verloor. In 1969 was er een regering gevormd door SPD en FDP, die samen slechts 51,2 procent van de zetels in handen hadden. De CDU/CSU, die twaalf zetels minder had dan de coalitie, zat voor het eerst sinds 1949 in de oppositie. De liberalen hadden zich altijd voornamelijk op de christen-democraten gericht en voor enkele leden was de samenwerking met de SPD te veel gevraagd. Drie FDP-ers stapten al in 1970 over naar de christen-democratische fractie, daarmee de krappe meerderheid van de regeringscoalitie reducerend. De op toenadering tot de Duitse Democratische Republiek (DDR) en andere communistische staten gerichte 'Ostpolitik' van kanselier Brandt leidde tot nog een aantal fractiewisselingen. Eén liberale parlementariër en vier sociaal-democraten verlieten om deze redenen hun fracties en sloten zich aan bij de fractie CDU/CSU. Twee liberalen gaven hun zetel op uit onvrede met het beleid van hun partij, maar zij lieten zich opvolgen door de volgende lijstkandidaat van de partij en zijn dus niet in tabel 3.2 terug te vinden. Eén van hen werd lid van de CDU en keerde in de volgende zittingsperiode namens die partij

113 U. Kranenpohl, *Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag, 1949 bis 1994*, Opladen/Wiesbaden, 1999, 215-219 en Schüttemeyer, *op.cit.*, 50.

114 Voerman en Lucardie, *op.cit.*, 19.

terug in het parlement¹¹⁵. Het gevolg van deze vaandeldvlucht was dat de regering haar meerderheid verloor en zich gedwongen zag nieuwe verkiezingen uit te schrijven, die overigens een zege opleverden voor de SPD. Drie van de vier FDP-ers en drie van de vier SPD-ers die uit hun fractie waren gestapt, keerden na de verkiezingen terug in de Bondsdag, maar toen namens CDU/CSU¹¹⁶.

De negende zittingsperiode (1980-1983) kende eveneens een meer dan gemiddeld aantal afsplitsingen. Opnieuw lag een wisseling van regeringscoalitie hieraan ten grondslag. De FDP gaf in 1982 de samenwerking met de SPD op omdat de sociaal-democratische coalitiepartner de economische problemen niet doortastend genoeg het hoofd zou bieden. De liberalen regeerden verder met CDU/CSU. Zo'n tweeduizend leden verlieten de FDP en richtten een eigen liberale partij op, die weinig succesvol was¹¹⁷. Ook in de Bondsdag stapten vier liberalen uit de fractie. Drie van hen gaven, nadat zij enkele weken als onafhankelijk afgevaardigde in de Bondsdag waren blijven zitten, hun zetel na aandringen van de partij toch op, zodat deze kon worden ingenomen door de volgende op de kandidatenlijst¹¹⁸. Eén van hen werd lid van de SPD; zij werd in 1983 voor die partij in de nieuwe Bondsdag gekozen. Het vierde dissidente lid van de FDP ging wel tot de verkiezingen in 1983 als onafhankelijk afgevaardigde door¹¹⁹.

De sociaal-democraten hebben voor de breuk met de FDP in 1982 nog getracht deze te voorkomen. Doordat de SPD op sociaal-economisch terrein en op het gebied van het veiligheidsbeleid concessies deed aan haar liberale regeringspartner, vervreemde zij een deel van haar radicalere achterban van zich. Het lid Hansen werd de partij uitgezet en diende vervolgens ook de fractie te verlaten, omdat hij de SPD en de regering via de media onophoudelijk onder vuur had genomen. Ook zijn dissidente stemgedrag in de Bondsdag zal hebben bijgedragen tot zijn roeyement. Daarop trad ook Coppik uit de sociaal-democratische fractie om als onafhankelijk lid van de Bondsdag verder te gaan. Samen richtten zij de weinig succesvolle partij Demokratische Sozialisten (DS) op. Deze links-socialistische partij deed niet mee aan de verkiezingen in 1983 en Hansen en Coppik keerden dan ook niet terug in de Bondsdag. Ook een derde sociaal-democraat

115 U.D. Adam, 'Abgeordnetenmandat und Parteienwechsel. Zu einem Problem unser politischer Ordnung', in: B. Guggenberger, H.-J. Veen en A. Zunker red., *Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit. Zur Diskussion um das imperative Mandat*, München, 1976, 153.

116 Schindler, *op.cit.*, 931-933 en G. Braunthal, *Parties and politics in modern Germany*, Boulder, 1996, 72-73.

117 Braunthal, *op.cit.*, 84-85.

118 Omdat zij enkele maanden als onafhankelijk parlementariër in de Bondsdag zijn gebleven, zijn zij in tabel 3.2 en 3.3 opgenomen.

119 Schindler, *op.cit.*, 926 en 422. Zie voor meer informatie over alle Bondsdagleden sinds 1949: www.bundestag.de/mdb15/index.html.

verliet de fractie. Hij sloot zich echter niet aan bij een andere fractie, trad evenmin toe tot de DS en keerde niet meer terug in de Bondsdag¹²⁰.

In de tiende zittingsperiode (1983-1987) verlieten drie groene afgevaardigden hun fractie, waardoor het aantal afsplitsingen opnieuw boven het gemiddelde steeg. De redenen hiervoor zijn hierboven al kort beschreven.

Ook de twaalfde zittingsperiode van de Bondsdag (1990-1994) liet een kleine stijging in het aantal dissidenten zien. Deze toename hangt samen met de toetreding in oktober 1990 van 144 door de burgers van de voormalige DDR gekozen vertegenwoordigers. Zij sloten zich bij de reeds bestaande fracties in de Bondsdag aan. De PDS vormde een eigen fractie, terwijl de acht afgevaardigden van het Oost-Duitse Bündnis 90 een Gruppe vormden. Bündnis 90 was een speciaal voor de verkiezingen gevormde alliantie van linksgeoriënteerde burgerbewegingen, waar ook de Oost-Duitse Grünen, die zich wel als politieke partij georganiseerd hadden, deel van uitmaakten. Deze Grünen sloten zich direct na de verkiezingen als politieke partij aan bij hun West-Duitse tegenhanger, die in 1990 de kiesdrempel niet had gehaald. Bündnis 90, dat in 1991 had besloten als politieke partij verder te gaan, volgde dit voorbeeld in 1993¹²¹. Opvallend is dat vijf van de zeven afgevaardigden die hun fractie in deze periode de rug toekeerden, afkomstig zijn uit Oost-Duitsland. Zij kwamen vanwege uiteenlopende redenen buiten de fractie te staan, maar meer in het algemeen kan geconcludeerd worden dat de integratie van de Oost-Duitse parlementariërs in de Bondsdag en in de verschillende fracties niet altijd even soepel is verlopen¹²².

3.6. Hernieuwde deelname dissidenten aan Bondsdagverkiezingen

Van de 163 parlementariërs die sinds 1949 buiten hun fractie zijn komen te staan, namen er 95 deel aan de eerstvolgende Bondsdagverkiezingen (58,3 procent). Van hen slaagden er 41 in opnieuw een zetel te veroveren (25,2 procent). Wanneer we de onrustige periode 1949-1961 buiten beschouwing laten, ontstaat het volgende beeld: van de 43 dissidenten namen er 21 deel aan de eerstvolgende verkiezingen (48,8 procent)¹²³. Twaalf van hen traden opnieuw toe tot de Bondsdag. Allen werden via de Landeslisten van een andere partij herkozen. Dat geen van hen door hun nieuwe partij in een Wahlkreis gekandidideerd werd voor een districtszetel, zal te maken hebben gehad met het feit dat de districtsafdelingen van de politieke partijen – die de kandidaatstelling bepalen – nog geen enkele binding hadden met de betreffende parlementariër.

120 Schindler, *op.cit.*, 95 en 926 en P. Beucker, 'Zu den SPD-Akten', in: *Die Tageszeitung Junge Welt*, 13/12/1996.

121 J. Hoffmann, 'Auf dem Weg zu einer "normalen" Partei? Die Grünen im Parteiensystem des vereinten Deutschland', in: P. Eisenmann en G. Hirscher, red., *Die Entwicklung der Volksparteien im vereinten Deutschland*, München, 1992, 98-146, 101 en Schindler, *op.cit.*, 85-87 en 113-116.

122 Schindler, *op.cit.*, 379-381, 903 en 929 en www.bundestag.de/mbd15/index.html.

123 De paar dissidenten die niet deelnamen aan de Bondsdagverkiezingen die direct volgden op hun fractieuitreden, maar wel in later jaren kandidaat stonden, zijn niet meegerekend.

Van de twaalf succesvolle kandidaten traden er twee namens de SPD, twee namens de PDS en maar liefst acht namens CDU/CSU toe tot de Bondsdag, hetgeen de stelling onderschrijft dat de christen-democraten door hun minder krachtige ideologische profiel ruimte bieden aan politici van verschillende stromingen. Ook kan nogmaals worden vastgesteld dat slechts die kandidaat die met behulp van één van de gevestigde partijen herkozen tracht te worden, kans op succes heeft. Slechts vier van de 21 dissidenten die onmiddellijk herverkiezing nastreefden, deden dit buiten de grote partijen om; zij faalden dan ook¹²⁴. Uit de geschiedenis van de Bondsdag blijkt ook dat het zeer moeilijk is voor een kandidaat om zonder de steun van een gevestigde partij gekozen te worden. Het zou sinds 1949 slechts drie keer zijn voorgekomen dat een partijloze kandidaat heeft weten door te dringen tot het parlement – al zet de parlementair historicus Schindler zelfs vraagtekens bij deze gevallen, die alle plaatsvonden in de eerste zittingsperiode van de Bondsdag. Bij nadere beschouwing zou namelijk zijn gebleken dat ook deze kandidaten gelieerd waren aan een gevestigde politieke partij¹²⁵.

Tabel 3.4 *Hernieuwde deelname dissidenten aan Bondsdagverkiezingen, 1949-2005*

| | aantal | % |
|----------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------|
| Aantal fractieverlaters | 163 | 5,1 van totaal aantal parlementariërs |
| Aantal fractieverlaters kandidaat bij eerstvolgende parlamentsverkiezingen | 95 | 58,3 van totaal aantal fractieverlaters |
| Aantal fractieverlaters herkozen bij eerstvolgende parlamentsverkiezingen | 41 | 25,2 van totaal aantal fractieverlaters |

3.7 Conclusie

In de Duitse Bondsdag ligt de macht voor het overgrote deel bij de fracties. De individuele afgevaardigde heeft weinig mogelijkheden buiten de fractie om; daarom wordt de Bondsdag ook wel een 'Fraktionsparlament' genoemd¹²⁶. Met grote regelmaat is in Duitsland gedebatteerd over de vraag of afgevaardigden die zich van hun fractie afscheidden hun zetel aan de partij moeten 'teruggeven'. Zij waren immers dankzij hun partij in de Bondsdag terechtgekomen. Doordat de grondwet in de hierboven besproken artikelen 21 en 38 zowel aan de partijen (en hun fracties) als aan de onafhankelijke afgevaardigden bepaalde rechten toekent die multi-interpretabel zijn, is deze discussie nooit afgesloten en zal zij ook in de toekomst de kop op steken¹²⁷.

¹²⁴ Voor een overzicht van alle kandidaten bij de Bondsdagverkiezingen sinds 1949, zie de uitgaven van de *Bundeswahlleiter*. Bijvoorbeeld voor 1994: Der Bundeswahlleiter / Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wahl zum 13. Deutschen Bundestag am 16. Oktober 1994. Sonderheft: die Wahlbewerber für die Wahl zum 13. Deutschen Bundestag*, Wiesbaden, 1994.

¹²⁵ Schindler, *op.cit.*, 284-286.

¹²⁶ Schüttemeyer, *op.cit.*, 46.

¹²⁷ Zie bijvoorbeeld: Kürschner, *op.cit.*, 70-79 en P. Schindler, 'Eine 'Ehrenordnung' für die Abgeordneten? Konsequenzen aus dem 'Fall-Geldner', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2 (1971), nr. 2, 153-159 en Dittberner, *op.cit.*, 550-564.

In de geschiedenis van de Duitse Bondsdag is het zoals reeds vermeld eigenlijk nog nooit voorgekomen dat een kandidaat zonder hulp van één van de gevestigde partijen in het parlement is gekozen. Dat biedt de afgevaardigden die op eigen houtje verder gaan in het parlement en een eventuele herverkiezing nastreven een somber perspectief: alleen de dissidente parlementariërs die zich bij een andere gevestigde partij aansloten, wisten soms terug te keren in het parlement.

Kandidaten zijn dus voor hun verkiezing in hoge mate afhankelijk van de partij. Eenmaal in de Bondsdag gekozen, verschuift deze afhankelijkheid van de partij naar de fractie, niet alleen door de fractiereglementen, maar ook als gevolg van de Geschäftsordnung van de Bondsdag. Afgevaardigden die als onafhankelijk parlementariër verder gaan, staan weinig parlementaire instrumenten ter beschikking. Wanneer zij herverkiezing hebben nagestreefd door een eigen partij op te richten of zich bij een partij buiten het parlement aan te sluiten, zijn zij tot dusver niet succesvol geweest – in de zin dat ze nooit herkozen zijn in de Bondsdag. Niet alleen de partijen, maar ook de fracties zijn dus noodzakelijk gebleken voor het welslagen van de parlementariër.

4 BELGIË

Het partijstelsel in het van oorsprong unitaire, maar tegenwoordig federale België is gefragmenteerd geraakt. Feitelijk bestaan er sinds de jaren zeventig twee stelsels: het Vlaamse en het Waalse. In het onderstaande gaat de aandacht vooral uit naar de Vlaamse partijen.

4.1 Partijstelsel

Vanaf het einde van de negentiende eeuw kende België voornamelijk drie partijfamilies, gebaseerd op de levensbeschouwelijke (godsdienstige) en sociaal-economische tegenstellingen binnen de samenleving: een katholieke of christen-democratische, een sociaal-democratische en een liberale familie. De partijen die hierbij hoorden, domineerden lange tijd de Belgische politiek: zij behaalden in 1961 gezamenlijk meer dan 90% van de stemmen¹²⁸. In de loop van de jaren zestig begon de levensbeschouwelijke antithese aan scherpte te verliezen, terwijl een derde, de communautaire breuklijn, duidelijker gestalte kreeg. In Wallonië, Brussel en Vlaanderen maakten regionalistische partijen hun opwachting of kregen de wind in de zeilen, zoals het Rassemblement Wallon (RW), het Brusselse Front Démocratique des Francophones (FDF) en de (al in 1954 opgerichte) Vlaams-nationalistische Volksunie.

Het toenemende politieke gewicht van taal en regio en de daaruit voortvloeiende twisten leidden tot interne verdeeldheid en spanning binnen de drie gevestigde unitaire partijen, hetgeen uiteindelijk resulteerde in het ontstaan van autonome Franstalige en Nederlandstalige partijformaties. De Christelijke Volkspartij (CVP) was in 1968 de eerste; in 1972 gevolgd door de liberale Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (PVV; sinds 1992 Vlaamse Liberalen en Democraten – Partij voor de Burger, kortweg VLD geheten); en in 1978 de Socialistische Partij (SP). In dit Vlaamse partijenlandschap voegden zich rond 1980 het ecologische Agalev (Anders Gaan Leven) en het Vlaams Blok – een rechtse afsplitsing van de Volksunie.

De komst van het Vlaams Blok hing samen met de federalisering van België. In 1970 was het proces van staatsvorming op gang gekomen. Via een aantal grondwetwijzigingen vormde België zich om van een unitaire tot een federale staat, bestaande uit drie (Vlaamse, Franstalige en Duitstalige) gemeenschappen en drie (Vlaamse, Waalse en Brusselse) gewesten. Toen de Volksunie bereid bleek als regeringspartij mee te werken aan deze federalisering, stapte de rechtervleugel in 1978 op en vormde het Vlaams Blok.

¹²⁸ Deze paragraaf is overwegend gebaseerd op M. Swyngedouw, 'Politieke machtsverhoudingen in België', in: M. Swyngedouw en M. Martiniello, red., *Belgische toestanden. De lotgevallen van een kleine bi-culturele democratie*, Antwerpen, 1998, 70-79; M. Reynebeau, 'De Vlaamse beweging, een geschiedenis', in: Swyngedouw en Martiniello, *op.cit.*, 27-36; en K. Deschouwer, 'The decline of consociationalism and the reluctant modernization of Belgian mass parties', in: R.S. Katz en P. Mair, red., *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in western democracies*, Londen, 1994, 80-108.

Deze radicaal-nationalistische protestpartij, die zich tegen immigranten ('eigen volk eerst') en het bestaande politieke bestel keerde, kwam in de jaren negentig electoraal sterk naar voren en overvleugelde de Volksunie. In 2001 viel de Volksunie in twee delen uiteen. De Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) wilde het Vlaams-nationalistische profiel versterken en ijverde voor een onafhankelijk Vlaanderen als lidstaat binnen de Europese Unie. De sociaal-liberale vleugel van de Volksunie richtte 'Spirit' op, wat staat voor 'sociaal, progressief, internationaal, regionalistisch, integraal-democratisch en toekomstgericht'¹²⁹.

Bij de Kamerverkiezingen van 1999 leden zowel de CVP als de SP een zware nederlaag. Met hun Waalse zusterpartijen hadden zij gedurende de jaren negentig de regering gevormd. Door de kiezers werden zij onder meer verantwoordelijk gehouden voor enkele gevallen van politieke corruptie en illegale partijfinanciering. De christen-democraten belandden voor het eerst sinds 1958 in de oppositie, hetgeen de aanzet gaf tot een vernieuwingsbeweging binnen de partij. In dat kader veranderde de CVP in 2001 haar naam: voortaan noemde zij zich Christen-Democratisch en Vlaams (CD&V). De SP bleef in de regering en vormde samen met de liberale VLD, Agalev en de drie Franse zusterpartijen de 'paars-groene' coalitie onder leiding van de liberaal Verhofstadt. De Vlaamse sociaal-democraten besloten zich na het electorale echec echter eveneens ideologisch en organisatorisch te vernieuwen. Ook hier hoorde een nieuwe naam bij: in 2001 ging de SP zich 'SP.anders' noemen (de afkorting SP.a stond tegelijkertijd voor 'sociaal progressief alternatief').

Bij de parlementsverkiezingen van 2003 kwamen SP.a en Spirit (die zich onder druk gezet voelde door de nieuw ingevoerde kiesdrempel van 5%) met een gezamenlijke lijst uit. Met de steun van deze partner ging SP.a behoorlijk vooruit, maar zij werd net niet de grootste partij in het Nederlandstalige deel van de Kamer: dat bleef de VLD van premier Verhofstadt (zie tabel 4.1). Beide partijen en hun Franse zusterpartijen zetten de coalitie voort. Spirit nam de plaats in van de beide groene partijen, die zwaar verloren (Agalev wist zelfs niet de kiesdrempel te halen).

Vanwege een dreigend partijverbod veranderde het nationalistische Vlaams Blok in november 2004 zijn naam in 'Vlaams Belang'. Door voor deze benaming te kiezen, kon de partij de afkorting VB behouden.

129 M. Deweerdt, 'Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 2001', in: *Res publica. Tijdschrift voor politieke wetenschappen*, 44 (2002), nr. 2/3, 155-252; 245.

Tabel 4.1. Zetelverdeling in de Kamer der Volksvertegenwoordigers, 2003

| | % | zetels |
|-------------------------------------------|-------|--------|
| Vlaamse Liberalen en Democraten (VLD) | 15,4 | 25 |
| Socialistische Partij anders (SPa)/Spirit | 14,9 | 23 |
| Christen-Democratisch & Vlaams (CD&V) | 13,3 | 21 |
| Parti Socialiste (PS) | 13,0 | 25 |
| Vlaams Blok | 11,6 | 18 |
| Mouvement Réformateur | 11,4 | 24 |
| Centre Démocrate Humaniste (CDH) | 5,5 | 8 |
| Ecolo | 3,1 | 4 |
| Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) | 3,1 | 1 |
| Front National | 2,0 | 1 |
| overige | 6,7 | 0 |
| totaal | 100,0 | 150 |

N.B.: de Franstalige partijen zijn gecursiveerd; zij kwamen uit in de vijf Waalse provincies en in de tweetalige kieskring Brussel-Halle-Vilvoorde.

Bron: verkiezingen2003.belgium.be/electionshome/nl/result/chamber/table_top_print.html, 15 mei 2004.

4.2 Wet- en regelgeving

4.2.1 Grondwet

Evenals in Nederland is de positie van politieke partijen in België niet in de grondwet of in andere wetten geregeld. Partijen kennen dezelfde rechten en plichten als andere verenigingen. Ze worden alleen vermeld in de kieswet en de wetgeving betreffende verkiezingscampagnes en partijfinanciën¹³⁰. De historici Witte, Gubin, Gerard en Nandrin noemen het merkwaardig dat de grondwet nog steeds zwijgt over de partijen, terwijl die toch het machtscentrum van de Belgische politiek vormen¹³¹.

¹³⁰ L.P. Suetens, 'Belgien', in: D.Th. Tsatsos, red., *Parteienrecht im europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1990, 28-72; 39-42; zie ook: K. Deschouwer, *Organiseren of bewegen? De organisatiestructuren van de Belgische partijen na 1960*, Brussel, 1993, 159.

¹³¹ E. Witte, E. Gubin, E. Gerard en J.P. Nandrin, 'De Kamer van Volksvertegenwoordigers (1830-2002)', in: E. Gerard e.a., red., *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002*, Brussel, 2003, 385-418; 418.

Volksvertegenwoordigers ‘vertegenwoordigen de Natie en niet enkel degenen die hen hebben verkozen’, volgens artikel 42 van de grondwet; een imperatief mandaat wordt daarmee uitgesloten¹³².

De vèrgaande verandering van de grondwet in 1993 had wel consequenties voor de partijen en hun fracties in het parlement. Tot die tijd had België een nagenoeg symmetrisch tweekamerstelsel gekend: Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers oefenden evenveel macht uit op wetgeving en controle van de regering. In het kader van de federalisering van België kreeg de Senaat echter een meer bescheiden rol en wordt voor een groot deel (31 van de 71 leden) aangewezen door de Vlaamse en Franse (Waanse) Gemeenschapsraden – al worden de overige veertig leden direct gekozen¹³³. De Senaat speelt nog steeds een belangrijke functie bij wetgeving, maar kan niet meer een regering ten val brengen of een begroting afkeuren. De laatstgenoemde bevoegdheden liggen nu alleen bij de Kamer, die met ingang van 1995 150 leden telt in plaats van 212. De Senaat zal hier verder buiten beschouwing blijven.

De invloed van de Kamer is dus toegenomen, zij het minder dan die van de regering, ‘aangezien de regering het wetgevend werk bepaalt en zij de coalitiepartijen in haar greep heeft dank zij de meerderheidsdiscipline’, volgens de hierboven aangehaalde historici¹³⁴. Bovendien kan het parlement sinds 1993 de regering alleen ten val brengen als tegelijkertijd een nieuwe eerste minister wordt aangewezen. Ook in de ogen van de Leuvense politicoloog Depauw is de invloed van de parlementaire fracties op het beleid bescheiden, vergeleken met die van ministers en partijbesturen¹³⁵.

4.2.2 Kieswet

Het kiesstelsel werd na 1993 nog eens gewijzigd in 2002. Het aantal kieskringen (voordien ‘kiesarrondissementen’) werd terug gebracht van dertig naar elf. Tien kieskringen vallen samen met de provincies, de elfde bestaat uit de gemeenten Brussel, Halle en Vilvoorde. Het voortbestaan van deze (als enige nog tweetalige) kieskring is overigens een steen des aanstoots in de ogen van veel Belgen, en vooral Vlamingen¹³⁶. Binnen elke kieskring worden de beschikbare zetels verdeeld naar evenredigheid van stemmen over de lijsten van de partijen. Daarbij vallen echter partijen buiten boord die minder dan 5% van de stemmen in de kieskring halen. De kiezers kunnen een voorkeurstem of ‘naamstem’ uitbrengen op een bepaalde kandidaat, of een ‘lijststem’

132 ‘De Belgische Grondwet’, on-line: www.senate.be/doc/const_nl.html (22 februari 2005); zie ook G. Craenen, ‘Het Koninkrijk België’, in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, red., *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, 2004, 1-64; 37.

133 Craenen, *op.cit.*, 34.

134 Witte e.a., ‘De Kamer van Volksvertegenwoordigers’, in: Gerard, *Geschiedenis*, 415.

135 S. Depauw, *Rebellen in het parlement. Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers (1991-1995)*, Leuven, 2002, 75.

136 W. Dewachter, ‘De zoektocht naar een democratische legitimiteit. “Vertegenwoordigers van de natie” via verkiezingen en politieke partijen sinds 1918’, in: Gerard, *Geschiedenis*, 63-86; 71.

op de lijst. In de praktijk blijkt de invloed van de voorkeurstemmen gering: in de periode 1919-1999 hadden slechts dertig van de circa 5.000 Kamerleden hun zetel aan 'naamstemmen' te danken¹³⁷. Wel neemt het gebruik en dus ook de invloed van de voorkeurstem toe. Sinds 2002 moeten mannen en vrouwen gelijkelijk op de kandidatenlijsten vertegenwoordigd zijn en mogen de eerste drie kandidaten op een lijst niet tot hetzelfde geslacht behoren. België heeft anders dan Nederland de opkomstplicht nooit afgeschaft.

4.2.3 Kamerreglement

De Kamer kent een eigen reglement¹³⁸. Sinds 1995 moeten fracties minimaal vijf leden tellen. Om deel te nemen aan een vaste commissie heeft een fractie echter ten minste negen leden nodig¹³⁹. De werkzaamheden van de Kamer worden geregeld door de Conferentie van Voorzitters, bestaande uit de voorzitters van de fracties (elk vergezeld door één ander lid) en de voorzitter, ondervoorzitters en mogelijk ook gewezen voorzitters van de Kamer. Het Bureau van de Kamer, dat bestaat uit ten hoogste tien leden gekozen door de Kamer en een aantal toegevoegde leden aangewezen door de grotere fracties, is belast met het bestuur van de organen en het personeel¹⁴⁰. Het reglement bevat voorts bepalingen over de verschillende wijzen van stemmen. Over procedurele zaken wordt doorgaans met zitting en opstaan gestemd. Een hoofdelijke stemming – Vlamingen spreken van 'naamstemming' – is vereist voor vaststelling van wetten, moties van voordracht en moties van wantrouwen of vertrouwen¹⁴¹.

4.3 Fractiereglementen

De grondwet, kieswet en het Kamerreglement laten de partijen en hun fracties veel zelfstandigheid. Fractiediscipline, afwijkend stemgedrag en afsplitsingen worden niet geregeld. De wetgeving biedt partijen niet de mogelijkheid om volksvertegenwoordigers die de partijdiscipline negeren hun mandaat te ontnemen.

De fracties genieten vrijwel volledige autonomie in de regeling van hun werkzaamheden en taakverdeling, voorzover zij de grondwettelijk geregelde onafhankelijke positie van de

137 *Ibidem*, 71-78; zie ook: B. Wauters, 'Leden en hun inspraak binnen politieke partijen', in: *Res publica*, 45 (2003), nr. 1, 35-65.

138 Na de laatste verkiezingen in juni 2003 aangepast; on-line: www.dekamer.be/kvvcfr/pdf_sections/publications/reglement/reglementN/pdf (26 januari 2005).

139 L. De Winter en P. Dumont, 'PPG's in Belgium: Subjects of partitocratic dominion', in: K. Heidar en R. Koole, red., *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*, Londen/New York, 2000, 106-129; 107-109.

140 Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, z.pl., oktober 2003, artikel. 3-9 en 14-18; zie ook: R. Röttger, M. van der Hulst en S. van der Jeught, 'De interne werking van de Kamer', in: Gerard, *Geschiedenis*, 179-216; 188-191.

141 Reglement van de Kamer, artikel 46; zie ook Depauw, *Rebellen in het parlement*, 141.

Kamerleden niet aantasten. Beperken we ons tot de Vlaamse partijen, dan ontstaat het volgende beeld.

4.3.1 Vlaamse Liberalen en Democraten – Partij van de Burger

De Vlaamse liberalen beschikken niet over een formeel reglement en evenmin over een richtlijn of afsprakenlijst, zoals enkele andere partijen. Afspraken worden mondeling gemaakt¹⁴². Er zijn geen gegevens over sancties tegen inbreuken op de fractiediscipline.

4.3.2 SP.anders

De fractie van de sociaal-democraten beschikt niet over een reglement maar geeft in haar mission statement wel enige richtlijnen voor de gang van zaken in de fractie¹⁴³. Deze richtlijnen zijn nogal voorzichtig en vaag, zo niet 'soft' te noemen; het gaat vooral over waarden als vertrouwen, openheid, verantwoordelijkheid en gezelligheid, de verschillende doelstellingen van de fractie en de globale taakverdeling. Mondelinge vragen en voorstellen van fractieleden worden door de voorzitter en de secretaris (in de richtlijnen slechts aangeduid met voornamen) gecoördineerd. Van sancties op afwijkend gedrag wordt niet gerept.

4.3.3 Spirit

Partner van SP.a bij de Kamerverkiezingen van 2003 was nieuwkomer Spirit. De sociaal-democraten en sociaal-liberalen vormden één kandidatenlijst en na de verkiezingen werkten beide fracties nauw met elkaar samen; vandaar dat deze partij onmiddellijk na SP.a aan bod komt.

Ook Spirit kent geen formeel reglement, maar slechts een (nogal summiere) lijst van afspraken met betrekking tot de belangrijkste werkzaamheden. Mondelinge vragen van fractieleden worden aan de fractiesecretaris voorgelegd, maar ook door de fractievoorzitter besproken met de voorzitter van de SP.a-fractie. Over afwijkend gedrag en sancties wordt in het document niet gerept.

4.3.4 Christen-Democratisch & Vlaams

De fractie van de Vlaamse christen-democraten heeft als enige een formeel reglement vastgesteld¹⁴⁴. Het kent vrij veel macht toe aan de voorzitter van de fractie, die beslist over aanvragen van christen-democratische parlementariërs voor interpellaties en andere voorstellen. Leden kunnen echter tegen zijn beslissing beroep aantekenen in de fractievergadering. De fractie kiest de voorzitter en een bureau van zeven leden, dat op zijn beurt een secretaris aanwijst. Leden die in strijd met de 'tucht of de deontologie' (de goede zeden) handelen kunnen sancties verwachten, variërend van een vermaning

¹⁴² E-mail van G. van Hevele, adviseur van de VLD, 25 oktober 2004 en 3 februari 2005.

¹⁴³ SP.anders, 'Fractiewerking: een effectief model', Brussel, z.j.

¹⁴⁴ 'Reglement van de CD&V-Kamerfractie', Brussel, 2003.

van de voorzitter tot definitieve uitsluiting¹⁴⁵. De sancties moeten met een tweederde meerderheid worden besloten. Niet expliciet vermeld wordt waarvoor en wanneer sancties van toepassing zijn.

4.3.5 Vlaams Belang

De Kamerfractie van Vlaams Belang kent evenmin een formeel reglement, maar hanteert evenals andere partijen min of meer formele afspraken. De fractievoorzitter neemt een machtige positie in, daar hij alle mondelinge vragen, moties, interpellaties en andere voorstellen van de fractieleden moet goedkeuren¹⁴⁶. Ook hier is niets te vinden over discipline en sancties.

4.3.6 Nieuw-Vlaamse Alliantie

Aangezien deze partij in 2003 slechts één zetel in de Kamer wist te verwerven, is de vraag naar fractiereglementen, discipline en sancties hier niet relevant.

4.3.7 Conclusie

Met uitzondering van de CD&V regelen de Vlaamse Kamerfracties hun werkzaamheden niet in een formeel reglement. In plaats daarvan maken zij vooral informele afspraken. SP.a, Spirit en het Vlaams Belang hebben die afspraken op schrift gesteld, zij het summier en tamelijk vaag. De VLD kent alleen mondelinge afspraken. Over het algemeen lijkt de invloed van de fractievoorzitters vrij groot, ook al maken ze meer gebruik van overredingskracht dan van formele sancties en disciplineren¹⁴⁷. Binnen de partijtop moet de fractievoorzitter het echter doorgaans afleggen tegen de partijvoorzitter, indien zij het niet bij voorbaat eens mochten zijn¹⁴⁸. De partijvoorzitter onderhandelt (al dan niet met andere bestuursleden) namens de partij over regeringsdeelname, hij (zelden: zij) selecteert ministers, sluit regeerakkoorden en treedt als woordvoerder van de partij naar buiten.

Afwijkend stemgedrag wordt in de afsprakenlijsten van de verschillende partijen eigenlijk genegeerd, alsof het nooit voorkomt of van geen belang is. Alleen de CD&V – die zoals vermeld wel een formeel fractiereglement kent – heeft de verschillende mogelijke sancties gespecificeerd, echter zonder concreet aan te geven wanneer ze eventueel toegepast zouden moeten worden.

145 *Ibidem*, artikel 17.

146 E-mail van de fractiesecretaris, F. Wouters, 30 september 2004.

147 L. De Winter, 'Parliament and government in Belgium: prisoners of partitocracy', in: P. Norton, red., *Parliaments and governments in Western Europe*, London etc, 1998, 97-122; 106-107.

148 W. Dewachter, *De mythe van de parlementaire democratie: een Belgische analyse*, Leuven, 2001 (derde druk), 366-370; zie voorts S. Fiers, *Partijvoorzitters in België, of 'Le parti, c'est moi'*, Leuven, 1998.

4.4 Afwijkend stemgedrag in de Kamer der Volksvertegenwoordigers

Afwijkend stemgedrag komt in de Belgische Kamer weliswaar regelmatig voor – in ongeveer een kwart van de hoofdelijke stemmingen – maar vrijwel altijd in zeer beperkte omvang. De cohesie van de fracties is buitengewoon hoog in vergelijking tot andere Europese landen. De Rice Index (zie paragraaf 3.4) bedroeg in de periode 1991-1995 bijna 99, hoger dan in de Bondsrepubliek Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, en veel hoger dan in de Verenigde Staten, Finland of Zwitserland¹⁴⁹. De cohesie leek in de jaren vijftig en zestig niet veel lager, en in de jaren zeventig zelfs nog iets hoger – mogelijk vanwege de constitutionele hervormingen die meer fractiediscipline vereisten dan andere kwesties (zie tabel 4.2)¹⁵⁰. Anders dan bijvoorbeeld in de Franse Nationale Assemblée waren het in de Belgische Kamer niet zozeer facties of tendensgroepen die afwijkend stemden, maar overwegend eenlingen, ‘de eenzame wolf’¹⁵¹. Vaak waren het Kamerleden met een betrekkelijk onafhankelijke positie, die zich niet veel meer bekommerden om hun politieke loopbaan. Ze brachten echter zelden de regering in moeilijkheden. De verschillen in stemgedrag tussen individuele Kamerleden waren klein en zelden significant, zo toont het onderzoek van Depauw aan over de periode 1991-1997. Ze bleken weinig verband te vertonen met beroep en opleiding, politieke ervaring en socialisatie, en evenmin met het aantal behaalde voorkeursstemmen en de kansen op herverkiezing¹⁵². Kamerleden met een hoge (verkiezbare) plaats op de kandidatenlijst – in België spreekt men van ‘nuttige volgorde’ – stemden iets vaker afwijkend dan leden met een lagere plaats, die waarschijnlijk beducht waren om het bij de partijtop verder te verbruken. Lijsttrekkers weken daarentegen zelden af van de koers – begrijpelijk, omdat ze die zelf (mede) bepaald hadden. De verschillen waren echter te gering en te weinig consistent om harde conclusies te rechtvaardigen. Depauw heeft overigens niet onderzocht of dissidenten feitelijk vaker of juist minder vaak herkozen werden. Zoals te verwachten viel, kwam afwijkend stemgedrag vaker voor bij oppositiepartijen dan bij regeringsfracties – die immers meer invloed te verliezen hebben wanneer ze verdeeld stemmen. Daarbij bleken de Waalse liberalen (verenigd in de Parti Réformateur Libéral, PRL) de meeste afwijkingen te kennen, meer dan hun Vlaamse zusterpartij VLD. De Rice Index van de PRL bleef echter nog boven de 95¹⁵³. Depauw concludeert op basis van zijn uitvoerige onderzoek dat afwijkend stemgedrag althans in België vooral situationeel bepaald is en niet goed met één theorie of model

149 S. Depauw, *Cohesie in de parlamentsfracties van de regeringsmeerderheid. Een vergelijkend onderzoek in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (1987-1997)*, (Proefschrift) Leuven, 2000, 117-120; zie ook Depauw, *Rebellen in het parlement*, 155-159; en Depauw, ‘Fractiecohesie en effectiviteit van parlementen’, in: *Res publica*, 42 (2000) nr. 4, 503-519.

150 De gegevens zijn echter niet altijd volledig; Depauw verwijst naar onderzoek van E. Langerwerf en M. Nooyens.

151 Depauw, ‘Cohesie in de parlamentsfracties’, 188.

152 *Ibidem*, 337-360.

153 *Ibidem*, 185.

verklaard kan worden¹⁵⁴. Bij gebrek aan andere bronnen kunnen de auteurs van dit rapport zich slechts bij zijn conclusie aansluiten.

Tabel 4.2 *Afwijkend stemgedrag in de Belgische Kamer (1954-1997): het aantal stemmingen waarbij ten minste één lid afwijkt van zijn fractie*

| periode | totaal aantal (hoofdelijke) stemmingen | aantal stemmingen met ten minste één onthouding of tegenstem | percentage stemmingen met ten minste één onthouding of tegenstem | aantal stemmingen met ten minste één tegenstem | percentage stemmingen met ten minste één tegenstem |
|--------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 1954-1958 | 834 | 332 | 39,8 | onbekend | |
| 1958-1961 | 617 | 256 | 41,5 | onbekend | |
| 1961-1965 | 938 | 383 | 40,8 | onbekend | |
| 1965-1975 | onbekend | onbekend | | onbekend | |
| 1975-1976 | 309 | 118 | 38,2 | onbekend | |
| 1977-1978 | 297 | 31 | 10,4 | onbekend | |
| 1978-1991 | onbekend | onbekend | | onbekend | |
| 1991-1992 | 315 | 98 | 31,1 | 62 | 19,7 |
| 1992-1993 | 1.223 | 259 | 21,2 | 144 | 11,8 |
| 1993-1994 | 458 | 196 | 42,8 | 86 | 18,8 |
| 1994-1995 | 389 | 157 | 40,4 | 79 | 20,3 |
| 1995*) | 6 | 1 | 16,7 | 0 | 0 |
| 1995-1996 | 1.058 | 165 | 15,6 | 73 | 6,9 |
| 1996-1997 | 752 | 186 | 24,7 | 65 | 8,6 |
| 1997-1998**) | 239 | 65 | 27,2 | 15 | 6,3 |

Bron: S. Depauw, *Cohesie in de parlamentsfracties van de regeringsmeerderheid. Een vergelijkend onderzoek in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (1987-97)*, (Proefschrift) Leuven, 2000, 184.

N.B. Voor de periode 1954-1965 en 1975-1978 maakt Depauw gebruik van gegevens van E. Langerwerf respectievelijk M. Nooyens, die echter geen onderscheid maakten tussen tegenstemmen en onthoudingen. Over de tussenliggende periodes zijn geen gegevens bekend.

*) Bijzondere zitting van mei tot oktober 1995.

***) Onvolledige zitting; van oktober tot december 1997.

¹⁵⁴ *Ibidem*, 488.

4.5 Fractiesplitsingen in de Kamer der Volksvertegenwoordigers

In de Belgische grondwet valt niets te vinden over afsplitsingen in het parlement. De gevestigde partijen verdedigen de regel dat fractieleden hun zetel moeten afstaan aan de fractie wanneer zij uit de partij treden, maar kunnen zoals reeds vermeld dat niet formeel afdwingen. De praktijk leert dat ook in België afgescheiden parlementsleden doorgaans hun zetel weigeren af te staan en zich ofwel aansluiten bij een andere fractie, ofwel als onafhankelijken de periode uitzitten. Bij de volgende verkiezingen proberen ze dan soms alsnog op de lijst van een andere partij te komen, of met een nieuwe partij in zee te gaan. Geheel van partijen onafhankelijke kandidaten komen in het Belgische systeem blijkbaar niet voor.

Er is weinig studie gedaan naar afsplitsingen in het Belgische parlement. Wel heeft de politicologe Decroos diepgaand onderzoek verricht naar de 27 Kamerleden en Senatoren die zich in de periode 1981-1999 bij een andere gevestigde partij hebben aangesloten¹⁵⁵. Strikt genomen ging het haar niet om afsplitsingen. Aan de ene kant liet zij parlementsleden buiten beschouwing die zich weliswaar afscheidden van een bestaande fractie, maar zich vervolgens bij een nieuwe partij aansloten of als onafhankelijke in de Kamer bleven zitten. Aan de andere kant onderzocht ze wel volksvertegenwoordigers die zich pas in het zicht van verkiezingen, dus aan het eind van hun mandaat, van hun partij losmaakten en formeel dus niet van hun fractie afsplitsten. Van de 27 'overstappers' die zij onderzocht, werden 21 opnieuw in Kamer of Senaat gekozen en slaagden zes daar niet in.

Decroos onderscheidt – op grond van de interviews die zij hield – drie hoofdmotieven voor de overstap naar een andere partij. In de eerste plaats verwachtten sommige parlementsleden voor zichzelf een betere toekomst bij een andere partij, vooral wanneer zij bij hun oude partij niet meer op herverkiezing hoefden te rekenen. Soms bleven ze hun partij tot de verkiezingen trouw, maar voerden ze intussen besprekingen met een andere partij over een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst. In de tweede plaats zagen sommigen bij een andere partij meer kans om het beleid te beïnvloeden, of voelden zij meer ideologische verwantschap met die andere partij; vaak ging het hier om politici die in hun partij eenzaam op de rechter- of linkerflank stonden. Een derde motief had een minder persoonlijk karakter en betrof het streven naar herverveling van het partijlandschap. Vooraanstaande politici hoopten soms hun hele partij mee te krijgen bij hun overstap, al slaagden ze daar doorgaans niet in en werden zij slechts door een beperkt deel van de leden gevolgd¹⁵⁶.

De meerderheid van de overstappers toonde zich tevreden met hun nieuwe partij, maar bij vijf was dat niet het geval. Doorgaans werden zij goed ontvangen door de top van de partij, maar niet altijd door de basis. In een vijftal gevallen namen zij een deel van hun

¹⁵⁵ M. Decroos, *Partijwissels in België. Een onderzoek naar de motieven en gevolgen van de overstap van Belgische parlementsleden naar een andere partij, periode 1981-1999*, (licentiaatsverhandeling), Leuven, 2003.

¹⁵⁶ Decroos, 'Partijwissels in België', 87-88.

persoonlijke aanhang mee, althans dat zou men kunnen concluderen op grond van de verkregen voorkeurstemmen.

Het is geen eenvoudige zaak om een compleet overzicht te krijgen van alle afsplitsingen in de Belgische Kamer sinds 1946. Het eerder aangehaalde werk van Gerard en andere historici bevat wel een alfabetische lijst van leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 1831 tot 1999, waaruit af te leiden valt wie wanneer van fractie veranderd is¹⁵⁷. Een soortgelijke lijst van Kamerleden en Senatoren is opgesteld door de politicoloog Fiers¹⁵⁸. Hij heeft berekend dat in de periode 1946-1995 van de 1.074 personen die in de Kamer hebben gezeten, 29 hun partij hebben verlaten¹⁵⁹. Twee van hen deden dat echter pas nadat hun mandaat verlopen was en kunnen dus strikt genomen niet tot de dissidenten gerekend worden¹⁶⁰. In de jaren 1996-2005 kwamen daar volgens andere bronnen nog eens tien dissidenten bij (zie tabel 4.3)¹⁶¹.

Opvallend is het geringe aantal dissidenten in de periode vóór 1970: drie gevallen. In de jaren zeventig waren het er zeven, in de jaren tachtig acht en in de jaren negentig twaalf. In de eerste vijf jaar van de eenentwintigste eeuw waren het er al zeven.

Veelal gaat het om enkelingen, maar in vier gevallen scheidde zich een hele groep af. In 1976 slaagde de Franstalige liberale partij er in om bij een verruimingsoperatie een belangrijk deel van het electoraal tanende Rassemblement Wallon binnen te halen. In 1992 verliet de oud-voorzitter Gabriëls van de Volksunie met een aantal gelijkgezinden deze partij om zich vervolgens aan te melden bij de VLD¹⁶². In 1998 maakte een groep Franstalige christen-democraten zich onder aanvoering van oud-partijvoorzitter Deprez los van de Parti Social Chrétien (PSC) en richtte de Mouvement des Citoyens pour le Changement (MCC) op. Nog in hetzelfde jaar vormde deze MCC met de Franstalige liberale Parti Réformateur Libéral (PRL) en het Brusselse FDF een alliantie voor de verkiezingen van 1999, die vanaf 2002 de federatie Mouvement Réformateur

157 E. Gerard e.a., red., *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002*, Brussel, 2003, 460-513.

158 S. Fiers, *Vijftig jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden 1946-1995*, Brussel, 2000. Helaas zijn er enkele discrepanties tussen de twee lijsten, zodat enig voorbehoud past bij de hier gepresenteerde getallen. Groot zijn de verschillen echter niet.

159 *Ibidem*, 69; met inbegrip van de leden van ROSSEM. De status van deze fractie was altijd omstreden: e-mail van S. Fiers, 28 maart 2005.

160 Indien men de term 'dissident' ruimer opvat, kan dit misschien wel. Zo kwam Van Hoorick als communistisch Kamerlid in de periode 1946-1949 al af en toe in conflict met zijn partijtop, maar zou pas in 1957 de KPB verlaten en zich aansluiten bij de BSP, waarvoor hij in het volgende jaar in de Kamer opnieuw gekozen werd; zie B. van Hoorick, *In tegenstroom. Herinneringen 1919-1956*, Gent, 1983, 213-230, 288-290.

161 Hiervoor is gebruik gemaakt van Gerard, *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers*, van de jaarboeken van *Res publica* en van de website van de Kamer (www.dekamer.be).

162 Decroos, 'Partijwissels in België', 43.

zou worden¹⁶³. Een vergelijkbaar traject koos de groep ‘Nieuwe Christen-Democratie’ (NCD) rond de oud-CVP-voorzitter Van Hecke, die in 2001 uit de partij gezet werd en in 2002 besloot zich bij de VLD aan te sluiten¹⁶⁴. Op grond van de beschikbare gegevens zou men dus mogen opmaken dat – anders dan in Nederland – afgescheiden Kamerleden in België zelden een nieuwe partij oprichten; en als ze het al doen dan neemt die om wat voor reden dan ook doorgaans niet zelfstandig aan de volgende verkiezingen deel. Niet uit te sluiten valt echter dat dergelijke gevallen wel voorkomen, maar weinig ruchtbaarheid hebben gekregen. Afgescheiden Kamerleden die zich wel voor een nieuwe partij kandidaat gesteld hebben doch niet herkozen zijn, kunnen in de vergetelheid zijn verdwenen¹⁶⁵.

Individuele afsplitsingen kunnen overigens niet uitsluitend aan persoonlijke omstandigheden toegeschreven worden, maar vaak ook aan structurele verschuivingen in het partijstelsel. Het lijkt geen toeval dat in de jaren zestig en zeventig de regionale partijen of taalpartijen (Volksunie, RW, FDF) in opkomst waren en daarbij een zekere aantrekkingskracht uitoefenden op leden van gevestigde partijen – die om allerlei redenen wellicht toch al ontevreden waren met hun partij. Vanaf 1977 keert zich dit proces om en verliezen de regionale partijen gestaag parlementsleden aan de traditionele partijen – vooral aan de liberalen, maar ook wel aan socialisten of christen-democraten. Uiteindelijk vielen de Waalse regionale partij RW in de jaren tachtig en de Volksunie kort na de eeuwwisseling geheel uit elkaar, terwijl het FDF een alliantie vormde met de Franstalige liberalen. Slechts het Vlaams Blok, eind jaren zeventig voortgekomen uit de rechtervleugel van de Volksunie, behoudt zijn zelfstandige karakter (zij het zoals reeds vermeld sinds 2004 onder de naam ‘Vlaams Belang’). Daarnaast vielen ook twee nieuwere partijen, Respect voor Arbeid en Democratie/Union Démocratique pour le Respect du Travail (RAD/UDRT) en de lijst ROSSEM (‘Radikale Omvormers Strijders en Strubbelaars voor een Eerlijke Maatschappij’) rond de excentrieke ondernemer Van Rossem vrij spoedig uit elkaar, in de jaren tachtig respectievelijk negentig. Afsplitsingen kwamen vaker voor bij Franstalige partijen dan bij Nederlandstalige. Mogelijk zijn de Vlamingen echter met een inhaalslag bezig, aangezien het merendeel van de afgescheidenen van de jaren negentig en in de jaren 2000-2005 Nederlandstalig

163 M. Deweerdt, ‘Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2002’, in: *Politiek jaarboek res publica*, 45 (2003), nr. 2/3, 219-323; 322.

164 M. Deweerdt, ‘Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2001’, in: *Politiek jaarboek res publica*, 44 (2002), nr. 2/3, 155-252; 246-248; en Deweerdt, ‘Overzicht 2002’, in: *Politiek jaarboek res publica*, 318.

165 Zo verliet Beysen, oud-fractievoorzitter van de VLD in de Kamer en sinds 1999 lid van het Europees Parlement, zijn partij in 2002 om in 2003 met het Liberaal Appèl aan de Kamerverkiezingen van 2003 deel te nemen, zonder succes. Beysen dreigde ook in de vergetelheid te raken, wat misschien de aanleiding vormde voor zijn zelfmoord in januari 2005; zie: www.vlaamsparlement.be/vpWeb/p3app/htmlpages/vp/RouwhuldeWardBeysen. (16 februari 2005); voorts: Deweerdt, ‘Overzicht 2002’, in *Politiek jaarboek res publica*, 319-320.

was. Bovendien vonden politieke overstappen in Franstalig België frequenter plaats in groepsverband. Initiatieven voor hergroepering van partijen kwamen in Wallonië veelvuldig voor, vooral aan liberale zijde. Dit proces is in Vlaanderen pas sinds het einde van de twintigste eeuw aan de gang, met name na de zogeheten scharnierverkiezingen van 13 juni 1999, toen er openlijk twijfel ontstond over het voortbestaan van de verliezende partijen CVP en Volksunie.

Tabel 4.3 Afsplitsingen in de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (1946-2005)

| zittingsperiode | aantal fractieverlaters | van partij | naar partij | aantal Kamerzetels | percentage fractieverlaters |
|-----------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------|
| 1946-1949 | 0 | - | - | 202 | 0 |
| 1949-1950 | 0 | - | - | 212 | 0 |
| 1950-1954 | 0 | - | - | 212 | 0 |
| 1954-1958 | 0 | - | - | 212 | 0 |
| 1958-1961 | 0 | - | - | 212 | 0 |
| 1961-1965 | 0 | - | - | 212 | 0 |
| 1965-1968 | 3 | 1 RNAB, 1 PSB, 1 PW | 1 PVV/PLP, 2 RW | 212 | 1,4 |
| 1968-1971 | 3 | 1 PLP/PVV, 1 KPB/PCB, 1 PSC | 1 onafhankelijk, 2 FDF | 212 | 1,4 |
| 1971-1974 | 0 | - | - | 212 | 0 |
| 1974-1977 | 3 | 1 PW, 1 RW, 1 PLP/PVV | 2 PRL, 1 FDF | 212 | 1,4 |
| 1977-1978 | 1 | 1 PLP/PVV | 1 FDF | 212 | 0,5 |
| 1978-1981 | 0 | - | - | 212 | 0 |
| 1981-1985 | 5 | 2 FDF, 1 PSB, 1 VU, 1 RAD/UDRT | 2 onafhankelijk, 1 PSB, 1 SP, 1 PRL | 212 | 2,4 |
| 1985-1987 | 2 | 1 Ecolo, 1 RAD/UDRT | 2 onafhankelijk | 212 | 0,9 |
| 1987-1991 | 2 | 2 BSP | 2 onafhankelijk | 212 | 0,9 |
| 1991-1995 | 8 | 3 VU, 1 BSP, 3 ROSSEM, 1 CVP | 4 onafhankelijk, 3 VLD, 1 CVP | 212 | 3,8 |
| 1995-1999 | 3 | 1 Ecolo, 2 PSC | 1 PS, 2 MCC/PRL | 150 | 2,0 |
| 1999-2003 | 6 | 3 VU, 1 VLD, 1 CD&V, 1 Ecolo | 3 onafhankelijk, 2 VLD, 1 Agalev | 150 | 4,0 |
| 2003-2005 | 1 | 1 CDH | 1 MR | 150 | 0,7 |
| Totaal | 37 | 3 BSP, 1 CDH, 1 CD&V, 1 CVP, 3 Ecolo, 2 FDF, 1 KPB/PCB, 3 PLP/PVV, 2 PSB, 3 PSC, 1 PW, 2 RAD/UDRT, 1 RNAB, 3 ROSSEM, 2 RW, 7 VU, 1 VLD | 14 onafhankelijk, 1 Agalev, 1 CVP, 4 FDF, 2 MCC/PRL, 1 MR, 3 PRL, 1 PS, 1 PSB, 1 PVV/PLP, 2 RW, 1 SP, 5 VLD | | |

Bronnen:

E. Gerard e.a. (red.), *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002*, Brussel, 2003, 460-513.

S. Fiers, *Vijftig jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden 1946-1995*, Brussel, 2000, 211-257.

M. Decroos, *Partijwissels in België. Een onderzoek naar de motieven en gevolgen van de overstap van Belgische parlementsleden naar een andere partij, periode 1981-1999*, (licenti-aatsverhandeling), Leuven, 2003, 45.

Politieke jaarboeken res publica, Leuven, 2000-2004

Afkortingen:

| | |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Agalev | Anders Gaan Leven, Vlaamse groene partij |
| BSP/PSB | Belgische Socialistische Partij (1978 gesplitst in PS en SP) |
| CDH | Centre Démocrate Humaniste (nieuwe naam PSC sinds 2002) |
| CD&V | Christen-Democratisch en Vlaams (nieuwe naam CVP sinds 2001) |
| CVP | Christelijke Volkspartij (Vlaamse christen-democraten) |
| Ecolo | Franstalige groene partij |
| FDF | Front Démocratique des Francophones (Franstalige Brusselse partij) |
| KPB/PCB | Kommunistische Partij van België/ Parti Communiste Belge |
| MCC | Mouvement des Citoyens pour le Changement (afscheiding van PSC) |
| MR | Mouvement Réformateur (Franstalige liberalen sinds 2002) |
| PLP | Parti pour la Liberté et du Progrès (Franstalige liberalen) |
| PRL | Parti Réformateur Libéral (Franstalige liberalen) na fusie PLP met RW |
| PS | Parti Socialiste (Franstalig) |
| PSB | Parti Socialiste Belge |
| PSC | Parti Social Chrétien (Franstalige christen-democraten) |
| PVV | Partij voor Vrijheid en Vooruitgang (Vlaamse Liberalen) van 1961 tot 1992 |
| PW | Parti Wallon (Waalse partij) |
| RAD/UDRT | Respect voor Arbeid en Democratie/ Union Démocratique pour le Respect du Travail |
| RNAB | Rassemblement National pour l'Arrondissement de Bruxelles (partij voor Brussel) |
| ROSSEM | 'Radikale Omvormers Strijders en Strubbelaars voor een Eerlijke Maatschappij': lijst van J.P. van Rossem, viel in 1991-1995 uiteen |
| RW | Rassemblement Wallon (Waalse partij) |
| SP | Socialistische Partij (Vlaams) |
| VB | Vlaams Blok (sinds 2004: Vlaams Belang) |
| VLD | Vlaamse Liberalen en Democraten (sinds 1992) |
| VU | Volksunie |

4.6 Hernieuwde deelname dissidenten aan Kamerverkiezingen

Van de 37 in de periode 1946-2005 afgescheiden Kamerleden bleven negen onafhankelijk; zij keerden dan ook niet terug in de Kamer dan wel de Senaat¹⁶⁶. Vijf anderen bleven tot de eerstvolgende verkiezingen onafhankelijk maar sloten zich later bij een gevestigde partij aan, zij het niet altijd formeel. Drie van de vijf keerden meteen terug in de Kamer¹⁶⁷. De overige twee onafhankelijken sloten zich in een later stadium bij de liberale partij aan; Gabriëls werd voor de VLD in het Vlaams parlement gekozen, maar Delahaye zei het parlementaire leven voorgoed vaarwel. Van de 23 Kamerleden die meteen naar een andere partij waren overgestapt, moesten slechts twee noodgedwongen hun parlementaire loopbaan afbreken (Dallons en Willems), van één is het nog onzeker; de overige twintig keerden ofwel bij de eerstvolgende verkiezingen terug in de Kamer (twaalf gevallen) of in een later stadium (twee gevallen), of wonnen een zetel in de Senaat (zes personen)¹⁶⁸. In de Belgische politiek worden overlopers dus in het algemeen niet gestraft maar beloond, zou men kunnen zeggen – tenzij ze wellicht bij een nieuwe partij terecht komen.

Tabel 4.4 *Hernieuwde deelname dissidenten aan Kamerverkiezingen, 1946-2005*

| | aantal | % |
|----------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------|
| Aantal fractieverlaters | 37 | 2,8 van totaal aantal parlementariërs |
| Aantal fractieverlaters kandidaat bij eerstvolgende parlamentsverkiezingen | *) | *) |
| Aantal fractieverlaters herkozen bij eerstvolgende parlamentsverkiezingen | 15 | 40,5 van totaal aantal fractieverlaters |

* kon niet worden nagegaan

¹⁶⁶ Helaas kon niet worden nagegaan of zij zich wellicht voor een nieuwe partij of lijst kandidaat gesteld hadden.

¹⁶⁷ Nols als onafhankelijke op de lijst van de Franstalige liberalen, Hendrick ook als onafhankelijke op de lijst van de Franstalige christen-democraten; Pinxten trad in 2001 uit de Vlaamse christen-democratische fractie en sloot zich vlak voor de verkiezingen van 2003 aan bij de VLD.

¹⁶⁸ Kamerleden van de Volksunie die zich in de periode 1999-2003 aansloten bij Spirit of de Nieuw-Vlaamse Alliantie worden niet als afsplitsers beschouwd, aangezien de Volksunie zich in deze partijen oploste. Van het Kamerlid Fournaux, die in 2004 overstapte van het *Centre Démocrate Humaniste* (CDH; de nieuwe naam van de PSC) naar de *Mouvement Réformateur* (MR) is nog niet bekend in 2005 of hij bij de eerstvolgende verkiezingen kandidaat gesteld en eventueel herkozen zal worden.

4.7 Conclusie

België heeft de naam een participatie of partijenstaat te zijn. Besluiten van regering en parlement worden veelal voorbereid, zo niet feitelijk genomen door de bestuurders van de belangrijkste partijen¹⁶⁹. Partijvoorzitters genieten dan ook zeer veel invloed, ook binnen parlementaire fracties – meer nog dan de voorzitters van de fracties. De politieke loopbaan van de parlementariërs is vaak van hun goede wil afhankelijk. Dat verklaart wellicht ook waarom de cohesie in parlementaire fracties doorgaans hoog is.

Tegelijkertijd kent België vanouds een tolerante samenleving, waarin ‘partijfamilies’ (zuilen zegt men in Nederland) meestal goed samenwerken. Ook binnen parlementaire fracties wordt afwijkend gedrag getolereerd, althans binnen zekere grenzen. Al te veel individualisme leidt echter doorgaans tot verlies van invloed. Volksvertegenwoordigers die zich niet meer thuis voelen in hun partij of daar hun politieke loopbaan een ongewenst einde zien naderen scheiden zich vaak af, maar sluiten zich terstond of na verloop van tijd meestal aan bij een andere bestaande partij. Ze richten zelden een nieuwe partij op en slagen er evenmin in om als onafhankelijke kandidaat bij de volgende verkiezingen hun zetel herwinnen, behalve met steun van een gevestigde partij. In zo’n gevestigde partij kunnen ze hun politieke loopbaan veelal met succes voortzetten. Ook de kiezers accepteren blijkbaar een beperkte vorm van non-conformisme; in een aantal gevallen hebben zij ‘overlopers’ met voorkeurstemmen ‘beloond’.

Nieuwe partijen kunnen overigens af en toe ook voldoende kiezers mobiliseren om enkele zetels te winnen, maar daarbij spelen afgescheiden parlementariërs voor zover bekend zelden een rol van betekenis. De meeste nieuwe partijen vallen binnen korte tijd uiteen – overigens niet alleen in België –, wat hen minder aantrekkelijk maakt voor politici die zich zorgen maken over hun persoonlijke toekomst. De recent ingevoerde kiesdrempel maakt het bovendien moeilijker voor nieuwe partijen om zetels in Kamer of Senaat te winnen. Kamerleden die zich niet meer thuis voelen in hun fractie, zoeken dus liever hun heil bij een gevestigde partij. Soms hopen ze met hun overstap echter wel het partijlandschap te vernieuwen. Belgische partijen waren vooral in de jaren zeventig en negentig bezig met vernieuwing en hervorkaveling, wat vaak gepaard ging met individuele overstappen. Dat vernieuwingsproces lijkt voorlopig nog niet afgesloten, zodat ook in de toekomst wel de nodige ‘partijwissels’ te verwachten zijn. De gevestigde partijen keuren het weliswaar af dat hun parlementsleden uit de fractie treden met behoud van hun zetel, maar moeten het in de praktijk toch gedogen. Wellicht betalen ze die prijs ook wel voor de hoge discipline in hun fracties.

¹⁶⁹ Voor een poging dit met onderzoek te staven zie: Dewachter, *De mythe van de parlementaire democratie*, 347–391.

5 NEDERLAND

5.1 Partijstelsel

Het Nederlandse partijstelsel was ten tijde van de verzuiling zeer stabiel. De politieke partijen waren ingebed in het protestantse, katholieke, sociaal-democratische en (in veel mindere mate) het liberale netwerk van geestverwante organisaties en instellingen. Zij konden rekenen op een trouwe electorale achterban. In de jaren zestig begonnen de zuilen echter grote scheuren te vertonen. Stemgedrag werd in afnemende mate bepaald door religie of sociale klasse, waardoor de electorale wisselvalligheid toenam. Rond 1970 en aan het begin van de jaren negentig deden zich grote verschuivingen in de uitslagen van de Tweede-Kamerverkiezingen voor. Gevestigde partijen verloren terrein, dat werd ingenomen door nieuwkomers.

De Kamerverkiezingen van 2002 en 2003 getuigden opnieuw van grote electorale instabiliteit. De LPF kwam in 2002 uit het niets met 26 zetels in de Kamer, terwijl de PvdA zwaar verloor. Bij de volgende verkiezingen in 2003 waren de rollen min of meer omgedraaid (zie tabel 5.1). De VVD, die in 2002 sterk achteruit was gegaan, herstelde zich licht; de teruggang van D66 hield daarentegen aan. Het CDA bleef in al het electorale gewoel stabiel. Van de kleinere partijen deed de SP het goed: zij hield haar winst van het jaar daarvoor in 2003 vast. GroenLinks moest in beide verkiezingen enigszins inleveren, evenals de ChristenUnie en de SGP. In 2003 viel al weer het doek voor Leefbaar Nederland, dat bij de voorafgaande verkiezingen debuteerde.

Tabel 5.1 Zetelverdeling in de Tweede Kamer, 2003

| | % | zetels |
|--------------|-------|--------|
| CDA | 28,6 | 44 |
| PvdA | 27,3 | 42 |
| VVD | 17,9 | 28 |
| SP | 6,3 | 9 |
| LPF | 5,7 | 8 |
| GroenLinks | 5,1 | 8 |
| D66 | 4,1 | 6 |
| ChristenUnie | 2,1 | 3 |
| SGP | 1,6 | 2 |
| overige | 1,3 | 0 |
| totaal | 100,0 | 150 |

Bron: J. Hippe, P. Lucardie en G. Voerman, 'Kroniek 2003. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 2003', in: *Jaarboek 2003 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 2004, 19.

5.2 Wet- en regelgeving

In Nederland is nooit overgegaan tot een wettelijke regeling van de organisatie van politieke partijen. De achterliggende gedachte daarbij was dat de overheid zich niet diende te bemoeien met de structuur van de verbanden die geacht worden haar te controleren. Desalniettemin is geleidelijk aan de bemoeienis van de wetgever met de politieke partijen toegenomen. Vanaf het begin van de jaren zeventig kregen de partijen voor het eerst met regelgeving te maken, als gevolg van de toegekende overheids-subsidies aan hun nevenorganisaties. Bij de wijziging van de Kieswet in 1989 werd de bepaling opgenomen dat het verzoek tot registratie van een partijnaam slechts kan geschieden door 'een politieke groepering die een vereniging is met volledige rechtsbevoegdheid'. Door deze eis werd de partijorganisatie onderworpen aan de bepalingen van het in het Burgerlijk Wetboek vastgelegde verenigingsrecht, die een minimum aan interne democratie binnen verenigingen beogen. Vanwege deze indirecte, geleidelijke bemoeienis spreekt de politicoloog Koole van de 'sluipende codificatie' van politieke partijen, waardoor zij 'steeds meer onderworpen zijn geraakt aan regelgeving van overheidswege'¹⁷⁰. Een nieuwe fase in dit proces was de invoering van de Wet Subsidiëring politieke partijen in 1999, waarin voor het eerst het begrip politieke partij werd omschreven (als 'een vereniging waarvan de aanduiding op grond van artikel G 1 van de Kieswet is geregistreerd' bij de Kiesraad). Deze wet is echter bepaald niet te beschouwen als het Nederlandse equivalent van het veel uitvoeriger Duitse Parteiengesetz.

5.2.1 Grondwet

In de Nederlandse grondwet komen de begrippen politieke partij en fractie niet voor. Dit neemt niet weg dat de positie van de volksvertegenwoordiger ten opzichte van deze niet genoemde instanties in algemene zin wel wordt gemarkeerd. Artikel 67 lid 3 van de grondwet bepaalt dat de Kamerleden worden geacht 'zonder last' te stemmen¹⁷¹. Dit houdt in dat wanneer een volksvertegenwoordiger eenmaal is gekozen, hij of zij naar eigen overtuiging kan stemmen en dat er dus geen formele binding bestaat met de kiezers of intermediaire organisaties. In de praktijk betekent dit dat de partij die het Kamerlid kandidaat heeft gesteld of de fractie waarvan hij deel uitmaakt, hem niet zijn opstelling in het parlement kan dicteren of hem zijn zetel kan ontnemen. Verder verlangt de grondwet van de leden van de Staten-Generaal dat zij 'het gehele Nederlandse volk' vertegenwoordigen (artikel 50) en dat zij daarmee het algemeen belang nastreven. Ook dit impliceert de afwezigheid van bindingen. De onafhankelijkheid en

¹⁷⁰ Zie R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht, 1992, 222-232; 231.

¹⁷¹ Bij de algehele grondwetsherziening in 1983 is de bepaling geschrapt dat de Kamerleden ook 'zonder ruggespraak' stemmen. Zowel de regering als de Tweede Kamer meende dat deze formulering onrecht deed aan de 'gegroeide staatsrechtelijke werkelijkheid waarin het fractieverband een niet te omzeilen realiteit vormt'; zie A.H.M. Dölle, 'Het fractiereglement', in: *Beleid en maatschappij*, 8 (1981), 5 (mei), 156-162; 156.

zelfstandigheid van de volksvertegenwoordiger is daarmee constitutioneel gegarandeerd; in plaats van het imperatieve mandaat geldt het vrije mandaat¹⁷².

5.2.2 Kieswet

In de kieswet wordt gesproken van ‘politieke groeperingen’ die kandidaten kunnen stellen voor vertegenwoordigende lichamen; de term ‘politieke partij’ komt er niet in voor. Op deze wijze laat de wet ruimte voor de mogelijkheid dat ook individuele burgers die zich niet hebben verenigd in een partij, kandidaten stellen. Met de wijze waarop de partijen de kandidaatstelling intern regelen, laat de kieswet zich niet in. Binnen de algemene kaders van het verenigingsrecht hebben de partijen dan ook een grote mate van vrijheid om deze procedure naar eigen goeddunken in te richten.

Sinds 1918 kent Nederland het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Na de afschaffing van het districtenstelsel werd het hele land feitelijk één groot kiesdistrict. De achttien kieskringen waarin Nederland destijds werd verdeeld (sinds Flevoland in 1986 een provincie werd zijn het er negentien) hebben uitsluitend in electoraal-administratief opzicht betekenis. De kiesdrempel is bijzonder laag; wanneer een partij de kiesdeler haalt (dat wil zeggen het quotiënt van het aantal geldig uitgebrachte stemmen gedeeld door de honderdvijftig Kamerzetels), neemt deze zitting in de Tweede Kamer. De door de kiezers door voorkeursstemmen bepaalde volgorde van kandidaten is definitief en geldt tot de volgende verkiezingen; de kieswet biedt partijen geen ruimte om hiervan af te wijken.

5.2.3 Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

In het parlement kristalliseerden in de tweede helft van de negentiende eeuw de politieke stromingen zich langzamerhand uit tot ‘kamerclubs’¹⁷³. Dit informele overleg van gelijkgezinde Kamerleden vormde de voorloper van de huidige Kamerfracties. In de twintigste eeuw zijn de fracties het parlementaire proces gaan domineren, maar desondanks komen zij zoals reeds vermeld in de grondwet niet voor – mede om hen in het parlement ‘een zo groot mogelijke autonomie te geven’¹⁷⁴. Wel erkent het ‘Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal’ formeel sinds 1966 het bestaan van fracties. De Kamerleden die op dezelfde lijst zijn verkozen, worden als één fractie

172 D.J. Elzinga en C. Wisse, *De parlementaire fracties*, Groningen, 1988, 168-170.

173 Zie voor deze paragraaf vooral Elzinga en Wisse, *De parlementaire fracties*.

174 D.J. Elzinga, ‘Parlementaire fracties: organen in en niet van het parlement’, in: E.C.M. Jurgens en J.A. van Schagen, red., *Tweede Kamer op orde. Beschouwingen over het herziene Reglement van orde*, Den Haag, 1993, 19-25; 20.

beschouwd. Wanneer van een lijst slechts één lid is verkozen, dan wordt die als een afzonderlijke fractie erkend¹⁷⁵.

Niet alleen de grondwet, maar ook het Reglement van Orde is terughoudend in de regeling van de fracties. Het bepaalt slechts in beperkte mate haar rechten en plichten. Desalniettemin zijn de fracties in het parlement toonaangevend. Zij bepalen de samenstelling van de kamercommissies en op basis van hun grootte wordt de spreektijd in de Tweede Kamer verdeeld. In de regel wordt bij stemmingen slechts vermeld welke fracties voor of tegen stemden¹⁷⁶. De staatsrechtgeleerde Elzinga juicht het geringe staatsrechtelijke profiel van de fracties toe, want dit houdt zijns inziens 'een ongebreidelde ontwikkeling van de fractiocratie tegen. Een parlementariër kan nog steeds ten langen leste een beroep doen op het grondwettelijk verbod van last dat stemdwang uitsluit'¹⁷⁷.

5.3 Fractiereglementen

Partijen dan wel fracties hebben de vrijheid de verhouding tussen het fractielid enerzijds en de fractie als geheel anderzijds te regelen in een fractiereglement. Het eerste reglement dateert al van 1879, uit de tijd dat de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) werd opgericht. De twaalf anti-revolutionaire Kamerleden kwamen regelmatig bijeen 'om tot eenheid van opinie te geraken, dat in deze vergaderingen de opdracht geschiedt om namens de gehele groep te spreken'¹⁷⁸. Van de twaalf fracties die de Tweede Kamer in 2005 telde, hebben er vier de beschikking over zo'n reglement: het CDA, de PvdA, de LPF en de ChristenUnie¹⁷⁹. De overige fracties met vaak een overzichtelijk aantal leden hebben minder behoefte aan formele afspraken, laat staan de drie éénmansfracties – de Groep-Lazrak, de Groep-Wilders en de Groep-Nawijn. Desalniettemin kennen enkele fracties wel informele regels, door de VVD 'werkafspraken' genoemd en door Groen-

¹⁷⁵ Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vastgesteld in de vergadering van 22 juni 1993 en laatstelijk gewijzigd in de vergadering van 20 april 2004, z.pl. [Den Haag], 2004, artikel II; zie ook D.J. Elzinga, 'Die Institution der politischen Partei in den Niederlanden', in: D.Th. Tsatsos, red., *Parteienrecht in europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden Baden, 1990, 525.

¹⁷⁶ Alleen bij hoofdelijke stemmingen wordt vermeld hoe individuele Kamerleden stemden; daarnaast kunnen Kamerleden wanneer een stemming achterwege blijft (wanneer geen van de Kamerleden hierom vraagt) aantekening vragen dat zij geacht willen worden te hebben tegengesteld. Zie: Reglement van Orde Tweede Kamer, artikel 69 en 70; en J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Zwolle, 1994, 101.

¹⁷⁷ Elzinga, 'Parlementaire fracties', 20, 24.

¹⁷⁸ Geciteerd door Elzinga en Wisse, *op.cit.*, 37.

¹⁷⁹ Van Tweede-Kamerfracties van D66 en de LPF is geen reactie ontvangen; de drie éénmansfracties (de Groep-Lazrak, de Groep-Wilders en de Groep-Nawijn) zijn niet benaderd.

Links 'praktijken'. De SP en de SGP hebben gemeld geen fractiereglement te hebben¹⁸⁰. Hieronder worden in volgorde van grootte van de fracties de formele afspraken dan wel informele werkwijzen besproken¹⁸¹.

5.3.1 Christen-Democratisch Appèl

Het fractiereglement van het CDA bepaalt dat de fractieleden zijn gebonden aan de genomen besluiten van de fractievergadering, ook al waren zij niet aanwezig. Zij hebben wel het recht 'door middel van een voorbehoud kenbaar [te] maken niet akkoord te kunnen gaan met specifieke besluiten van de fractie'¹⁸². De fractiesecretaris kan de leden verplichten stemmen in de Tweede Kamer bij te wonen.

Fractieleden moeten in te dienen moties en amendementen alsmede hun concept-spreektekst van de inbreng in de Tweede Kamer aan de fractievergadering voorleggen. Voor het medeondertekenen van een door een andere fractie voorgestelde motie of amendement dienen zij aan de plenaire fractievergadering toestemming te vragen of – in het geval er geen tijd meer is – aan de fractievoorzitter. Wanneer een fractielid mondelinge of schriftelijke vragen aan het kabinet wil stellen, dient hij daarover eerst te overleggen met de voorzitter van de desbetreffende fractiecommissie. In het geval dat fractieleden in de media verklaringen willen afleggen 'waarvan zij redelijkerwijs kunnen vermoeden dat deze een politiek gevoelig dan wel grensverleggend karakter dragen', worden zij geacht daarover eerst overleg te voeren met de fractievoorzitter. 'Publieke verklaringen, die afwijken van het standpunt van de meerderheid van de fractievergadering, worden niet afgelegd voordat de voorzitter van de fractie is geraadpleegd'¹⁸³. Verder dient een fractielid nevenfuncties te melden aan de voorzitter. In het geval dat die functies vragen zouden kunnen oproepen aangaande zijn onafhankelijk functioneren als politicus, moet hij de voorzitter om schriftelijke toestemming vragen.

Evaluatie

De grondwettelijke vrijheid van het CDA-Kamerlid wordt in de praktijk door het christen-democratische fractiereglement behoorlijk ingeperkt. Bepaalde parlementaire of politieke activiteiten die hij wil ontplooiën, moeten eerst worden voorgelegd aan de fractievergadering, de voorzitter van de fractiecommissie of aan de fractievoorzitter. Er is echter ook ruimte om afwijkende standpunten in te nemen. Tot op zekere hoogte is deze praktijk een erfenis van de partijen die in 1980 in het CDA opgingen. Zo was binnen de Christelijk-Historische Unie (CHU) fractiediscipline uit den boze, en bracht de ARP het gravamen in het CDA in. Dit hield in dat kandidaat-Kamerleden de

180 E-mail M. Langkamp (SP), 21 september 2004; e-mail K. van der Staaij (SGP), 23 september 2004.

181 Ondanks herhaalde verzoeken daartoe werd van D66 en de VVD geen informatie ontvangen.

182 Fractiereglement CDA Tweede Kamerfractie, z.pl., z.j., artikel 28.1. Voorwaarde is dan wel dat het betreffende onderwerp tijdig was geagendeerd.

183 Fractiereglement CDA, artikel 38 en 39.

mogelijkheid hadden bij bepaalde onderdelen van het verkiezingsprogramma een 'principeel, onoverkomelijk gewetensbezwaar' aan te tekenen. Met name de plaatsing van kruisraketten waarover in het begin van de jaren tachtig beslist moest worden, leidde tot afwijkend stemgedrag in de CDA-fractie¹⁸⁴. Tot de dissidenten behoorden ook de fractieleden Scholten en Dijkman. Na een conflict met de fractieleiding werden de twee hun woordvoerderschappen ontnomen en kwamen zij in december 1983 feitelijk buiten het fractieverband te staan¹⁸⁵. Het 'Scholten-Dijkman-syndroom' was lange tijd in de christen-democratische fractie voelbaar, aldus De Kok, Tweede-Kamerlid voor het CDA in de jaren 1983-1994. Hij erkent dat de fractietop regelmatig de vrijheid van meningsuiting poogde in te perken, maar desondanks was er naar zijn mening 'beperkt, gereguleerd en voorwaardelijk afwijkend stemgedrag altijd mogelijk'¹⁸⁶. Het feit dat Kamerkandidaten volgens de huidige christen-democratische kandidaatstellingsprocedure nog altijd het recht van gravamen hebben met betrekking tot het verkiezingsprogramma, wijst hier ook op.

5.3.2 Partij van de Arbeid

Het fractiereglement van de PvdA dateert uit 1995. Volgens de ambtelijk secretaris van de fractie wijken de huishoudelijke regels zoals hierin beschreven in 2005 'op een aantal punten af van de situatie in de huidige fractie' en zou het reglement vrijwel niet meer gebruikt worden¹⁸⁷. Volgens Middel, die in de jaren 1989-2002 deel uitmaakte van de sociaal-democratische Tweede-Kamerfractie, werd er maar 'af en toe' op het fractiereglement teruggegrepen, 'bijvoorbeeld in tijden van spanning en conflicten'¹⁸⁸. De hierna volgende beschrijving is gebaseerd op het reglement van 1995.

Evenals in het geval van het CDA bepaalt ook het fractiereglement van de PvdA dat alle leden van de fractie gebonden zijn aan de fractiebesluiten. En net als bij de christen-democraten is er ruimte om van het meerderheidsstandpunt van de fractie af te wijken, 'om gewichtige redenen en/of op grond van een eerder bekend gemaakt voorbehoud op het verkiezingsprogramma'. Kamerleden dienen een afwijkende opstelling wel in de fractievergadering te melden¹⁸⁹. De PvdA-fractieleden worden geacht de stemmingen

184 Zie onder meer M. Beinema, 'Zonder last', in: *Christen Democratische Verkenningen*, 1998, nr. 5, 182-183. Niet verrassend benadrukt Beinema de eigen verantwoordelijkheid van de parlementariër: 'Daarom is de binding van de volksvertegenwoordiger aan zijn partijprogramma geen contractuele maar een morele verplichting' (183).

185 P. Lucardie en I. Noomen, 'Het partijgebeuren. Kroniek van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1983', in: *Jaarboek 1983 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1984, XIII-XLII, XVI-XVIII.

186 T. de Kok, 'Het parlementaire drama. Fractiediscipline holt de democratie uit', in: *NRC Handelsblad*, 8 december 2001.

187 Brief A. Westerhoff, ambtelijk secretaris Tweede-Kamerfractie PvdA, 12 november 2004.

188 B. Middel, *Politiek handwerk*, Amsterdam, 2003, 159.

189 Fractiereglement PvdA, z.pl., z.j. [1995], artikel 1.2.6.

in de Kamer 'van begin tot eind' bij te wonen; 'zonder instemming van de (ambtelijk) secretaris is geen lid bij de stemmingen in de Kamer afwezig'¹⁹⁰.

Mondelinge en schriftelijke vragen dienen de PvdA-leden 'ter toetsing op hun inhoudelijke belang en technische correctheid' voor te leggen aan de voorzitters van een van de vijf zogeheten 'fractiegroepen' (commissies die zich met bepaalde beleidsterreinen bezighouden). Vervolgens draagt het fractiesecretariaat zorg 'voor de marginale toetsing voor wat betreft de procedurele aspecten'¹⁹¹. Ook wanneer een lid een interpellatie wil aanvragen moet hij overleggen met de betrokken fractiegroepvoorzitter, waarna het fractiebestuur of de fractie in haar geheel over het verzoek beslist. Bij de opstelling van een initiatief-wetsontwerp geldt een vergelijkbare procedure. Voor het medeondertekenen van moties en amendementen van andere fracties die in het verlengde liggen van het fractiestandpunt van de PvdA is geen expliciete toestemming van de fractie nodig; in alle andere gevallen wel. Eigen moties en amendementen moeten door de fractiegroep worden goedgekeurd. De PvdA-leden kunnen nevenfuncties slechts aanvaarden na overleg met het fractiebestuur.

Anders dan het CDA kent het reglement van de PvdA een bepaling om een fractielid 'voor bepaalde of onbepaalde tijd' van de fractievergaderingen uit te sluiten¹⁹². Voor een dergelijk besluit is een meerderheid van tweederde van de fractieleden noodzakelijk.

Evaluatie

Het reglement van de PvdA komt in grote lijnen overeen met dat van het CDA. Aan de ene kant is er in bepaalde gevallen gelegenheid om afwijkende standpunten in te nemen, aan de andere kant dienen de fractieleden voor de meeste parlementaire handelingen toestemming te krijgen van hogere gremia in de fractie. Middel, die in de jaren negentig een tijd lang voorzitter was van een fractiegroep, relateert in zijn memoires overigens de controle die hij uit hoofde van zijn functie moest uitoefenen: 'Soms stel je een kleine verandering voor, maar meestal gaan de vragen ongewijzigd verder de procedure in.' Melkert zou zich als fractievoorzitter in de jaren 1998-2002 wel als een 'strenge schoolmeester' hebben opgesteld, die alle ingediende moties en amendementen goedkeurde¹⁹³. Middel bestrijdt echter het door de journalist Van Westerloo geschapen beeld dat er in de PvdA-fractie een ijzeren discipline zou heersen¹⁹⁴.

Geheel consistent is Middel echter niet. Enerzijds schrijft hij dat de leiding een fractielid weliswaar onder druk kan zetten, 'maar als deze daarvoor niet wenst te bezwijken, houdt het op'¹⁹⁵. Anderzijds meldt hij dat hemzelf ooit het woordvoerder-

190 *Ibidem*, artikel 1.2.10.

191 *Ibidem*, artikel 7.1

192 *Ibidem*, artikel 1.1

193 Middel, *op.cit.*, 76, 182; zie ook 184.

194 G. van Westerloo, 'Den Haag, de PvdA-fractie', in: *idem*, *Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam, 2003, 147-177.

195 Middel, *op.cit.*, 173.

schap over de WAO was ontnomen, toen hij zich te vrij over dit onderwerp had uitgelaten. Ook memoreert hij het bestaan van de ‘politiek secretaris’ in de periode 1998-2002, wiens taak het onder meer was na te gaan ‘of iedereen zich wel in woord en daad voegde naar “de lijn” van de fractie’¹⁹⁶.

5.3.3 Socialistische Partij

De SP kent geen fractiereglement. In de praktijk opereren de fractieleden zelfstandig. In het algemeen leggen zij hun inbreng in de Tweede Kamer niet van te voren aan de fractievergadering voor, behalve bij twijfel over bijvoorbeeld de juiste inhoudelijke of procedurele aanpak van een bepaald thema. Ook in de contacten met de media legt de fractie haar leden geen beperkingen op¹⁹⁷. Deze weergave wijkt af van het vaak door de media geschetste beeld van een door partij- en fractievoorzitter Marijnissen strak geleide fractie.

5.3.4 Lijst Pim Fortuyn

Het fractiestatuut van de Tweede-Kamerfractie van de LPF is een vrijwel letterlijke kopie van het Huishoudelijk Reglement van de Tweede-Kamerfractie van de ChristenUnie. In het statuut van de LPF is vastgelegd dat alle fractieleden zijn gebonden aan de besluiten die de fractievergadering heeft genomen. Van het meerderheidsstandpunt mag worden afgeweken op grond van een eerder gemaakt voorbehoud op het verkiezingsprogramma of ‘om gewichtige redenen (waaronder ernstige gewetensnood) dan wel op grond van moreel-ethische kwesties of het koningshuis’¹⁹⁸. De fractie dient hierover wel tijdig te worden ingelicht. Wat betreft de zeggenschap van de fractievergadering of -voorzitter over de parlementaire activiteiten van de individuele leden volgt het LPF-fractiereglement dat van de ChristenUnie, zij het dat in het geval van de LPF bij de aanmelding van interpellaties of mondelinge vragen ‘overleg’ met de voorzitter moet plaatsvinden (en dus niet zoals bij de ChristenUnie zijn ‘toestemming’ benodigd is; zie hieronder).

5.3.5 GroenLinks

De Tweede-Kamerfractie van GroenLinks kent geen formeel fractiereglement. Er bestaan wel vijf ‘praktijken’, aldus het Hoofd politieke coördinatie en voorlichting, waarvan in dit verband enkele relevant zijn. Om te beginnen kent de fractie ‘geen plicht tot fractiediscipline’. Zeker bij ethische kwesties kan ieder lid van de GroenLinks-fractie zijn of haar geweten volgen, waarbij eerst wel wordt geprobeerd om in onderling overleg ‘het zo veel mogelijk eens te worden’. De debatten over het gewapend ingrijpen

¹⁹⁶ Middel, *op.cit.*, 222.

¹⁹⁷ Telefonische informatie M. Langkamp, medewerker SP-Tweede-Kamerfractie, 17 maart 2005.

¹⁹⁸ Statuut van de Tweede-Kamerfractie Lijst Pim Fortuyn, z.j. [Den Haag], z.pl. [2004], artikel 23.3. De nadere aanduidingen aan het einde van het citaat ontbreken in het reglement van de Tweede-Kamerfractie van de ChristenUnie

in Kosovo en Afghanistan zouden hebben aangetoond dat het ook als een teken van kracht kan worden beschouwd wanneer een partij interne meningsverschillen publiek maakt en openlijk bediscussieert. Verder staat er ‘zowel formeel als informeel geen straf op afwijkend stemgedrag’, aldus de GroenLinks-voorlichter, die er wel op wijst dat het partijcongres of de partijraad het fractielid om verantwoording kunnen vragen. Ten slotte geeft hij aan dat de fractieleden een zo groot mogelijke transparantie over hun nevenactiviteiten betrachten en deze op de daarvoor bestemde publieke plaatsen vermelden¹⁹⁹.

5.3.6 ChristenUnie

Het reglement van de Tweede-Kamerfractie van de ChristenUnie bepaalt dat alle leden gebonden zijn aan de besluiten van de fractievergaderingen. Een fractielid kan van het meerderheidsstandpunt afwijken ‘om gewichtige redenen’ – zoals ‘ernstige gewetensnood’ –, of op basis van een eerder gemaakt voorbehoud bij het verkiezingsprogramma, maar dient dit wel in de fractievergadering te melden²⁰⁰. Bijdragen van de fractieleden aan de Kamerberaadslagingen dienen als regel aan de fractievergadering te worden voorgelegd, waarna dit orgaan ‘in hoofdlijnen’ het fractiestandpunt bepaalt²⁰¹. Dezelfde procedure geldt met betrekking tot het voornemen om moties in te dienen of mede te ondertekenen. Fractieleden dienen voor het aanmelden van mondelinge vragen of het aanvragen van een interpellatie toestemming te vragen aan de fractievoorzitter. Schriftelijke vragen worden ‘ter marginale toetsing’ aan hem voorgelegd²⁰². Wanneer een fractielid publiekelijk standpunten wil uitdragen ‘met belangrijke (al dan niet financiële) gevolgen’, dient hij in overleg te treden met de fractievoorzitter²⁰³. De fractieleden worden geacht de stemmingen in de Kamer van het begin tot het einde bij te wonen, ‘tenzij de voorzitter toestemming heeft verleend een stemming te verzuimen’²⁰⁴. Ten slotte verbiedt het reglement de fractieleden op zondag deel te nemen aan activiteiten die verband houden met hun politieke functie. Ook mogen zij niet deelnemen ‘aan mediaprogramma’s waarvan de opname plaatsvindt op zondag; behoudens wanneer deze een verkondigend karakter hebben’²⁰⁵.

199 Deze paragraaf is gebaseerd op de e-mail van T.van der Lee, Hoofd politieke coördinatie en voorlichting van de Tweede-Kamerfractie van GroenLinks, 22 september 2004.

200 Huishoudelijk Reglement Tweede Kamerfractie ChristenUnie, z.pl. [Den Haag], z.j. [2002], artikel 23.3. De bepaling waarin de afwijkende opstelling wordt geregeld lijkt letterlijk te zijn overgenomen uit het fractiereglement van de PvdA.

201 *Ibidem*, artikel 25.2. Een uitzondering wordt gemaakt voor schriftelijke bijdragen aan de Kamerberaadslagingen, ‘tenzij redelijkerwijs aangenomen kan worden dat het onderwerp van politiek gevoelige aard is’ (artikel 25.3).

202 *Ibidem*, artikel 28.1.

203 *Ibidem*, artikel 33.1.

204 *Ibidem*, artikel 29.

205 *Ibidem*, artikel 35.2.

5.3.7 Staatkundig Gereformeerde Partij

De SGP heeft gemeld geen fractiereglement te hebben; ‘met redelijkheid en billijkheid zijn we er tot nu toe uitgekomen’, aldus een der staatkundig-gereformeerde fractieleden²⁰⁶.

5.3.8 Conclusie

De fractiereglementen van PvdA, CDA, ChristenUnie en LPF ontlopen elkaar weinig. De reden hiervoor is mede gelegen in het feit dat de beide eersten als voorbeeld hebben gediend voor het reglement van de ChristenUnie, dat op zijn beurt weer model stond voor de LPF. De christen-democratische en sociaal-democratische reglementen vertonen onderling een grote mate van overeenstemming²⁰⁷.

Volgens de reglementen van de fracties van deze partijen zijn de fractieleden gebonden aan de besluiten van de fractievergadering. De fractievoorzitters en in het geval van het CDA en de PvdA ook de voorzitters van fractiecommissies respectievelijk -groepen oefenen een bepaalde controle uit over de Kamerleden: zo moeten de leden in te dienen moties, amendementen, Kamervragen en dergelijke eerst ter beoordeling aan hen voorleggen. Niet altijd is toestemming vereist; soms is consultatie voldoende. Anders dan bij de PvdA reguleren de reglementen van de fracties van het CDA, de LPF en de ChristenUnie tot op zekere hoogte ook de contacten van de leden met de media. Over het geheel genomen lijkt de mate van toezicht binnen de fracties van CDA en PvdA wat groter dan binnen de fracties van de kleinere LPF en ChristenUnie. In alle vier de fracties bestaat de mogelijkheid dat de leden in bepaalde uitzonderingsgevallen afwijken van het fractiestandpunt, hetgeen dan wel tijdig gemeld dient te worden. Fracties die geen reglementen kennen, zoals de SP, GroenLinks en de SGP, zeggen de parlementaire activiteiten van hun leden niet te reguleren. Of er in de praktijk in deze fracties in het geheel geen informele gedragscodes bestaan lijkt onwaarschijnlijk, maar kan hier niet worden vastgesteld; wèl stelt GroenLinks bijvoorbeeld dat de leden trachten het zoveel mogelijk met elkaar eens te worden. Over de gang van zaken binnen de fracties van de beide liberale partijen VVD en D66 kon zoals al vermeld geen informatie worden verkregen.

De neiging van Kamerleden om zich te conformeren aan het fractiestandpunt terwijl zij er zelf een andere opvatting op na houden, lijkt in de afgelopen decennia behoorlijk te zijn toegenomen. In een enquête onder Tweede-Kamerleden in 1972 verklaarde bijna de helft (48%) de eigen mening te laten prevaleren. In 1979 gaf 17% van hen te kennen aan de eigen mening vast te houden. In een in 1990 gehouden enquête zei nog maar 11% van de ondervraagde Kamerleden zijn eigen opvattingen te zullen volgen. Eenvijfde vond toen dat het Kamerlid zich diende te voegen naar het standpunt van de fractie, de

²⁰⁶ E-mail K. van der Staaij (SGP), 23 september 2004.

²⁰⁷ De vigerende reglementen van CDA en PvdA lijken op hoofdlijnen ten opzichte van eerdere versies niet fundamenteel te zijn gewijzigd. Zie voor een vergelijking van de fractiereglementen van CDA en PvdA aan het begin van de jaren tachtig: Dölle, *op.cit.*

overige 69% meende dat het er van afhing²⁰⁸. Met name bij een ‘gewetenskwesitie’ was een Alleingang geaccepteerd.

Uit het onderzoek bleek verder dat de meeste Kamerleden een eensgezind optreden waardeerden, omdat de fractie (dan wel de partij) op die manier duidelijk en herkenbaar was voor de kiezer. Ook meende men dat eendracht macht maakte: het vermijden van tegenstrijdige of tegengestelde standpunten zou de invloed van de fractie ten goede komen. ‘Slechts enkele kamerleden zien geen enkel positief effect’, zo rapporteerde de politicoloog Van Schendelen. ‘Dit duidt er op dat de fractiediscipline enigermate verinnerlijkt rolgedrag is, dat op zich niet als afgedwongen gedrag wordt ervaren’²⁰⁹. Dit betekent dat het verschil tussen loyaliteit en disciplineren vervaagt. Positieve sancties (het lidmaatschap van een belangrijke Kamercommissie, buitenlandse reizen of de aanbeveling bij de partij in geval van herkandidering) kunnen hierbij een rol spelen. Tegelijkertijd sloten de Kamerleden blijkens de enquête niet hun ogen voor de negatieve kanten van de partijdiscipline. Door de druk of neiging zich te conformeren aan het fractiestandpunt zouden de Kamerleden zich te weinig kunnen profileren. Bovendien zou de fractiediscipline de vrije discussie belemmeren en op gespannen voet staan met het last-beginsel.

5.4 Afwijkend stemgedrag in de Tweede Kamer

Afwijkend stemgedrag binnen de Tweede-Kamerfracties van de politieke partijen in de periode na de Tweede Wereldoorlog is nog nooit systematisch onderzocht²¹⁰. Een van de redenen hiervoor is gelegen in het feit dat in de Tweede Kamer zelden individuele stemmingen plaatsvinden waardoor dissidenten in de schijnwerpers van de aandacht komen te staan. Van de kleine fracties is wel bekend dat zij zelden of nooit verdeeld stemmen²¹¹. In welke mate de grotere fracties van de (potentiële) regeringspartijen met interne onenigheid te maken hebben, komt terloops aan de orde in de studie van de politicoloog Visscher over de parlementaire invloed op de wetgeving²¹². In de door hem behandelde periode 1963-1986 bereikten 2.549 wetsvoorstellen het *Staatsblad*. Visscher stelde vast dat er bij de stemmingen over deze aangenomen voorstellen zelden sprake

208 M.P.C.M. van Schendelen, ‘Fracties en kamercommissies’, in: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen en M.I. Zielonka-Groei, red., *De geachte afgevaardigde... Hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muidenberg, 1992, 75-97; 82.

209 *Ibidem*, 83.

210 Noch de griffie van de Tweede Kamer, noch het Parlementair Documentatiecentrum (PDC) bleken over de benodigde gegevens te beschikken om een dergelijk onderzoek uit te voeren (e-mail B. van den Braak, medewerker PDC, 9 februari 2005). Waar mogelijk heeft het PDC de auteurs van dit rapport met raad en daad bijgestaan.

211 E-mail B. van den Braak, medewerker PDC, 25 maart 2005.

212 G. Visscher, *Parlementaire invloed op wetgeving. Inventarisatie en analyse van de invloed van de beide Kamers der Staten-Generaal op de wetgevende activiteiten van de kabinetten-Marijnen tot en met -Lubbers I*, Den Haag, 1994.

was van verdeeldheid binnen de fracties van grote partijen. In de Katholieke Volkspartij (KVP), ARP en CHU vielen er in de periode 1963-1977 in respectievelijk 1,3%, 0,9% en 0,8% van de gevallen één of enkele fractieleden buiten de boot. Voor het CDA bedroeg dit 0,9% (voor de jaren 1977-1986), evenals voor de VVD – maar dan gedurende de gehele onderzoeksperiode. De PvdA zag in 1,1% van de stemmingen in de jaren 1963-1986 fractieleden van de lijn afwijken²¹³. De grote fracties konden de eenheid onder het kabinet-Den Uyl (1973-1977) moeilijker handhaven dan in de periode ervoor en erna. Ten tijde van het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) stemden de liberale en sociaal-democratische fracties over geen enkel van de meer dan 600 aangenomen wetsvoorstellen verdeeld. In Lubbers' eigen christen-democratische fractie kwam dat twee maal voor. De meest bekende stemming betrof de plaatsing van Amerikaanse kruisraketten, waarbij zes leden van de CDA-fractie zich kantten tegen de regeringsvoorstellen. Eenzelfde patroon doet zich voor bij de stemmingen over amendementen waarbij de fracties van KVP/CDA, PvdA of VVD het afwijzende advies van de regering negeerden. In de jaren 1963-1986 stemde de VVD-fractie bij 1,1% van al deze stemmingen verdeeld en de PvdA-fractie in 1,4% van de gevallen²¹⁴. In de fractie van de KVP trad in de periode 1963-1977 met 8,3% veel vaker onenigheid aan het licht, met name tijdens het kabinet-Den Uyl. Na de totstandkoming van het CDA keerde het tij: slechts bij 0,5% van de stemmingen in de jaren 1977-1986 was de fractie verdeeld. Overigens deed zich in de periode van het kabinet-Den Uyl ook in de fracties van de VVD en de PvdA vaker verdeeldheid voor. Daarentegen was er in de jaren tachtig nauwelijks meer sprake van afwijkend stemgedrag, aldus Visscher. 'De eenheid binnen de fracties was nagenoeg compleet' – en dat terwijl tijdens het eerste kabinet-Lubbers het aantal door bewindslieden bestreden amendementen met 873 een recordhoogte bereikte²¹⁵. Een tweede, vluchtiger onderzoek naar de fractiecohesie in het Nederlandse parlement werd uitgevoerd door Franssen, in de jaren 1956-1977 Tweede-Kamerlid voor de PvdA²¹⁶. Hij heeft enkele overzichten opgesteld van afwijkend stemgedrag in Tweede-Kamerfracties bij hoofdelijke stemmingen en van stemmingen bij zitten en opstaan c.q.

²¹³ Percentages gebaseerd op tabel 9.1 (zie blz. 367). In de meeste gevallen worden wetsvoorstellen door de Tweede Kamer zonder stemming aangenomen, omdat vantevoren voor alle betrokkenen al duidelijk is dat er een meerderheid voor bestaat. Als een fractie of een fractielid het niet eens is met een wetsvoorstel, kan die aantekening verlangen tegen te hebben gestemd wanneer er een stemming zou zijn gehouden. Visscher is bij zijn berekeningen uitgegaan 'van de enigszins fictieve situatie dat over elk wetsvoorstel gestemd is. Werd een voorstel zonder stemming aangenomen, dan is een fractie die geen aantekening verlangde bij de voorstemmers gerekend en de fractie die wel aantekening verlangde bij de tegenstemmers' (366).

²¹⁴ Percentages gebaseerd op tabel 8.6 (zie blz. 279).

²¹⁵ Visscher, *op.cit.*, 280.

²¹⁶ H.M. Franssen, 'Kamerlid zijn, zonder last, alleen maar lastig?', in: *Schrijvers over sprekers. Liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid van Mr. T.H.E. Kerkhofs als Griffier van de Tweede Kamer*, 1992, 57-66; 64-65.

handopsteken over de periode 1977-1992. Zijn data zijn echter moeilijk te interpreteren, enerzijds omdat hij niet aangeeft waarop de stemmingen betrekking hadden, anderzijds omdat zijn gegevens niet compleet zijn. Zo ontbreken de totalen van de beide 'stem'-categorieën, zodat de aantallen niet in percentages zijn uit te drukken. Franssen constateert op basis van zijn gegevens dat de Tweede-Kamerfractie van het CDA het meest verdeeld heeft gestemd – en dan met name tijdens het eerste kabinet-Van Agt (1977-1981) en het vrijwel daarop aansluitende eerste kabinet-Lubbers (1982-1986). Vanaf 1986 loopt de verdeeldheid terug, maar ten tijde van het derde kabinet-Lubbers (dat in 1989 aantreedt) neemt ze weer licht toe. Hetzelfde geldt in grote lijnen voor D66, de VVD en de PvdA, alhoewel bij de beide laatstgenoemde partijen de cohesie wat lijkt af te nemen na het aantreden van het derde kabinet-Lubbers in 1989.

De uitkomsten van de onderzoeken van Visscher en Franssen zijn door hun verschillende opzet moeilijk met elkaar te vergelijken. Mede daardoor is het niet eenvoudig de Nederlandse parlementaire praktijk in een breder internationaal perspectief te plaatsen. Afgaande op Visscher is het wel duidelijk dat in de jaren 1963-1986 – afgezien misschien van de periode van het kabinet-Den Uyl – de neiging om afwijkend te stemmen bepaald niet groot was en dat de fracties in de Tweede Kamer in belangrijke mate politiek homogeen opereerden. 'In de schriftelijke verslagen, in het mondelinge debat, bij de indiening van amendementen en initiatiefvoorstellen traden de individuele leden nagenoeg altijd als vertegenwoordiger van hun – in elk geval op het oog – gehele fractie op. Bij de uiteindelijke stemmingen bleek die eenheid ook bij de grote fracties slechts zelden verbroken te worden', zo concludeert Visscher²¹⁷. Hij meent dan ook dat de fracties als de voornaamste politieke actoren gezien moeten worden en niet de individuele Kamerleden.

5.5 Fractiesplitsingen in de Tweede Kamer

Afsplitsingen van fracties zijn in de Tweede Kamer geen onbekend verschijnsel. Vóór 1966 kwamen ze echter zelden voor, zoals een historisch overzicht laat zien (zie tabel 5.2)²¹⁸. In het interbellum maakten zich slechts drie Kamerleden los van hun fractie. In de periode 1946-1966 kwam één afscheiding voor, toen aan het einde van de jaren vijftig vier leden de fractie van de Communistische Partij van Nederland (CPN) verlieten. Deze relatieve stabiliteit hangt ongetwijfeld samen met de verzuiling van het partijstelsel, die saamhorigheid binnen de zuilen met zich mee bracht, maar ook een zekere ruimte liet voor afwijkende standpunten. Met name de KVP en haar voorganger, de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP), verenigden uiteenlopende sociaal-economische belangen, die door verschillende fractieleden behartigd werden. Ook de PvdA kende en

²¹⁷ Visscher, *op.cit.*, 783.

²¹⁸ Zie voor overzichten onder meer www.dnpp.nl en www.parlement.com; en H.M. Franssen en J.A. van Schagen, *Over de orde mijnheer de voorzitter. Werkwijze van de Tweede Kamer. Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten Generaal toegelicht aan de hand van de praktijk*, 's-Gravenhage, 1990, 36-41.

erkende een zekere verscheidenheid binnen haar gelederen, al was die bij haar juist niet sociaal-economisch maar levensbeschouwelijk van aard.

Deze betrekkelijke rust begint te veranderen in de jaren zestig. De aan verschillende maatschappelijke en ideologische veranderingen toe te schrijven ontzuiling liet ook sporen na in de Tweede Kamer. In de eerste plaats namen de saamhorigheid en de ideologische zekerheid en zodoende de cohesie binnen de zuilen en de daarmee verbonden partijen af, waardoor conflicten moeilijker te beheersen bleken. Tegelijkertijd nam door de afnemende partijbinding van het electoraat, het toegenomen aantal zwevende kiezers en de daarmee gepaard gaande feller wordende strijd tussen de partijen de noodzaak van een gedisciplineerd optreden toe – zowel in het kabinet als in de fracties²¹⁹.

Tabel 5.2 Overzicht van afsplitsingen in de Tweede Kamer (1946-2005)

| zittings- periode | aantal fractie- verlaters | van partij | naar partij | aantal Tweede- Kamerzetels | percentage fractiever- laters |
|----------------------|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1946-1948 | 0 | - | - | 100 | 0 |
| 1948-1952 | 0 | - | - | 100 | 0 |
| 1952-1956 | 0 | - | - | 100 | 0 |
| 1956-1959 | 4 | 4 CPN | 4 SWP a) | 150 | 2,7 |
| 1959-1963 | 0 | - | - | 150 | 0 |
| 1963-1967 | 1 | 1 BP | 1 Lijst-Voogd | 150 | 0,7 |
| 1967-1971 | 11 | 3 KVP b), 5 BP, 3 PvdA | 3 PPR, 4 Binding Rechts (BR) c), 1 Lijst-van Velsen, 3 DS'70 d) | 150 | 7,3 |
| 1971-1972 | 1 | 1 NMP | 1 DMP | 150 | 0,7 |
| 1973-1977 | 2 | 1 CHU, 1 D66 | 1 PvdA e), 1 DAC | 150 | 1,3 |
| 1977-1981 | 0 | - | - | 150 | 0 |
| 1981-1982 | 0 | - | - | 150 | 0 |
| 1982-1986 | 4 | 2 CDA, 1 RPF, 1 PSP | 1 PvdA f), 1 PPR, 1 AR'85, 1 PSO g) | 150 | 2,7 |
| 1986-1989 | 0 | - | - | 150 | 0 |
| 1989-1994 | 1 | 1 PvdA | 1 DNP h) | 150 | 0,7 |
| 1994-1998 | 6 | 6 AOV | 4 Senioren 2000, 2 onafhankelijken | 150 | 4,0 |
| 1998-2002 | 0 | - | - | 150 | 0 |
| 2002-2003 | 3 | 3 LPF | 2 Conservatieven.nl, 1 LNP | 150 | 2,0 |
| 2003-2005 | 3 | 1 VVD, 1 SP, 1 LPF | 3 onafhankelijken i) | 150 | 2,0 |
| Totaal | 36 | 6 AOV, 6 BP, 4 CPN, 4 PvdA, 3 KVP, 4 LPF, 2 CDA, 1 VVD, 1 SP, 1 D66, 1 RPF, 1 CHU, 1 PSP, 1 NMP | 4 SWP, 4 BR, 4 Senioren 2000, 4 PPR, 5 onafhankelijken, 3 DS'70, 2 PvdA, 2 Conserva- tieven.nl, 1 AR'85, 1 DAC, 1 DMP, 1 DNP, 1 LNP, 1 Lijst-van Velsen, 1 Lijst-Voogd, 1 PSO | | |

²¹⁹ Zie bijvoorbeeld R.B. Andeweg, 'Role specialisation or role switching? Dutch MP's between electorate and executive', in: W.C. Müller en Th. Saalfeld, *Members of parliament in Western Europe. Roles and behaviour*, Londen/Portland, 1997, 110-127; 114 en 118.

- a) De Groep-Gortzak, ook wel 'Bruggroep' genoemd naar het tijdschrift De Brug dat de Groep uitgaf, deed in 1959 aan de Tweede-Kamerverkiezingen mee als 'Lijst-Wagenaar' en richtte kort daarna de SWP op. Gortzak zelf keerde in 1969 terug in de Tweede Kamer via de PSP.
- b) Janssen keerde in 1972 terug in de Tweede Kamer via de PvdA.
- c) Kronenburg maakte zich los van Binding Rechts en was kandidaat voor Democraten 2000 bij de volgende verkiezingen.
- d) Veenendaal-van Meggelen werd bij de Kamerverkiezingen van 1971 in de Tweede Kamer gekozen. Zij werd vervolgens staatssecretaris en kwam in 1972 terug in de Tweede Kamer voor DS'70.
- e) Huijsen was eerst onafhankelijk, maar werd lid van de PvdA in 1977.
- f) Scholten was eerst onafhankelijk, maar werd in 1998 lid van de Eerste Kamer voor de PvdA.
- g) Van der Spek trok zich voor de Kamerverkiezingen van 1986 terug als lijsttrekker van de PSO, die daarop niet meedeed aan die verkiezingen.
- h) Ockels was niet bij de oprichting van De Nieuwe Partij (DNP) betrokken, maar sloot zich daar na haar vertrek uit de PvdA bij aan.
- i) Ex-VVD-Kamerlid Wilders kondigde de vorming van een eigen partij in 2004 aan en richtte alvast de Stichting Groep-Wilders op om geld in te zamelen. In februari 2006 doopte hij de Groep-Wilders om tot 'Partij voor de Vrijheid'.

Bron: DNPP en Parlementair Documentatiecentrum (PDC) (www.parlement.com, december 2004)

Meningsverschillen over de politieke koers en ideologische grondslag van KVP en PvdA leidden tot afsplitsingen van de Groep-Aarden in 1968 respectievelijk de Groep-Goedhart in 1970. Terwijl de christen-radicalen groep rond Aarden een meer radicale koers van de KVP voorstond, verzette Goedhart zich juist tegen de radicalisering van de PvdA. In beide gevallen ging de afscheiding in de Kamer gepaard met de oprichting van een nieuwe partij, de Politieke Partij Radikalen (PPR) respectievelijk Democratisch Socialisten'70 (DS'70). Met enige moeite zou men ook het vertrek van de Groep-Gortzak uit de CPN in 1958 onder deze noemer kunnen brengen, al had de ideologische onzekerheid binnen deze partij veel te maken met ontwikkelingen in de Sovjet-Unie: Gortzak cum suis wilden meer afstand nemen van de in 1953 overleden dictator Stalin dan partijleider De Groot. Via de electoraal weinig succesvolle Socialistische Werkers Partij (SWP) kwam Gortzak terecht bij de Pacifistisch Socialistische Partij (PSP), die hij van 1969 tot 1971 in de Tweede Kamer vertegenwoordigde. Een deel van zijn groep volgde dezelfde weg. Het vertrek van Huijsen uit de CHU hing eveneens samen met ontzuiling; hij was overigens al in 1973 uit de partij getreden toen hij in 1976 als opvolger

benoemd werd in een tussentijdse vacature. In 1977 sloot hij zich bij de PvdA aan, maar hij zou die partij niet meer in de Kamer vertegenwoordigen.

De ontzuiling schiep echter ook ruimte voor nieuwe partijen zonder duidelijke levensbeschouwelijke of ideologische achtergrond. Vaak waren dit belangenpartijen, zoals de Boerenpartij. Deze partij kwam voort uit de beweging van Vrije Boeren (vooral gericht tegen de regulering van de landbouw door het Landbouwschap), maar wist in de jaren zestig met een populistisch programma ook diffuse onvrede in grote steden te mobiliseren. Ze miste echter zowel ideologische samenhang als effectieve organisatie en kende dan ook tal van interne conflicten, vaak rond de persoon van haar tamelijk autoritaire leider, Koekoek. De resulterende afsplitsingen, vaak ook nogal persoonsgericht, slaagden er echter niet in om terug te keren in de Tweede Kamer en verdwenen doorgaans snel van het toneel. De gedecimeerde Boerenpartij bleef vooral dank zij de persoonlijke bekendheid van Koekoek nog tot 1981 in de Kamer vertegenwoordigd.

De Nederlandse Middenstandspartij (NMP) die in 1971 werd opgericht en meteen met twee zetels in de Kamer kwam, viel eveneens uiteen in twee elkaar heftig bestrijdende kampen. Binnen een jaar richtte het Kamerlid De Jong vervolgens de Democratische Middenpartij (DMP) op, die bij de vervroegde verkiezingen van 1972 echter geen zetel behaalde. De NMP zelf lukte dat evenmin.

Soortgelijke problemen kende het Algemeen Ouderenverbond (AOV), dat in 1993 werd opgericht en in 1994 met zes leden zijn intree deed in de Tweede Kamer. Hendriks werd al in de herfst van hetzelfde jaar uit de fractie gezet. Hij was in botsing gekomen met AOV-fractievoorzitter Nijpels-Hezemans. Hendriks hekelde bij zijn vertrek het 'haast communistische' fractiereglement dat eerder – in zijn afwezigheid – tot stand was gekomen. Dit reglement verplichtte hem onder meer toestemming van de fractievoorzitter te vragen wanneer hij Kamervragen wilde stellen²²⁰. In juni 1995 verlieten drie andere leden onder leiding van fractievoorzitter Nijpels-Hezemans de AOV-fractie, nadat zij door de partij waren geroyeerd. Het drietal richtte de partij Senioren 2000 op, die tevergeefs aan de Tweede-Kamerverkiezingen van 1998 zou deelnemen. Vlak voor die verkiezingen zegde overigens ook Verkerk zijn lidmaatschap van de AOV-Tweede-Kamerfractie op, waardoor die toen nog slechts uit één persoon bestond, Van Wingerden.

Ook (betrekkelijk) nieuwe partijen die in tegenstelling tot de belangenpartijen wél over een brede ideologische basis beschikten, kampten af en toe echter met interne conflicten en afscheidingen. Doorgaans resulteerden die niet in de desintegratie van de partij. Dat leek even wel het geval bij Democraten 66 (D66), die aanvankelijk elke ideologische binding afwees en rond 1973 in een ernstige crisis verzeild raakte. Het conflict tussen Nooteboom en de meerderheid van de fractie in 1976 – met name over kernenergie – had zonder die crisis misschien wel beheerst kunnen worden. D66 overleefde echter de crisis en won in 1977 glansrijk de concurrentie met het door Nooteboom opgerichte Democratisch Actie Centrum (DAC).

220 *NRC Handelsblad*, 12 oktober 1994.

De reeds genoemde PSP worstelde gedurende vrijwel haar hele bestaan met ideologische en strategische kwesties, die regelmatig tot afsplitsingen leidden. In de meeste gevallen bleef de Tweede-Kamerfractie daar buiten, maar in 1985 lukte dat niet meer. Het partijcongres koos toen met Van Es een gematigd voorstander van samenwerking met PPR en CPN tot lijsttrekker, in plaats van de zittende fractievoorzitter Van der Spek, die elke samenwerking afwees. Deze laatste verliet daarop de PSP en richtte met zijn aanhangers de Partij voor Socialisme en Ontwapening (PSO) op. Nadat hij aanvankelijk als lijsttrekker van de nieuwe formatie was aangewezen, trok Van der Spek zich naar aanleiding van een intern conflict terug. Daarop zag de PSO af van deelname aan de Tweede-Kamerverkiezingen van 1986.

De Reformatorische Politieke Federatie (RPF), zelf voortgekomen uit afscheidingen van meer behoudende groepen uit de ARP, werd in 1985 verscheurd door een conflict tussen haar twee Kamerleden over de koers van de partij. Wagenaar trad uit de partij en richtte de Anti-Revolutionairen '85 op, die tevergeefs in 1986 een zetel in de Kamer poogde te winnen.

De Lijst Pim Fortuyn (LPF) kwam in 2002 met 26 zetels in de Tweede Kamer, nog voordat de partij een eerste congres gehouden had. Na de moord op haar oprichter miste zij niet alleen leiderschap, maar ook ideologische binding. Het viel dan ook te verwachten dat botsende persoonlijkheden en opvattingen conflicten zouden veroorzaken. Twee Kamerleden, De Jong en Eberhard, scheidten zich op 1 oktober 2002 af. De Jong richtte kort daarna de partij Conservatieven.nl op, die zonder succes aan de vervroegde Kamerverkiezingen van 2003 deelnam. LPF-fractievoorzitter Wijnschenk, die De Jong en Eberhard per se had willen royeren, kwam twee weken later zelf in conflict met de meerderheid van de fractie en verliet eveneens de partij. Samen met de zojuist tot aftreden gedwongen minister Heinsbroek stichtte Wijnschenk de Lijst Nieuwe Politiek (LNP), die echter afzag van deelname aan de Kamerverkiezingen van

2003. In 2005 verliet oud-minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Nawijn de fractie van de LPF, naar aanleiding van kritiek op zijn samenwerking met de Belgische nationalistische partij Vlaams Belang.

Ook nadat het ontzuilingsproces grotendeels voltooid is, blijven gevestigde partijen niet van afscheidingen verschoond. Daarvoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen: veelal gaat het om persoonlijke conflicten (onder de noemer 'onwerkbare verhoudingen') of om meningsverschillen over de politieke koers, of een combinatie hiervan. Het hierboven al gememoreerde vertrek van Scholten en Dijkman uit de fractie van het CDA in 1983 had vooral te maken met de politieke koers (die zij te weinig sociaal en vredelievend vonden). De twee dissidenten volgden daarna verschillende wegen: Scholten sloot zich in 1986 aan bij de PvdA toen pogingen om een eigen partij te vormen niet slaagden, terwijl Dijkman al in 1985 tot de fractie van de PPR was getreden. Bij het vertrek van Ockels uit de PvdA-fractie in 1993 lijkt het persoonlijke aspect te hebben overheerst²²¹. Ockels sloot zich aan bij De Nieuwe Partij (DNP), die kort voor haar conflict met de PvdA was opgericht en in 1994 tevergeefs naar een zetel in de Kamer dong. Ook de breuk van Lazrak met de SP in februari 2004 was niet te wijten aan meningsverschillen over de politieke koers. Dat was weer wel het geval bij Wilders, die in september de fractie van de VVD verliet naar aanleiding van het mogelijk lidmaatschap van Turkije van de Europese Unie en aankondigde in 2005 een eigen (meer 'rechtse') partij te gaan vormen. Ook speelde voor Wilders de fractiediscipline een rol: 'Goddank dat ik niet meer voor elk wissewasje een krabbeltje hoeft te vragen aan Bibi de Vries en Jozias van Aartsen'²²².

Wanneer nieuwe partijen hun intrede in de Tweede Kamer doen, neemt de kans op scheuringen toe, vooral waar het partijen zonder sterke ideologische binding betreft. Geen enkele partij, hoe oud of stevig ideologisch gefundeerd ook, lijkt echter geheel immuun op dit gebied. Wanneer men afziet van dissidenten die na hun vertrek (vrijwel) meteen uit de Tweede Kamer zijn verdwenen²²³, kwamen fractieafsplittingsen in de periode 1946-2005 37 keer voor. Eén lid, de voor de Boerenpartij verkozen Kronenburg, splitste zich twee keer af, waardoor het totaal op 36 Kamerleden komt (zie tabel 5.2). In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog deed dit verschijnsel zich nauwelijks voor; vanaf de jaren zestig verlaten dissidenten hun fractie frequenter.

5.6 Hernieuwde deelname dissidenten aan Tweede-Kamerverkiezingen

221 Middel, *op.cit.*, 25.

222 J. Siebelink, 'Alleen, maar niet eenzaam. Dappere eenpitters in de Tweede Kamer', in: *Society Quarterly*, 1 (2004/05), 9 (dec./jan.), 26-32, 34; 32.

223 Daarmee wordt bedoeld op Kamerleden als Van Doorn, De Visser, Moor en De Milliano, die respectievelijk in 1968, 1991 en 1998 de fracties van KVP, PvdA en CDA verlieten en binnen enkele dagen ook de Tweede Kamer vaarwel zeiden. Van hen stond De Visser bij de eerstvolgende Tweede-Kamerverkiezingen op de lijst van GroenLinks, maar hij werd niet herkozen.

Wanneer leden zich van een bepaalde fractie afscheidden, zeiden echter slechts een paar de partijpolitiek geheel vaarwel. Een enkele dissident – zoals Dijkman – sloot zich aan bij een bestaande partij, maar het grootste deel richtte een nieuwe partij op. Van de 35 dissidenten stelden zich 22 kandidaat bij de eerstvolgende Kamerverkiezingen, maar alleen Aarden, Schuitemaker en Van Veenendaal-van Meggelen lukte het via een nieuwe partij (PPR respectievelijk DS'70) terug te keren in de Tweede Kamer (zie tabel 5.3). Of dit Wilders ook zal lukken, moet nog blijken.

Tabel 5.3 *Hernieuwde deelname dissidenten aan Kamerverkiezingen, 1946-2003*

| | aantal | % |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------------------|
| Aantal fractieverlaters | 36 | 3,4 van totaal aantal parlementariërs |
| Aantal fractieverlaters kandidaat bij eerstvolgende parlementsverkiezingen | 22 | 61,1 van totaal aantal fractieverlaters |
| Aantal fractieverlaters herkozen bij eerstvolgende parlementsverkiezingen | 3 | 8,3 van totaal aantal fractieverlaters |

5.7 Conclusie

Fractiebinding en -discipline vloeien mede voort uit de wil van de fractie om – zoals vele andere organisaties – efficiënt te kunnen handelen. Om slagvaardig in het parlement te kunnen opereren, dient er in belangrijke mate politieke overeenstemming te bestaan alsmede de bereidheid de collectief vastgestelde politieke lijn te aanvaarden. Daarnaast geldt ook dat de fracties als politiek verband wensen ‘naar buiten als eenheid, gesloten op te treden’²²⁴. Het gewezen sociaal-democratische Tweede-Kamerlid Franssen sprak ongetwijfeld uit ervaring toen hij het parlementaire gebeuren aanduidde als een strijd, ‘en een strijd vraagt een gesloten front tegenover de tegenstander’²²⁵. Zijn partijgenoot Middel drukte zich in min of meer dezelfde bewoordingen uit: ‘De fractie is de vooruitgeschoven post van je politieke beweging op het politieke slagveld... De eigen mening [van het fractielid] doet er alleen toe zolang deze niet in strijd is met die van de fractie... Zonder fractie begin je in de politiek niets’²²⁶.

Door de op deze organisatorische en politiek-strategische overwegingen stoelende fractiediscipline wordt de actieradius van het individuele Kamerlid behoorlijk beperkt²²⁷. ‘Onontkoombaar lijkt in ieder geval de slotsom dat de norm van het verbod van last, die in zijn grondwettelijke formulering geen nuanceringen kent, voor een belangrijk deel door fractierecht en fractiepraktijk is “overruled”’, zo constateerden Elzinga en Wisse in 1988²²⁸. Anno 2005 lijkt er niet zo erg veel te zijn veranderd, wanneer de fractiereglementen in ogenschouw worden genomen. Een aantal bepalingen hierin staan op gespannen voet met het grondwettelijke vrije mandaat van de Kamerleden. Het gaat hier onder meer om de benodigde toestemming voor het stellen van mondelinge of schriftelijke vragen, voor het aanvragen van een interpellatie en voor de mede-ondertekening van moties en amendementen; om de verplichte aanwezigheid in de Kamer bij stemmingen; en om de gebondenheid aan de besluiten van de fractievergadering. Zolang deze regelingen gebaseerd zijn op vrijwillige afspraken en verplichtingen

224 Dölle, *op.cit.*, 156; zie ook Elzinga en Wisse, *op.cit.*, 167.

225 H.M. Franssen, ‘De leden stemmen zonder last of ruggespraak’, in: Jurgens en Van Schagen, *op.cit.*, 28.

226 Middel, *op.cit.*, 158.

227 Tot op zekere hoogte zullen de parlementariërs op praktische gronden geneigd de fractiediscipline te aanvaarden. De uitdijende overheidsbemoeyenis op velerlei terrein brengt specialisatie in het parlement met zich mee; veel individuele Kamerleden kunnen onmogelijk over elk onderwerp zelfstandig een oordeel vormen en zullen geneigd zijn de opvattingen van de deskundige in de fractie te volgen (die door zijn deskundigheid voor zichzelf een ruimere mate van vrijheid verwerft). ‘Het is een kwestie van doelmatigheid, de specialist beslist’, aldus J.J. Vis, ‘Volksvertegenwoordiger en partij’, in: *Idee* ‘66, 1 (1980), 2 (juni), 46-54, 48. Hiermee verwant is het zogeheten ‘non-interventiebeginsel’: ‘als ik me niet te veel met jou bemoei, bemoei jij je ook niet te veel met mij en kunnen we beiden onze eigen gang blijven gaan’; zie Middel, *op.cit.*, 114.

228 Elzinga en Wisse, *op.cit.*, 178.

waaraan Kamerleden zich wensen te houden, dienen deze bindingspraktijken niet per se te worden afgewezen, aldus Elzinga en Wisse, want 'het constitutionele recht waarborgt dat deze bindingen een vrijwillig karakter behouden'²²⁹. Wanneer de partijen of fracties deze regelingen willen benutten om Kamerleden tegen hun zin in het gareel te krijgen, dan kunnen die zich met succes beroepen op het grondwettelijke lastverbod.

In de praktijk blijkt echter dat de fractieleden behoorlijk volgzaam zijn – of dit nu uit loyaliteit voorkomt of door de dreiging van sancties –, zo blijkt uit de weinige beschikbare gegevens over afwijkend stemgedrag in de Tweede Kamer. Ook het aantal afsplitsingen is betrekkelijk laag. Ten tijde van de verzuiling kwam het nauwelijks voor dat een Kamerlid zich losmaakte van zijn fractie; sinds het einde van de jaren zestig is dit een regelmatig terugkerend verschijnsel. Dit is met name het geval bij nieuwe partijen met een zwakke ideologische identiteit, die relatief kort zitting hebben in de Tweede Kamer. De kansen van de dissidenten op herverkiezing bij de eerstvolgende Kamerverkiezingen zijn in het verleden altijd bijzonder gering geweest. Na de Tweede Wereldoorlog lukte dit slechts drie dissidente parlementariërs (ruim dertien procent van hen die het probeerden). Als electorale strategie loont afsplitsen niet echt. Anders dan in België komen 'wisselaars' van de ene fractie naar de andere in de Tweede Kamer vrijwel nooit voor.

229 *Ibidem*, 187.

6 CONCLUSIE

Wet- en regelgeving

In Nederland, de Bondsrepubliek Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk is de positie van de volksvertegenwoordiger ten opzichte van de parlamentsfractie in algemene zin op formele wijze gemarkeerd. In de constitutie van de eerstgenoemde drie landen worden de volksvertegenwoordigers nadrukkelijk geacht het gehele volk te representeren, en dus niet een deel ervan. ‘De leden van beide Kamers vertegenwoordigen de gehele natie en niet enkel degenen die hen hebben verkozen’, aldus de Belgische grondwet. De Nederlandse grondwet bepaalt daarbij verder dat de Kamerleden worden geacht ‘zonder last’ te stemmen, terwijl de Duitse constitutie stelt dat de parlementariërs ‘an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen’ zijn. Het Verenigd Koninkrijk kent geen geschreven grondwet. De Representation of the People Act beschouwt de parlementariërs evenwel als vertegenwoordigers van hun district en niet als representanten van hun partij.

Deze (grond-)wettelijke bepalingen houden in dat er geen formeel-staatsrechtelijke binding bestaat tussen de volksvertegenwoordiger en zijn kiezers of intermediaire organisaties. De partij die de parlementariër kandidaat heeft gesteld of de fractie waarvan hij na de verkiezingen deel uitmaakt, kan hem niet zijn opstelling in het parlement dicteren of hem zijn zetel ontnemen. Dit zogeheten ‘vrije mandaat’ is echter in de praktijk aan beperkingen onderhevig. In alle hier behandelde landen kennen de parlementaire fracties in uiteenlopende mate reglementen of informele afspraken die de vrijheid van de volksvertegenwoordigers beknotten. In het Verenigd Koninkrijk en de Bondsrepubliek Duitsland hebben alle parlamentsfracties een reglement – in Duitsland zijn zij hiertoe wettelijk verplicht. De pogingen van de fractieleiding om de leden in het gareel te houden zijn hier ook het sterkst, zij het dat in de Duitse reglementen het grondwettelijke recht van individuele leden om naar eigen geweten te handelen eveneens is vastgelegd. Slechts vier fracties in Nederland kennen een reglement, maar daaronder bevinden zich dan wel de grootste: de PvdA en het CDA. Ook hierin zijn regels opgenomen die de speelruimte van de fractieleden beperken. In België wordt bijna uitsluitend met informele afspraken gewerkt. Hier heeft de partij in de persoon van de partijvoorzitter grote invloed op de parlementariërs.

Afwijkend stemgedrag

Onderzoek naar cohesie en afwijkend stemgedrag in parlementaire fracties trekt vooral de laatste jaren de belangstelling van politicologen en bestuurskundigen. De uitkomsten zijn echter niet altijd goed vergelijkbaar, ondanks pionierswerk van met name de Duitse politicoloog Saalfeld en zijn Belgische vakgenoot Depauw. In veel landen wordt gebruik gemaakt van de Rice Index, een getal tussen 0 en 100 waarbij 100 absolute eensgezindheid betekent en 0 wil zeggen dat voor- en tegenstemmers gelijk verdeeld zijn; onthoudingen worden hierbij half gerekend. Helaas is de index nog niet in Nederland gemeten, en in het Verenigd Koninkrijk voorzover bekend evenmin.

Over het algemeen bleek de cohesie van de fracties vrij hoog in parlementaire systemen, vergeleken met presidentiële systemen zoals de Verenigde Staten en in zekere zin Finland, of een min of meer directe democratie zoals Zwitserland. Tussen de in dit rapport onderzochte landen België, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk leken de verschillen niet erg groot, al past hierbij dus het voorbehoud dat Nederland zich niet goed laat vergelijken bij gebrek aan voldoende gegevens. Vanwege de bijzondere stemprocedure in het parlement (waarbij onthoudingen niet afzonderlijk geteld worden) geldt dit ook voor het Verenigd Koninkrijk. De Rice Index lag in België meestal dichtbij de 99 en in Duitsland rond de 95. De frequentie van afwijkend stemgedrag (los van het aantal dissidenten) was in de jaren negentig bij hoofdelijke stemmingen in de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers gemiddeld vijftien procent en in het Britse House of Commons twintig procent.

De frequentie en omvang van afwijkend stemgedrag variëren binnen een land per periode en per partij, ook al bleken de verschillen in de onderzochte landen zelden erg groot. Vooral in een turbulente periode waarin het partijstelsel van structuur verandert (politicologen spreken van re-alignment) zal de neiging tot afwijkend gedrag vaak toenemen. Dat was het geval in Duitsland vlak na de oorlog en in het Verenigd Koninkrijk en Nederland in de jaren zeventig; in België is dat (mede door gebrek aan voldoende gegevens) niet zo duidelijk. Partijen met een sterke ideologische binding en een collectivistische, op solidariteit gerichte partijcultuur zullen doorgaans meer discipline van hun volksvertegenwoordigers eisen – en afdwingen – dan meer pragmatische en individualistische partijen. Zo was de cohesie bij de Duitse sociaal-democraten in de jaren vijftig bijna honderd procent, maar daalde daarna enigszins toen de partij haar ideologie ging herzien en haar maatschappelijk isolement trachtte te doorbreken. Liberale partijen bieden over het algemeen de meeste ruimte voor afwijkend stemgedrag, met name in België en Duitsland. Daarnaast treden soms verschillen op tussen regering en oppositie, al zijn die niet consistent. In België bleek de cohesie sterker bij regeringspartijen, in het Verenigd Koninkrijk juist zwakker. Dat hangt wellicht samen met het feit dat Belgische regeringen uit coalities bestaan, die bij te zwakke discipline uit elkaar dreigen te vallen, terwijl de Britse regering in de handen van één partij ligt die doorgaans over een vrij ruime meerderheid in het Lagerhuis kan beschikken en zodoende wel enige afwijkingen kan tolereren.

Het kiesstelsel is hierbij mogelijk indirect van invloed. Een stelsel van evenredige vertegenwoordiging gaat immers meestal samen met een meerpartijstelsel en dus met coalitieregeringen. Niettemin is de fractiecohesie in een dergelijk stelsel soms ook vrij laag, zoals in Finland en Zwitserland, wat dan weer aan andere factoren geweten wordt zoals de invloed van de president respectievelijk van referenda. Een enkelvoudig districtenstelsel kan ook met hoge fractiecohesie gepaard gaan, zoals in het Verenigd Koninkrijk of Canada. Depauw concludeert dan ook dat de (directe) invloed van het

kiesstelsel op afwijkend stemgedrag gering is²³⁰. Van meer belang is volgens hem de taakopvatting van het parlement. Een working parliament dat veel tijd besteedt aan wetgeving en commissiewerk zal meer discipline kennen dan een debating parliament dat de wetgeving voornamelijk aan de regering overlaat.

Afwijkend stemgedrag zal binnen een fractie bij sommige parlementariërs vaker voorkomen dan bij andere. Zowel Saalfeld als Depauw trachten die verschillen aan de hand van enkele theorieën te verklaren, maar slagen daar maar ten dele in. Toenemende professionalisering en sociale homogeniteit binnen de fractie, langdurige activiteit in de partij en de kansen op een verdere politieke carrière dragen waarschijnlijk wel iets bij tot disciplineren, maar de verschillen bleken zelden significant. Dat geldt ook voor de sanctiemogelijkheden die het bestuur van een fractie kan gebruiken om de discipline te handhaven, zoals de onthouding van toedeling van functies in commissies. Sommige fractieleden hebben daar meer belang bij dan andere. Saalfeld kan daarmee zeventien procent van de individuele verschillen in afwijkend stemgedrag in de Bondsdag verklaren – meer dan met andere factoren, maar nog niet erg veel. Hij vond overigens geen relevante verschillen tussen direct in een district gekozen en via een partijlijst gekozen Bondsdagleden. In Nederland is voor zover bekend nog geen onderzoek gedaan naar individuele verschillen binnen de fracties. Al met al mag men vaststellen dat de invloed van het kiesstelsel op de cohesie van fracties zeer beperkt moet zijn.

Afsplitsingen

Zoals reeds vermeld bestaat in elk parlementair systeem een zekere spanning tussen fractiediscipline en individuele keuze. Soms leidt dat tot een definitieve breuk tussen het individuele parlamentslid en zijn of haar fractie. Hoewel partijen er dan doorgaans op aandringen dat de dissident zijn zetel opgeeft, blijkt dat in de onderzochte landen meestal niet te gebeuren. De afgescheiden parlementariër sluit zich veelal aan bij een andere fractie of blijft als onafhankelijk volksvertegenwoordiger zijn zetel bezetten. Dergelijke afsplitsingen kwamen in de vier onderzochte landen na de Tweede Wereldoorlog in beperkte omvang maar met enige regelmaat voor. Het aantal dissidenten per jaar bedroeg op het totaal aantal parlamentsleden gemiddeld nergens meer dan één procent.

Per periode zijn wel opvallende verschillen waar te nemen. In de Bondsrepubliek scheidde bijna vijftien procent van de Bondsdagleden zich in de eerste periode (1949-1953) af van hun fractie; in de tweede periode (1953-1957) deed dat acht procent, in de derde periode (1957-1961) nog vier procent en in de vierde periode (1961-1965) nog slechts 0,4 procent. Daarna kwam het aantal dissidenten nog slechts vier keer even boven de één procent: in de jaren 1969-1972, 1980-1987 en 1990-1994. Deze fluctuaties hangen duidelijk samen met de geleidelijke consolidatie van het partijstelsel in de jaren

²³⁰ S. Depauw, *Cohesie in de parlamentsfracties van de regeringsmeerderheid. Een vergelijkend onderzoek in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (1987-97)*. Proefschrift Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, 2000, 171.

vijftig, en met een beperkte vorm van re-alignment rond 1970 (vooral in verband met de ontspanningspolitiek van de regering-Brandt, die een aantal sociaal-democraten en liberalen afwezen); de opkomst van Die Grünen en de kernwapenkwestie in de jaren tachtig; en de eenwording met Oost-Duitsland in 1990.

In de overige drie landen bracht de Tweede Wereldoorlog geen totale breuk in het partijstelsel teweeg, al kwamen met name in het Verenigd Koninkrijk in de jaren veertig iets meer afsplitsingen voor dan in de volgende twee decennia. De meest opvallende stijging vond daar plaats in de jaren tachtig – om precies te zijn: in 1981. In dat jaar leidde de groeiende invloed van de linkervleugel in de Labour Party tot afscheiding van een deel van de rechtervleugel, in de vorm van de Social Democratic Party (SDP). In de jaren negentig maakte zich bij de Conservatieven een betrekkelijk klein deel van de linkervleugel los van de partij. Door de jaren heen kwamen geregeld afsplitsingen voor in het Noord-Ierse deel van het Lagerhuis, die vaak samenhangen met de problematiek van Noord-Ierland en de gepolariseerde verhoudingen tussen katholieken en protestanten aldaar.

In België nam het aantal afsplitsingen merkbaar toe na 1970. Ook hier ging dat duidelijk samen met veranderingen in het partijstelsel, in het bijzonder de opkomst van regionale partijen of taalpartijen, ten koste van de gevestigde partijen. De regionale partijen bleken over het algemeen echter minder duurzaam en begonnen reeds aan het einde van de jaren zeventig parlementsleden te verliezen aan de gevestigde partijen. Slechts het Vlaams Blok (sinds 2004 Vlaams Belang geheten) – op zich weer een afsplitsing van de regionale Volksunie – wist zich zelfstandig in het parlement te handhaven.

In Nederland steeg het aantal afsplitsingen vooral na 1965, tegelijk met de ontzuiling van de confessionele partijen en in zekere zin ook van de PvdA. De nieuwe partijen die voortkwamen uit de oude zuilen bleken – evenals in België – zelf echter ook vaak niet in staat afsplitsingen in hun fracties te voorkomen.

Herverkiezing?

Dissidenten kunnen zich aansluiten bij een bestaande fractie, een nieuwe partij oprichten, of als onafhankelijk parlements lid optreden en zich mogelijk ook kandideren bij de volgende verkiezingen. Op dit punt lopen de ontwikkelingen in de vier onderzochte landen nogal uiteen. In de Bondsrepubliek sloten zich vooral in de eerste, turbulente periodes veel dissidenten aan bij een bestaande fractie – niet zelden de gezamenlijke fractie van de regeringspartijen CDU en CSU, maar ook wel andere. Na 1961 bleven de meeste dissidenten onafhankelijk, al namen de christen-democraten nog steeds een aanzienlijk aantal in hun fractie op. Deze ‘overlopers’ keerden vrij vaak terug in de Bondsdag, terwijl de onafhankelijke Bondsdagleden daar nooit in slaagden – als ze het al probeerden. In totaal werd in de periode 1949-1961 bijna een kwart van de dissidenten bij de eerstvolgende verkiezingen opnieuw in de Bondsdag gekozen, in de jaren 1961-2005 zelfs nog iets meer (bijna 28 procent). Bij elkaar genomen betrof het hier 1,3 procent van het totaal aantal Bondsdagleden in de periode 1949-2005 (zie tabel 6.1 en 6.2).

Duitse dissidenten raakten zelden betrokken bij de oprichting van een nieuwe partij.

In het Verenigd Koninkrijk trok in 1981 de nieuwe SDP veel dissidenten aan, maar voor en na die tijd gaven de meeste dissidenten de voorkeur aan een onafhankelijk bestaan of (iets minder vaak) aan een gevestigde partij. Hoewel men zou verwachten dat het kiesstelsel onafhankelijke kandidaten een goede kans biedt om een zetel te winnen – vooral wanneer het min of meer bekende dissidenten betreft – keerden slechts twee van de onafhankelijke parlementsleden bij de eerstvolgende verkiezingen terug in het Lagerhuis, terwijl twaalf dat hadden geprobeerd. Van de ‘overlopers’ keerde een groter aantal (ongeveer een derde) meteen terug via een andere partij. In totaal werd ruim een vijfde van alle dissidenten bij de eerstvolgende verkiezingen opnieuw in het parlement gekozen – 0,8 procent van het totale aantal leden van het Lagerhuis in de naoorlogse periode (zie tabel 6.1 en 6.2).

Belgische dissidenten sloten zich meestal meteen (soms iets later) bij een gevestigde fractie aan. Een minderheid bleef onafhankelijk. Voor zover bekend heeft geen van hen een nieuwe partij opgericht, al zijn we daar niet helemaal zeker van. In elk geval keerde geen der onafhankelijken terug in de Kamer van Volksvertegenwoordigers, behalve in het enkele geval dat zij zich op een of andere wijze met een gevestigde partij verbonden hadden en alleen in naam nog onafhankelijk bleven. Van de resterende ‘overlopers’ konden er twaalf hun zetel bij de eerstvolgende verkiezingen herwinnen en keerden vier personen later terug in de Kamer. In totaal werd zo’n veertig procent van alle Belgische dissidenten bij de eerstvolgende Kamerverkiezingen herkozen.

Nederlandse afsplitsers sloten zich vrijwel nooit aan bij een bestaande fractie. Tot dusver de enige uitzondering is Dijkman, die van het CDA overstapte naar de PPR, zij het pas nadat hij enkele jaren met oud-partijgenoot Scholten een onafhankelijke fractie gevormd had. (Van Lazrak en Nawijn, die zich in de periode 2003-2005 van de fractie van de SP respectievelijk de LPF losmaakten, is in september 2005 – nog niet bekend of zij zich bij een bestaande of een nieuwe partij zullen aansluiten dan wel de actieve politiek vaarwel zeggen.) Van de overige dissidenten verlieten twee (beiden gekozen voor de ouderenpartij AOV) de actieve politiek bij de volgende verkiezingen; één werd bij zijn vertrek uit de Kamer actief bij de PvdA; de overigen traden toe tot een nieuwe partij, die ze doorgaans zelf (mede) hadden opgericht. Van deze ‘vernieuwers’ keerden slechts drie meteen terug in de Tweede Kamer (voor PPR of DS’70), nog twee slaagden daar later in, de rest verdween doorgaans uit de actieve politiek. Nederlandse dissidenten hebben dus een geringe kans om hun mandaat te behouden: minder dan één op de tien werd bij de eerstvolgende Kamerverkiezingen herkozen. Hun Belgische lotgenoten maken veel meer kans (vier op de tien), maar sluiten zich daartoe dan wel aan bij een gevestigde partij. Van de Duitse en Britse dissidenten keerden ruim twee op de tien terug in het parlement (zie tabel 6.2).

Deze opvallende verschillen lijken ten dele aan het kiesstelsel, maar vooral aan verschillen in politieke cultuur toe te schrijven. Het districtenstelsel in het Verenigd Koninkrijk en het gemengde stelsel in Duitsland maken het voor parlementsleden natuurlijk gemakkelijker om bekendheid en populariteit in hun district te verwerven en daarmee kiezers te winnen wanneer ze zich afscheiden van hun partij. Belgische parle-

mentsleden kunnen dat in veel mindere mate, maar wel weer meer dan Nederlandse – wellicht omdat de kandidaatstelling zich in België in de eerste plaats in de kieskring afspeelt. In beide landen zouden bekende dissidenten niettemin ongeveer evenveel kans moeten maken hun zetel te herwinnen. Het grote verschil tussen de twee ligt in de keuze van de dissidenten zelf: voor een gevestigde partij dan wel voor een nieuwe partij. In Nederland komen ‘overlopers’ niet of nauwelijks voor; blijkbaar wordt dit niet gewaardeerd, terwijl dat in België anders ligt. Ook in de Duitse Bondsdag en het Britse Lagerhuis komen ‘overlopers’ voor en kunnen niet zelden bij de volgende verkiezingen hun zetel herwinnen.

Ondanks de verschillen tussen de onderzochte landen, kan vastgesteld worden dat afwijkend stemgedrag en afsplitsingen in alle vier de politieke stelsels betrekkelijk zeldzame verschijnselen zijn.

Tabel 6.1. Overzicht fractieverlaters vier landen en terugkeer in parlement bij eerstvolgende verkiezingen (1945-2005)

| | Groot-Brittannië | | Duitsland | | België | | Nederland | |
|----------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------|--------|---------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------|
| | aantal | % van totaal aantal parlementariërs (ca. 2.800) | aantal | % van totaal aantal parlementariërs (3.227) | aantal | % van totaal aantal parlementariërs (1.334) | aantal | % van totaal aantal parlementariërs (ca. 1.050) |
| Aantal fractieverlaters | 92 | 3,3 | 163 | 5,1 | 37 | 2,8 | 36 | 3,4 |
| Aantal fractieverlaters kandidaat bij eerstvolgende verkiezingen | 65 | 2,3 | 95 | 2,9 | *) | *) | 22 | 2,1 |
| Aantal fractieverlaters succesvol kandidaat bij eerstvolgende verkiezingen | 21 | 0,8 | 41 | 1,3 | 15 | 1,1 | 3 | 0,3 |

*) kon niet worden nagegaan

Tabel 6.2. Overzicht kandidaatstelling van dissidenten en hun terugkeer in het parlement bij eerstvolgende verkiezingen als percentage van aantal fractieverlaters in de vier landen (1945-2005)

| | Groot-Brittannië | | Duitsland | | België | | Nederland | |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|------------------|---------------------------------|---------------|---------------------------------|------------------|---------------------------------|
| | aantal | % van totaal aantal dissidenten | aantal | % van totaal aantal dissidenten | aantal | % van totaal aantal dissidenten | aantal | % van totaal aantal dissidenten |
| Aantal fractieverlaters kandidaat bij eerstvolgende verkiezingen | 65 | 70,7 | 95 | 58,3 | *) | *) | 22 | 61,1 |
| Aantal fractieverlaters succesvol kandidaat bij eerstvolgende verkiezingen | 21 | 22,8 | 41 | 25,2 | 15 | 40,5 | 3 | 8,3 |

*) kon niet worden nagegaan

BIJLAGE 1

Overzicht verleende medewerking

België

A. Bakelants (VLD)
T. Van Belleghem (CD&V)
S. Depauw (Katholieke Universiteit Leuven)
S. Fiers (Katholieke Universiteit Leuven)
G. van Hevele (adviseur VLD)
H. Knooren (SP-a)
T. Van Den Troost (VlaamsBlok/Vlaams Belang)
W. Vandebos (Spirit)
F. Wouters (VlaamsBlok/Vlaams Belang)

Duitsland

A. Düwel-Frings (Bündnis 90/Die Grünen)
M. Freundlieb (CDU/CSU)
V. Görg (SPD)
G. Löttsch (PDS)
Th. Saalfeld (University of Kent)
Th. Schotten (FDP)
A. Temmler (Duitse Bondsdag)

Groot-Brittannië

D. Boothroyd (politicoog/publicist)
A. Haworth (Labour)
M. Onn (Labour)
C. Shanton (House of Lords Record Office)
M. Ringer (House of Commons Information Office)
B.P. Williams (Liberal Democrats)

Nederland

B.H. van den Braak (Politiek Documentatie Centrum)
J. van Duijn (LPF)
J. Keukens (Bibliotheek Tweede Kamer)
M. Langkamp (SP)
T. van der Lee (GroenLinks)
J. Pot (ChristenUnie)
G. van der Sanden (CDA)
C. van der Staaij (SGP)
A. Westerhoff (PvdA)

LITERATUUR

- Adam, U.D., 'Abgeordnetenmandat und Parteienwechsel. Zu einem Problem unser politischer Ordnung', in: B. Guggenberger, H.-J. Veen en A. Zunker red., *Parteienstaat und Abgeordnetenfreiheit. Zur Diskussion um das imperative Mandat*, München, 1976.
- Andeweg, R.B., 'Fractiocracy? Limits to the ascendancy of the parliamentary party group in Dutch politics', in: K. Heidar en R. Koole, red., *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*, Londen/New York, 2000, 89-105.
- Andeweg, R.B., 'Role specialisation or role switching? Dutch MP's between electorate and executive', in: W.C. Müller en Th. Saalfeld, *Members of parliament in Western Europe. Roles and behaviour*, Londen/Portland, 1997, 110-127.
- Badura, P., 'Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern', in: H.-P. Schneider en W. Zeh, red., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/New York, 1989, 489-421.
- Baker, D., A. Gamble, S. Ludlam en D. Seawright, 'Backbenchers with attitude: a seismic study of the Conservative party and dissent on Europe', in: S. Bowler, D.M. Farrell en R.S. Katz, red., *Party discipline and parliamentary government*, Columbus, 1999, 72-98.
- Bale, T., 'Towards a 'cultural theory' of parliamentary party groups', in: *The journal of legislative studies*, 3 (1997), nr. 4, 25-43.
- Beinema, M., 'Zonder last', in: *Christen Democratische Verkenningen*, 1998, no. 5, 182-183.
- Beucker, P., 'Zu den SPD-Akten', in: *Die Tageszeitung Junge Welt*, 13-12-1996.
- Birch, A.H., *The British system of government*, Londen/New York, 1998 (10e editie).
- Boothroyd, D., *Politico's guide to the history of British political parties*, Londen, 2003.
- Bowler, S., D.M. Farrell en R.S. Katz, red., *Party discipline and parliamentary government*, Columbus, 1999.
- Brand, J., 'Faction as its own reward: groups in the British Parliament, 1945-1986', in: *Parliamentary affairs*, 42 (1989), 2 (april), 148-164.

Braunthal, G., *Parties and politics in modern Germany*, Boulder, 1996.

Budge, I. en J. Bara, 'Finally! Comparative over-time mapping of party policy movement', in: I. Budge e.a., red., *Mapping policy preferences. Estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*, Oxford, 2001, 19-50.

Budge, I. en J. Bara, 'Manifesto-based research: a critical review', in: I. Budge e.a., red., *Mapping policy preferences. Estimates for parties, electors, and governments 1945-1998*, Oxford, 2001.

Burkens, M.C., 'De Bondsrepubliek Duitsland' (bewerkt door J.A. van Schagen), in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, red., *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, 2004, 117-180.

Butler, D. en G. Butler, *Twentieth century British political facts, 1900-2000*, Londen, 2000.

Cowley, Ph., "'Crossing the floor": representative theory and practice in Britain', in: *Public law*, (1996), 214-224.

Cowley, Ph., 'Blair's MPs: sheep who can bark', in: *New statesman*, 128 (1999), 4463 (11 november), 21-22.

Cowley, Ph. en S. Childs, 'Too spineless to rebel? New Labour's women MPs', in: *British journal of political science*, 33 (2003), 3 (juli), 345-365.

Cowley, Ph. en S. Hill, 'In place of strife? The PLP in government, 1997-2001', in: *Political studies*, 51 (2003), 2 (juni), 315-331.

Cowley, Ph. en Ph. Norton, *Are Conservative MP's revolting? Dissension by Government MP's in the British House of Commons 1979-1996*, Centre for Legislative studies Research paper, z.pl. [Hull], 1996.

Cowley, Ph. en Ph. Norton, 'Rebels and rebellions: Conservative MPs in the 1992 Parliament', in: *British journal of politics and international relations*, 1 (1999), 1 (april), 84-105.

Cowley, Ph. en M. Stuart, 'Parliament: more revolts, more reform', in: *Parliamentary affairs*, 56 (2003), nr. 2, 188-204.

Cowley, Ph. en M. Stuart, 'Still causing trouble. The Conservative Parliamentary party', in: *The political quarterly*, 75 (2004), nr. 4, 356-361.

Cracknell, D. en Y. Bessaud, 'Defecting Tory MP gives Labour boost', in: *The Sunday Times*, 16 januari 2005.

Craenen, G., 'Het Koninkrijk België', in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, red., *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, 2004, 1-64.

Craig, F.W.S., *British parliamentary election results, 1918-1949*, Chichester, 1983.

Craig, F.W.S., *British parliamentary election results, 1950-1973*, Chichester, 1983.

Decroos, M., *Partijwissels in België. Een onderzoek naar de motieven en gevolgen van de overstap van Belgische parlementsleden naar een andere partij, periode 1981-1999*, (licentiaatsverhandeling), Leuven, 2003.

Demmler, W., *Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen*, Berlijn, 1994.

Depauw, S., 'Fractiecohesie en effectiviteit van parlementen', *Res publica*, 42 (2000) nr. 4, 503-519.

Depauw, S., *Cohesie in de parlementsfracties van de regeringsmeerderheid. Een vergelijkend onderzoek in België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (1987-1997)*, (Proefschrift), Leuven, 2000.

Depauw, S., *Rebellen in het parlement. Fractiecohesie in de Kamer van volksvertegenwoordigers (1991-1995)*, Leuven, 2002.

Deschouwer, K., *Organiseren of bewegen? De organisatiestructuren van de Belgische partijen na 1960*, Brussel, 1993.

Deschouwer, K., 'The decline of consociationalism and the reluctant modernization of Belgian mass parties', in: R.S. Katz en P. Mair, red., *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in western democracies*, Londen, 1994, 80-108.

Dewachter, W., *De mythe van de parlementaire democratie: een Belgische analyse*, Leuven, 2001 (derde druk).

Dewachter, W., 'De zoektocht naar een democratische legitimiteit. "Vertegenwoordigers van de natie" via verkiezingen en politieke partijen sinds 1918', in: E. Gerard e.a., red., *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002*, Brussel, 2003, 63-86.

- Deweerd, M., 'Overzicht van het Belgisch politiek gebeuren in 2001', in: *Res publica. Tijdschrift voor politieke wetenschappen*, 44 (2002), nr. 2/3, 155-252.
- Deweerd, M., 'Overzicht van het Belgische politiek gebeuren in 2002', in: *Res publica. Tijdschrift voor politieke wetenschappen*, 45 (2003), 2/3, 219-323.
- De Winter, L., 'Parliament and government in Belgium: prisoners of partitocracy', in: P. Norton, red., *Parliaments and governments in Western Europe*, London etc, 1998, 97-122.
- De Winter, L. 'Intra- and extra-parliamentary role attitudes and behaviour of Belgian MP's', in: W.C. Müller en Th. Saalfeld, *Members of parliament in Western Europe. Roles and behaviour*, Londen/Portland, 1997, 128-154.
- De Winter, L. en P. Dumont, 'PPG's in Belgium: Subjects of partitocratic dominion', in: K. Heidar en R. Koole, red., *Parliamentary Party Groups in European democracies. Political parties behind closed doors*, Londen/New York, 2000, 106-129.
- Dickson, D.R., 'When rejects re-run; a study in independency', in: *The political quarterly*, 46 (1975), 271-279.
- Dittberner, J., 'Freies Mandat und politische Geschlossenheit. Widerspruch oder Ergänzung zweier Prinzipien des Parlamentismus?', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 34 (2003), nr. 3, 550-564.
- Dölle, A.H.M., 'Het fractiereglement', in: *Beleid en maatschappij*, 8 (1981), 5 (mei), 156-162.
- Eilfort, M., 'Geschlossenheit und gute Figur. Ein Versuch über die Steuerung von Fraktionen', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 34 (2003), nr. 3, 565-582.
- Elzinga, D.J. *De politieke partijen en het constitutionele recht*, Nijmegen, 1982.
- Elzinga, D.J., 'Parlementaire fracties: organen in en niet van het parlement', in: E.C.M. Jurgens en J.A. van Schagen, red., *Tweede Kamer op orde. Beschouwingen over het herziene Reglement van orde*, Den Haag, 1993, 19-25.
- Elzinga, D.J. 'Die Institution der politischen Partei in den Niederlanden', in: D.Th. Tsatsos, red., *Parteienrecht in europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden Baden, 1990.

- Elzinga, D.J. en C. Wisse, *De parlementaire fracties*, Groningen, 1988.
- Erskine May, Th., *A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, (Londen, 1893, 10e editie).
- Fiers, S., *Partijvoorzitters in België, of 'Le parti, c'est moi'*, Leuven, 1998.
- Fiers, S., *Vijftig jaar volksvertegenwoordiging. De circulatie onder de Belgische parlementsleden, 1946-1995*, Brussel, 2000.
- Forman, F.N., *Constitutional change in the United Kingdom*, Londen/New York, 2002.
- Franssen, H.M. en J.A. van Schagen, *Over de orde mijnheer de voorzitter. Werkwijze van de Tweede Kamer. Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten Generaal toegelicht aan de hand van de praktijk*, 's-Gravenhage, 1990.
- Franssen, H.M., 'Kamerlid zijn, zonder last, alleen maar lastig?', in: *Schrijvers over sprekers. Liber amicorum ter gelegenheid van het afscheid van Mr. T.H.E. Kerkhofs als Griffier van de Tweede Kamer*, 1992, 57-66.
- Franssen, H.M., 'De leden stemmen zonder last of ruggespraak', in: E.C.M. Jurgens en J.A. van Schagen, red., *Tweede Kamer op orde. Beschouwingen over het herziene Reglement van orde*, Den Haag, 1993, 27-32.
- Gallagher, M. en P. Mitchell, red., *The politics of electoral systems*, Oxford, (nog te verschijnen).
- Ganghof, S. en Ph. Manow, red., *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt a/d Main, (nog te verschijnen).
- Garnett, M., *Principles and politics in contemporary Britain*, Londen/New York, 1996.
- Gerard, E., E. Witte, E. Gubin en J.-P. Nandrin, red., *Geschiedenis van de Belgische kamer van volksvertegenwoordigers, 1830-2002*, Brussel, 2003.
- Heidar K., en R. Koole, red., *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*, Londen/New York, 2000.
- Helms, L., red., *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen, 1999.

Hoffmann, J., 'Auf dem Weg zu einer "normalen" Partei? Die Grünen im Parteiensystem des vereinten Deutschland', in: P. Eisenmann en G. Hirscher, red., *Die Entwicklung der Volksparteien im vereinten Deutschland*, München, 1992, 98-146.

Hoffmann, R., *Geschichte der deutschen Parteien: von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart*, München, 1993.

Ingle, S., *The British party system*, Londen/New York, 2000.

Ismayr, W., *Der Deutsche Bundestag. Funktionen, Willensbildung, Reformansätze*, Opladen, 1992.

Jansen, P., 'Afdrachtregeling: concrete solidariteit in de politieke praktijk', in: *Spanning*, 29 januari 2004, 14-15.

Jurgens, E.C.M. en J.A. van Schagen, red., *Tweede Kamer op orde. Beschouwingen over het herziene Reglement van orde*, Den Haag, 1993.

Kaack, H., 'Fraktions- und Parteiwechsler im Deutschen Bundestag', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3 (1972), nr. 1, 3-27.

Kavanagh, D., *British politics. Continuities and change*, Oxford, 2000 (4e editie).

Katz, R.S. en P.M.R. Mair, red., *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies*, Londen, 1994

Kelly, R., 'The governing parties', in: R. Pyper en L. Robins, *United Kingdom governance*, Londen, 2000, 138-166.

Kleijkers, R., *Stemmen zonder last. De functie van het vrije mandaat in het hedendaagse strafrecht*, Maastricht, 1993.

Kok, T. de, 'Het parlementaire drama. Fractiediscipline holt de democratie uit', in: *NRC Handelsblad*, 8 december 2001.

Kolinsky, E., 'Das Parteiensystem der Bundesrepublik. Forschungsthemen und Entwicklungslinien', in: O. Niedermayer en R. Stöss, red., *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen, 1993, 35-56.

Koole, R., *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*, Utrecht, 1992.

Koole, R.A., 'Kamerlid en fractie in de parlementaire arena', in: Th. L. Bellekom, *Inleiding staatskunde*, Leiden, 1991, 275-290.

Kraan, K.J., 'Het Koninkrijk der Nederlanden', in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, red., *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, 2004, 557-620.

Kranenpohl, U., *Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag, 1949 bis 1994*, Opladen/Wiesbaden, 1999.

Kreulen, E. 'Frictie in de fractie. Fractiediscipline in de Tweede Kamer en het vertrek van Scholten en De Visser'. Doctoraalscriptie politicologie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 1994.

Krouwel, A., *Partisan states. Legal regulation of political parties in France, Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, Nijmegen, 2004.

Kürschner, J., *Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten*, Berlin, 1984.

Leach, R., *Turncoats. Changing party allegiance by British politicians*, Aldershot, 1995.

Loibl, P., *Der Status der Abgeordnetengruppe im Deutschen Parlament*, Keulen, 1995 (proefschrift).

Lucardie, P. en I. Noomen, 'Het partijgebeuren. Kroniek van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1983', in: *Jaarboek 1983 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1984, XIII-XLII, XVI-XVIII.

Lucardie P., en G. Voerman, *Portaal tot het parlement. Kandidaatstelling binnen politieke partijen in acht Westerse landen*, Den Haag, 2004.

Middel, B., *Politiek handwerk*, Amsterdam, 2003.

Müller, W.C. en K. Strøm, red., *Coalition governments in Western Europe*, Oxford, 2000.

Müller, W.C. en Th. Saalfeld, *Members of parliament in Western Europe. Roles and behaviour*, Londen/Portland, 1997.

Niedermayer, O. en R. Stöss, red., *Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland*, Opladen, 1993.

Norton, Ph., 'Dissent in the British House of Commons: rejoinder to Franklin, Baxter, Jordan', in: *Legislative studies quarterly*, XII (1987), 1 (februari), 143-156.

- Norton, Ph., 'Old institution, new institutionalism? Parliament and government in the UK', in: Ph. Norton, red., *Parliaments and governments in Western Europe*, Londen, 1998, 16-43.
- Norton, Ph., 'Parliament in transition', in: R. Pyper en L. Robins, *United Kingdom governance*, Londen, 2000, 82-106.
- Norton, Ph., 'Parliament', in: A. Seldon, red., *The Blair effect. The Blair government, 1997-2007*, Londen, 2001, 42-64.
- Norton, Ph., 'Roles and behaviour of British MP's', in: W.C. Müller en Th. Saalfeld, *Members of parliament in Western Europe. Roles and behaviour*, Londen/Portland, 1997, 17-31.
- Norton, Ph., 'The parties in parliament', in: L. Robins, H. Blackmore en R. Pyper, red., *Britain's changing party system*, Londen/New York, 1994, 57-74.
- Norton, Ph., 'The United Kingdom: exerting influence from within', in: K. Heidar en R. Koole, red., *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*, Londen/New York, 2000, 39-56.
- Norton, Ph., *Dissension in the House of Commons. Intra-party dissent in the House of Commons' division lobbies 1945-1974*, Londen, 1975.
- Patzelt, W.J., 'German MP's and their roles', in: W.C. Müller en Th. Saalfeld, *Members of parliament in Western Europe. Roles and behaviour*, Londen/Portland, 1997, 17-31.
- Patzelt, W.J., 'Wider das Gerede vom "Fraktionszwang"! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 29 (1998), nr. 2, 323-347.
- Peele, G., *Governing the UK. British politics in the 21st century*, Oxford, 2004.
- Poguntke, Th., 'Parties in a legalistic culture: the case of Germany', in: R.S. Katz en P.M.R. Mair, red., *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies*, Londen, 1994, 185-215.
- Prakke, L. en C.A.J.M. Kortmann, red., *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, 2004.

Prakke, L., 'Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland', in: L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, red., *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer, 2004, 841-915.

Reynebeau, M., 'De Vlaamse beweging, een geschiedenis', in: M. Swyngedouw en M. Martiniello, red., *Belgische toestanden. De lotgevallen van een kleine bi-culturele democratie*, Antwerpen, 1998, 27-36.

Richards, S., 'Crossing the floor is a chancy affair. Most dissidents – Tory and Labour – have found that staying put ultimately works to greater advantage', in: *New statesman*, 125 (1996), 4306 (18 oktober), 8-9.

Riddell, P., *Parliament under Blair*, Londen, 2000.

Robins, L., H. Blackmore en R. Pyper, red., *Britains changing party system*, Londen/New York, 1994.

Röttger, R., M. van der Hulst en S. van der Jeught, 'De interne werking van de Kamer', in: E. Gerard e.a., red., *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002*, Brussel, 2003, 179-216.

Rudzio, W., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 2000 (vijfde druk).

Rush, M., *The role of the member of Parliament since 1868. From gentlemen to players*, Oxford/New York, 2001.

Saalfeld, Th., 'Germany: stability and strategy in a mixed-member proportional system', in: M. Gallagher en P. Mitchell, red., *The politics of electoral systems*, Oxford, (nog te verschijnen).

Saalfeld, Th., 'Regierung und Fraktion: Was sichert die Gefolgschaft der Parliamentary Party?', in: S. Ganghof en Ph. Manow, red., *Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt a/d Main, (nog te verschijnen).

Saalfeld, Th. 'Germany. Stable parties, chancellor democracy, and the art of informal settlement', in: W.C. Müller en K. Strøm, red., *Coalition governments in Western Europe*, Oxford, 2000, 32-85.

Saalfeld, Th. 'Members of parliament and government in Western Europe: agency relations and problems of oversight', in: *European journal of political research*, 37 (2000), nr. 3, 353-376.

Saalfeld, Th., 'Bureaucratisation, coordination and competition: parliamentary party groups in the German Bundestag', in: K. Heidar en R. Koole, red., *Parliamentary party groups in European democracies. Political parties behind closed doors*, Londen/New York, 2000, 23-38.

Saalfeld, Th., 'Fraktionsführung als Parteiführung. Partei und Fraktion in Grossbritannien', in: L. Helms, red., *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen, 1999, 67-97.

Saalfeld, Th., 'Professionalisation of parliamentary roles in Germany: an aggregate-level analysis', in: W.C. Müller en Th. Saalfeld, *Members of parliament in Western Europe. Roles and behaviour*, Londen/Portland, 1997, 32-54.

Saalfeld, Th., *Parteisoldaten und Rebellen. Eine Untersuchung zur politische Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949-1990)*, Opladen, 1995.

Schagen, J.A. van, *De Tweede Kamer der Staten Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze*, Zwolle, 1994.

Schagen, J.A. van, *Electoral systems and representative government*, Nijmegen, 2000.

Schendelen, M.P.C.M. van, 'Fracties en kamercommissies', in: J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen en M.L. Zielonka-Goei, red., *De geachte afgevaardigde... Hoe Kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muiderberg, 1992, 75-97.

Schick, R. en W. Zeh, *So arbeitet der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise; die Gesetzgebung des Bundes*, Rheinbreitbach, 1997.

Schindler, P., 'Eine 'Ehrenordnung' für die Abgeordneten? Konsequenzen aus dem 'Fall-Geldner'', in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2 (1971), nr. 2, 153-159.

Schindler, P., *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, 1949 bis 1999*, Band I-III, Baden-Baden, 1999.

Schneider, H.-P. en W. Zeh, red., *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/New York, 1989.

Schneider, H.-P., 'Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland', in: D.Th. Tsatsos, red., *Parteienrecht in europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden Baden, 1990, 151-218.

- Schulze-Fielitz, H. 'Der Fraktionslose im Bundestag. Einer gegen Alle?', in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 42 (1989), 19 (oktober), 829-838.
- Schüttemeyer, S.S., 'Fraktionen und ihre Parteien in der Bundesrepublik Deutschland', in: L. Helms, red., *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen, 1999, 39-66.
- Seldon, A. en S. Ball, red., *Conservative century. The Conservative Party since 1900*, Oxford, 1994.
- Seldon, A. red., *The Blair effect. The Blair government 1997-2001*, Londen, 2001.
- Shaw, E., *Discipline and discord in the Labour party. The politics of managerial control in the Labour party, 1951-1987*, Manchester, 1988.
- Siebelink, J., 'Alleen, maar niet eenzaam. Dappere eenpitters in de Tweede Kamer', in: *Society Quarterly*, 1 (2004/05), 9 (dec./jan.), 26-32, 34; 32.
- Silk, P. en R. Walters, *How parliament works*, Londen/New York, 1995.
- Smith, G., 'Die Institution der politische Partei in Grossbritannien', in: D.Th. Tsatsos, red., *Parteienrecht in europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden Baden, 1990, 301-336.
- Stellingwerf, D.J., *Opgaen. blinken en verzingen. Onvredepartijen in de Nederlandse politiek*, Ede, 2004.
- Stevenson, J., *Third party politics since 1945. Liberals, Alliance and Liberal Democrats*, Oxford, 1993.
- Stöss, R., red., *Parteienhandbuch. Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland, 1945-1980*, Opladen, 1983-1984.
- Suetens, L.P., 'Belgien', in: D.Th. Tsatsos, red., *Parteienrecht im europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, 1990, 28-72.
- Swyngedouw, M., 'Politieke machtsverhoudingen in België', in: M. Swyngedouw en M. Martiniello, red., *Belgische toestanden. De lotgevallen van een kleine bi-culturele democratie*, Antwerpen, 1998, 70-79.

Thomassen, J.J.A., M.P.C.M. van Schendelen en M.L. Zielonka-Goei, red., *De geachte afgevaardigde... Hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muiderberg, 1992.

Tsatsos, D.Th., red., *Parteienrecht in europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden Baden, 1990.

UK 2005. *Official yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, Londen, 2004.

Vis, J.J., 'Volksvertegenwoordiger en partij', in: *Idee '66*, 1 (1980), 2 (juni), 46-54.

Visscher, G., *Parlementaire invloed op wetgeving. Inventarisatie en analyse van de invloed van de beide Kamers der Staten-Generaal op de wetgevende activiteiten van de kabinetten-Marijnen tot en met -Lubbers I*, Den Haag, 1994.

Wauters, B., 'Leden en hun inspraak binnen politieke partijen', in: *Res publica*, 45 (2003), nr. 1, 35-65.

Weggeman, J., 'Zwischen Unabhängigkeit und Verflechtung: Parteiorganisationen und Fraktionen in den Niederlanden', in: L. Helms, red., *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, Opladen, 1999, 197-217.

Whiteley, P.F. en P. Seyd, 'Discipline in the British Conservative Party: the attitudes of party activists toward the role of their members of parliament', in: S. Bowler, D.M. Farrell en R.S. Katz, red., *Party discipline and parliamentary government*, Columbus, 1999, 53-71.

Witte, E., E. Gubin, E. Gerard en J.P. Nandrin, 'De Kamer van Volksvertegenwoordigers (1830-2002)', in: E. Gerard e.a., red., *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002*, Brussel, 2003, 385-418.

BRONNEN

België

De Belgische Grondwet.
(www.senate.be/doc/const_nl.html)

SP.anders, 'Fractiewerking: een effectief model', Brussel, z.j.

Reglement van de CD&V-Kamerfractie, Brussel, 2003.

Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers, z.pl., oktober 2003.
(www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/reglement/reglementN.pdf)

Duitsland

Arbeitsordnung der CDU/CSU-Bundestagfraktion der 15. Wahlperiode, z.pl. [Berlijn], 2002.

Bundeswahlgesetz. In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 25. November 2003.
(www.bundestag.de/parlament/gesetze/bwahlg_pdf.pdf)

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. 15. Wahlperiode, in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980, zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 28. Februar 2005.
(www.bundestag.de/parlament/gesetze/go.pdf)

Geschäftsordnung der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag. Beschlossen am 12. November 1991. Zuletzt geändert durch Fraktionsbeschluss vom 2.12.2002, z.pl., z.j. [2002].
(www.fdp-fraktion.de)

Geschäftsordnung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag (15. Wahlperiode) beschlossen am 16.10.2002, z.pl. [Berlijn], 2002.

Geschäftsordnung der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag. (In der Fassung vom 3. Juni 1997), z.pl. [Berlijn], 1998.

Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz). In der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2002 (enthält die Änderungen des Parteiengesetzes zum 1. Januar 2003).
(www.bundestag.de/parlament/gesetze/pg_pdf.pdf)

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, (Abgeordnetengesetz), Berlin, 2002.
(www.bundestag.de/parlament/gesetze/abggges.pdf)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23. Mai 1949, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002.
(www.bundestag.de/parlament/gesetze/gg_07_02.pdf)

Vereinbarung über die Fortführung der Fraktionsgemeinschaft zwischen CDU und CSU für die 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, Berlin, 2002.

Der Bundeswahlleiter / Statistisches Bundesamt, Die Wahlbewerber für die Wahl zum 1.-13. Deutschen Bundestag, Wiesbaden, 1946-1994.

Groot-Brittannië

Code of Conduct for members of the Parliamentary Liberal Democrat Party, z.pl., 2004.

Conservative Party, Blueprint for change, Londen, 1997.

Parliamentary Labour Party standing orders, z.pl., juli 2004.

Political Parties Elections and Referendum Act, z.pl., 2000.
(www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000041.htm)

Registration of Political Parties Act 1998, z.pl., 1998.
(www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/19980048.htm)

Standing orders of the House of Commons - Public business 2004, z.pl., 2004.
(www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmstords/2/201.htm)

Standing orders of the Liberal Democrats Parliamentary Party, z.pl., 2004.

Stunell, A., Liberal Democrat shadow cabinet protocols, z.pl., juli 2002.

The Labour Party rule book 2003, Londen, 2003.

The code of conduct. Appendix to the standing orders of the Parliamentary Labour Party, z.pl., juli 2004.

Nederland

Fractiereglement CDA Tweede Kamerfractie, z.pl., z.j.

Fractiereglement PvdA, z.pl., z.j. [1995].

Huishoudelijk Reglement Tweede Kamerfractie ChristenUnie, z.pl., z.j. [2002].

Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, vastgesteld in de vergadering van 22 juni 1993 en laatstelijk gewijzigd in de vergadering van 20 april 2004, z.pl. [Den Haag], 2004.

Statuut van de Tweede-Kamerfractie Lijst Pim Fortuyn, z.j. [Den Haag], z.pl. [2004].

ONDERSTEUNING VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

Wytze van der Woude

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 | Inleiding | 173 |
| 1.1 | Methode | 173 |
| 1.2 | Afbakening van het onderzoek | 174 |
| 1.3 | Opzet | 175 |
| 2 | Kiesstelsels | 177 |
| 2.1 | De gemengde kiesstelsels | 177 |
| 2.2 | Het districtenstelsel: het Verenigd Koninkrijk | 180 |
| 2.3 | Evenredige vertegenwoordiging: België | 180 |
| 2.4 | De stelsels vergeleken | 180 |
| 3 | Regelgeving | 181 |
| 3.1 | Grondslagen | 181 |
| 3.2 | Algemene en specifieke regelstelling | 182 |
| 4 | Algemene aspecten van ondersteuning | 185 |
| 4.1 | Individuele of collectieve ondersteuning | 185 |
| 4.2 | Financiële of materiële ondersteuning | 186 |
| 4.3 | Forfaitaire of budgettaire ondersteuning of ondersteuning naar behoefte. | 187 |
| 4.4 | Algemene of specifieke ondersteuning | 188 |
| 4.5 | Korting op de ondersteuning | 189 |
| 4.6 | Differentiatie tussen districtsleden en lijstleden | 190 |
| 5 | Vormen van ondersteuning | 191 |
| 5.1 | Algemene ondersteuning | 191 |
| 5.1.1 | Salaris | 191 |
| 5.1.2 | Accommodatie in de stad waar het parlement zitting houdt | 191 |
| 5.2 | Ondersteuning die kan worden aangewend voor de versterking van de relatie tussen kiezer en gekozene | 192 |
| 5.2.1 | Opzetten en onderhouden van een (districts)bureau | 193 |
| 5.2.2 | Personele bijstand | 195 |
| 5.2.3 | Reizen | 197 |
| 5.2.4 | Andere ondersteuning | 198 |
| 6 | Slot | 199 |
| 6.1 | Overeenkomsten en verschillen | 199 |
| 6.2 | Clustering | 200 |
| 6.3 | Overeenkomsten en verschillen tegen het licht van de kiesstelsels | 201 |

| | |
|-----------------------------------------|-----|
| Bijlage 1: De onderzochte landen | 203 |
| 1 Duitsland | 203 |
| 2 België | 207 |
| 3 Het Verenigd Koninkrijk | 210 |
| 4 Schotland | 213 |
| 5 Wales | 219 |
| 6 Nieuw-Zeeland | 224 |
| 7 Italië | 231 |
| 8 Zweden | 235 |
| Bijlage 2: Schematisch overzicht | 239 |
| Bijlage 3: Geraadpleegde bronnen | 240 |

1 INLEIDING

De relatie tussen kiezers en gekozenen is in Nederland onderwerp van discussie. Hoewel een recent wetsvoorstel tot wijziging van het Nederlandse kiesrecht de eindstreep niet heeft gehaald, is het niet voor niets dat in het zogenaamde ‘Paasakkoord’ door de coalitiefracties is afgesproken nadere studies naar wijzigingen van het kiesstelsel te verrichten. De staatsrechtelijke en politieke implicaties van het invoeren van een nieuw stelsel rechtvaardigen dergelijke aandacht ruimschoots. Een wijziging in het kiesstelsel betekent namelijk per definitie een wijziging in de verhouding tussen de bevolking en haar vertegenwoordigers.

De relatie tussen kiezer en gekozenen wordt echter niet alleen door het kiesstelsel bepaald. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties startte in 2005 een rechtsvergelijkend onderzoek naar de wijze waarop individuele parlementariërs worden ondersteund in het onderhouden van betrekkingen met burgers. Onder deze ondersteuning wordt verstaan de financiële of materiële voorzieningen die zijn getroffen om het voor parlementsleden gemakkelijker maken hun vertegenwoordigende taken uit te oefenen. Deze vormen van ondersteuning zijn onderzocht tegen de achtergrond van verschillende (met name gemengde) kiesstelsels.

In deze rapportage worden de bevindingen van bovengenoemd onderzoek gepresenteerd. De belangrijkste vragen die hierin worden behandeld, zijn: welke ondersteuning ontvangen parlementariërs in de onderzochte landen, hoe zijn de regels met betrekking tot deze ondersteuning vormgegeven en welke systematiek wordt gehanteerd. De aan deze vraagstelling onderworpen landen zijn: België, Duitsland, Italië, Nieuw-Zeeland, Schotland, het Verenigd Koninkrijk en Wales. De in deze landen aangetroffen regelgeving met betrekking tot de ondersteuning zal worden besproken tegen de achtergrond van de respectievelijke kiesstelsels. Ten aanzien van de landen met een gemengd kiesstelsel is een afzonderlijke onderzoeksvraag opgenomen. In deze stelsels wordt onderzocht in hoeverre bij de (mate van) ondersteuning wordt gedifferentieerd tussen zogenaamde ‘lijstleden’ en ‘districtsleden’.

1.1 Methode

Dit onderzoek is rechtsvergelijkend. Dat wil zeggen dat de nadruk ligt op het onderzoek naar en de vergelijking van de rechtsregels met betrekking tot de ondersteuning van parlementariërs. In de meeste landen zijn deze rechtsregels goed toegankelijk. Alleen België en Zweden bleken lastig te ontsluiten. In België zijn belangrijke rechtsbronnen ten aanzien van dit onderwerp niet openbaar¹. De Zweedse bronnen waren vooral wegens taalproblemen minder toegankelijk. In deze landen is dan ook, meer dan in de andere landen, gebruik gemaakt van secundaire bronnen als wetenschappelijke literatuur, overheidsdocumentatie en informatie van overheidsfunctionarissen.

1 Hetzelfde geldt op onderdelen voor Nieuw-Zeeland.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek handelt over ondersteuning van individuele parlementariërs. Dat betekent dat de meeste aandacht zal uitgaan naar de individuele voorzieningen die de volksvertegenwoordigers ter beschikking staan. In bijna alle onderzochte landen wordt een strikte scheiding tussen ondersteuning van parlementariërs en partijfinanciering gehanteerd. Zij worden behandeld als afzonderlijke leerstukken. De partijfinanciering spitst zich vooral toe op facilitering van de partijorganisatie en in voorkomende gevallen ondersteuning voor algemene verkiezingscampagnes, terwijl de individuele ondersteuning van parlementsleden bij uitstek is bedoeld om het functioneren van de individuele volksvertegenwoordiger te vergemakkelijken. Omdat dit onderzoek handelt over dat laatste, zal hieraan verreweg de meeste aandacht worden besteed. Ook fractiefinanciering komt in sommige van de onderzochte landen voor. In een tweetal onderzochte landen blijkt deze vorm van financiering van groot belang voor de ondersteuning van de individuele parlementariërs en zal daarom wel worden besproken. Bedacht moet echter worden dat fractiefinanciering in veel andere landen kan worden beschouwd als een aan de individuele ondersteuning ongeschikte vorm van financiering.

Opvallend genoeg wordt de ondersteuning van parlementsleden in alle onderzochte landen (in ieder geval gedeeltelijk) geplaatst tegen de achtergrond van hun salariëring. De (wettelijke) voorschriften die de regels over financiële en materiële ondersteunende voorzieningen bevatten, zijn doorgaans dezelfde als de voorschriften die het salaris regelen. Het salaris kan daardoor als de belangrijkste vorm van schadeloosstelling worden gezien en de overige voorzieningen als annexe ondersteuning. Om deze reden is dit onderzoek voornamelijk tegen de achtergrond van de salariëring van parlementariërs opgebouwd.

Andere afbakeningen van het onderzoek hebben plaatsgevonden in de keuze van de onderzochte parlementariërs. Verschillende van de onderzochte landen kennen een tweekamerstelsel. Van deze landen is gekozen voor behandeling van die kamer van het parlement die de positie van de Nederlandse Tweede Kamer het meest benadert. Dat wil zeggen dat steeds is gekozen voor de kamer waar het (staatsrechtelijke en/of politieke) primaat ligt.

Ook binnen deze kamers is soms een keuze gemaakt tussen verschillende soorten volksvertegenwoordigers. In de meeste van de onderzochte landen is het namelijk mogelijk² of zelfs verplicht³ dat leden van de regering lid zijn van het parlement. Dit onderzoek heeft tot doel bij te dragen aan de Nederlandse gedachtevorming omtrent de ondersteuning van parlementariërs. Daarom zullen de extra voorzieningen die in de meeste landen worden getroffen ten behoeve van leden van het parlement, die tevens lid zijn van de regering, buiten beschouwing worden gelaten.

2 Duitsland, Italië en in zekere zin Zweden.

3 Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland, Schotland en Wales.

Tot slot is het aantal vormen van ondersteuning dat in de hoofdtekst wordt behandeld enigszins afgebakend. De vijf vormen die in de hoofdtekst afzonderlijk aan bod komen, zijn het salaris, de ondersteuning voor accommodatie in de stad waarin het parlement zitting houdt, de ondersteuning voor het inrichten van een (districts)bureau, de ondersteuning voor het aantrekken van personeel en de vergoeding van reiskosten.

1.3 Opzet

De hoofdtekst van deze rapportage bevat de daadwerkelijke rechtsvergelijking. Dit houdt in dat de onderzochte landen hierin niet afzonderlijk worden behandeld, maar dat de situatie in de verschillende landen ten aanzien van de belangrijkste onderdelen wordt vergeleken. Deze onderdelen zijn: de verschillende kiesstelsels (hoofdstuk 2), de regelgeving (hoofdstuk 3), algemene aspecten van ondersteuning (hoofdstuk 4) en de belangrijkste vormen van ondersteuning (hoofdstuk 5). In Bijlage 1 wordt de systematiek van ondersteuning in de acht landen afzonderlijk behandeld. Hierin worden tevens enkele 'kleinere' vormen van ondersteuning – die niet of slechts zijdelings aan bod komen in de hoofdtekst – behandeld. Bijlage 2 bevat een schematisch overzicht van de systematiek van de belangrijkste vormen van ondersteuning. In Bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van de geraadpleegde bronnen.

Het onderzoek is afgesloten op 1 juli 2005. Latere gegevens konden slechts incidenteel worden verwerkt.

2 KIESSTELSLS

In dit onderzoek worden de vormen van ondersteuning van parlementariërs uit verschillende landen vergeleken. Zoals gezegd wordt daarbij voornamelijk gekeken naar de beschikbaarheid van financiële en andere middelen ter versterking van de relatie tussen de kiezer en de gekozene. In dit verband is het van belang eerst te kijken hoe de principale relatie tussen kiezer en gekozene in de verschillende landen is vormgegeven. Dit geschiedt aan de hand van een korte vergelijking van de kiesstelsels.

Alle onderzochte kiesstelsels wijken op belangrijke punten af van het Nederlandse. Zes van de acht landen (Duitsland, Italië, Nieuw-Zeeland, Schotland, Wales en Zweden) hanteren een zogenaamd 'gemengd' kiesstelsel. Dit stelsel komt in verschillende verschijningsvormen voor. Aan de verschillen tussen de genoemde zes landen zal het grootste gedeelte van dit hoofdstuk gewijd zijn. De andere twee onderzochte landen zijn betrekkelijke uitersten: het Verenigd Koninkrijk kent een zuiver districtenstelsel, België hanteert een stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

2.1 De gemengde kiesstelsels

Het wezenskenmerk van de onderzochte gemengde kiesstelsels is dat hierin op enigerlei wijze elementen van het districtenstelsel en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging worden gecombineerd. In de meeste van deze stelsels wordt getracht de verdeling van de zetels over de partijen te laten plaatsvinden op basis van enige mate van landelijke of regionale evenredigheid, terwijl voor de personele invulling van een groot gedeelte van de zetels de systematiek van een districtenstelsel wordt gebruikt. Dit kunnen zowel enkelvoudige (met kiesdistricten waarin één kandidaat wordt gekozen) als meervoudige (met kiesdistricten waarin meerdere kandidaten worden gekozen) districtenstelsels zijn. In dit verband is het nuttig een terminologisch onderscheid te maken tussen 'districtszetels' en 'lijstzetels'. Districtszetels zijn de zetels die worden bezet door de leden van het parlement die zijn gekozen in de kiesdistricten. Lijstzetels zijn de zetels die worden bezet door de parlementariërs die gekozen zijn op basis van evenredige vertegenwoordiging door middel van stemmen die zijn uitgebracht op een door een politieke partij opgestelde kieslijst.

Binnen de zes landen met gemengde kiesstelsels zijn verschillende typen vertegenwoordigd. De kiesstelsels van Schotland en Wales zijn nagenoeg identiek en zullen hieronder gezamenlijk worden behandeld⁴. De stelsels van Duitsland en Nieuw-Zeeland zijn niet identiek, maar vertonen een grote gelijkenis. De in Italië en Zweden gehanteerde systemen wijken behoorlijk af van de andere gemengde kiesstelsels.

⁴ Er bestaat een aantal kleine, tamelijk technische verschillen tussen de kiesstelsels van Schotland en Wales. Hiervoor wordt verwezen naar de afzonderlijke bespreking van de onderzochte landen in Bijlage 1.

Duitsland, Nieuw-Zeeland, Schotland en Wales

Eén belangrijk kenmerk onderscheidt de stelsels van Duitsland, Nieuw-Zeeland, Schotland en Wales van de overige gemengde stelsels. In deze landen vindt de verdeling van de zetelaantallen tussen de verschillende politieke partijen plaats op basis van nagenoeg volstrekte evenredigheid. Met betrekking tot de wijze waarop deze evenredigheid wordt bereikt kan een onderscheid worden gemaakt tussen Duitsland en Nieuw-Zeeland enerzijds en Schotland en Wales anderzijds.

In Duitsland en Nieuw-Zeeland worden in beginsel alle beschikbare zetels (598 in Duitsland en 120 in Nieuw-Zeeland) aan de hand van evenredige vertegenwoordiging over de politieke partijen verdeeld. Vervolgens wordt een gedeelte van de aan de partijen toegewezen zetels 'ingevuld' door kandidaten die een verkiezingsoverwinning hebben behaald in de (enkelvoudige) districten. Daarbij kan het voorkomen dat een partij meer districten heeft 'gewonnen' dan er op basis van de evenredige vertegenwoordiging zetels aan haar zijn toegekend. In een dergelijk geval wordt in zoverre van de evenredige vertegenwoordiging afgeweken dat deze partijen de 'extra' zetels – de zogenaamde overhangmandaten – toegewezen krijgen. Deze afwijking van de evenredige vertegenwoordiging is in de praktijk echter weinig substantieel⁵. Een verschil tussen beide stelsels is dat het gedeelte van de zetels dat op basis van het districtenstelsel wordt ingevuld in Duitsland groter is dan in Nieuw-Zeeland. In Duitsland bedraagt dit de helft; in Nieuw-Zeeland staat dit aandeel niet vast, maar is het doorgaans kleiner⁶. Een ander verschil houdt verband met de evenredige verdeling van de zetels. In Duitsland geschiedt deze op het niveau van de deelstaten; in Nieuw-Zeeland wordt gewerkt met nationale evenredigheid. In Schotland en Wales wordt een meerderheid van de stemmen (in Schotland ongeveer 60% en in Wales precies twee derden) verdeeld door middel van een enkelvoudig districtenstelsel. De overgebleven zetels worden verdeeld in de verschillende meervoudige kiesregio's⁷. Het aantal zetels dat een partij reeds heeft behaald in de kiesdistricten waaruit de betreffende regio bestaat is echter van grote betekenis. De regiozetels worden namelijk verdeeld volgens het systeem-d'Hondt, dat in Nederland wordt gebruikt voor de verdeling van restzetels. Hierin wordt elke volgende regiozetel toegewezen door het totale aantal in een regio op een kieslijst uitgebrachte stemmen te delen door het getal 1 opgeteld met het aantal zetels dat aan deze partij in deze regio reeds is toegekend (op basis van winst in de kiesdistricten of van reeds langs deze weg verdeelde regiozetels).

-
- 5 In Duitsland betreft het meestal niet meer dan een handvol overhangmandaten op een totaal van rond de 600 zetels. In Nieuw-Zeeland heeft de overhangsituatie zich nog nooit voorgedaan.
 - 6 Bij de laatste verkiezingen werden 51 van 120 zetels (42,5%) ingevuld op basis van de verkiezingen in kiesdistricten.
 - 7 Deze kiesregio's zijn zodanig klein (in Wales zijn hierin 4 en in Schotland gemiddeld 7 zetels te verdelen) dat volgehouden zou kunnen worden dat Schotland en Wales niet alleen een mengvorm van evenredige vertegenwoordiging en het districtenstelsel kennen, maar ook (of: zelfs) een mengvorm tussen een enkelvoudig en een meervoudig districtenstelsel.

Aan de lijst die het hoogste aldus verkregen quotiënt behaalt, wordt een regiozetel toegewezen, waarna de volgende regiozetel aan de hand van hetzelfde systeem wordt toegewezen, totdat de beschikbare regiozetels zijn verdeeld. Door de reeds verdeelde districtszetels uit de betreffende regio mee te nemen in de berekening van de regiozetels, vindt binnen een kiesregio een evenredige verdeling van het totale aantal zetels (districts- plus regiozetels) plaats.

Italië

In Italië kan het voorkomen dat de uiteindelijke verdeling van de zetels geen evenredige is. Bij de samenstelling van de Kamer van Afgevaardigden wordt een meerderheid van de zetels verdeeld door verkiezingen in enkelvoudige kiesdistricten. De lijstzetels worden verdeeld aan de hand van evenredigheid met op kieslijsten uitgebrachte stemmen. In deze systematiek vindt dus geen invulling plaats van de evenredig verdeelde zetels met winnaars uit verschillende kiesdistricten. Beide categorieën zetels blijven van elkaar gescheiden. Dit is de reden waarom het in dit systeem zeer goed kan voorkomen dat de uiteindelijke verdeling van de zetelaantallen over de politieke partijen geen geheel evenredige is. De verdeling van de aantallen lijstzetels over de partijen vindt in Italië (evenals in Nieuw-Zeeland) in eerste instantie plaats op nationaal niveau. Vervolgens worden deze zetels verdeeld over de 27 kiesregio's en de daarin kandidaat gestelde personen.

Zweden

Wat alle tot nu toe behandelde landen gemeen hebben, is dat de burgers bij de verkiezingen twee stemmen uitbrengen: één stem op een kandidaat in het kiesdistrict waarin de burger woonachtig is en één stem op een landelijke of regionale kieslijst. In Zweden is dit niet het geval. Zweedse kiezers brengen slechts één stem uit, die op twee manieren bij de berekening van de verkiezingsuitslag wordt gebruikt. Zweden hanteert een districtenstelsel met meervoudige kiesdistricten. De door een burger uitgebrachte stem wordt in eerste instantie gebruikt om de zetels te verdelen over kandidaten van partijen in het kiesdistrict waarin deze woonachtig is. Aldus wordt het overgrote gedeelte van de zetels (bijna 90%) verdeeld. Vervolgens worden alle stemmen die in de kiesdistricten zijn uitgebracht bij elkaar opgeteld en wordt berekend hoe de zetels over de partijen hadden moeten worden verdeeld indien Zweden een systeem van evenredige vertegenwoordiging op nationaal niveau zou hanteren, ofwel: als Zweden in zijn geheel één meervoudig kiesdistrict zou zijn. De overgebleven zetels worden zodanig over de partijen verdeeld, dat partijen die via de uitslagen in de kiesdistricten onderbedeeld zijn gebleven, worden gecompenseerd. Dat wil zeggen dat partijen die in de districten minder zetels hebben gekregen dan waarop ze volgens landelijke evenredige vertegenwoordiging aanspraak zouden kunnen maken, eerder in aanmerking komen voor toewijzing van deze extra zetels. Het onderscheid tussen districtszetels en lijstzetels is in Zweden, gelet op het voorgaande, minder zinvol. Beter is het om te spreken van districtszetels en compensatiezetels. Ook dit onderscheid is overigens betrekkelijk omdat

de compensatiezetels uiteindelijk weer over de kiesdistricten worden verdeeld. Het kan overigens voorkomen dat er niet voldoende compensatiezetels te verdelen zijn om te komen tot een volledig evenredige verdeling van de zetels.

2.2 Het districtenstelsel: het Verenigd Koninkrijk

Bij de verdeling van de zetels in het Verenigd Koninkrijk wordt gebruik gemaakt van een districtenstelsel. Het Verenigd Koninkrijk is thans opgedeeld in 659 enkelvoudige kiesdistricten waarin voor de toewijzing van een zetel een relatieve meerderheid van de stemmen moet worden behaald (ook wel het “simple majority”- of “first-past-the-post”-systeem). Het systeem zou kunnen worden vergeleken met Duitsland, Nieuw-Zeeland, Schotland, Wales en Italië, waar de districtszetels op een soortgelijke manier worden verdeeld, maar ontbeert enige vorm van evenredige vertegenwoordiging.

2.3 Evenredige vertegenwoordiging: België

Van alle onderzochte landen kent alleen België een ongemengd stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Toch verschilt het Belgische kiesstelsel op sommige onderdelen wezenlijk van het Nederlandse. Voor dit onderzoek zijn vooral de vrij ruime mogelijkheden om de kandidatenlijstvolgorde te doorbreken van belang. Het electoraat kan bij verkiezingen, een stem uitbrengen op een lijst (een lijststem) of een stem uitbrengen op één of meer personen (een naamstem). Wanneer hij een stem uitbrengt op een lijst onderschrijft hij de volgorde van kandidaten zoals die door de partij is vastgesteld. Wanneer deze volgorde niet de voorkeur van de kiezer heeft, kunnen kiezers door middel van het uitbrengen van één of meerdere naamstemmen de volgorde van de kieslijsten beïnvloeden.

2.4 De stelsels vergeleken

Gesteld kan worden dat elk van de onderzochte landen een kiesstelsel kent dat elementen bevat die de nadruk leggen op de positie van de individuele volksvertegenwoordiger. In de landen met gemengde kiesstelsels en in het Verenigd Koninkrijk wordt dit vooral bewerkstelligd door (elementen van) het districtenstelsel. In België heeft men getracht de collectiviteit die voortvloeit uit een systeem van ongemengde evenredige vertegenwoordiging te doorbreken door het electoraat invloed te geven op de lijstvolgorde en daarmee op de personele bezetting van de zetels. Hieronder zal worden onderzocht in hoeverre het streven om de afstand tussen kiezer en gekozenen te verkleinen is verdisconteerd in de (financiële) ondersteuning van de individuele parlementariërs. Aan het slot van dit onderzoek zal worden bekeken in hoeverre verschillen in ondersteuning van parlementariërs zijn te verklaren uit verschillen in kiesstelsels.

3 REGELGEVING

Het ligt voor de hand dat bij een vergelijking tussen acht landen verschillen worden aangetroffen in de ondersteuning van parlementariërs. Deze verschillen betreffen niet alleen de specifieke vormen van ondersteuning; ook op meer algemene verschillen in benadering kan worden gewezen. In deze paragraaf wordt gekeken naar de wijze waarop de regelgeving in de verschillende landen is vormgegeven. Daarbij komen de grondslagen van de ondersteuning en de uitwerking daarvan in algemene en specifieke (wettelijke) voorschriften aan de orde.

3.1 Grondslagen

In vrijwel elk onderzocht land kan een grondslag voor ondersteuning van parlementariërs worden aangetroffen in een vorm van hogere regelgeving. In slechts enkele van de onderzochte landen geschiedt dit in de vorm van een grondwetsbepaling, aangezien het merendeel van de onderzochte landen niet over een formele constitutie beschikt. Alleen België, Duitsland en Italië hebben één geschreven grondwet. In de respectievelijke hoofdstukken over het parlement kan steeds een bepaling over schadeloosstelling van de parlementsleden worden aangetroffen. Schotland en Wales zijn geen staten en hebben waarschijnlijk daarom geen 'echte' grondwet. De samenstelling en bevoegdheden van de overheid van Schotland en Wales zijn echter wel geregeld in een algemene wet. Gelet op hun aard kunnen de Scotland Act 1998 en de Government of Wales Act 1998 worden beschouwd als een grondwetachtig document. Ook deze wetten bevatten bepalingen betreffende de salariering en overige ondersteuning van parlementariërs. De Zweedse overheidsorganisatie en de grondrechten zijn niet geregeld in één grondwet, maar in een viertal grondwetten. In geen van deze grondwetten is een bepaling over schadeloosstelling opgenomen. Een dergelijke bepaling kan wel worden aangetroffen in de Riksdagordning. Deze wet werd tot een grote herziening in 1974 aangemerkt als één van de grondwetten. Sindsdien wordt zij vanwege haar iets minder zware herzieningsprocedure beschouwd als een document waarvan de juridische status zich bevindt tussen die van een grondwet en die van een gewone wet. Het Verenigd Koninkrijk en Nieuw-Zeeland kennen geen geschreven grondwet⁸. Een grondslag voor de ondersteuning kan dan ook niet worden aangetroffen. Waar Nieuw-Zeeland wel een aantal formele wetten kent waarin bepalingen zijn opgenomen over (financiële) ondersteuning van parlementsleden, kent het Verenigd Koninkrijk zelfs geen wettelijke grondslag.

Als de grondslagbepalingen van de verschillende onderzochte landen één ding gemeen hebben, dan is het dat zij een bepaling over het salaris bevatten. Behalve in België (zie hieronder) wordt de nadere regelstelling bovendien telkens gedelegeerd. Voor het overige vertonen de bepalingen hier en daar enige verschillen. Zo wordt in België en Duitsland expliciet melding gemaakt van voorzieningen met betrekking tot reizen door parlemen-

8 Nieuw-Zeeland kent wel een wet genaamd 'Constitutional Act 1986', maar volgens Nieuw-Zeelandse bronnen is deze wet te beperkt om als grondwet te kunnen worden beschouwd.

tariërs; wordt uit de vrij omvangrijke bepalingen in Schotland en Wales duidelijk dat de schadeloosstelling niet alleen uit salaris, maar ook uit andere uitkeringen bestaat en kan de Italiaanse grondwetsbepaling worden gezien als de minst gedetailleerde.

Op het eerste gezicht lijkt België over de meest gedetailleerde grondwetsbepaling aangaande de schadeloosstelling van haar parlementsleden te beschikken. Hierin wordt namelijk zelfs de hoogte van het salaris van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers genoemd. De mate van detail van de Belgische Grondwetsbepaling moet echter met een flinke korrel zout worden genomen. Dat deze bepaling nog steeds spreekt over Belgische Franken geeft de datering van de bepaling namelijk goed weer. Het grondwetsartikel is op dit punt sinds 1920 niet meer gewijzigd en heeft ondanks zijn voorkomen een zeer beperkte zeggingskracht. Tegenwoordig worden hieruit slechts een grondslag voor een vorm van schadeloosstelling en een absoluut minimum afgeleid. Deze schijngedetailleerdheid levert overigens nog wel enige problemen op. Waarschijnlijk omdat in 1920 zo'n allesomvattende bepaling in de Belgische Grondwet is opgenomen, heeft men het niet noodzakelijk gevonden deze te voorzien van een delegatiebepaling. Hoewel de hoogte en de vorm van de schadeloosstelling van Belgische parlementariërs sindsdien meerdere malen is gewijzigd, maakt de Belgische Grondwet niet duidelijk welk orgaan hiertoe überhaupt bevoegd is. Een en ander heeft geleid tot een systeem waarin nadere regelstelling geschiedt in de niet openbare begrotingen van de Kamers en daardoor onttrokken is aan het zicht van de burger.

3.2 Algemene en specifieke regelstelling

In sommige landen kan een onderscheid worden gemaakt tussen algemene en specifieke regels met betrekking tot de ondersteuning van parlementsleden. In Duitsland, Italië, Nieuw-Zeeland en Zweden zijn wettelijke voorschriften aangetroffen waarin de hoofdkenmerken van de systematiek van de ondersteuning worden vastgelegd. In Duitsland, Italië en Zweden betreft dit één algemene wet. Nieuw-Zeeland biedt een iets diffuser beeld. Daar zijn de hoofdregels voor ondersteuning over een drietal wetten verspreid. De algemene regelstelling in deze vier landen vertoont verschillen in de mate van detail die daarin wordt betracht. In Italië is deze regelstelling tamelijk summier. Het Duitse Abgeordnetengesetz is iets gedetailleerder, terwijl de mate van detail in Nieuw-Zeeland verschilt per wet. De vier stelsels hebben gemeen dat het stellen van specifieke regels (in Duitsland, Italië en Zweden: wederom) aan een andere regelgever wordt opgedragen en dus ook in andere juridische documenten plaatsvindt. In België, Schotland, het Verenigd Koninkrijk en Wales bestaan dergelijke algemene (wettelijke) voorschriften niet. In deze landen worden de regels met betrekking tot de algemene aspecten van schadeloosstelling op hetzelfde niveau vastgesteld als de meer specifieke.

De wijze waarop de specifieke regelgeving in de verschillende landen in elkaar gestoken is, loopt nogal uiteen. Ook hier kan worden gewezen op een verschil in de gedetailleerdheid van de verschillende regelingen. Zo is de Belgische en de Italiaanse regelgeving ook op het laagste niveau nogal summier, terwijl de regelgeving in Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk een grote mate van detail kent. In Duitsland

is de lagere regelgeving minder omvangrijk dan in Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk. Dit houdt verband met het gegeven dat het Duitse Abgeordnetengesetz al redelijk specifiek is. Zoals gezegd bestaat in Schotland en Wales geen onderscheid tussen algemene en specifieke regelgeving.

Eén van de belangrijkste vormen van specifieke regelgeving is de vaststelling van de hoogte van de beschikbare budgetten en forfaits. In België, Duitsland, Schotland, Wales en het Verenigd Koninkrijk is dit voorbehouden aan het parlement zelf. In de overige landen is dit overgelaten aan een andere instantie. In Italië en Zweden betreft dit een presidiumachtig orgaan van het parlement. In Nieuw-Zeeland hangt de bevoegdheid tot het vaststellen van bedragen af van het soort ondersteuning. De hoogte van de ondersteuning op grond van de Civil List Act wordt vastgesteld door de parlamentsvoorzitter, van ondersteuning op grond van de Parliamentary Service Act door de uit leden van het parlement bestaande Parliamentary Service Commission en van het salaris door de onafhankelijke Remuneration Authority.

De wijze waarop de ondersteuning van volksvertegenwoordigers in een juridische vorm is gegoten, verschilt dus nogal. Dat geldt ook voor het aantal regels en de mate van detail daarvan. Opvallend is dat het aantal niveaus waarop regelgeving in dezen plaatsvindt lang niet altijd maatgevend is voor de mate van detail. Zo is Italië, hoewel het op maar liefst drie niveaus (grondwet, formele wet en lagere regelgeving) regels stelt, één van de landen met de minst gedetailleerde regelgeving op dit vlak. Andersom geldt dat het Verenigd Koninkrijk behoort tot de landen met de meest gedetailleerde regelgeving, ondanks het feit dat daar op slechts één niveau regels worden gesteld. In het algemeen kan worden gesteld dat de mate van detail in de Angelsaksische landen (Nieuw-Zeeland, Schotland, het Verenigd Koninkrijk en Wales) hoger is dan in de overige onderzochte landen.

4 ALGEMENE ASPECTEN VAN ONDERSTEUNING

Alvorens over te gaan tot de daadwerkelijke vergelijking van de vormen van ondersteuning van parlementsleden in de acht geselecteerde landen, moeten enige opmerkingen worden gemaakt over de in de onderzochte landen gehanteerde systematiek en modaliteiten van ondersteuning.

4.1 Individuele of collectieve ondersteuning

De eerste vraag die aan de orde komt bij bestudering van de vormen van financiële en andere ondersteuning is aan wie deze ondersteuning eigenlijk geboden wordt: aan het individuele parlements lid of aan het politieke verband (partij of fractie) waaraan hij gelieerd is? In alle onderzochte landen wordt (het grootste gedeelte van) de ondersteuning waarover dit onderzoek handelt individueel ter beschikking gesteld. Alleen in Italië en Zweden bestaat daarnaast ondersteuning die collectief worden uitgekeerd. Dit betreft de kosten voor het aantrekken van ondersteunend personeel. Om deze reden zullen Italië en Zweden in het vervolg soms afzonderlijk worden behandeld. In dit verband verdient Schotland een bijzondere vermelding. Hoewel de ondersteuning aan Schotse parlementariërs individueel wordt toegewezen, is het hen toegestaan hun Members' Support Allowance (het belangrijkste budget) onder bepaalde voorwaarden samen te voegen met dat van een collega-parlementariër.

Voor verreweg de meeste overige landen geldt echter dat de ondersteuning waarover dit onderzoek handelt van individuele aard is. Mocht er sprake zijn van enige weerslag van de kiesstelsels op de wijze van ondersteuning, dan zou dat dit aspect van de ondersteuning kunnen betreffen. Bijna elk onderzocht land hanteert (elementen van) een districtenstelsel. Deze stelsels worden gekenmerkt door een wat natuurlijker nadruk op de positie van de individuele volksvertegenwoordiger ten opzichte van het electoraat. Dit zou kunnen verklaren waarom vormen van collectieve ondersteuning bijna niet zijn aangetroffen. Enigszins speculatief zouden ook de uitzonderingen (Italië en Zweden) kunnen worden verklaard. Het Zweedse gemengde kiesstelsel heeft vanwege de grote meervoudige kiesdistricten veel weg van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging met de daarbij behorende nadruk op partijen in plaats van op personen. Voor Italië geldt dat de collectieve ondersteuning een overblijfsel uit het recente verleden – uit de tijd dat Italië nog een stelsel van evenredige vertegenwoordiging kende – zou kunnen zijn. Uit het onderstaande schematische overzicht kan worden afgelezen hoezeer collectieve ondersteuning in de onderzochte landen een uitzondering is. De genoemde categorieën ondersteuning worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

Tabel 1 Individuele of collectieve ondersteuning

| | Accommodatie | Bureau | Personeel | Reizen |
|-----------------|---------------------|---------------|------------------|---------------|
| België | - | Individueel | Individueel | Individueel |
| Duitsland | Individueel | Individueel | Individueel | Individueel |
| Italië | Individueel | - | Collectief | Individueel |
| Nieuw-Zeeland | Individueel | Individueel | Individueel | Individueel |
| Schotland | Individueel | Individueel | Individueel | Individueel |
| Ver. Koninkrijk | Individueel | Individueel | Individueel | Individueel |
| Wales | Individueel | Individueel | Individueel | Individueel |
| Zweden | Individueel | - | Collectief | Individueel |

Eén en ander wil overigens niet zeggen dat in de onderzochte landen geen partij- of fractiefinanciering bestaat. Dat is wel degelijk het geval, maar niet voor de doeleinden waarover dit onderzoek handelt.

4.2 Financiële of materiële ondersteuning

Dit onderzoek handelt niet alleen over financiële vormen van ondersteuning. Naast het geld dat parlementsleden ter ondersteuning ontvangen, gaat het ook om zaken en diensten die aan hen ter beschikking worden gesteld. Gesproken kan worden van financiële en materiële ondersteuning. In verschillende landen zijn vormen van materiële ondersteuning aangetroffen. Parlementariërs hebben soms gratis toegang tot het openbaar vervoer en in veel landen worden parlementsleden voorzien van ICT-voorzieningen (computers, telefoon- en internetaansluitingen). Het verschil tussen financiële en materiële ondersteuning moet overigens niet al te principieel worden benaderd. Vrijwel alle zaken of diensten die aan een parlementariër worden geleverd vertegenwoordigen een financiële waarde. Dit kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van de voorzieningen voor het inschakelen van ondersteunend personeel. In sommige landen staat de parlementariër een budget of forfait ter beschikking om deze in dienst te (laten) nemen, in andere landen wordt de mogelijkheid van het inschakelen van dit personeel begrensd door een maximaal aantal uren dat een personeelslid aan een parlementariër ter beschikking wordt gesteld. Het is mogelijk hier een onderscheid te maken tussen financiële en materiële ondersteuning. Voor dit onderzoek is echter vooral van belang te weten dát de mogelijkheid tot personele ondersteuning tot een bepaald maximum bestaat.

De onderstaande tabel geeft een vergelijking van de vorm van ondersteuning in de onderzochte landen ten aanzien van de vier belangrijkste categorieën. Materiële ondersteuning vindt vooral plaats bij de inschakeling van personeel. Bij de bureaukosten moet worden opgemerkt dat hoewel deze vorm van ondersteuning overwegend in financiële vorm wordt gegeven (ter dekking van de kosten van hypotheek/huur, onderhoud en vaste lasten), in verschillende landen materiële ondersteuning wordt geboden ten behoeve van de inrichting en equipering (met name het verzorgen van ICT-voorzieningen).

Tabel 2 Financiële of materiële ondersteuning

| | Accommodatie | Bureau | Personeel | Reizen |
|-----------------|--------------|------------|------------|------------|
| België | - | Financieel | Materieel | Beide |
| Duitsland | Financieel | Financieel | Financieel | Beide |
| Italië | Financieel | - | Financieel | Beide |
| Nieuw-Zeeland | Financieel | Financieel | Materieel | Beide |
| Schotland | Financieel | Financieel | Financieel | Financieel |
| Ver. Koninkrijk | Financieel | Financieel | Financieel | Financieel |
| Wales | Financieel | Financieel | Financieel | Financieel |
| Zweden | Financieel | - | Financieel | Financieel |

4.3 Forfaitaire of budgettaire ondersteuning of ondersteuning naar behoefte.

In de wijze waarin financiële ondersteuning beschikbaar wordt gemaakt zijn drie systemen te onderscheiden. Behalve bij de vergoeding van binnenlandse reiskosten (zie hieronder) komen budgettaire en de forfaitaire ondersteuning het vaakst voor. Deze hebben gemeen dat zij de parlementariër ondersteuning bieden tot een vastgesteld maximum. In het geval van budgettaire ondersteuning ontvangt de parlementariër alleen een schadeloosstelling wanneer de kosten die door het budget worden gedekt daadwerkelijk zijn gemaakt. Als een parlamentslid een dergelijke schadeloosstelling wil ontvangen dient hij zijn kosten te declareren waarbij op hem de verplichting rust de gemaakte kosten⁹ met bewijsmiddelen (kwitanties, bonnetjes) aan te tonen. Dergelijke schadeloosstelling vindt plaats zolang het maximumbedrag van het budget niet is bereikt. Bij forfaitaire ondersteuning wordt dit maximumbedrag (veelal in maandelijkse termijnen) uitgekeerd aan de parlementariër zonder dat hij noodzakelijkerwijs de kosten heeft gemaakt die door het forfait worden gedekt. In een dergelijke systematiek hoeven de kosten niet te worden gedeclareerd. Het grote voordeel van forfaitaire ondersteuning is dat het voor de uitkerende instantie weinig arbeidsintensief is. De mogelijkheid dat parlementariërs niet het gehele forfait aan wenden en aldus een gedeelte van het forfait als extra salaris opstrijken, kan worden gezien als een nadeel van forfaitaire ondersteuning. In sommige landen wordt deze mogelijkheid erkend door het gedeelte van het forfait, waarvan niet aan de belastingdienst kan worden aangetoond dat het is gebruikt voor de doeleinden waarvoor het is verstrekt, als inkomen te belasten.

Bij vergelijking van de wijze waarop de financiële ondersteuning in de verschillende landen beschikbaar wordt gemaakt, valt op dat de Angelsaksische landen (Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk, Schotland en Wales) vrijwel uitsluitend gebruik maken van budgetten. Alleen de (niet bijzonder omvang- en belangrijke) Nieuw-Zeelandse 'expenses allowance' wordt forfaitair uitgekeerd. In België, Duitsland en Italië wordt de financiële ondersteuning juist hoofdzakelijk forfaitair uitgekeerd. Het derde systeem zou kunnen worden aangeduid als 'ondersteuning naar behoefte'. Het hoofdkenmerk van deze vorm van ondersteuning is dat deze in beginsel niet gebonden

⁹ Of in sommige gevallen: te maken kosten.

is aan een maximum. Uitkering kan in dit geval uiteraard alleen plaatsvinden bij daadwerkelijk gemaakte (of te maken) kosten, die derhalve moeten worden gedeclareerd en bewezen. Van deze vorm van ondersteuning wordt in bijna alle onderzochte landen gebruik gemaakt bij de dekking van binnenlandse reiskosten¹⁰. Verder kan ondersteuning naar behoefte zo goed als nergens worden aangetroffen.

In de onderstaande tabel wordt een schematische vergelijking gegeven van de systematiek van ondersteuning ten aanzien van de belangrijkste categorieën. Ook bij vormen van materiële ondersteuning wordt hieronder een onderscheid gemaakt tussen forfaitaire en budgettaire ondersteuning. Daarmee wordt in die gevallen bedoeld een onderscheid te maken tussen materiële ondersteuning die aan elke parlements lid op hetzelfde maximumniveau (bijvoorbeeld een vastgesteld aantal manuren per week in geval van personele ondersteuning) wordt verschaft (“forfaitair”) en materiële ondersteuning die tot een bepaald maximumniveau wordt verschaft voorzover de noodzaak daarvan kan worden aangetoond (“budgettair”).

Tabel 3 Forfaitaire ondersteuning, budgettaire ondersteuning of ondersteuning naar behoefte

| | Accommodatie | Bureau | Personeel | Reizen |
|-----------------|---------------------|---------------|------------------|---------------|
| België | - | Forfaitair | Forfaitair | Naar behoefte |
| Duitsland | Forfaitair | Forfaitair | Budgettair | Naar behoefte |
| Italië | Forfaitair | - | Forfaitair | Budgettair |
| Nieuw-Zeeland | Budgettair | Budgettair | Forfaitair | Naar behoefte |
| Schotland | Budgettair | Budgettair | Budgettair | Naar behoefte |
| Ver. Koninkrijk | Budgettair | Budgettair | Budgettair | Naar behoefte |
| Wales | Budgettair | Budgettair | Budgettair | Naar behoefte |
| Zweden | Budgettair | - | Forfaitair | Naar behoefte |

4.4 Algemene of specifieke ondersteuning

Een vierde onderscheid dat kan worden gemaakt is het onderscheid tussen algemene en specifieke ondersteuning. Dit onderscheid houdt verband met het aantal budgetten of forfaits dat aan een parlements lid wordt toegekend. In sommige landen bestaat een groot aantal van een specifiek oormerk voorziene ‘potjes’, terwijl in andere landen verschillende kosten moeten worden gedekt uit een klein aantal algemene budgetten of forfaits. Dit bemoeilijkt de vergelijking tussen de landen in zoverre dat in landen waarin algemene ondersteuning domineert, vaak niet inzichtelijk kan worden gemaakt hoeveel geld beschikbaar is voor één specifieke vorm van ondersteuning. Vergelijking van de hoogte van de bedragen van budgetten of forfaits is daardoor betrekkelijk zinledig. Een Brits budget dat voor maar één specifiek soort uitgave kan worden aangewend laat zich namelijk amper vergelijken met een Duits forfait waaruit diezelfde uitgave naast vele andere moet worden gedaan.

De keuze voor een forfaitaire of budgettaire systematiek blijkt vooral van invloed te zijn op het aantal vormen van ondersteuning waarop een parlements lid aanspraak kan

¹⁰ Voorzover deze zijn gemaakt ten behoeve van de uitoefening van het parlementaire mandaat.

maken. In de landen waar sprake is van een overwegend budgettair stelsel kan een parlementariër doorgaans geld ontvangen uit specifieke budgetten. Dat wil zeggen dat voor veel verschillende soorten ondersteuning afzonderlijk gelabelde en van afzonderlijke maxima voorziene budgetten bestaan (met name in Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk). Omdat de besteding van de forfaits niet door de uitkerende instanties wordt gecontroleerd is het weinig zinvol de forfaits te differentiëren en bestaat meestal maar één algemeen forfait. Een en ander heeft uiteraard gevolgen voor de gedetailleerdheid van de regelgeving. Zoals hiervoor bleek is deze in België, Duitsland en Italië ook lager.

Ook de categorie van ondersteuning heeft enige invloed op de keuze voor algemene of specifieke ondersteuning. Zo zijn de middelen voor de vergoeding van reiskosten in alle onderzochte landen specifiek geormerkt.

In de onderstaande tabel wordt per categorie aangegeven of sprake is van algemene of specifieke ondersteuning. Hieruit kan worden afgelezen dat vooral in het Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk, Wales en Zweden wordt gewerkt met meerdere specifiek omschreven budgetten of forfaits. Met uitzondering van Zweden zijn dit ook de landen waarin überhaupt de meeste verschillende ‘potjes’ voor ondersteuning kunnen worden aangetroffen¹¹.

Tabel 4 Algemene of specifieke ondersteuning

| | Accommodatie | Bureau | Personeel | Reizen |
|-----------------|--------------|-----------|-----------|-----------|
| België | - | Algemeen | Specifiek | Specifiek |
| Duitsland | Algemeen | Algemeen | Specifiek | Specifiek |
| Italië | Specifiek | - | Algemeen | Specifiek |
| Nieuw-Zeeland | Specifiek | Algemeen | Specifiek | Specifiek |
| Schotland | Specifiek | Algemeen | Algemeen | Specifiek |
| Ver. Koninkrijk | Specifiek | Algemeen | Specifiek | Specifiek |
| Wales | Specifiek | Specifiek | Specifiek | Specifiek |
| Zweden | Specifiek | - | Specifiek | Specifiek |

4.5 Korting op de ondersteuning

In verschillende landen is de mogelijkheid aangetroffen parlementariërs te korten op de door hun te ontvangen ondersteuning, wanneer zij vaker dan een bepaald percentage van de vergaderingen afwezig zijn. Het gaat om België, Duitsland, Italië en Nieuw-Zeeland. In alle landen betreft het een korting op een forfait. In België en Duitsland gaat het om het algemene onkostenforfait en in Italië om het accommodatieforfait. Uit de Nieuw-Zeelandse regelgeving wordt niet geheel duidelijk of de korting het salaris of de forfaitaire ‘expenses allowance’ betreft. Omdat deze twee gelijktijdig aan de parlementariërs worden uitgekeerd maakt dit voor de praktijk niet uit. Opvallend is dat de korting

11 Naast de hier uitgelichte categorieën bestaat in deze landen namelijk nog een veelvoud aan andere budgetten (en een enkel forfait).

ook in Nieuw-Zeeland niet wordt doorgevoerd op een van de vele budgetten die daar worden gehanteerd.

4.6 Differentiatie tussen districtsleden en lijstleden

Een afzonderlijke onderzoeksvraag is of in landen met een gemengd kiesstelsel met betrekking tot de ondersteuning van parlementariërs een onderscheid wordt gemaakt tussen lijstleden en districtsleden. Er wordt wel betoogd dat een districtslid, vanwege de wijze waarop deze verkozen is, in een andere verhouding ten opzichte van de kiezers staat dan een lijstlid. Op districtsleden zou een zwaarder beroep worden gedaan in verband met het onderhouden van betrekkingen met de kiezers uit zijn district. Volgens sommigen zou dit extra ondersteuning van deze parlementariërs rechtvaardigen. In een meerderheid van de onderzochte landen met een gemengd kiesstelsel wordt deze redenering niet gevolgd. Alleen in Nieuw-Zeeland en Schotland wordt een dergelijke differentiatie in ondersteuning gemaakt. Met name waar het gaat om het opzetten en instandhouden van (districts)kantoren en het aantrekken van ondersteunend personeel bestaat in deze landen voor districtsleden een grotere (financiële) ruimte. In 2003 is het onderscheid tussen beide soorten parlementariërs in Nieuw-Zeeland overigens verkleind door het afschaffen van de zogenaamde “constituency allowance” die forfaitair aan districtsleden werd uitgekeerd.

Zoals gezegd bestaat in Zweden eigenlijk geen onderscheid tussen lijstleden en districtsleden. Een differentiatie tussen beide is dan ook moeilijk denkbaar en komt ook niet voor. Bovendien geldt in Zweden, net als in Italië, dat belangrijke gedeeltes van de financiële ondersteuning niet aan de afzonderlijke volksvertegenwoordigers maar aan de politieke partijen c.q. fracties wordt toegewezen. Het kan zijn dat deze fracties een dergelijke differentiatie gerechtvaardigd achten, maar van overheidswege bestaat een dergelijk onderscheid dus niet.

In Duitsland en Wales zou een onderscheid in beginsel gemaakt kunnen worden. In deze landen gebeurt dit echter niet. Bij de laatste ‘Review’ van het stelsel van salarissen en budgetten in Wales (in 2004) is een differentiatie als in Schotland kort aan bod gekomen. Op uitdrukkelijk verzoek van de voorzitter van de Assembly heeft de ‘Review Body’ geen aanbevelingen gedaan op dit punt. Wel gaf de ‘Review Body’ aan dat het onderwerp bij een volgend onderzoek de moeite van nadere bestudering waard was. Zij verzocht de leden van de Assembly hierover alvast gedachten te vormen. Voorzover in het bestek van dit onderzoek is kunnen nagaan, is in Duitsland nooit een serieuze discussie gevoerd over de invoering van gedifferentieerde ondersteuning.

5 VORMEN VAN ONDERSTEUNING

In dit hoofdstuk zullen verschillende categorieën ondersteuning worden vergeleken. Daarbij is een selectie gemaakt van soorten ondersteuning die in zo goed als alle onderzochte landen kunnen worden aangetroffen en die binnen de vraagstelling van dit onderzoek het meest relevant zijn. Meer specifieke informatie over overige vormen van ondersteuning is te vinden in de afzonderlijke behandeling van de verschillende landen in Bijlage 1. In deze paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen meer algemene categorieën van ondersteuning en categorieën van ondersteuning die direct of indirect kunnen worden aangewend voor de versterking van de relatie tussen kiezer en gekozene.

5.1 Algemene ondersteuning

Als vormen van algemene ondersteuning kunnen allereerst de parlementaire salarissen worden aangemerkt. Daarnaast worden parlementsleden in veel landen ondersteund ten aanzien van overnachtings- en accommodatiekosten in de stad waar het parlement zitting houdt.

5.1.1 Salaris

In elk land ontvangen parlementariërs een salaris. Dit salaris is in het kader van dit onderzoek niet het meest relevante gedeelte van de schadeloosstelling, maar (zoals gezegd) worden de andere vormen van ondersteuning in de regelgeving van de meeste onderzochte landen beschouwd als aan het salaris annex vormen van schadeloosstelling. Hierdoor is enige aandacht voor de salariëring van parlementariërs gerechtvaardigd. Over de salarissen valt overigens betrekkelijk weinig op te merken. In elk land wordt een salaris aan parlementariërs toegekend, dat veelal maandelijks wordt uitgekeerd. Enige verschillen kunnen worden aangetroffen in de mate waarin het salaris wordt gedifferentieerd. In elk land is enige differentiatie tussen salarissen van parlementariërs aangetroffen. De parlementsvoorzitter verdient bijvoorbeeld meer dan een gewone parlementariër. In voorkomende gevallen geldt hetzelfde voor vice- en commissievoorzitters. In sommige landen wordt aanzienlijk meer gedifferentieerd dan elders. In Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk komen verschillende partijpolitieke functionarissen (partijleiders, vice-partijleiders en 'whips') in aanmerking voor een hoger salaris dan hun collega's. Salarisdifferentiatie tussen districts- lijstleden is in geen van de onderzochte landen aangetroffen.

5.1.2 Accommodatie in de stad waar het parlement zitting houdt

Een andere vorm van ondersteuning die niet direct of indirect verband houdt met het versterken van de relatie tussen de kiezer en de gekozene is de vergoeding van accom-

modatiekosten in de stad waarin het parlement zitting houdt¹². Volksvertegenwoordigers wonen (zeker in landen met een vorm van districtenstelsel) niet altijd in de buurt van het parlement, waardoor het voor een goede uitoefening van het parlementaire mandaat noodzakelijk kan blijken te overnachten in Berlijn, Brussel, Cardiff, Edinburgh, Londen, Rome, Stockholm of Wellington.

In een kleine meerderheid van de onderzochte landen (Nieuw-Zeeland, Schotland, het Verenigd Koninkrijk, Wales en Zweden) wordt gebruik gemaakt van een budgettair systeem voor de vergoeding van accommodatiekosten. Niet alle parlementsleden kunnen in deze landen aanspraak maken op dit budget. Leden die hun primaire woonplaats hebben in of nabij de stad waar het parlement zitting houdt, komen hiervoor niet (of in verminderde mate) in aanmerking. De mate van detail die wordt betracht bij het bepalen voor welke soort accommodatie een volksvertegenwoordiger in aanmerking komt, verschilt per land. In Schotland en Wales wordt een onderscheid gemaakt tussen vergoeding van overnachting in hotels (voor leden die op beperkte afstand van Edinburgh respectievelijk Cardiff wonen) en ondersteuning voor de huur of koop van een pied-à-terre (voor leden die het verst van Edinburg respectievelijk Cardiff wonen). In Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden bestaat de regelgeving vooral uit de vaststelling van een maximumbedrag dat aan accommodatie kan worden uitgegeven. In Nieuw-Zeeland wordt dit maximumbedrag verhoogd voor partijleiders en 'whips'. In de vijf hierboven genoemde landen kan de ondersteuning voor accommodatiekosten in beginsel worden aangemerkt als specifieke ondersteuning. In Nieuw-Zeeland en Wales wordt echter een klein gedeelte van het budget aangewend voor accommodatie elders¹³. De omvang hiervan is echter zo gering dat het in deze landen niet bezwaarlijk is te spreken van een specifiek accommodatiebudget.

In Duitsland en Italië worden de accommodatiekosten forfaitair uitgekeerd. Waarschijnlijk mede daardoor kunnen weinig voorschriften worden gevonden over de wijze waarop een parlementariër zijn overnachting regelt. De vergoeding van dit type accommodatiekosten maakt in Duitsland deel uit van een algemeen forfait, terwijl hiervoor in Italië een specifiek forfait in het leven geroepen is. In België zijn geen specifieke regels aangetroffen met betrekking tot de dekking van deze kosten. Het is echter niet uitgesloten dat deze kosten kunnen worden gedekt uit de algemene forfaitaire onkostenvergoeding die elk lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers ontvangt.

5.2 Ondersteuning die kan worden aangewend voor de versterking van de relatie tussen kiezer en gekozene

Hieronder worden de vormen van ondersteuning besproken die kunnen worden aangewend voor de versterking van de relatie tussen de kiezer en de gekozene. Het

¹² Naast deze accommodatiekosten kan in sommige landen tevens een accommodatiekostenvergoeding voor overnachting tijdens dienstreizen en dergelijke. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar Bijlage 1.

¹³ Bijvoorbeeld voor accommodatie terwijl het parlements lid op reis is.

gebruik van het woord “kunnen” houdt verband met de omstandigheid dat deze vormen van ondersteuning veelal niet alleen ten behoeve van dit specifieke doel in het leven geroepen zijn. Zij hebben echter gemeen dat zij kunnen worden gebruikt om het contact van de volksvertegenwoordigers met degenen die zij vertegenwoordigen vergemakkelijken.

Binnen het kader van dit onderzoek zijn de ondersteuning ten aanzien van de inrichting en het onderhoud van een (districts)bureau, het ondersteunend personeel en de in parlementaire hoedanigheid gemaakte reizen van belang. In de laatste subparagraaf zullen enige overige vormen van ondersteuning die binnen de vraagstelling van dit onderzoek relevant zijn de revue passeren.

5.2.1 Opzetten en onderhouden van een (districts)bureau

In verschillende van de onderzochte landen bestaan regelingen met betrekking tot het opzetten en het onderhoud van een bureau van waaruit een volksvertegenwoordiger zijn parlementaire werkzaamheden kan uitoefenen. Een parlementslid kan in een dergelijk kantoor bijvoorbeeld overleg plegen met belangengroeperingen of spreekuren houden voor burgers. Bovendien bieden deze kantoren de burger een laagdrempelige ingang naar zijn vertegenwoordigers. Deze bureaus moeten worden onderscheiden van de ruimtes die parlementariërs in de meeste landen toegewezen krijgen in de parlamentsgebouwen. Het handelt hier om wat in Nieuw-Zeeland ‘out-of-parliament offices’ worden genoemd.

België, Duitsland, Nieuw-Zeeland, Schotland, het Verenigd Koninkrijk en Wales

In zes landen zijn regelingen aangetroffen die het de parlementariër mogelijk maken zelfstandig een bureau op te zetten en te onderhouden. Dit zijn België, Duitsland en de vier Angelsaksische landen. In deze landen wordt de ondersteuning in financiële vorm verstrekt zij het dat de uitrusting van deze kantoren met telefoons, computers en dergelijke soms in materiële vorm geschiedt¹⁴. Belgische en Duitse volksvertegenwoordigers krijgen de ondersteuning voor de inrichting van een kantoor forfaitair uitgekeerd. Dit forfait kan worden beschouwd als een algemeen forfait. Dat wil zeggen dat deze parlementariërs meerdere categorieën uitgaven uit dit forfait moeten dekken. In de Angelsaksische landen geschiedt de toewijzing van financiële middelen door middel van een budgettair systeem. In Wales bestaat hiervoor een specifiek budget. Parlementariërs uit Nieuw-Zeeland, Schotland en het Verenigd Koninkrijk dienen deze kosten te declareren van een budget waaruit ook andere soorten onkosten moeten worden vergoed (een algemeen budget).

In gemengde of districtenstelsels ligt het voor de hand dat de kantoren van parlementariërs die in een bepaald district dan wel regio zijn gekozen in datzelfde district of diezelfde regio worden gevestigd. Hoewel dit inderdaad de praktijk lijkt te zijn, is dit in ieder geval in de Angelsaksische landen niet verplicht. Daar is het parlementslid in

¹⁴ Zie paragraaf 2.4 van dit hoofdstuk.

beginsel vrij te bepalen waar hij zijn kantoor vestigt. Wanneer een Schotse parlementariër echter een bureau opzet in een kiesdistrict waarin hijzelf niet gekozen is, dient hij daarvoor de toestemming te hebben van de parlementariër die wel in dat district gekozen is¹⁵. Door de vestiging van het bureau niet juridisch te koppelen aan een kiesdistrict, is de toekenning van het recht op een kantoor in gemengde kiesstelsels aan lijstleden niet problematisch. Zouden de kantoren alleen kunnen worden gevestigd in de kiesdistricten waarin een parlementariër gekozen is dan zouden lijstleden in de meeste landen qualitate qua niet aanmerking komen voor de vergoeding van deze kosten. Hoewel dit in geen van de onderzochte landen het geval is, bevat het Duitse Abgeordnetengesetz wel een expliciete verwijzing naar “Wahlkreisbüros” (districtsbureaus). Aan dit woordgebruik moet niet teveel belang worden gehecht. In de praktijk beschikken verschillende lijstleden van de Bundestag over een ‘districtsbureau’. Leden die niet zijn gekozen in een district kunnen bovendien aanspraak maken op een even hoog forfait als de districtsleden¹⁶.

Zoals gezegd komen in de landen die een gemengd kiesstelsel hanteren zowel de lijstleden als de districtsleden in aanmerking voor vergoeding van de kosten die gepaard gaan met het inrichten en onderhouden van een kantoor. Dat wil niet zeggen dat met betrekking tot de hoogte van deze vergoeding niet kan worden gedifferentieerd. In Nieuw-Zeeland en Schotland is de algemene vergoeding waaruit deze kosten onder meer moeten worden gedekt voor districtsleden aanzienlijk hoger dan die voor lijstleden¹⁷.

Het Belgische kiesstelsel is geschoeid op de evenredige leest. De bureaus van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers kunnen dus niet worden gezien als districtskantoren. Belgische kamerleden zijn in beginsel vrij om te bepalen waar zij hun kantoor vestigen.

Italië en Zweden

Italië en Zweden zijn de enige landen waarin in de regelgeving geen vermeldingen kunnen worden aangetroffen van forfaits of budgetten die kunnen worden aangewend voor de inrichting en het onderhoud van een kantoor. In Zweden bestaan alleen vergoedingen voor bureaustkosten van politieke partijen als geheel. In Italië bestaat wel een algemeen forfait waaruit kosten voor “werkzaamheden in de kiesdistricten” kunnen

¹⁵ Bovendien bestaat in Schotland een Code met betrekking tot de aanwending van de verschillende budgetten. Volgens deze ‘Allowances Code’ – die niet juridisch afdwingbaar is – worden Schotse parlementariërs geacht één kantoor op te zetten in het district of de regio waarin zij gekozen zijn.

¹⁶ Het woord “Wahlkreisbüros” wordt gebruikt in een niet-limitatieve opsomming van mogelijke bestedingen van een algemeen forfait. Districtskantoren voor lijstleden zijn dus niet verboden.

¹⁷ In Schotland kunnen sommige lijstleden aanspraak maken op dezelfde mate van vergoeding als de districtsleden. Dit kan wanneer het lijstlid in een zeer grote of anderszins erg moeilijk te bedienen kiesregio (bijvoorbeeld door een groot aantal eilanden) is gekozen.

worden gedekt. Het is niet uitgesloten dat uit dit forfait – dat aan de fracties (dus collectief) wordt uitgekeerd – in de praktijk wordt aangewend voor het opzetten van één of meerdere bureaus.

De belangrijkste aspecten kunnen als volgt schematisch worden samengevat. In deze tabel worden de in hoofdstuk 4 onderscheiden classificaties voor deze specifieke vorm van ondersteuning op een rijtje gezet.

Tabel 5 Belangrijke aspecten ten aanzien van ondersteuning bij het inrichten en onderhouden van een bureau

| | Individuele of collectieve ondersteuning | Financiële of materiële ondersteuning | Budgettaire of forfaitaire ondersteuning of ondersteuning naar behoefte | Ondersteuning uit een algemeen of specifiek budget/forfait |
|-----------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| België | Individueel | Financieel | Forfaitair | Algemeen |
| Duitsland | Individueel | Financieel | Forfaitair | Algemeen |
| Italië | (Collectief) | (Financieel) | (Forfaitair) | (Algemeen) ¹⁸ |
| Nieuw-Zeeland | Individueel | Financieel | Budgettair | Algemeen |
| Schotland | Individueel | Financieel | Budgettair | Algemeen |
| Ver. Koninkrijk | Individueel | Financieel | Budgettair | Algemeen |
| Wales | Individueel | Financieel | Budgettair | Specifiek |
| Zweden | - | - | - | - |

5.2.2 Personele bijstand

Om parlementariërs in hun werkzaamheden te ondersteunen kunnen zij in alle onderzochte landen beschikken over ondersteunend personeel. Omdat de hierboven behandelde kantoren veelal bemenst worden door dit personeel is de veronderstelling gewettigd dat zij de parlementariërs onder meer bijstaan in het onderhouden van relaties met het electoraat. In de meeste landen worden de (middelen voor het in dienst nemen van) personeelsleden rechtstreeks aan de volksvertegenwoordigers toegekend. Alleen in Italië en Zweden is dit wederom anders. Aan deze landen zal verderop afzonderlijk aandacht worden besteed.

België, Duitsland, Nieuw-Zeeland, Schotland, het Verenigd Koninkrijk en Wales

De wijze waarop de personele bijstand aan parlementariërs is vormgegeven verschilt nogal per land. Zoals eerder opgemerkt is het op dit punt lastig een onderscheid te maken tussen financiële en materiële ondersteuning. In een meerderheid van de landen (Duitsland, Schotland, het Verenigd Koninkrijk en Wales) wordt de ondersteuning in

¹⁸ Voorzover het algemene Italiaanse ondersteuningsforfait zou kunnen worden aangewend voor het opzetten van (districts)bureaus, kan deze ondersteuning worden getypeerd met de termen die tussen haakjes staan.

beginsel in financiële vorm gegeven. In België en Nieuw-Zeeland is het ondersteunende personeel in dienst van het parlement¹⁹ en wordt het personeel door het parlement aan haar leden ter beschikking gesteld. Wanneer men een strikt onderscheid tussen financiële en materiële ondersteuning wil maken, verdient het de voorkeur deze constructie als materiële ondersteuning aan te duiden.

In de landen waarin deze categorie ondersteuning in financiële vorm wordt gegeven, wordt steeds een budgettair systeem gehanteerd. Voorzover bij materiële ondersteuning van budgetten of forfaits kan worden gesproken, geldt in België en Nieuw-Zeeland een forfaitaire insteek. Dat wil zeggen dat het ondersteunende personeel door de parlementen gelijkelijk aan hun leden ter beschikking gesteld zonder dat deze daarvan vooraf of achteraf de noodzaak hoeven aan te tonen. De forfaits of budgetten zijn in bijna alle landen specifiek. Alleen in Schotland wordt de ondersteunende staf van de leden van het parlement betaald uit een budget dat ook voor andere zaken kan of moet worden aangewend. Dit is hetzelfde budget waaruit de Schotse parlementariërs ook hun (districts- of regio)kantoren dienen te financieren.

Omdat het in Schotland hetzelfde budget betreft, geldt daar (net als bij de bureaunkosten) dat met betrekking tot de hoogte van de financiële ondersteuning een onderscheid wordt gemaakt tussen districts- en lijstleden. Eenzelfde differentiatie wordt gemaakt in Nieuw-Zeeland. Daar hebben districtsleden recht op twee keer zoveel manuren personele bijstand als lijstleden. In Nieuw-Zeeland geldt dit onderscheid eveneens ten aanzien van de bureaunkosten. Het betreft daar echter twee specifieke, gescheiden forfaits respectievelijk budgetten.

Italië en Zweden

Ook in dit verband verschillen Italië en Zweden van de overige onderzochte landen. In deze landen worden de middelen voor het aantrekken van ondersteunend personeel niet rechtstreeks aan de parlementariërs ter beschikking gesteld, maar aan de fractie waarvan zij deel uitmaken. In beide landen worden deze middelen in de vorm van een forfait uitgekeerd. In Italië betreft dit een algemeen forfait, waaruit bijvoorbeeld ook kosten voor werkzaamheden in de districten moeten worden gedekt. In Zweden wordt hiertoe een specifiek forfait aan de fracties toegekend.

De belangrijkste aspecten kunnen als volgt schematisch worden samengevat. Ook in deze tabel worden de in hoofdstuk 4 onderscheiden classificaties voor deze specifieke vorm van ondersteuning op een rijtje gezet.

19 In Nieuw-Zeeland om precies te zijn: in dienst van een parlementaire ondersteunende dienst.

Tabel 6 Belangrijke aspecten ten aanzien van ondersteunend personeel

| | Individuele of collectieve ondersteuning | Financiële of materiële ondersteuning | Budgettaire of forfaitaire ondersteuning of ondersteuning naar behoefte | Ondersteuning uit een algemeen of specifiek budget/forfait |
|-----------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| België | Individueel | Materieel | Forfaitair | Specifiek |
| Duitsland | Individueel | Financieel | Budgettair | Specifiek |
| Italië | Collectief | Financieel | Forfaitair | Algemeen |
| Nieuw-Zeeland | Individueel | Materieel | Forfaitair | Specifiek |
| Schotland | Individueel | Financieel | Budgettair | Algemeen |
| Ver. Koninkrijk | Individueel | Financieel | Budgettair | Specifiek |
| Wales | Individueel | Financieel | Budgettair | Specifiek |
| Zweden | Collectief | Financieel | Forfaitair | Specifiek |

5.2.3 Reizen

Het is de vraag of reiskostenvergoedingen in deze of in de vorige paragraaf thuishoren. Op zichzelf is een reiskostenvergoeding een algemene vergoeding, die geldt voor alle reizen die voor parlementaire doeleinden worden gemaakt. In gemengde of districtenstelsels vormen reizen van, naar en binnen de kiesdistricten echter een fors aandeel van de totale te vergoeden reiskosten. Daarnaast worden veel reizen gemaakt om groepen burgers te ontmoeten. In die zin kunnen reiskostenvergoedingen worden aangewend om de relatie tussen kiezers en gekozenen te verstevigen. Dit alles neemt niet weg dat het grootste gedeelte van de reiskosten wordt gemaakt voor doorsnee woon-werkverkeer (tussen de woning van de parlementariër en het parlement). Het woord “reis” moet in deze subparagraaf overigens beperkt worden opgevat. In het kader van dit onderzoek zijn alleen die reizen relevant die voor de betrekkingen tussen het parlementslid en het electoraat van belang zijn. Buitenlandse reizen worden hier dus niet behandeld²⁰.

De algemene aspecten van reiskostenvergoedingen zijn in de meeste landen ongeveer gelijk. In elk land wordt reiskostenvergoeding individueel ter beschikking gesteld. Daarnaast wordt de reiskostenvergoeding bijna overal naar behoefte uitgekeerd. Dat wil zeggen dat aan het vergoeden van reiskosten in tegenstelling tot bij budgetten en forfaits geen vooraf vastgesteld maximum is gesteld, maar dan wordt uitgekeerd wanneer aannemelijk is gemaakt dat een parlementariër reële reiskosten heeft gemaakt of zal maken die verband houden met zijn parlementaire werkzaamheden. Alleen in Italië wordt gewerkt met een budgettair systeem, waardoor de vergoeding van reiskosten aan een maximum gebonden is. Tot slot zijn reiskostenvergoedingen in beginsel vormen van specifieke ondersteuning.

Het enige aspect waarbij gesproken kan worden van duidelijke verschillen tussen de onderzochte landen is de wijze waarop deze vorm van ondersteuning ter beschikking wordt gesteld. In elk van de onderzochte landen worden parlementariërs ten aanzien van

²⁰ Zie daarvoor de afzonderlijke behandeling van de landen in Bijlage 1.

gemaakte of te maken reizen (gedeeltelijk) financieel ondersteund. In sommige landen vindt daarnaast ook materiële ondersteuning plaats. Dit geschiedt in de vorm van het vrije gebruik van openbaar vervoer. Gratis openbaar vervoer voor parlementariërs komt voor in België, Duitsland, Italië en Nieuw-Zeeland (inclusief binnenlandse lijnvluchten).

5.2.4 Andere ondersteuning

De hierboven behandelde vormen van ondersteuning kunnen worden beschouwd als de belangrijkste. In vrijwel alle onderzochte landen komen deze dan ook in enige modaliteit voor. Er zijn echter ook vormen van ondersteuning die slechts in een klein gedeelte van de landen voorkomen en/of qua omvang beperkt zijn, maar desalniettemin de moeite van het vermelden waard zijn.

ICT-voorzieningen

Voor het onderhouden van betrekkingen met burgers is het voor parlementariërs van belang te kunnen beschikken over hoogwaardige informatie- en communicatietechnologie (ICT). In zeven van de acht landen zijn hiernaar in de regelgeving min of meer expliciete verwijzingen aangetroffen. In Duitsland, Nieuw-Zeeland, Schotland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden wordt deze technologie in de vorm van telefoonlijnen en computers met internetverbindingen materieel aan de volksvertegenwoordigers ter beschikking gesteld. In België en Wales vindt deze ICT-ondersteuning financieel plaats. In Italië is geen expliciete verwijzing naar ICT-voorzieningen aangetroffen.

Advertentiekosten

In België, Schotland en Wales is het de volksvertegenwoordiger toegestaan een gedeelte van een forfait dan wel budget aan te wenden voor publiciteitskosten. Het gaat daarbij niet om algemene politieke campagnes, maar om de aankondiging van spreekuren en het onder de aandacht brengen van een districts- of regiokantoor of (in België) het uitbrengen van brochures. In België maakt deze ondersteuning uit van het algemene onkostenforfait van de volksvertegenwoordigers. In Schotland en Wales worden deze kosten budgettair vergoed. In Schotland vindt deze vergoeding plaats uit een algemeen budget voor diverse kosten. In Wales is deze ondersteuning onderdeel van het budget dat kan worden aangewend voor de bureaunkosten.

Representatie

Een vergoeding die wellicht wel wordt verwacht, maar in slechts twee landen expliciet is aangetroffen is die voor representatiekosten. In zowel Belgische als Zweedse bronnen worden deze kosten genoemd als mogelijke bestedingen van de algemene forfaitaire onkostenvergoeding.

6 SLOT

Tot besluit van deze rapportage zal worden getracht een kort overzicht te geven van de belangrijkste bevindingen. Aan de hand van deze bevindingen zullen de onderzochte landen worden geclusterd en zal een poging worden ondernomen de overeenkomsten en verschillen te verklaren.

6.1 Overeenkomsten en verschillen

Samenvattend kan worden gesteld dat de onderzochte landen wat betreft de typen ondersteuning redelijk grote overeenkomsten vertonen. De belangrijkste categorieën ondersteuning kunnen in zo goed als alle landen worden aangetroffen. Zo heeft een parlementariër in elk land recht op een salaris en staan hem in bijna elk land middelen ter beschikking voor een accommodatie in de stad waar het parlement zitting houdt. Ook wat betreft de ondersteuning die kan worden aangewend ten behoeve van de relatie tussen kiezer en gekozene komen de belangrijkste categorieën in vrijwel alle landen voor. In elk land worden reiskosten voor parlementaire doeleinden vergoed. Bovendien hebben zij toegang tot allerhande ICT-faciliteiten. Daarnaast kunnen parlementariërs zich laten bijstaan door ondersteunende staf en beschikken zij meestal over de middelen om een bureau op te zetten en te onderhouden van waaruit zij hun parlementaire werkzaamheden kunnen uitvoeren. Omdat deze kantoren veelal gevestigd zijn in het district of de regio waarin de parlementariër gekozen is, kan deze vorm van ondersteuning worden beschouwd als de belangrijkste uit dit onderzoek.

De verschillen komen onder meer aan de oppervlakte bij bestudering van de manier waarop de regelgeving met betrekking tot ondersteuning van parlementariërs is vormgegeven. In meerdere landen vindt de regelgeving omtrent de ondersteuning van parlementariërs plaats op verschillende niveaus (wet, grondwet, specifieke beschikking). Verder kan worden gewezen op een algemeen verschil in de gedetailleerdheid van de regelgeving in de onderzochte landen.

De grootste verschillen liggen besloten in de systematiek die in de verschillende landen wordt gehanteerd bij het beschikbaar maken van de ondersteuning. In dit onderzoek zijn verschillende begrippen(paren) geïntroduceerd om deze verschillen te classificeren. Wat opvalt, is dat de meeste landen voor de in dit onderzoek behandelde typen ondersteuning een systeem van individuele ondersteuning hanteren. Alleen in Italië en Zweden wordt op belangrijke onderdelen ondersteuning geboden aan het politieke verband waarvan een parlementariër deel uitmaakt (collectieve ondersteuning). Verder zijn de meeste soorten ondersteuning financieel van aard. Als het echter gaat om reizen, personeel of ICT-voorzieningen wil de ondersteuning (ook) in materiële vorm gegeven worden. Forfaitaire en budgettaire ondersteuning komt in ongeveer gelijke aantallen voor, terwijl ondersteuning naar behoefte alleen bij reiskosten kan worden aangetroffen. Tot slot is een vrij ruime meerderheid van de beschikbare budgetten of forfaits van een specifiek oormerk voorzien, hoewel in een aantal landen veel met algemene budgetten of forfaits wordt gewerkt.

Binnen deze vier ondersteuningsmodaliteiten zijn rekenkundig gezien 24 soms wezenlijk verschillende combinaties mogelijk²¹. Een collectief, materieel, specifiek forfait levert immers een totaal ander beeld op dan een individueel, financieel, algemeen budget. Toch komen lang niet al deze combinaties voor. Sommige ondersteuningsmodaliteiten laten zich namelijk beter combineren met de ene wijze van ondersteuning dan met de andere. De aangetroffen collectieve ondersteuning is bijvoorbeeld steeds forfaitair gebleken. Gelet op de omvang van de bedragen die met collectieve ondersteuning gemoeid zijn en de administratieve druk die een budgettair systeem met zich brengt, ligt dat enigszins voor de hand. Materiële ondersteuning is altijd specifiek, omdat bij de toekenning van dergelijke ondersteuning vooraf duidelijk moet zijn welke zaak of dienst zal worden geleverd. Bovendien is materiële ondersteuning vrijwel altijd 'forfaitair'. Dat wil zeggen dat de ondersteuning meestal geboden wordt zonder dat de parlementariër hoeft aan te tonen de nodig te hebben. 'Budgettaire' materiële ondersteuning is overigens niet ondenkbaar, maar is alleen in Schotland aangetroffen. Ook op enkele minder sterke maar niettemin interessante correlaties kan worden gewezen. Zo is budgettaire ondersteuning meestal specifiek (met als belangwekkendste uitzondering wederom Schotland) en houdt het gebruik van forfaits logischerwijs veelal algemene ondersteuning in²². In paragraaf 6 van hoofdstuk 4 is de vraag aan de orde gekomen of in landen met gemengde kiesstelsels de ondersteuning aan parlementsleden wordt gedifferentieerd tussen districtsleden en lijstleden. Van de zes onderzochte landen met een dergelijk kiesstelsel kenden twee landen (Nieuw-Zeeland en Schotland) een dergelijke differentiatie.

6.2 Clustering

Aan de hand van de ondersteuningsmodaliteiten en de mogelijke combinaties kunnen binnen de acht onderzochte landen drie groepen worden onderscheiden. Dit zijn allereerst de vier Angelsaksische landen (Nieuw-Zeeland, Schotland, het Verenigd Koninkrijk en Wales), vervolgens België en Duitsland en ten slotte Italië en Zweden. Van alle onderzochte landen vertoont de ondersteuning van parlementariërs in de Angelsaksische landen de grootste gelijkenis. De regelgeving omtrent ondersteuning wordt in deze landen gekenmerkt door een hoge mate van detail. Verder hebben zij gemeen dat zo goed als alle ondersteuning van individuele en budgettaire aard is. Alleen Nieuw-Zeeland kent naast een veelheid aan budgetten een kleine forfaitaire onkostenvergoeding. Bovendien wordt het ondersteunend personeel in Nieuw-Zeeland 'forfaitair' ter beschikking gesteld. De budgetten dragen in alle Angelsaksische landen behalve Schotland een specifiek karakter, hetgeen ook de hoge mate van detail verklaart. Daarnaast worden alle grote categorieën ondersteuning (wederom op de personeels-

21 Voor elke combinatie geldt dat driemaal een keuze moet worden gemaakt uit twee modaliteiten (individueel of collectief, algemeen of specifiek en financieel of materieel) en eenmaal uit drie modaliteiten (forfaitair, budgettair of naar behoefte). $2 \times 2 \times 2 \times 3 = 24$.

22 Zie paragraaf 4 van hoofdstuk 4.

ondersteuning Nieuw-Zeeland na) op financiële wijze verstrekt. Het belangrijkste verschil tussen Nieuw-Zeeland en Schotland enerzijds en Wales anderzijds is dat bij de vaststelling van de omvang van de ondersteuning in eerstgenoemde landen een onderscheid wordt gemaakt tussen districtsleden en lijstleden.

Ook België en Duitsland kennen een aantal typerende overeenkomsten. In beide landen wordt de ondersteuning op individuele basis ter beschikking gesteld en wordt de hoofdmoot van de ondersteuning gevormd door een algemene, forfaitaire uitkering. In beide landen is de personeelondersteuning echter van specifieke aard. Verschillen zijn er ook. Zo wijkt België op het punt van de personeelondersteuning af van de Duitse en de overige Belgische ondersteuning door deze in materiële vorm te gieten en valt Duitsland uit de in beide landen gangbare toon door ten aanzien van de personele bijstand voor budgettaire ondersteuning te kiezen.

Italië en Zweden kunnen eveneens worden geclusterd. De voornaamste reden hiervoor is dat deze landen in tegenstelling tot alle andere voor het aantrekken van personeel uitgaan van de systematiek van een collectief, financieel forfait en zij geen specifieke regelingen voor het opzetten van bureaus voor individuele parlementariërs kennen.

6.3 Overeenkomsten en verschillen tegen het licht van de kiesstelsels

In de opzet van dit onderzoek zijn de verschillende vormen van ondersteuning nadrukkelijk tegen de achtergrond van de verschillende kiesstelsels geplaatst. Eén van de doelstellingen van het onderzoek was het creëren van een overzicht van de typen ondersteuning en de wijze waarop deze zijn vormgegeven onder de vigeur van vooral gemengde kiesstelsels. In dit algemeen rechtsvergelijkende gedeelte is dit overzicht ten aanzien van de belangrijkste vormen van ondersteuning gegeven. Bijlage 1 biedt beschrijvingen van deze gegevens gepresenteerd per land. Daarin komen ook andere, minder omvangrijke vormen van ondersteuning aan bod.

Een bijkomende vraag was of uit de gevonden gegevens zou kunnen worden afgeleid in hoeverre de keuze voor een bepaald kiesstelsel gevolgen heeft voor het ondersteuningsregime. Op basis van de in de vorige paragraaf aangebrachte clustering van de in dit onderzoek betrokken landen, moet deze vraag hoofdzakelijk negatief worden beantwoord. Mocht er sprake zijn van enige weerslag van de kiesstelsels op de wijze van ondersteuning, dan zou dit het individuele karakter ervan kunnen betreffen. Gemengde stelsels en districtenstelsels worden gekenmerkt door een wat natuurlijker nadruk op de positie van de individuele volksvertegenwoordiger ten opzichte van het electoraat. Dit zou een verklaring kunnen bieden voor de omstandigheid dat collectieve ondersteuning (behalve in Italië en Zweden) bijna niet is aangetroffen.

Voor het overige bestaan echter nauwelijks correlaties tussen de kiesstelsels en de ondersteuningsregimes. De Angelsaksische landen kennen een gelijksoortig ondersteuningsregime, terwijl de kiesstelsels van drie van de vier landen behoorlijk uiteen lopen. Het Verenigd Koninkrijk kent een districtenstelsel en hoewel Nieuw-Zeeland evenals Schotland en Wales een gemengd stelsel kent, betreft dit een stelsel naar Duits (en dus ander) model. Alleen de kiesstelsels van Schotland en Wales zijn nagenoeg identiek.

Deze twee landen verschillen echter diametraal van elkaar als het gaat om de differentiatie van ondersteuning tussen districtsleden en lijstleden. Op dit punt komt Schotland overeen met Nieuw-Zeeland, maar komt Nieuw-Zeeland weer niet overeen met het qua kiesstelsel meest verwante land: Duitsland. Duitsland kan qua ondersteuningsregime worden gekoppeld aan België, terwijl het met het kiesstelsel van dat land weinig grote overeenkomsten vertoont. Ook de gelijkenis tussen de Italiaanse en Zweedse systematiek met betrekking tot de ondersteuning kan niet worden toegeschreven aan significante overeenkomsten in de kiesstelsels.

Voor sommige overeenkomsten zijn overigens simpele verklaringen mogelijk. Het ligt, gelet op de staatsrechtelijke en politieke band tussen het Verenigd Koninkrijk, Schotland en Wales voor de hand dat de systematiek van ondersteuning grote gelijkenissen vertoont. Dat ook het Nieuw-Zeelandse systeem op dat van de andere Angelsaksische landen lijkt, kan toeval zijn, maar zou ook kunnen worden verklaard uit een gedeelde rechtsgeschiedenis.

BIJLAGE 1: DE ONDERZOCHE LANDEN

In deze bijlage zullen de verschillende vormen van ondersteuning per land worden gepresenteerd. Daarbij wordt de clustering aangehouden die in hoofdstuk 6 van de hoofdstuktekst is aangebracht. De beschrijvingen van de verschillende landen variëren in omvang. Dit heeft vooral te maken met de omstandigheid dat de regelgeving in sommige landen aanzienlijk uitgebreider en/of complexer is dan in andere landen. Om de lezer enig houvast te bieden, geldt voor de bespreking van elk land een vaste indeling. Allereerst wordt een korte karakterisering van de staatsinrichting het besproken land gegeven. In de eerste paragraaf worden vervolgens de regels met betrekking tot het kiesstelsel van de landen besproken. De tweede paragraaf handelt over de aangetroffen vormen van ondersteuning (de grondslag en de uitwerking daarvan) en in de derde en laatste paragraaf wordt gekeken naar de mate waarin de aangetroffen ondersteuning kan worden aangewend ten behoeve van de relatie tussen kiezers en gekozenen. Voor de landen met districts- of gemengd kiesstelsel, zal deze paragraaf voornamelijk handelen over ondersteuning van parlementaire werkzaamheden in de kiesdistricten en/of kiesregio's. Bij landen met gemengde kiesstelsels zal in deze laatste paragraaf worden ingegaan op de vraag of de ondersteuning van parlementariërs verschilt tussen districtsleden en lijstleden.

Deze bijlage kan in beginsel afzonderlijk van de hoofdstuktekst worden gelezen. De in de hoofdstuktekst gehanteerde terminologie en aangebrachte onderscheidingen worden echter ook in deze tekst gebruikt. Het verdient daarom de aanbeveling in ieder geval van hoofdstuk 4 van de hoofdstuktekst kennis te nemen.

1 Duitsland

De Bondsrepubliek Duitsland is een federatie opgebouwd uit 16 deelstaten of Bundesländer²³. Mede hierdoor bestaat het Duitse parlement uit twee kamers: de Bundesrat (Bondsraad) en de Bundestag (Bondsdag). De Bundesrat bestaat uit (thans 69) leden van de regeringen van de verschillende Bundesländer. De (in beginsel) 598 leden van de Bundestag worden gekozen door middel van rechtstreekse verkiezingen. Gelet op de grotere democratische legitimatie en de ruimere bevoegdheden ten aanzien van vooral de Duitse wetgeving, kan de Bundestag worden beschouwd als het onderdeel van het Duitse parlement waarbij het politieke primaat berust. Om deze reden zal in het kader van dit onderzoek de Bundesrat verder buiten beschouwing worden gelaten. Duitse ministers zijn doorgaans tevens lid van de Bundestag. Voor hen gelden echter uit hoofde van hun ministerschap andere ondersteuningsregimes. In dit onderzoek zullen zij verder buiten beschouwing worden gelaten. De Bundestag zetelt in Berlijn.

²³ Waaronder voor het gemak ook de drie Freistaaten Bayern, Sachsen en Thüringen worden begrepen.

1.1 Kiesstelsel

Het belangrijkste kenmerk van het Duitse kiesstelsel wordt gevormd door de omstandigheid dat van de Duitse kiezer wordt gevraagd twee stemmen uit te brengen: één op een landelijke lijst en één op een districts kandidaat. Het Duitse systeem kan daarmee worden getypeerd als een gemengd kiesstelsel. Van dit stelsel, dat inmiddels op verschillende plaatsen in de wereld navolging heeft gevonden, kan (West-)Duitsland als de belangrijkste pionier worden beschouwd. Een voorloper van dit systeem was reeds bij de eerste Bundestagverkiezingen van 1949 van kracht.

In vogelvlucht verloopt de verkiezing van de Bundestag als volgt. Zoals gezegd beschikt iedere kiesgerechtigde over twee stemmen. De 'Erststimme' wordt uitgebracht op een kandidaat in één van de 299 enkelvoudige²⁴ kiesdistricten (de helft van het aantal Bundestagzetels). De 'Zweitstimme' wordt uitgebracht op kandidatenlijsten, die op het niveau van de Bundesländer door politieke partijen worden ingediend. De verdeling van zetelaantallen over de politieke partijen vindt in beginsel plaats aan de hand van de door de politieke partijen op grond van de Zweitstimme behaalde stemmen. Daarbij geldt op nationaal niveau een kiesdrempel van 5% of de winst in ten minste 3 kiesdistricten. De aldus vergaarde aantallen zetels worden naar rato verdeeld over de verschillende Bundesländer. De bezetting van de zetels wordt in eerste instantie ingevuld aan de hand van de gewonnen districten op basis van de Erststimme. Van het in een Bundesland behaalde aantal zetels op basis van de lijst wordt namelijk het aantal in dat Land gewonnen districten afgetrokken. De aldus afgetrokken zetels (die districtszetels kunnen worden genoemd) worden toebedeeld aan diegenen die in een district de meerderheid hebben behaald. Pas wanneer na aftrek van de districtszetels een overschot van het aantal behaalde zetels op basis van de Zweitstimme resteert worden zetels toegewezen aan de op de kieslijsten voorkomende kandidaten. Het omgekeerde kan zich ook voordoen (een partij heeft meer districtszetels gewonnen dan zij op basis van het behaalde resultaat op de kieslijsten kan verdelen). In dat geval gaan de in de kiesdistricten verworven zetels niet verloren maar wordt het aantal zetels in de Bundestag navenant uitgebreid. Een dergelijke 'uitbreidingszetel' wordt in het Duits Überhangmandate genoemd en komt bij elke verkiezing wel enkele keren voor. Zo kon het voorkomen dat de Bundestag na de verkiezingen van 2002 niet uit 598, maar uit 603 leden bestond.

Aldus kan het Duitse kiesstelsel worden gekarakteriseerd als één dat met betrekking tot de verdeling van zetelaantallen over de politieke partijen uitgaat van de gedachte van evenredige vertegenwoordiging, maar dat waar het gaat om de personele bezetting van de zetels kenmerken van een districtenstelsel in zich draagt.

24 Dat wil zeggen dat in dergelijke kiesdistricten slechts één zetel te winnen valt.

1.2 Ondersteuning

1.2.1 Grondslag

De grondslag voor ondersteuning van de leden van de Duitse Bundestag kan worden aangetroffen in het Grundgesetz (GG). Art. 48 lid 3 GG stelt:

“Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung. Sie haben das Recht der freien Benutzung aller staatlichen Verkehrsmittel. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.”

Het in de laatste volzin van dit artikel genoemde Bundesgesetz is het “Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages”, ofwel het Abgeordnetengesetz (AbgG). Hierin is de kern van de ondersteuning van de leden van de Bundestag geregeld. In het Abgeordnetengesetz wordt aangegeven welke vormen van financiële ondersteuning mogelijk zijn. Nadere invulling aan de voorschriften wordt gegeven door middel van voorschriften door de Ältestenrat (een presidiummachtig orgaan) en door de jaarlijkse begrotingswetten (Haushaltsgesetze).

1.2.2 Vormen van ondersteuning

In het Abgeordnetengesetz kan een vijftal vormen van financiële ondersteuning worden onderscheiden:

1. allereerst kan worden gewezen op de Abgeordnetenentschädigung uit art. 11 AbgG. Deze schadeloosstelling kan worden beschouwd als het salaris van de leden van de Bundestag. Voor de vaststelling van de hoogte gelden de jaarsalarissen van rechters bij het hoogerechtshof als maatgevend. De hoogte van de schadeloosstelling wordt volgens art. 30 AbgG bepaald door de Bundestag zelf. Hij stelt de schadeloosstelling binnen een half jaar na de eerste vergadering na de verkiezingen. De voorzitter en vice-voorzitter hebben recht op een hogere schadeloosstelling (100% respectievelijk 50% meer);

Naast het salaris kan worden gewezen op de “Amtsausstattung” (art. 12 AbgG). Deze bestaat uit verschillende financiële en materiële voorzieningen voor de ondersteuning van de leden van de Bundestag in hun werkzaamheden. De financiële voorzieningen uit de Amtsausstattung zijn:

2. de Kostenpauschale. De Kostenpauschale is een aan de leden van de Bundestag toegekende maandelijkse forfaitaire uitkering, waaruit de kosten die voortvloeien uit het vervullen van het mandaat van volksvertegenwoordiger kunnen worden gedekt. Uit deze Kostenpauschale dienen onder meer te worden betaald:
 - a. de kosten voor de inrichting van Wahlkreisbüros (districtskantoren) inclusief huur en andere bijkomende kosten als inventaris, kantoorbestedingen, literatuur, media en porto;
 - b. meerkosten voor verblijf in Berlijn en op reis (met uitzondering van buitenlandse dienstreizen);

- c. mandaatgerelateerde reiskosten, voorzover deze niet door andere regelingen wordt gedekt;
- d. andere mandaatgerelateerde kosten.

De Kostenpauschale is een forfait. Bondsdagleden die meer kosten maken dan de Kostenpauschale dekt, dienen het tekort uit eigen zak te betalen. Eventuele overschotten hoeven niet te worden gerestitueerd. Nadere regels ten aanzien van de Kostenpauschale worden gesteld bij begrotingswet en bij uitvoeringsbesluit van de Ältestenrat. Wanneer een lid van de Bundestag blijkens de presentielijst niet aanwezig is op dagen dat de Bundestag zitting heeft²⁵, wordt een bedrag tussen € 20,- en € 100,-²⁶ op de Kostenpauschale in rekening gebracht;

3. de bekostiging van ondersteunend personeel. Deze kosten worden niet uit de hierboven genoemde Kostenpauschale gedekt. In tegenstelling tot de Kostenpauschale geschiedt de ondersteuning van het aantrekken van ondersteunend personeel in budgettaire vorm. Dat wil zeggen dat leden van de Bundestag de kosten voor de inzet van ondersteunend personeel kunnen declareren. Op grond van art. 12 lid 3 AbgG zijn aanspraken die bondsdagleden hebben op financiële tegemoetkoming in de kosten voor medewerkers niet overdraagbaar aan andere bondsdagleden. De salarissen en andere schadeloosstellingen worden door de Verwaltung van de Bundestag aan de medewerkers van zijn leden uitbetaald. Art. 12 lid 3 AbgG sluit echter een arbeidsrechtelijke betrekking tussen de Verwaltung en de medewerkers uit;
4. reiskostenvergoedingen. De kosten van binnenlandse vluchten en slaaptreinen kunnen voorzover zij noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het mandaat van lid van de Bundestag op grond van art. 16 AbgG worden gedeclareerd;
5. vergoedingen van de kosten van dienstreizen. In een afzonderlijk artikel (17 AbgG) worden de regels ten aanzien van dienstreizen gesteld. Wanneer deze vooraf zijn goedgekeurd door de voorzitter kan een lid van de Bundestag bij binnenlandse dienstreizen reis- en overnachtingskosten vergoed krijgen. Voor buitenlandse dienstreizen geldt dat bondsdagleden niet alleen hun reis- en overnachtingskosten kunnen declareren, maar ook aanspraak kunnen maken op daggeld. Deze laatste mogelijkheid bestaat niet voor binnenlandse dienstreizen. Daarvoor wordt de Kostenpauschale kostendekkend beschouwd.

Naast financiële ondersteuning vindt ook materiële ondersteuning plaats. Daarbij kan wederom worden gewezen op de Amtsausstattung. Deze bevat naast de hierboven genoemde monetaire ondersteuning ook verschillende "Sachleistungen". Hierbij wordt onderscheiden:

6. de beschikbaarstelling van een ingericht kantoor in Berlijn;
7. vrij gebruik van de verkeersmiddelen van de Deutsche Bahn (de spoorwegen);
8. het gebruik van een dienstvoertuig van de Bondsdag;

²⁵ Of wanneer deze de presentielijst wel heeft getekend, maar uit anderen hoofde een dag- of presentiegeld ontvangt uit enige andere openbare kas.

²⁶ De hoogte van het bedrag is afhankelijk van de reden van het verzuim.

9. de beschikbaarstelling en het gebruik van informatie- en communicatiesystemen van de Bundestag en;
10. het weinig discriminatoire, andere zaken.

Overige regels worden gegeven in de begrotingswet of in uitvoeringsvoorschriften van de Ältestenrat.

1.3 Ondersteuning die kan worden angewend ten behoeve van de relatie kiezer-gekozene

Het Duitse Abgeordnetengesetz bevat verschillende voorzieningen die kunnen worden angewend voor het onderhouden van betrekkingen met kiezers. Een van de belangrijkste voorzieningen in dit verband is de forfaitaire Kostenpauschale die deel uitmaakt van de Amtsausstattung. Deze maandelijke uitkering is namelijk volgens het tweede lid van art. 12 AbgG onder meer bedoeld voor de kosten voor de inrichting en het onderhoud van districtskantoren. Het is echter moeilijk om de hoogte van de door de Duitse overheid voor dit specifieke doel vergoede kosten tussen leden van de bondsdag (laat staan leden van parlementen van andere landen) te vergelijken. Dit komt omdat de Kostenpauschale een algemeen forfait is. Dat wil zeggen dat de leden van de Bundestag hieruit meer dan alleen de kosten voor districtskantoren moeten dekken en zij vrij zijn te bepalen welk aandeel van de Kostenpauschale zij aan de districtskantoren willen besteden. Naast dit wat meer expliciete gedeelte uit de Kostenpauschale kunnen andere (wat meer impliciete) bronnen van ondersteuning voor het onderhouden van betrekkingen met de burgers worden aangeboord. Hierbij moet vooral gedacht worden aan de verschillende vormen van vergoeding van reiskosten en de mogelijkheid medewerkers in te huren.

1.3.1 Verschil tussen districtsleden en lijstleden

In de Duitse regelgeving en in andere, secundaire, bronnen is geen verschil aange- troffen tussen de vergoedingen aan leden die via een verkiezingsoverwinning in één van de districten als lid van de Bondsdag gekozen zijn en de vergoedingen aan leden aan wie een zetel is toegekend op grond van zijn positie op een verkiezingslijst. Beide soorten parlementariërs maken gelijke aanspraken op de van overheidswege verstrekte vergoedingen.

2 België

Het Koninkrijk België is een federale staat opgebouwd uit Gemeenschappen en Gewesten (aldus art. 1 van de Belgische Grondwet). De regeringsvorm is die van een monarchie met een parlementair stelsel. Het Belgische parlement bestaat uit twee kamers: de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat. De aandacht zal in dit onderzoek uitgaan naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers, die gelet op de

bevoegdheden en de samenstelling het meest overeenkomt met de Nederlandse Tweede Kamer. De Kamer van Volksvertegenwoordigers wordt rechtstreeks gekozen. De Kamer bestaat uit 150 leden en houdt zitting in Brussel. Ministers en staatssecretarissen kunnen geen lid zijn van de Kamer.

2.1 Kiesstelsel

In tegenstelling tot de meeste onderzochte landen kent alleen België (net als Nederland) een stelsel van ongemengde evenredige vertegenwoordiging. Toch verschilt het Belgische kiesstelsel op sommige onderdelen wezenlijk van het Nederlandse. Voor dit onderzoek zijn vooral de vrij ruime mogelijkheden van belang om de volgorde te doorbreken van de door partijen ingediende verkiezingslijsten. Het electoraat kan bij verkiezingen, een stem uitbrengen op een lijst (een lijststem) of een stem uitbrengen op één of meer personen (een naamstem). Wanneer hij een stem uitbrengt op een lijst onderschrijft hij de volgorde van kandidaten zoals die door de partij is vastgesteld. Wanneer deze volgorde niet de voorkeur van de kiezer heeft, kunnen kiezers door middel van het uitbrengen van één of meerdere naamstemmen de volgorde van de kieslijsten beïnvloeden.

2.2 Ondersteuning

2.2.1 Grondslag

De Belgische Grondwet kent op het eerste gezicht een zeer expliciete bepaling met betrekking tot de ondersteuning van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Artikel 66 Grondwet bepaalt namelijk:

“Art. 66

Ieder lid van de Kamer van volksvertegenwoordigers geniet een jaarlijkse vergoeding van twaalfduizend frank.

Binnen de grenzen van de Staat hebben de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers vrij verkeer op alle verkeerswegen door de openbare overheden geëxploiteerd of in concessie gegeven.

Aan de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers kan een jaarlijkse vergoeding worden toegekend, aan te rekenen op de dotatie bestemd voor de dekking der uitgaven van deze vergadering.

De Kamer bepaalt het bedrag dat van de vergoeding mag worden ingehouden als bijdrage in de lijfrente- of pensioenkasen waarvan zij de oprichting wenselijk acht.”

De gedetailleerdheid van deze bepaling is echter zeer relatief. Dat deze bepaling nog steeds spreekt over Belgische Franken geeft de datering van de bepaling namelijk goed weer. Sinds 1920 is het artikel op dit punt niet meer gewijzigd. Tegenwoordig wordt uit dit artikel slechts afgeleid dat er een grondslag bestaat voor enige vorm van schadeloosstelling tegen het absolute minimum van het equivalent van 12.000 oude Belgische Franken. Deze schijngedetailleerdheid levert overigens nog wel enige problemen op.

Waarschijnlijk omdat in 1920 zo'n allesomvattende bepaling in de Belgische Grondwet is opgenomen, heeft men het niet noodzakelijk gevonden deze te voorzien van een delegatiebepaling. Hoewel de hoogte en de vorm van de schadeloosstelling van Belgische parlementariërs sindsdien meerdere malen is gewijzigd, maakt de Belgische Grondwet niet duidelijk welk orgaan hiertoe überhaupt bevoegd is. Een en ander heeft geleid tot een systeem waarin nadere regelstelling geschiedt in de niet openbare begrotingen van de Kamers en daardoor onttrokken is aan het oog van het publiek.

2.2.2 Vormen van ondersteuning

De volgende vormen van ondersteuning van de leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zijn in het kader van dit onderzoek van belang:

1. het salaris. Ieder lid van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft recht op een salaris waarvan de hoogte wordt vastgesteld in de begroting van de Kamer;
2. de forfaitaire onkostenvergoeding. Naast het salaris is de forfaitaire (belastingvrije) onkostenvergoeding de belangrijkste vorm van ondersteuning van kamerleden. De hoogte van dit forfait is vastgesteld op 28% van het salaris. Uit dit forfait worden zij geacht de volgende kosten te kunnen dekken:
 - a. de kosten voor het opzetten en inrichten van een bureau, zoals huur, onderhoud, verwarming, verlichting, meubilair en apparatuur;
 - b. publiciteitskosten. Hiermee wordt bedoeld de kosten voor het aankondigen van spreekuren of het uitbrengen van brochures;
 - c. representatiekosten;
3. ondersteunend personeel. Elk Kamerlid heeft recht op de ondersteuning van een (administratieve) medewerker. De kosten van deze medewerker worden gedragen door de Kamer zelf;
4. de reiskostenvergoeding. Het tweede lid van art. 66 van de Belgische Grondwet is wel actueel. Op grond daarvan kunnen kamerleden gratis gebruik maken van het openbaar vervoer en hebben zij vrij verkeer op de openbare wegen. Verder kunnen zij aanspraak maken op een kilometervergoeding voor reizen van en naar Brussel.

2.3 Ondersteuning die kan worden aangewend ten behoeve van de relatie kiezer-gekozene

Verschillende van de in België aangetroffen vormen van ondersteuning van kamerleden kunnen worden aangewend ter verbetering van de verhoudingen met burgers. Vooral de forfaitaire onkostenvergoeding dekt verschillende kosten die in dit verband van belang kunnen zijn. De mogelijkheid een bureau op te zetten en in te richten springt daarbij het meest in het oog. Daarnaast kan ook de vergoeding van representatie en publiciteitskosten worden beschouwd als een manier om de individuele parlementariër ten opzichte van de bevolking voor het voetlicht te brengen.

Verder kan in dit verband worden gewezen op de bijstand van ondersteunend personeel. Dit personeel kan worden ingezet als aanspreekpunt voor burgers. Tot slot kunnen ook reiskosten worden gedeclareerd voor reizen naar (vertegenwoordigers van) burgers.

2.3.1 Verschil tussen districtsleden en lijstleden

Het Belgische kiesstelsel is ongemengd en bevat dus geen elementen van een districtenstelsel. Districtsleden bestaan daardoor in België niet, laat staan een onderscheid tussen districtsleden en lijstleden.

3 Het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is een verband dat ondanks de duidelijke profilering van de verschillende onderdelen (Engeland, Schotland, Wales en Noord-Ierland) doorgaans wordt getypeerd als een eenheidsstaat. Naast het Verenigd Koninkrijk als zodanig worden in dit onderzoek tevens twee van de genoemde onderdelen (Schotland en Wales) onderzocht. De behandeling van deze gebieden zal afzonderlijk geschieden. Het navolgende handelt dus uitsluitend over het nationale niveau. Zonder de positie van Noord-Ierland teniet te willen doen zal in dit onderzoek om meer taalkundige dan juridische redenen bij de aanduiding van dit niveau het adjectief Brits(e) gebruikt worden.

Het Britse stelsel is te kenschetsen als een monarchie met een parlementair stelsel. Het stelsel kent een monistische grondslag. Dat wil zeggen dat de alle bevoegdheden (waaronder die van benoeming en ontslag van de ministers) in beginsel bij het parlement liggen. In het Verenigd Koninkrijk vloeit hieruit tevens voort dat ministers lid dienen te zijn van het parlement. Dit parlement houdt zitting in Londen en bestaat uit twee kamers ('Houses'): 'The House of Commons' (het Lagerhuis) en 'the House of Lords' (het Hogerhuis). De leden van het Lagerhuis worden rechtstreeks gekozen. Een gedeelte van de leden van het Hogerhuis beschikt over een zetel op basis van erfopvolging; een ander gedeelte wordt voor het leven benoemd. Omdat het grootste gedeelte van de bevoegdheden en het politieke primaat bij het Lagerhuis berust, zal in dit onderzoek uitsluitend worden stilgestaan bij de financiële ondersteuning van de leden van dit Huis. Zoals aangegeven, moeten ministers lid zijn van één van de 'Houses of Parliament'. In het onderstaande zal echter alleen de situatie worden behandeld met betrekking tot die 'Members of Parliament' (MP's) die geen lid van de regering zijn.

3.1 Kiesstelsel

Bij de verdeling van de zetels in het Verenigd Koninkrijk wordt gebruik gemaakt van een districtenstelsel. Het Verenigd Koninkrijk is thans opgedeeld in 659 enkelvoudige kiesdistricten waarin voor de toewijzing van een relatieve meerderheid van de stemmen moet worden behaald (ook wel het "simple majority"- of "first-past-the-post"-systeem).

3.2 Ondersteuning

3.2.1 Grondslag

Het Verenigd Koninkrijk kent geen juridisch document dat een algemene bepaling bevat die als grondslag kan dienen voor de ondersteuning van parlementariërs. Een geschreven grondwet kent het land niet; een algemene wet aangaande de ondersteuning

van MP's evenmin. In de loop van de jaren heeft de ondersteuning door opeenvolgende Lagerhuisbesluiten de vormgeving en omvang gekregen die het thans heeft. De verschillende vormen van ondersteuning zijn samengebracht in het zogenaamde "Greenbook". Dit Greenbook vormt niet de grondslag voor het recht op salaris, uitkeringen en andere vormen van ondersteuning, maar bevat wel een compleet beeld van alle voorzieningen waarvan een MP gebruik kan maken.

3.2.2 Vormen van ondersteuning

Voorzover van belang voor dit onderzoek kunnen zes vormen van ondersteuning worden onderscheiden. De voornaamste vorm van schadeloosstelling is het salaris. Naast dit salaris komen de MP's verschillende budgetten toe voor kosten die zij ter vervulling van hun mandaat moeten maken. Zij zullen worden behandeld in de volgorde waarin ze in het Greenbook worden behandeld. De MP's ontvangen:

1. "Members' Salaries". Ieder lid heeft recht op een salaris. De hoogte van het salaris wordt bepaald door het Lagerhuis zelf. Het salaris wordt jaarlijks verhoogd. Deze verhoging houdt gelijke tred met de jaarlijkse verhoging van de salarissen van hoge ambtenaren. Parlementariërs die bepaalde functies (zoals de Speaker, commissievoorzitters en de oppositieleider) vervullen, maken aanspraak op een hoger salaris dan andere MP's;
2. de "Additional Costs Allowance" of het "London Supplement":
 - a. de Additional Costs Allowance (ACA) is een budget dat de kosten dekt voor overnachtingen van MP's in een andere plaats dan waar zij primair woonachtig zijn en welke noodzakelijk zijn voor het vervullen van hun mandaat. De ACA is voornamelijk bedoeld voor leden die primair woonachtig zijn in hun kiesdistrict en voor parlementaire doeleinden in Londen moeten overnachten of andersom²⁷. Bij overnachtingskosten kan worden gedacht aan hotelkosten, maar ook aan kosten voor de huur of koop (hypothek) van een woning inclusief vaste lasten als gas, water en elektriciteit en kosten voor onderhoud en schoonmaak. MP's die een district in 'inner London' (districten in het centrum van Londen) vertegenwoordigen, hebben geen recht op een Additional Costs Allowance, aangezien zij geen additionele domicilie in Londen nodig hebben;
 - b. deze MP's hebben wel recht op de zogeheten 'London Supplement' (LS). Dit forfait komt ze toe omdat de kosten voor het levensonderhoud in Londen hoger zijn dan in de rest van het Verenigd Koninkrijk. MP's die een district in 'outer London' (districten in de periferie van Londen) vertegenwoordigen moeten kiezen of zij aanspraak willen maken op de Additional Costs Allowance of het London Supplement willen ontvangen;
3. de "Incidental Expenses Provision" (IEP). De IEP is een budget dat voor uiteenlopende kosten kan worden aangewend. De belangrijkste kosten die hieruit worden

²⁷ Het is dus ook mogelijk een beroep te doen op de ACA voor overnachtingen in het kiesdistrict wanneer de MP primair woonachtig is in Londen.

gedekt zijn die voor het huren (niet kopen) en inrichten van een kantoor voor de MP en/of voor accommodatie voor zogeheten “surgeries” (spreekuren) of andere vergaderingen. In deze kosten worden ook de kosten voor vaste lasten, onderhoud en beveiliging van het kantoor begrepen. De MP is overigens vrij om te bepalen waar hij zijn kantoor inricht. Verder kan de IEP worden aangewend voor de externe uitvoering van diensten in opdracht van de MP. Hieronder vallen bijvoorbeeld opdrachten aan accountants, juristen, onderzoekers of consultants;

4. de “Staffing Allowance”. De Staffing Allowance is het budget dat MP’s kunnen aanwenden voor ondersteunend personeel. De MP maakt zelf uit waar hij zijn ondersteunend personeel inzet. Een tekort in de Staffing Allowance kan worden aangevuld uit de Incidental Expenses Provision en uit het salaris. Onder bepaalde voorwaarden kan een overschot in de Staffing Allowance worden overgeboekt naar de Incidental Expenses Allowance;
5. de “Travel Entitlements”. MP’s kunnen verschillende reiskosten vergoed krijgen. Hieronder vallen: kosten voor het openbaar vervoer; kilometervergoedingen voor vervoer per (eigen) auto, motor of fiets; parkeerkosten; taxi’s en huurauto’s. Deze vervoermiddelen kunnen worden gebruikt ter vervulling van het parlementaire mandaat en omvatten voornamelijk de reiskosten tussen Londen en het kiesdistrict en reiskosten binnen het kiesdistrict (“constituency travel”). Mits vooraf aangekondigd en goedgekeurd kunnen ook andere binnenlandse reiskosten worden gedekt. Uitzonderd drie reizen per jaar naar instellingen van de Europese Unie of naar de parlementen van andere Europese landen, worden buitenlandse reizen niet vergoed. Uit de Travel Entitlements kunnen bovendien enige reiskosten voor partners, kinderen en ondersteunend personeel worden gedeclareerd. De Travel Entitlement is niet aan een maximum gebonden, maar wordt naar aantoonbare behoefte uitgekeerd.

Op het London Supplement na worden alle vergoedingen op basis van reële kosten uitgekeerd. Zij worden dus niet forfaitair aan de MP’s ter beschikking gesteld.

Het London Supplement kan overigens juridisch niet als een “Allowance” worden beschouwd. Formeel is het een supplement van het salaris. Daarnaast zijn er kosten die niet worden verhaald op een aan de MP ter beschikking gesteld budget. De volgende voorzieningen komen ten laste van het algemene budget van het Lagerhuis zelf en worden materieel aan de MP’s ter beschikking gesteld:

6. “Computer Equipment, Help for Members with disabilities and Security Measures”. Op grond hiervan kunnen MP’s op verzoek worden voorzien van gratis ICT-faciliteiten, kunnen gehandicapte MP’s aanspraak maken op speciale voorzieningen en kunnen bepaalde beveiligingsmaatregelen worden genomen.

3.3 Ondersteuning die kan worden aangewend ten behoeve van de relatie kiezer-gekozene

Veel van de hierboven genoemde budgetten kunnen worden gebruikt voor voor het onderhouden van betrekkingen met burgers. Dit betreft vooral de burgers uit het kiesdistrict waarin de MP gekozen is. De Incidental Expenses Provision worden

aangewend voor de inrichting en onderhoud van een kantoor in het district en het treffen van voorzieningen voor het houden van spreekuren en het ondersteunende personeel dat wordt gefinancierd uit de Staffing Allowance kan worden ingezet om werkzaamheden in de districten te verrichten. Bovendien worden reiskosten van, naar en binnen de kiesdistricten uit de Travel Entitlement vergoed.

3.3.1 Verschil tussen districtsleden en lijstleden

Omdat het Britse kiesstelsel niet gemengd is, bestaat in het Lagerhuis geen onderscheid tussen districtsleden en lijstleden. Zoals hierboven vermeld wordt bij de vergoeding van de kosten voor huisvesting wel een onderscheid gemaakt tussen Londense MP's en MP's uit overige delen van het land.

4 Schotland

Schotland is geen staat, maar een onderdeel van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Omdat op nationaal niveau zonder meer kan worden besloten de min of meer onafhankelijke Schotse positie teniet te doen, wordt dit Verenigd Koninkrijk doorgaans getypeerd als een eenheidsstaat. Hierdoor is zelfs het predikaat 'deelstaat' niet op Schotland van toepassing. Dit neemt niet weg dat Schotland een duidelijk zelfstandig profiel kent. Het beschikt over een eigen regering, een eigen parlement en eigen rechtsregels. Aansluitend bij de Britse terminologie zal Schotland niet worden aangeduid met de term 'staat', maar met de taalkundig enigszins neutrale term 'land' ('country')²⁸.

Het unicamerale Schotse parlement biedt plaats aan 129 leden (73 districtsleden en 56 regioleden), die rechtstreeks worden gekozen. Het parlement houdt zitting in Edinburgh. Ook in Schotland zijn de leden van de regering tevens lid van het parlement. Hieronder zal alleen aandacht worden besteed aan de financiële ondersteuning van die Members of the Scottish Parliament (MSP's) die geen regeringspost bekleden.

4.1 Kiesstelsel

Het Schotse kiesstelsel kan worden gezien als een gemengd kiesstelsel. Daartoe is Schotland opgedeeld in 73 enkelvoudige kiesdistricten ('constituencies') en in 8 meervoudige kiesregio's ('regions'). In dit stelsel heeft de kiezer twee stemmen. De eerste stem wordt uitgebracht op districtsniveau en de tweede op kieslijsten (of individuele kandidaten) op regioniveau. Na de verkiezingen worden allereerst 73 districtszetels verdeeld over diegenen die in de districten een meerderheid van de stemmen hebben behaald. Daarna vindt de toewijzing van de 56 regiozetels plaats. Bij de toewijzing van

²⁸ Ook deze benaming kan overigens tot verwarring leiden aangezien in Duitsland met 'Land' wel degelijk een deelstaat wordt aangeduid.

deze zetels is het aantal op de regionale lijsten (of afzonderlijke kandidaten) uitgebrachte stemmen leidend. Het aantal zetels dat een partij reeds heeft behaald in de kiesdistricten (waaruit de betreffende regio bestaat) is echter ook van grote betekenis. De regiozetels worden namelijk verdeeld volgens het door de Scotland Act 1998 als “additional member system” aangeduide stelsel. Dit stelsel is nagenoeg identiek aan het systeem-d’Hondt, dat in Nederland wordt gebruikt voor de verdeling van restzetels. Hierin wordt elke volgende regiozetel toegewezen door het totale aantal in een regio op een kieslijst uitgebrachte stemmen te delen door het getal 1 opgeteld met het aantal zetels dat aan deze partij in deze regio reeds is toegekend (op basis van winst in de kiesdistricten of van reeds langs deze weg verdeelde regiozetels). Aan de lijst die het hoogste aldus verkregen quotiënt behaalt, wordt een regiozetel toegewezen, waarna de volgende regiozetel aan de hand van hetzelfde systeem wordt toegewezen, totdat alle beschikbare zetels zijn verdeeld. Door de reeds verdeelde districtszetels uit de betreffende regio mee te nemen in de berekening van de regiozetels, vindt binnen een kiesregio een evenredige verdeling van het totale aantal zetels (districts- plus regiozetels) plaats. Van de toepassing van dit systeem-d’Hondt wordt alleen afgeweken bij de verdeling van de eerste regiozetel: deze wordt toegewezen aan de lijst (of afzonderlijke kandidaat) die in de regio de meeste stemmen heeft gekregen. Bij de verdeling van regiozetels worden kandidaten die al een districtszetel hebben verworven (het is mogelijk verkiesbaar te zijn in zowel de regio als één district binnen die regio) buiten beschouwing gelaten. Een kieslijst bevat ten hoogste twaalf kandidaten²⁹. Zoals gezegd kunnen voor de toewijzing van regiozetels ook individuele kandidaten – dus buiten een lijst om – in aanmerking komen. Daarvoor wordt hetzelfde systeem gehanteerd³⁰.

4.2 Ondersteuning

4.2.1 Grondslag

In tegenstelling tot het Verenigd Koninkrijk kent Schotland een heldere grondslag voor de schadeloosstelling van leden van het parlement (MSP’s). Dit heeft alles te maken met

²⁹ Dit houdt in dat een partij voorzichtig moet zijn met het opvoeren van al te veel districts-kandidaten op een regiolijs. Als namelijk aan alle twaalf op de kieslijst voorkomende kandidaten reeds een zetel (districts- of regiozetel) is toegewezen, is de lijst uitgeput en komt de partij niet meer in aanmerking voor de verdere verdeling van regiozetels.

³⁰ In de praktijk is het systeem-d’Hondt ten aanzien van deze eenlingen minder ingewikkeld. Indien een dergelijke kandidaat reeds in een district is gekozen, zal deze bij de verdeling van de regiozetels buiten beschouwing worden gelaten. Indien een districtszeteltoewijzing niet heeft plaatsgevonden zal het quotiënt ten behoeve van de zetelverdeling het resultaat zijn van een simpele rekensom (namelijk het aantal in de regio op deze kandidaat uitgebrachte stemmen gedeeld door 1). Wanneer aan een dergelijke kandidaat eenmaal een regiozetel is toegewezen is zijn ‘lijst’ uitgeput en zal hij verder buiten beschouwing worden gelaten.

het feit dat Schotland in de Scotland Act 1998 wel een geschreven ‘constitutie’ kent. De eerste twee leden van art. 81 van de Scotland Act luiden:

“Art. 81

- (1) The Parliament shall make provision for the payment of salaries to members of the Parliament and members of the Scottish Executive.*
 - (2) The Parliament may make provision for the payment of allowances to members of the Parliament and members of the Scottish Executive.*
- (...)”*

Het artikel maakt meteen duidelijk dat het parlement bevoegd is tot de vaststelling van de salarissen en de uitkeringen. Opvallend is dat het treffen van een voorziening voor een salaris verplicht wordt gesteld, terwijl de andere uitkeringen, gelet op de bewoordingen van het tweede lid, optioneel zijn. De “provisions” genoemd in het eerste en tweede lid zijn de “Scottish Parliament Salaries Scheme” (op grond van art. 81 lid 1 Scotland Act) en de “Members’ Allowances Scheme” alsmede de “Members’ Equipment and Furniture Scheme” (beide op grond van art. 81 lid 2 Scotland Act).

4.2.2 Vormen van ondersteuning

Schotland kent een aantal verschillende vormen van ondersteuning. In het kader van dit onderzoek zijn de belangrijkste:

1. salarissen. De uitwerking van het recht op salaris kan worden gevonden in het “Scottish Parliament Salaries Scheme”. Dit Scheme bepaalt dat elk lid van het Schotse parlement recht heeft op een salaris. De voorzitter en zijn plaatsvervanger ontvangen een hoger salaris dan de reguliere MSP’s.

Naast salaris worden in Schotland andere vormen van ondersteuning ter beschikking gesteld. Deze worden geregeld in de “Members’ Allowances Scheme”. Deze regeling onderscheidt tien soorten ‘allowances’ die voor specifieke doeleinden kunnen worden aangewend. Met betrekking tot deze allowances is een centrale rol ingeruimd voor de “Scottish Parliamentary Corporate Body (SPCB)”. De SPCB bestaat uit MSP’s en staat onder leiding van de parlementsvoorzitter. Haar belangrijkste taken in dit verband zijn de administratieve afhandeling van declaraties en het toezicht op de naleving van de regelgeving. Bovendien is de SPCB zelfstandig bevoegd tot een jaarlijkse bijstelling van de hoogte van de budgetten. De in het kader van dit onderzoek belangrijkste allowances zijn:

2. de “Members’ Support Allowance” (MSA). Deze allowance kan, voorzover van belang voor de uitoefening van het parlementaire mandaat, worden aangewend voor:
 - a. het aantrekken van ondersteunend personeel. Ten aanzien van deze specifieke uitgave is het leden van het Schotse parlement toegestaan hun MSA gedeeltelijk samen te voegen om zodoende ondersteunend personeel aan te trekken dat voor meerdere MSP’s werkzaamheden kan verrichten;

- b. het opzetten en onderhouden van een districts- c.q. regiokantoor (afhankelijk van het soort MSP). Overigens mag een constituency-MSP een kantoor opzetten in een ander district dan waarin hij gekozen is, mits hij daarvoor toestemming heeft van de MSP die in dat andere district gekozen is. De situatie dat een MSP een districtskantoor opent in een ander district dan waarin hij is gekozen, moet worden gezien als een uitzonderingssituatie. De zogeheten “Allowances Code” – een document dat bepaalde gedragsregels bevat die niet juridisch afdwingbaar zijn – geeft aan dat elke constituency-MP in beginsel een kantoor opzet in zijn ‘eigen’ kiesdistrict;
- c. de kosten die gepaard gaan met ontmoetingen tussen MSP’s en ingezetenen (individueel of in groepen) van het district dan wel de regio waarin deze gekozen is;
- d. kosten van reizen die in Schotland aanvangen met een bestemming elders in het Verenigd Koninkrijk;
- e. kosten van congressen en conferenties;
- f. kosten voor training van het ondersteunend personeel of vrijwilligers;
- g. kosten van reizen en overnachtingskosten in verband met reizen naar EU-instellingen.

De MSA is een budget. De totale jaarlijkse kosten die op grond van de MSA kunnen worden gedeclareerd zijn gebonden aan een maximum. Bij de vaststelling van dit maximum wordt in sommige gevallen een onderscheid gemaakt tussen constituency-MSP’s en regional-MSP’s. Zie voor meer hierover paragraaf 3.1;

- 3. de “Support Fund”. Uit de Support Fund kunnen verschillende kosten worden gedekt. Voor dit onderzoek zijn de belangrijkste kosten die van de telefoon in het districts- of regiokantoor en die van advertenties voor in het district of de regio te houden spreekuren;
- 4. de “Members’ Travel Allowance” (MTA). Deze allowance dekt de kosten van binnen Schotland voor parlementaire doeleinden gemaakte reizen. Buitenlandse reiskosten (behalve reiskosten in verband met reizen naar EU-instellingen, waarvoor de MSA dient te worden aangewend) kunnen alleen worden gedeclareerd na voorafgaande goedkeuring door de SPCB;
- 5. de “Edinburgh Accomodation Allowance” (EAA). Sommige MSP’s zullen na vergaderingen in het Schotse parlement niet altijd geacht worden terug te kunnen keren naar de plaats waar zij primair woonachtig zijn. Zij kunnen in dat geval aanspraak maken op een vergoeding van kosten die gepaard gaan met overnachtingen in Edinburgh. Om te bepalen of een MSP in aanmerking komt voor de vergoeding van dergelijke kosten en zo ja, op welk type vergoeding een MSP beroep kan doen, zijn de MSP’s onderverdeeld in drie groepen. Leden die primair woonachtig zijn in of nabij Edinburgh (de eerste groep) komen niet in aanmerking voor de EAA. Leden uit de tweede groep (wiens primaire woonplaats iets verder van Edinburgh verwijderd is), komen in aanmerking voor een vergoeding van overnachtingskosten van een maximale som per nacht dat het lid in Edinburgh voor parlementaire doeleinden

overnacht. MSP's die het verst van Edinburgh verwijderd woonachtig zijn (de derde groep) komen in aanmerking voor een vergoeding op jaarbasis van daadwerkelijk gemaakte kosten voor de huur of koop van een pied-à-terre in Edinburgh, inclusief kosten voor onderhoud, beveiliging, kijk- en luistergeld en dergelijke³¹;

6. de "Exceptional Needs Allowance" (ENA). Sommige MSP's kunnen de kosten die gepaard gaan met overnachting in het kiesdistrict of de kiesregio waarin zij gekozen zijn vergoed krijgen. Het betreft een vergoeding van een maximaal bedrag per overnachting, die alleen wordt uitgekeerd wanneer het onredelijk is van de MSP te eisen dat deze terugkeert naar diens woning na uitvoering van parlementaire werkzaamheden in het district of de regio. Deze voorziening staat alleen open voor MSP's die gekozen zijn in:
 - a. kiesdistricten met een oppervlakte van meer dan 250.000 hectare;
 - b. kiesdistricten waarin zich eilandgemeenschappen van significante grootte bevinden of
 - c. één van de vier grootste kiesregio's;
7. de "Overnight Expenses Allowance" (OEA). Deze allowance kan worden gebruikt voor overnachtingskosten die niet op grond van de MSA, EAA of ENA worden vergoed, mits de overnachtingen verband houden met parlementaire werkzaamheden. Kosten van overnachtingen buiten het Verenigd Koninkrijk worden alleen vergoed na goedkeuring van de SPCB. De allowance bestaat uit een maximaal bedrag per overnachting;
8. Naast de genoemde Allowances bestaan ook budgetten voor de reiskosten van ondersteunend personeel ("Employee Travel Allowance") en familie ("Family Travel Allowance") en voor kosten die worden gemaakt ter ondersteuning van gehandicapte parlementariërs ("Disability Allowance").

Tot slot moet worden gewezen op het "Equipment and Furniture Scheme". Op grond van deze regeling kunnen MSP's apparatuur (in het bijzonder ICT-voorzieningen) en meubilair voor de inrichting van een districts- of regiokantoor. Deze voorzieningen worden geleverd door de SPCB die daartoe een lijst opstelt waarvan de MSP's hun keuze kunnen maken. Het Equipment and Furniture Scheme bevat tevens voorzieningen voor de vervanging van apparatuur en meubilair en voor de voorzieningen van kleine kantoorbenodigdheden.

4.3 Ondersteuning die kan worden aangewend ten behoeve van de relatie kiezer-gekozene

De Schotse regelgeving kent op een aantal plaatsen expliciete ondersteuningsvormen die kunnen worden aangewend ten behoeve van de relatie tussen kiezers en gekozenen.

³¹ Leden uit deze derde groep zijn overigens vrij te kiezen voor een vergoeding zoals bestemd voor leden uit de tweede groep. De SPCB kan op verzoek wegens bijzondere omstandigheden besluiten de voorzieningen voor leden uit de derde groep open te stellen op leden uit de tweede groep.

Dit betreft vooral de vergoeding van kosten die worden gemaakt bij werkzaamheden in en voor het kiesdistrict of de kiesregio waarin de leden van het Schotse parlement gekozen zijn. De belangrijkste daarvan is de Members' Support Allowance, die MSP's in de gelegenheid stelt een kantoor in te richten in het district of in de regio waarin ze gekozen zijn en deze kantoren te bemensen met ondersteunend personeel. Daarnaast kan worden gewezen op de Support Fund. Hieruit kan een MSP kosten vergoed krijgen voor het geven van ruchtbaarheid (via advertenties) aan door hem te houden spreekuren in het district of de regio. Bovendien kunnen uit dit fonds telefoonkosten voor de eerdergenoemde kantoren worden vergoed. Verder staat voor sommige MSP's de zogeheten Exceptional Needs Allowance open. Deze biedt MSP's uit grote (of moeilijk begaanbare) districten of regio's de gelegenheid in hun district of regio op andere plaatsen dan in hun eigen woning te overnachten wanneer zij parlementaire werkzaamheden verrichten. De (Employee) Travel allowance is weliswaar minder expliciet, maar ook hieruit kunnen kosten voor districtswerk (namelijk reiskosten binnen districten en regio's) worden vergoed.

4.3.1 Verschil tussen districtsleden en regioleden

De Schotse regelgeving maakt een onderscheid tussen districtsleden en sommige regioleden. Dit gebeurt bij de vaststelling van de hoogte van de Members' Support Allowance. In de kern komt het erop neer dat regioleden die zijn gekozen op dezelfde regiolijs (dat wil zeggen: die namens dezelfde politieke partij dezelfde regio vertegenwoordigen) worden gekort op hun Support Allowance. De gedachte hierachter is dat regioleden van dezelfde partij geacht worden vanuit een gezamenlijk regiokantoor te opereren. Deze korting wordt als volgt berekend. Verondersteld wordt dat voor een 'reguliere' MSP £ 12.000 van de totale Members' Support Allowance (die in 2005 £ 56.600 per jaar bedroeg) geldt als kantoorkosten ('office costs')³². Omdat leden van dezelfde regiolijs geacht worden een kantoor te 'delen', wordt voor hen dit veronderstelde bedrag verlaagd. Dit gebeurt door voor één van dergelijke MSP's het totale bedrag van £ 12.000 te veronderstellen en daarbij voor elke volgende MSP van dezelfde regiolijs 30% (£ 3.600) van dit bedrag op te tellen. De uitkomst hiervan wordt gedeeld door het aantal leden van dezelfde regiolijs. Aldus wordt het veronderstelde bedrag voor kantoorkosten van deze regioleden bepaald. Het verschil tussen de £ 12.000 (het veronderstelde bedrag voor een reguliere MSP) en de uitkomst van bovenstaande rekensom (het veronderstelde bedrag voor MSP's van dezelfde regiolijs) is de korting op de Members' Support Allowance voor deze regioleden. In de praktijk komt dit neer

³² Dit is slechts een rekenkundige veronderstelling. Het daadwerkelijke bedrag dat een MSP besteedt aan het operationaliseren van een kantoor wordt – binnen de grenzen van de Members' Support Allowance – door hemzelf bepaald.

op een korting van enkele duizenden ponden³³. Op deze korting bestaat één belangrijke uitzondering. De SPCB kan namelijk voor regioleden van dezelfde lijst uit de vier grootste regio's bepalen dat zij twee regiokantoren mogen openen in plaats van één. Ter facilitering van zo'n tweede kantoor kan de SPCB besluiten de berekende korting geheel of gedeeltelijk teniet te doen.

Eén en ander houdt dus in dat een verschil in schadeloosstelling tussen districtsleden en regioleden mogelijk is. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat niet alle regioleden worden gekort. MSP's die als enige van hun politieke partij een bepaalde regio vertegenwoordigen of die op individuele basis als vertegenwoordiger van een regio gekozen zijn, worden niet geacht regiokantoren te 'delen' en komen in aanmerking voor de volledige Members' Support Allowance. Daardoor ontstaan niet alleen verschillen in schadeloosstelling tussen regioleden en districtsleden, maar ook tussen regioleden onderling.

Een ander onderscheid tussen zowel districts- als regioleden onderling wordt gemaakt bij de toekenning van de Exceptional Expenses Allowance. De gedachte hierachter is dat leden uit grotere districten of regio's of districten met grote eilandgemeenschappen, meer kosten zullen moeten maken om hun gehele district of regio te bedienen.

5 Wales

Ook Wales is geen staat, maar een onderdeel van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland. Vanwege de structuur van dit Koninkrijk is Wales, net als Schotland, ook geen deelstaat. Dit neemt niet weg dat ook Wales een zelfstandig profiel kent. Dit profiel komt onder meer tot uitdrukking in de eigen overheidsorganen en (zij het minder dan in Schotland) eigen rechtsregels. Net als Schotland zal Wales in dit onderzoek worden aangeduid met de term 'land'.

Het parlement van Wales bestaat uit 60 leden, waarvan 40 districtsleden en 20 regioleden. Deze "National Assembly for Wales" (verder: de Assembly) houdt zitting in Cardiff. Ook in Wales zijn de leden van de executieve lid van het parlement. Hieronder

33 Een rekenvoorbeeld ter verduidelijking. In regio X zijn op de lijst van partij Y 6 personen gekozen als regio-MSP. Voor één lid wordt het totale bedrag van £ 12.000,- verondersteld. Daarbij wordt £ 3.600,- (30% van £ 12.000,-) per volgend lid opgeteld. Dat komt neer op £ 18.000,- (namelijk £ 3.600,- vermenigvuldigd met de 5 resterende regioleden). De aldus verkregen som van £ 30.000,- (£ 12.000,- plus £ 18.000,-) wordt gedeeld door de 6 regioleden van dezelfde partij. Zo wordt bepaald dat voor deze leden gemiddeld £ 5.000,- (£ 30.000,- gedeeld door 6) als kantoorkosten wordt verondersteld. Het verschil tussen de oorspronkelijke £ 12.000,- en de berekende £ 5.000,- worden deze leden geacht niet nodig te hebben voor de operationalisering van hun regiokantoor. Dit bedrag van £ 7.000,- (£ 12.000,- minus £ 5.000) wordt in mindering gebracht op hun totale Members' Support Allowance, die daarmee £ 49.600,- (£ 56.600,- minus £ 7.000,-) bedraagt.

zal alleen aandacht worden besteed aan de financiële ondersteuning van die “Assembly Members” (AM’s) die geen regeringspost bekleden.

5.1 Kiesstelsel

Het kiesstelsel voor de Assembly kan worden gezien als een gemengd kiesstelsel en is nagenoeg identiek aan het Schotse systeem. In dit verband is Wales opgedeeld in 40 enkelvoudige kiesdistricten (‘constituencies’) en in 5 meervoudige kiesregio’s (‘electoral region’s’). In dit stelsel heeft de kiezer twee stemmen. De eerste stem wordt uitgebracht op districtsniveau en de tweede op kieslijsten (of individuele kandidaten) op regioniveau. Na de verkiezingen worden allereerst de 40 districtszetels verdeeld over diegenen die in de districten een meerderheid van de stemmen hebben behaald. Daarna vindt de toewijzing van de 20 regiozetels plaats. Per regio zijn 4 zetels te verdelen. Bij de toewijzing van deze zetels is het aantal op de regionale lijsten (of afzonderlijke kandidaten) uitgebrachte stemmen leidend. Het aantal zetels dat een partij reeds heeft behaald in de kiesdistricten (waaruit de betreffende regio bestaat) is echter ook van grote betekenis. De regiozetels worden namelijk verdeeld volgens het door de Government of Wales Act 1998 als ‘additional member system’ aangeduide stelsel. Dit stelsel is nagenoeg identiek aan het systeem-d’Hondt, dat in Nederland wordt gebruikt voor de verdeling van restzetels. Hierin wordt elke volgende regiozetel toegewezen door het totale aantal in een regio op een kieslijst uitgebrachte stemmen te delen door het getal 1 opgeteld met het aantal zetels dat aan deze partij in deze regio reeds is toegekend (op basis van winst in de kiesdistricten of van reeds langs deze weg verdeelde regiozetels). Aan de lijst die het hoogste aldus verkregen quotiënt behaalt, wordt een regiozetel toegewezen, waarna de volgende regiozetel aan de hand van hetzelfde systeem wordt toegewezen, totdat de 4 beschikbare zetels zijn verdeeld. Door de reeds verdeelde districtszetels uit de betreffende regio mee te nemen in de berekening van de regiozetels, vindt binnen een kiesregio een evenredige verdeling van het totale aantal zetels (districts- plus regiozetels) plaats. Van de toepassing van dit systeem-d’Hondt wordt alleen afgeweken bij de verdeling van de eerste regiozetel: deze wordt toegewezen aan de lijst (of afzonderlijke kandidaat) die in de regio de meeste stemmen heeft gekregen. Bij de verdeling van regiozetels worden kandidaten die al een districtszetel hebben verworven (het is mogelijk verkiesbaar te zijn in zowel de regio als één district binnen die regio) buiten beschouwing gelaten. Een kieslijst bevat ten hoogste twaalf kandidaten³⁴. Zoals gezegd

34 Ook hier geldt dat een partij voorzichtig moet zijn met het opvoeren van al te veel districts-kandidaten op een regiolijs (zie noot 29). Omdat het aantal te verdelen regiozetels echter kleiner is dan in Schotland zal een uitputting van de regiolijs door zeteltoewijzing aan kandidaten in kiesdistricten minder vaak voorkomen.

kunnen voor de toewijzing van regiozetels ook individuele kandidaten – dus buiten een lijst om – in aanmerking komen. Daarvoor wordt hetzelfde systeem gehanteerd³⁵.

5.2 Ondersteuning

5.2.1 Grondslag

Art. 16 van de Government of Wales Act 1998 (die kan worden beschouwd als de ‘constitutie’ voor Wales) vormt de grondslag voor de schadeloosstelling van Assembly Members. De voor dit onderzoek belangrijkste bepalingen uit dat artikel zijn:

“Art. 16

- (1) The Assembly shall pay to Assembly members salaries at such levels-*
- (a) as the Assembly from time to time determines (...)*
- (2) The Assembly may pay to Assembly members allowances at such levels-*
- (a) as the Assembly may from time to time determine (...)*
- (...)*
- (7) A determination under this section shall not be made unless a motion to approve it is passed by the Assembly on a vote in which at least two-thirds of the Assembly members voting support the motion.”*

Het verschil in bewoordingen in het eerste (“shall pay”) en tweede (“may pay”) lid springt in het oog. Dit verschil drukt uit dat het recht op salaris rechtstreeks kan worden gebaseerd op de Government of Wales Act en dat het recht op andere vormen van schadeloosstelling afhankelijk is van de vraag of de Assembly deze mogelijkheid in een ‘determination’ geopend heeft. Opvallend is tevens dat een dergelijke determination slechts kan worden uitgevaardigd indien een voorstel daartoe door ten minste twee derden van de aanwezige leden wordt gesteund. De meest recente versie van de hierboven aangehaalde determination is de “National Assembly for Wales (Assembly Members and Officers) (Salaries, Allowances etc.) Determination 2003” (verder: de Determination).

5.2.2 Vormen van ondersteuning

De in het kader van dit onderzoek belangrijkste vormen van ondersteuning, die zijn neergelegd in de Determination, zijn:

³⁵ In de praktijk is het systeem-d’Hondt ten aanzien van deze eenlingen minder ingewikkeld. Indien een dergelijke kandidaat reeds in een district is gekozen, zal deze bij de verdeling van de regiozetels buiten beschouwing worden gelaten. Indien een districtszeteltoewijzing niet heeft plaatsgevonden zal het quotiënt ten behoeve van de zetelverdeling het resultaat zijn van een simpele rekensom (namelijk het aantal in de regio op deze kandidaat uitgebrachte stemmen gedeeld door 1). Wanneer aan een dergelijke kandidaat eenmaal een regiozetel is toegewezen is zijn ‘lijst’ uitgeput en zal hij verder buiten beschouwing worden gelaten.

1. de “Salary”. Ieder lid van de National Assembly ontvangt hetzelfde basissalaris. Sommige leden ontvangen daarnaast een additioneel salaris. Dit zijn de (vice-) voorzitter, de commissievoorzitters en de leider van de grootste oppositiepartij. Van de mogelijkheid allowances in te voeren heeft de National Assembly, blijkens de Determination, gebruik gemaakt. Naast de door de Government of Wales Act geëiste bepalingen over salarissen, bevat zij namelijk bepalingen over verschillende allowances. Deze allowances zijn budgetten die ter beschikking staan van de individuele AM’s waaruit uitsluitend reële kosten na overlegging van bewijsmiddelen kunnen worden vergoed. De allowances worden dus niet forfaitair verstrekt. De voor dit onderzoek belangrijkste allowances zijn:
 2. de “Additional Costs Allowance” (ACA). Deze allowance dient ter vergoeding van kosten voor overnachtingen buiten de primaire woonplaats van de AM onder de voorwaarde dat de overnachtingen geschieden voor parlementaire doeleinden. Zij bestaat uit een maximumbedrag dat AM’s per jaar kunnen claimen voor de gemaakte overnachtingskosten. Omdat de meeste van deze overnachtingen zullen plaatsvinden in Cardiff differentieert de Determination tussen leden die in of nabij Cardiff wonen (de zogenaamde “Inner Area”) en de leden wiens primaire woonplaats verder van Cardiff verwijderd is (de “Outer Area”). AM’s uit:
 - a. de Inner Area kunnen aanspraak maken op de Lower level ACA. Hieruit worden alleen de reële kosten voor afzonderlijke overnachtingen gedekt;
 - b. de Outer Area hebben recht op de Higher level ACA. Deze bedraagt meer dan het drievoudige van de Lower level ACA. Deze allowance kan worden aangewend voor de reële kosten van afzonderlijke overnachtingen, maar ook voor de huur of koop van een tweede woning in Cardiff, inclusief de kosten voor de inrichting en het onderhoud;
 3. de “Office Costs Allowance” (OCA). Door middel van deze allowance worden AM’s in de gelegenheid gesteld een kantoor op te zetten en te onderhouden voorzover dat noodzakelijk is in verband met hun parlementaire werkzaamheden. Ook deze allowance bestaat uit een maximumbedrag dat AM’s per jaar onder de noemer ‘kantoorkosten’ kunnen claimen. De Determination geeft een niet-limitatieve opsomming van zaken waarvoor een beroep op de OCA kan worden gedaan. Daarin worden onder meer genoemd:
 - a. de kosten die zijn verbonden aan een districtskantoor, inclusief vaste lasten (gas, water licht, vaste telefoon) en de kosten voor de uitrusting van dergelijke kantoren;
 - b. veiligheidsmaatregelen voor dergelijke kantoren;
 - c. de kosten voor het reserveren van ruimten voor ‘surgeries’ (spreekuren);
 - d. advertentiekosten in verband met dergelijke surgeries;
 - e. kranten en tijdschriften;
 - f. mobiele telefoonkosten;
 - g. kantoorbenodigdheden;
 4. de “Staff Salaries Allowance”. Dit budget biedt leden van de Assembly de gelegenheid personeel aan te trekken ter ondersteuning van de uitoefening van parle-

mentaire werkzaamheden tot een in de Determination bepaald maximaal bedrag per jaar. De Determination bevat tevens een aantal allowances die in een direct verband staan tot deze allowance. Zo zijn er vergoedingen voor de reiskosten van het ondersteunend personeel en bestaan er afzonderlijke allowances voor: de pensionering van ondersteunend personeel, de vervanging daarvan in verband met ziekte of ouderschapsverlof en wachtgeldregelingen in geval van beëindiging van het parlementaire mandaat. Deze zullen niet afzonderlijk besproken worden;

5. “Members’ Normal Travel”. Onder deze noemer worden de reiskosten vergoed, die leden van de Assembly voor parlementaire doeleinden binnen de grenzen van Wales maken. Deze reiskostenvergoeding omvat reizen per (huur)auto en trein en – onder iets striktere voorwaarden – per taxi en vliegtuig;
6. andere reiskostenvergoedingen. Naast bovengenoemde reiskostenvergoeding, bestaan in Wales een viertal andere reiskostenvergoedingen. Dit zijn de “Extended Travel” (voor reizen buiten Wales, maar binnen het Verenigd Koninkrijk), de “Spouse and Children’s Travel” (voor reizen van partners en kinderen van Assembly Members tot een bepaald maximum), de “Travel by Members’ Staff” (voor reizen van het ondersteunende personeel tot een bepaald maximum) en de “Travel to European Community Institutions” (voor een beperkt aantal reizen naar instellingen van de Europese Unie).

5.3 Ondersteuning die kan worden aangewend ten behoeve van de relatie kiezer-gekozene

Ook in Wales kunnen verschillende vormen van ondersteuning worden gebruikt voor het onderhouden van betrekkingen met burgers. De Office Costs Allowance biedt AM’s de mogelijkheid een bureau op te zetten en ruimte voor spreekuren te reserveren. Bovendien kan deze allowance worden aangewend voor enige advertentiekosten, die kunnen worden gemaakt om ruchtbaarheid te geven aan de spreekuren en de vestiging en openingstijden van de bureaus. Daarnaast kan worden gewezen op de Staff Salaries Allowance. Zonder deze allowance zou een AM niet kunnen beschikken over ondersteunend personeel, dat hem onder meer bijstaat in het onderhouden van contacten met burgers. Tot slot vergoeden de voorzieningen voor Normal Travel onder meer de reiskosten tussen Cardiff en de kiesdistricten of -regio’s.

5.3.1 Verschil tussen districtsleden en regioleden

De National Assembly van Wales heeft ervoor gekozen geen onderscheid te maken tussen districtsleden en regioleden bij de toekenning van de verschillende vormen van schadeloosstelling. Deze keuze is een bewuste. Toen de voorzitter van de National Assembly de “Senior Salary Review Body” (een adviesorgaan op nationaal, Brits, niveau) verzocht aanbevelingen te doen met betrekking tot de schadeloosstelling van leden van de National Assembly voegde hij daaraan toe:

“In considering this matter, no distinction should be made between Assembly Members on the basis of their being Members for an Assembly constituency or Members of an Assembly electoral region.”

De Review Body heeft dit verzoek geëerbiedigd door geen officiële aanbevelingen te maken op dit punt, maar stelde in haar rapport:

“We note that introducing a differential Office Costs Allowance on these lines for Assembly Members might be expected to encourage efficient use of the taxpayers’ resources. We make no recommendation on this occasion, but we consider that the issue is worth further consideration in our next review, and would welcome the views of Assembly Members then.”

6 Nieuw-Zeeland

Nieuw-Zeeland is één van de 16 staten van het Britse Gemenebest die Koningin Elisabeth II als staatshoofd erkennen. Haar regeringsvorm kan wellicht mede daardoor worden beschouwd als een constitutionele monarchie met een parlementair stelsel naar Brits voorbeeld. De Nieuw-Zeelandse staatsvorm kan het beste worden gekarakteriseerd als een eenheidsstaat. Sinds 1951 bestaat het parlement van Nieuw-Zeeland uit één – in beginsel 120 leden tellende – kamer: ‘the House of Representatives’, meestal simpelweg betiteld als ‘the Parliament’. Het Parlement is gevestigd in Wellington. De leden van dit Parlement worden rechtstreeks gekozen. Onder de leden van dit parlement bevinden zich ook de leden van het kabinet die, geheel volgens de Brits-monistische traditie, uit het parlement worden gekozen en daarvan lid dienen te blijven. Bij de bespreking van de ondersteuning van parlementariërs zal echter alleen worden gekeken naar die MP’s die geen lid van de regering zijn.

6.1 Kiesstelsel

Hoewel de regeringsvorm van Nieuw-Zeeland doet denken aan die van het Verenigd Koninkrijk, is het kiesstelsel op Duitse leest geschoeid. De invoering van het ‘Mixed-Member Proportional-system’ (die tot twee keer toe is ondersteund door de bevolking die zich daarover in een niet-bindend respectievelijk bindend referendum mocht uitspreken) heeft zijn beslag gekregen bij de eerste verkiezingen onder dat regime in 1996. Hieronder wordt in grove trekken de wijze van verkiezing van de House of Representatives geschetst.

Ook in Nieuw-Zeeland beschikt iedere kiezer over twee stemmen: één stem op de door de verschillende politieke partijen vastgestelde kandidatenlijsten en één stem op een districts kandidaat. In tegenstelling tot in Duitsland ligt het aantal kiesdistricten niet vast. De vaststelling van het aantal kiesdistricten (en overigens ook van de grootte daarvan) geschiedt vijfjaarlijks. Uitgangspunt bij de vaststelling van het aantal kiesdistricten is dat op het schaarser bevolkte zuidelijke eiland van Nieuw-Zeeland 16

districten te winnen zijn. Het aantal districten op het Noordelijke eiland wordt zodanig vastgesteld dat het verschil tussen het aantal districten op beide eilanden evenredig is aan het verschil in inwoners. Daarnaast wordt op soortgelijke wijze het aantal speciaal voor Maori's gereserveerde kiesdistricten (en daarmee: gereserveerde parlementszetels) vastgesteld³⁶. De laatste van deze vaststellingen vond plaats in 2001. Toen werd het aantal reguliere kiesdistricten voor de verkiezingen van 2002 (en dus ook die van 2005) vastgesteld op 62 en het aantal Maori-districten op 7 zodat een aantal van 51 zogenaamde lijstzetels overbleef.

De verdere kiesrechtelijke regels doen weer sterk denken aan het Duitse kiesrecht. Allereerst wordt de aantallen parlementszetels op basis van de op de lijsten behaalde stemmen via de Sainte-Laguë methode over de verschillende politieke partijen verdeeld³⁷. Om voor zetelverdeling op basis van de lijsten aanmerking te komen dient een partij echter een kiesdrempel van 5% te hebben behaald of minstens 1 kiesdistrict te hebben gewonnen. Bij de personele invulling van de aldus vastgestelde zetelaantallen worden de zetels in eerste instantie toegewezen aan die kandidaten van een politieke partij die erin zijn geslaagd een meerderheid in een district te behalen. Pas wanneer na deze verdeling van de zetels over de kandidaten zetels 'overblijven', worden deze toegekend aan de op de kieslijsten voorkomende kandidaten die geen kiesdistrict hebben gewonnen of zich niet in een district verkiesbaar hebben gesteld. Ook hier kan zich de interessante situatie voordoen dat een politieke partij minder zetels heeft behaald op basis van de kandidatenlijsten dan op basis van de gewonnen kiesdistricten. In dit geval (dat in Nieuw-Zeeland met een goed germanisme "Overhang" wordt genoemd) behoudt de partij de in het district (of de districten) gewonnen zetel(s) en kan het voorkomen dat het parlement uit meer dan 120 leden bestaat. Omdat de zetelverdeling in Nieuw-Zeeland echter niet op een deelstatelijk niveau plaatsvindt zoals in Duitsland, maar op nationaal niveau, zal een dergelijke overtalsituatie minder snel voorkomen³⁸.

36 Het aantal van deze Maori-districten is sterk afhankelijk van het aantal Maori's dat zich voor een speciaal kiesregister ('electoral roll') voor de Maori's inschrijft. Zij kunnen er echter ook voor kiezen in het reguliere kiesregister te worden ingeschreven. Hoe meer Maori's gebruik maken van de mogelijkheid zich in te schrijven voor het bijzondere kiesregister, hoe meer speciaal voor de Maori's gereserveerde zetels ontstaan.

37 Deze methode lijkt sterk op de methode-d'Hondt die in Nederland wordt gebruikt bij de verdeling van restzetels. Bij de methode-d'Hondt wordt voor de toewijzing van elke volgende zetel het totale aantal op een lijst uitgebrachte stemmen achtereenvolgens gedeeld door 1, 2, 3, 4 enzovoorts en worden de zetels toegewezen aan de lijst die na een volgende berekening het hoogste quotiënt kent. De in Nieuw-Zeeland gehanteerde Sainte-Laguë methode is qua systematiek gelijk, alleen wordt daarin gedeeld door 1, 3, 7, 9 enzovoorts.

38 Sinds de invoering van het huidige systeem in 1996 heeft een "Overhang"-situatie zich ook niet voorgedaan.

6.2 Ondersteuning

6.2.1 Grondslag

De grondslag voor de ondersteuning van Nieuw-Zeelandse parlementariërs is nogal diffuus. Voor een helder beeld van de verschillende vormen van tegemoetkoming moet worden gezocht in een veelvoud van bronnen. Een algemene bepaling hieromtrent ontbreekt. Het feit dat Nieuw-Zeeland niet beschikt over een geschreven grondwet zou hieraan mede debet kunnen zijn³⁹. De grondslag van de ondersteuning aan parlementariërs kan verspreid over een drietal wetten worden aangetroffen. Dit zijn de Remuneration Authority Act 1977, de Civil List Act 1979 en de Parliamentary Service Act 2002. De Remuneration Authority Act en de Civil List Act vormen de grondslag voor de toekenning van salarissen en andere uitkeringen aan leden van het parlement. De Civil List Act vormt daarnaast tevens de grondslag voor de vergoeding van bepaalde kosten. De Parliamentary Service Act voorziet in de toekenning van enige (veelal niet-financiële) ondersteuning aan leden van het parlement door de 'Parliamentary Service'. De precieze invulling van de in de bovengenoemde wetten mogelijk gemaakte vergoedingen en ondersteuning wordt gegeven in verschillende vormen van lagere regelgeving zoals de 'Parliamentary Salaries and Allowances Determination' en de 'Parliamentary Travel, Accommodation, Attendance, and Communications Services Determination'. In eerstgenoemde regeling worden de salarissen en uitkeringen op grond van de Remuneration Authority Act vastgesteld door de onafhankelijke Remuneration Authority. De tweede regeling is afkomstig van de voorzitter (Speaker) van het parlement die hiertoe op grond van de Civil List Act bevoegd is. Ook de Parliamentary Service Act kent nadere uitwerkingen. De juridische status hiervan is echter moeilijk te bepalen. Het document waarin de regels met betrekking tot de in de Parliamentary Service Act genoemde voorzieningen worden gegeven is het 'Members' Handbook of Services' (het Handbook). Dit Handbook is in de kern een accumulatie van verschillende beslissingen die door de voorzitter van het parlement in samenspraak met de Parliamentary Service Commission zijn genomen. Deze Commission bestaat uit een over de verschillende fracties verdeeld aantal leden van het parlement en staat onder voorzitterschap van de Speaker zelf. Het gebrek aan een heldere juridische status van het Handbook maakt het lastig de daarin vervatte regels te interpreteren. Uit een rapport van de Auditor-General van Nieuw-Zeeland (de persoon die belast is met de uitoefening van de rekenkamerfunctie) blijkt dat de regels uit het Handbook niet kunnen worden gezien als méér dan richtlijnen waarop de Parliamentary Service bij de uitoefening van haar taken acht moet slaan⁴⁰.

39 Het Nieuw-Zeelandse recht kent wel de Constitutional Act uit 1986. Deze is – ook volgens de officiële overheidsdocumentatie – echter te beperkt om als een grondwet in de reguliere zin van het woord te kunnen worden beschouwd.

40 Dit rapport werd geschreven naar aanleiding van vermeende fraude met de ondersteuning door een lid van het parlement.

6.2.2 Vormen van ondersteuning

De beschrijving van de onderzochte vormen van ondersteuning zal plaatsvinden aan de hand van de hierboven onderscheiden wettelijke regelingen en de daarbij behorende vormen van lagere regelgeving. Hierbij moet worden opgemerkt dat in Nieuw-Zeeland in 2003 op grote schaal wijzigingen zijn aangebracht in het systeem van ondersteuning.

De Remuneration Authority Act handelt over de schadeloosstelling ('remuneration') van parlementariërs. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen salarissen ('salaries') en uitkeringen ('allowances'). Met betrekking tot de salarissen en uitkeringen zijn aan de Remuneration Authority grote discretionaire bevoegdheden toegekend (art. 12). Zij beslist bijvoorbeeld over de hoogte hiervan, maar ook over de wijze van uitbetaling. Bovendien stelt zij de aard van de uitkeringen vast, alsmede de gronden waarop deze aan parlementariërs kunnen worden toegekend (art. 12C). De Remuneration Authority Act geeft wel enige criteria voor het bepalen van de hoogte van de schadeloosstellingen (art. 18). Deze criteria zijn:

- het creëren van een evenwicht ten opzichte van elders toegekende schadeloosstelling;
- het creëren van een evenwicht tussen de belangen van degene die de schadeloosstelling ontvangt en degenen die ervoor betalen ("the need to be fair (...) to the taxpayer");
- het oogmerk van recrutering en behoud van "competent persons";
- de vereisten van de positie van volksvertegenwoordiger;
- de schadeloosstelling aan mensen die volgens de Remuneration Authority vergelijkbare functies vervullen.

Hoewel de Remuneration Authority Act de Remuneration Authority ruim baan geeft voor de vaststelling van meerdere vormen van schadeloosstelling, wordt sinds 2003 slechts een tweetal vormen van schadeloosstelling toegekend. De RA heeft in de 'Parliamentary Salaries and Allowances Determination 2004' (verder: Determination 2004) bepaald dat elke parlementariër recht heeft op:

1. een salaris. De hoogte van dit salaris wordt bepaald aan de hand van de in het parlement uitgeoefende functie. Zo ontvangen leden van het parlement die bijvoorbeeld tevens (onder)minister, (vice)voorzitter, commissievoorzitter, oppositieleider, fractievoorzitter of 'whip' zijn, ontvangen een hoger salaris dan 'gewone' parlementariërs. In het totaal kunnen elf verschillende basissalarissen worden onderscheiden, waarop voor parlementariërs in partijpolitieke functies (zoals fractievoorzitter of whip) aanvullingen op basis van de grootte van hun fracties mogelijk zijn;
2. de 'expenses allowance'. Deze expenses allowance is de enige forfaitaire uitkering die na de herziening van de vormen van schadeloosstelling aan Nieuw-Zeelandse parlementariërs uit 2003 is overgebleven. Deze uitkering is bedoeld om de kosten te dekken die voortvloeien uit de uitoefening van het mandaat van volksvertegenwoordiger en die niet door andere regelingen worden gedekt. Volgens de toelichting bij de Determination 2004 kan hierbij worden gedacht aan de ontvangst van gasten, lidmaatschappen, sponsoring, donaties, kado's en prijzen, bloemen en maaltijden. De

expenses allowance is een forfait. Dat betekent dat deze bestaat uit een som geld die aan de parlementariër wordt uitgekeerd, ongeacht of de hierboven genoemde kosten daadwerkelijk worden gemaakt. Een parlementariër die meer kosten maakt dan uit de expenses allowance worden gedekt, is zelf verantwoordelijk voor de betaling van de extra kosten. De expenses allowance is in beginsel voor elke parlementariër gelijk. Alleen de Speaker ontvangt een hogere allowance.

Op grond van art. 24 van de Civil List Act worden deze schadeloosstellingen maandelijks uitgekeerd. Deze schadeloosstellingen kunnen worden gekort wanneer een parlementariër meer dan 14 zittingsdagen afwezig is geweest (art. 20 Civil List Act). Voor het overige is de Civil List Act vooral van belang bij de vaststelling van vergoeding van veel voorkomende onkosten. Zo maakt de Civil List Act het mogelijk dat reis-, accommodatie- en communicatiekosten worden vergoed. Daarnaast maakt deze wet de uitkering van daggeld mogelijk. Het stellen van regels hieromtrent wordt in art. 20A Civil List Act gedelegeerd aan de Speaker. Deze bepaalt in een Determination of en zo ja, op welke wijze deze kosten worden vergoed. De Speaker heeft dit in 2003 voor het laatst gedaan in de 'Parliamentary Travel, Accommodation, Attendance, and Communication Services Determination.2003'. Deze zeer gedetailleerde Determination introduceert:

3. een reiskostenvergoeding. Bijna de helft van alle bepalingen uit de Determination handelt over de vergoeding van verschillende soorten reiskosten, zoals:
 - a. vliegkosten. Leden van het parlement en hun partners kunnen gratis gebruik maken van binnenlandse lijnvluchten. Onder goedkeuring van diens partijleider en de Speaker kan een parlementariër buitenlandse dienstreizen maken⁴¹;
 - b. kosten voor vervoer per auto of openbaar vervoer. Deze bestaan uit vergoeding van werkgerelateerde taxikosten, de kosten van een huurauto voor parlementaire doeleinden, een kilometervergoeding voor het gebruik van de eigen auto en gratis gebruik van openbaar vervoer (trein, boot en bus). In dit verband is vermeldenswaard dat bepaalde parlementariërs (de Speaker, zijn 'Deputy' en de 'Leader of the Opposition') recht hebben op een dienstauto. Zij kunnen bovendien gebruik maken van een auto met chauffeur. Laatstgenoemde voorziening is, in mindere mate, tevens beschikbaar voor veel partijleiders. De grootte van het aantal zetels van een partij is maatgevend voor het beroep dat een partijleider kan doen op een auto met chauffeur⁴²;

41 Eenzelfde mogelijkheid wordt geboden aan de partner van een partijleider.

42 Zo kan de leider van een partij met meer dan 25 zetels vrijwel altijd een beroep doen op een auto met chauffeur, kan een leider van een partij met 13 tot 24 zetels een dergelijk beroep doen voor "attendance at official functions" en kan de leider van een partij met 6 tot 12 zetels een dergelijk beroep doen voor "attendance at *important* (curs. WvdW) official engagements if this has been agreed to by the Speaker". Voor leiders van partijen met minder dan 6 zetels zijn in dezen geen voorzieningen getroffen.

4. een accommodatievergoeding. Deze vergoeding dient vooral de kosten te dekken van huisvesting in Wellington voor parlementariërs die daar niet primair woonachtig (ingezeten) zijn. Deze accommodatievergoeding is een budget. De accommodatie wordt derhalve vergoed tegen de daadwerkelijke nettokosten tot een in de Determination bepaald maximumbedrag (dat voor partijleiders en 'whips' hoger ligt dan voor 'gewone' parlementariërs). Tevens hebben parlementariërs recht op vergoeding van de kosten voor overnachting buiten Wellington en hun primaire woonplaats, indien zij in het belang van de uitoefening van hun werkzaamheden onderweg zijn en meer dan 100 kilometer van hun woonplaats verwijderd zijn;
5. de communicatievergoeding. De parlementsleden staat tevens een budget voor communicatiekosten ter beschikking. Hieronder vallen de abonnements- en belkosten voor een vastgesteld aantal 'vaste' telefoonlijnen en het gebruik van de door de Parliamentary Service ter beschikking gestelde diensten als: een fax, een mobiele telefoon, een internetverbinding en telefoonkaarten.

Zoals gezegd opent de Civil List Act de mogelijkheid daggelden toe te kennen. Deze daggelden zijn echter in 2003 door de Speaker afgeschaft.

Tot besluit van deze paragraaf nog enige opmerkingen over de voorzieningen op grond van de Parliamentary Service Act. Deze wet bevat bepalingen over de 'Parliamentary Service', een instantie die verantwoordelijk is voor de dienstverlening aan leden van het parlement. De wet zelf bevat weinig bepalingen. Zoals hierboven reeds aangegeven, zijn de meeste richtlijnen met betrekking tot dienstverlening door de Parliamentary Service neergelegd in het 'Members' Handbook of Services'. Het Handbook voorziet in het toekennen van een budget aan leden van het parlement ter vergoeding van in het Handbook omschreven kosten. Het budget wordt de 'Member's support allocation' genoemd. Bij de vaststelling van de hoogte van dit budget is rekening gehouden met het verschil tussen List-MP's en constituency-MP's. De laatsten hebben een aanzienlijk hoger budget toegewezen gekregen. Het budget kan worden aangewend voor een veelvoud aan kosten. De belangrijkste daarvan zijn:

6. communicatiekosten die niet op grond van de Civil List Act en de daarbij behorende Determination worden gedekt. Hieronder vallen bijvoorbeeld portokosten, fotokopie- en printkosten en abonnementen op kranten en periodieken;
7. kosten voor het bijwonen van conferenties en/of trainingen;
8. kosten voor de inrichting en het onderhoud van 'out-of-Parliament offices'. De in de praktijk meest omvangrijke uitgaven uit de support allocation zijn die voor het onderhouden van een kantoor buiten de muren van het parlementaire complex. Een dergelijk kantoor kan worden geopend waar de MP dat zelf wil. Bij constituent-MP's ligt het echter om electorale redenen voor de hand dat dit het district is waarin ze gekozen zijn. Hoewel hun 'support allocation' lager is, kunnen ook list-MP's dergelijke kantoren inrichten.

Veel constituent-MP's hebben meerdere out-of-parliament offices. De meeste list MP's kunnen zich slechts één office permitteren. De kantoorkosten bestaan oorna-

melijk uit kosten voor de huur van het kantoor en de inrichting daarvan, alsmede uit kosten voor het onderhoud.

Naast de 'support allocation' voorziet het Handbook in een aantal andere diensten (die niet uit de allocation hoeven te worden gedekt). De belangrijkste hiervan zijn:

9. de toewijzing van een "parliamentary office". Elke MP heeft de beschikking over een werkkamer in (de nabijheid van) het parlamentsgebouw;
10. ondersteunend personeel voor de MP. Het ondersteunend personeel van de MP's staat niet in een arbeidsrechtelijke verhouding tot de parlementariër zelf, maar tot de Parliamentary Service. Ten aanzien van het ondersteunend personeel wordt een onderscheid gemaakt tussen personeel in het Parliamentary office en personeel in de out-of-parliament office(s). Iedere MP heeft recht op één 'executive secretary' (voor secretariële ondersteuning) in zijn Parliamentary office. Voor de out-of-Parliament office(s) kunnen MP's beschikken over een vastgesteld aantal manuren aan ondersteunend personeel. Voor List-MP's geldt een ondersteuning van 40 manuren per week, voor Constituent-MP's geldt een ondersteuning van 80 manuren per week⁴³;
11. toegang tot informatiesystemen en de parlamentsbibliotheek.

6.3 Ondersteuning die kan worden aangewend ten behoeve van de relatie kiezer-gekozene

Voor Nieuw-Zeeland kan worden geconcludeerd dat er meerdere vormen van ondersteuning bestaan die kunnen worden aangewend ten behoeve van de relatie tussen kiezers en gekozenen. Deze zijn uit verschillende wettelijke bronnen afkomstig. De belangrijkste en meest expliciete vorm van deze ondersteuning is de vergoeding voor de inrichting en het onderhoud van out-of-Parliament offices. Ook het ter beschikking stellen van 40 tot 80 manuren ondersteunend personeel om deze kantoren te operationaliseren kan worden gezien als een belangrijke overheidsbijdrage. Daarnaast kan worden gewezen op de reis- en communicatiekosten op grond van de Civil List Act. De meeste van de op grond van de daarbij behorende Determination vergoede kosten, zijn kosten voor reizen c.q. communicatie van en naar plaatsen buiten het parlementaire complex. Tot slot kan ook de 'expenses allowance' uit de 'Salaries and Allowances Determination' worden aangewend voor kosten die worden gemaakt ter behartiging van parlementaire belangen buiten het parlement.

6.3.1 Verschil tussen districtsleden en lijstleden

In de Nieuw-Zeelandse regelgeving wordt op verschillende punten onderscheid gemaakt tussen districtsleden en lijstleden. Districtsleden staan doorgaans meer geld en andere middelen ter beschikking dan de leden die op basis van een kieslijst in het parlement zijn gekozen. Dit verschil springt het meest in het oog bij de toekenning van de 'Member's support allocation'. Voor lijstleden bedraagt deze ongeveer twee derden van

⁴³ Overigens worden, in beperkte mate, ook sommige door het ondersteunend personeel gemaakte kosten vergoed.

het budget dat is toegekend aan districtsleden. Dit verschil wordt gerechtvaardigd door het uitgangspunt dat districtsleden in de gelegenheid moeten worden gesteld meerdere out-of-Parliament offices (normaal gesproken in het district waarin ze verkozen zijn) in gebruik te hebben. Een ander opvallend verschil zit in de beschikking over ondersteunend personeel in deze offices, waarbij een districtslid het dubbele aantal manuren per week toegewezen gekregen heeft ten opzichte van een lijstlid. Verder kan worden gewezen op het aantal abonnementen voor 'vaste' telefoonlijnen. Een constituent-MP heeft recht op vier van dergelijke abonnementen; een list-MP op één minder. Het verschil in ondersteuning tussen beide soorten MP's was voorheen overigens groter. Zoals gezegd heeft in 2003 een grondige herziening van de ondersteuning van Nieuw-Zeelandse MP's plaatsgevonden. Daarbij is het aantal allowances op grond van de Remuneration Act verkleind. Waar thans alleen de 'expenses allowance' aan alle MP's wordt uitgekeerd, bestond voor 2003 daarnaast een vrij forse 'constituency allowance' ten behoeve van constituent-MP's, waarvan de hoogte afhankelijk was van de grootte van de constituency en de afstand daarvan tot Wellington. Omdat uit onderzoek bleek dat in de praktijk gemiddeld circa 65% hiervan niet als onkostenvergoeding maar als extra salaris werd genoten, heeft de Remuneration Authority besloten de constituency allowance af te schaffen en de salarissen van alle MP's met een gelijke som te verhogen.

7 Italië

Het bepalen van de Italiaanse staatsvorm is sinds een grondwetsherziening uit 2003 niet eenvoudig. Zonder al te diepgravend op deze materie in te gaan, kan worden verdedigd dat Italië een gedecentraliseerde eenheidsstaat met sterke federale trekken is. Verder is Italië een republiek met een parlementair stelsel. Het Italiaanse parlement bestaat uit twee kamers: de Kamer van Afgevaardigden (Camera dei Deputati) en de Senaat (Senato). Beide kamers zijn wat betreft bevoegdheden volstrekt gelijkwaardig. Ten aanzien van de (actieve en passieve) kiesgerechtigdheid bij verkiezingen van beide kamers bestaan echter verschillen. Bij verkiezingen voor de Kamer van Afgevaardigden het actieve kiesrecht toegekend aan Italianen die de leeftijd van achttien jaar en het passieve kiesrecht aan hen die de leeftijd van vijftieng jaar hebben bereikt. Ten aanzien van verkiezingen voor de Senaat zijn deze leeftijdsgrenzen op vijftieng respectievelijk veertig jaar gesteld. Mede hierdoor wordt de Kamer van Afgevaardigden gezien als de kamer waarop het politieke primaat rust. In deze kamer hebben dan ook de partijleiders van de verschillende politieke partijen zitting. De Kamer van Afgevaardigden houdt zitting in Rome (Montecitorio) en bestaat uit 630 leden, die op basis van een gemengd kiesstelsel worden gekozen. De Senaat bestaat uit 315 leden en houdt eveneens zitting in Rome (Madama). Ook de senatoren worden op basis van een (enigszins anders vormgegeven) gemengd kiesstelsel gekozen. In dit onderzoek zal de aandacht vooral uitgaan naar de ondersteuning van de leden van de Kamer van Afgevaardigden (verder: kamerleden). In Italië zijn de ambten van

kamerlid en (onder)minister verenigbaar. Het stelsel is echter niet zodanig monistisch dat de combinatie van beide functies verplicht is. Niettemin geldt datgene wat hieronder over de ondersteuning van Kamerleden wordt opgemerkt, vooral geldt voor die Kamerleden die niet tevens (onder)minister zijn.

7.1 Kiesstelsel

Ook het Italiaanse kiesstelsel is een mengvorm van een districtenstelsel en een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Daartoe brengt de kiezer twee stemmen uit. De eerste stem dient ter verdeling van 475 van de 630 te verdelen zetels (districtszetels). Deze stem wordt uitgebracht op een persoon die zich kandidaat heeft gesteld in het district waarin de kiezer woonachtig is. De tweede stem bepaalt de toekenning van de overige 155 zetels (lijstzetels) op basis van evenredige vertegenwoordiging. Hiertoe is Italië opgedeeld in 27 kiesregio's van verschillende grootte. De tweede stem wordt uitgebracht op een lijst die door een politieke partij is ingediend in de kiesregio waarin de kiezer woonachtig is.

De verdeling van de districtszetels is betrekkelijk eenvoudig. Zo'n zetel wordt toegewezen aan die kandidaat die een relatieve meerderheid van de uitgebrachte stemmen heeft verworven. De kandidaten dienen zich overigens voorafgaand aan de verkiezingen aan een van de in de betreffende kiesregio ingediende lijsten te liëren.

De lijstzetels worden op nationaal niveau verdeeld over de deelnemende politieke partijen. Hiertoe worden de stemmen die een partij in de verschillende kiesregio's heeft verworven bij elkaar opgeteld. Vervolgens worden de zetels op basis van evenredigheid over de politieke partijen verdeeld. De evenredigheid wordt overigens enigszins gecorrigeerd. Van het totale aantal behaalde stemmen in de verschillende districten kan namelijk een aantal stemmen worden afgetrokken. Dit is het geval wanneer een politieke partij één of meer zetels heeft verworven op grond van het districtenstelsel. Wanneer een kandidaat op basis van de eerste stem een districtszetel toegewezen gekregen heeft, wordt het aantal stemmen (plus één) dat is behaald door degene die in het betreffende district 'tweede is geworden'⁴⁴ afgetrokken van het aantal stemmen dat is behaald door de lijsten van de politieke partij, waaraan de kandidaat gelieerd is, die in het betreffende district verkozen is. Hoe groter de overmacht waarmee een kandidaat een district wint, hoe kleiner dus de aftrek van zetels ten aanzien van de partij waaraan hij zich verbonden heeft. De aftrek is echter minstens 25% van het aantal stemmen dat in het betreffende district is uitgebracht.

Om aanspraak te kunnen maken op een lijstzetel dient een partij de kiesdrempel van 4% van de uitgebrachte stemmen te hebben overschreden. Wanneer de zetelaantallen aldus op nationaal niveau zijn berekend, worden de lijstzetels toegewezen aan de lijsten in de verschillende kiesregio's. Daarbij is het aantal uitgebrachte stemmen op een partij in een regio (gerelateerd aan de grootte van die regio) bepalend. De toewijzing van de lijstzetels

44 Dat wil zeggen: het aantal stemmen dat is uitgebracht op degene die in het betreffende district op de winnaar van dat district na de meeste stemmen heeft verworven.

aan de individuele kandidaten, ten slotte, vindt plaats aan de hand van de volgorde van de ingediende lijsten. Indien de lijsten uitgeput raken, worden de zetels toegekend aan de kandidaten van deze partij die er niet in zijn geslaagd een enkelvoudig kiesdistrict te 'winnen'.

7.2 Ondersteuning

7.2.1 Grondslag

Italië kent een grondwettelijke grondslag voor de schadeloosstellingen van parlementariërs. Art. 69 van de Costituzione (grondwet) geeft aan dat de leden van het parlement een bij de wet vastgestelde schadeloosstelling ontvangen.

“Art. 69

I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.”

Deze wet is de Wet van 31 oktober 1965⁴⁵. In het kader van dit onderzoek zijn de eerste twee artikelen van deze wet van belang. Art. 1 bepaalt dat aan de leden van het parlement een maandelijks schadeloosstelling toekomt, evenals een vergoeding voor ondersteunende en volksvertegenwoordigende kosten. Art. 2 geeft regels over het aan de parlementariërs uit te keren daggeld ter compensatie van de kosten voor het verblijf in Rome. Het bepalen van de hoogte van de bedragen die aan de genoemde uitkeringen zijn gekoppeld is gedelegeerd aan het “Ufficia del Presidenza” (letterlijk: het Bureau van het Voorzitterschap) van de betreffende kamer van het parlement. Dit Bureau kan worden gezien als het presidium van de kamers. Het bestaat uit de voorzitter van de betreffende kamer en een aantal kamerleden van verschillende politieke signatuur.

7.2.2 Vormen van ondersteuning

Het zogeheten “Trattamento Economico” van de leden van de Kamer van Afgevaardigden bestaat uit:

1. het salaris (“indennità”). De Wet van 31 oktober 1965 bepaalt dat de hoogte hiervan wordt vastgesteld door het genoemde Bureau. Het salarisniveau mag dat van een Afdelingsvoorzitter van het Italiaanse Hof van Cassatie niet overstijgen;
2. het daggeld (“diaria”). Voor de kosten van het verblijf in Rome ontvangen Kamerleden een maandelijks forfait onder de noemer ‘daggeld’. De manier waarop dit daggeld wordt uitgegeven en aan welke vormen van overnachting in Rome is niet verder gespecificeerd. De hoogte van het daggeld wordt verminderd wanneer een Kamerlid afwezig is bij een vergadering waarin stemmingen plaatsvinden. Voor iedere

⁴⁵ Voluit de Legge 31 ottobre 1965, n. 1261, Determinazione dell’indennità spettante ai membri del Parlamento.

- keer dat een kamerlid bij een dergelijke vergadering afwezig is, wordt het daggeld met een vast bedrag verminderd;
3. de vergoeding van reiskosten (“Spese di trasporto e spese di viaggio”). De reiskostenvergoeding bestaat uit het vrije gebruik (binnen Italië) van wegen (tolvrij), het spoor en zee- en luchtverbindingen. Daarnaast kunnen kamerleden hun daadwerkelijk gemaakte kosten voor reizen tussen hun woonplaats en het dichtstbijzijnde vliegveld en tussen het vliegveld van Rome en het parlamentsgebouw declareren van een voor elk kamerlid vastgesteld budget. Dit budget onderscheidt twee niveaus: het lagere niveau voor leden die binnen een straal van 100 kilometer van het dichtstbijzijnde vliegveld woonachtig zijn en het hogere die buiten een dergelijke straal wonen. De bovengenoemde vormen van ondersteuning worden ter beschikking gesteld aan de individuele parlementariërs. In tegenstelling tot veel van de andere onderzochte landen, wordt een belangrijk fonds voor de ondersteuning van kamerleden niet aan het kamerlid zelf uitgekeerd, maar aan de fractie waarvan hij deel uitmaakt. Dit fonds is:
 4. het forfait ten behoeve van uitgaven voor de betrekkingen tussen kiezer en gekozen (“Rimborso per spese inerenti al rapporto tra eletto ed elettori”)⁴⁶. Dit forfait wordt maandelijks aan de fracties uitgekeerd om Kamerleden in de gelegenheid te stellen kosten die voortvloeien uit het creëren en onderhouden van betrekkingen met de kiezers. Daaronder vallen onder meer het aantrekken van ondersteunende staf en het dekken van kosten voor werkzaamheden in de kiesdistricten. In voorkomende gevallen betreft dit de vestiging van een bureau in verschillende kiesdistricten. De besteding van dit forfait is overigens nauwelijks aan regels gebonden.

7.3 Ondersteuning die kan worden aangewend ten behoeve van de relatie kiezer-gekozen

Het Italiaanse ondersteuningsregime is tamelijk summier. Niettemin bevat zij een expliciete financiële voorziening waaruit kamerleden worden ondersteund in het onderhouden van betrekkingen met burgers. Deze “Rimborso per spese inerenti al rapporto tra eletto ed elettori” wordt echter niet aan de individuele kamerleden maar aan hun fractie uitgekeerd, die dit forfait beheert. Uit dit forfait kunnen de kosten worden gedekt voor ondersteunend personeel en werkzaamheden in de kiesdistricten (al dan niet vanuit een districts-bureau). Naast dit forfait kan worden gewezen op de individuele reiskostenvergoeding die ook reizen van, naar en binnen kiesdistricten dekt.

⁴⁶ Op dit punt doen zich interessante verschillen voor tussen de beide kamers van het Italiaanse parlement. Ten behoeve van leden van de Senaat wordt een soortgelijk forfait uitgekeerd. Dit forfait gaat echter schuil achter een iets ruimere benaming (Rimborso per spese inerenti i supporti per lo svolgimento del mandato parlamentare (uitkering ten behoeve van uitgaven in verband met de uitoefening van het parlementaire mandaat)). Bovendien wordt 35% van het forfait rechtstreeks aan de Senator uitgekeerd en 65% aan diens fractie (Gruppo parlamentare).

7.3.1 Verschil tussen districtsleden en lijstleden

In Italië is geen onderscheid in ondersteuning aangetroffen tussen districtsleden en lijstleden. Het salaris, het daggeld en de reiskostenvergoedingen zijn in beginsel gelijk. Het forfait ten behoeve van uitgaven voor de betrekkingen tussen kiezer en gekozen wordt uitgekeerd aan de fracties. Per kamerlid ontvangt de fractie een vast bedrag, waarbij evenmin is gedifferentieerd tussen lijstleden en districtsleden.

8 Zweden

Zweden is een eenheidsstaat. Daarnaast kan Zweden worden beschouwd als een monarchie met een parlementair stelsel. Het parlement is de “Riksdag”; een unicameraal parlement met 349 zetels (310 districtszetels en 39 compensatiezetels). De Riksdag zetelt in Stockholm. Het is in Zweden voor leden van de regering toegestaan tegelijkertijd lid te zijn van de Riksdag. De voorzieningen voor regeringsleden zullen echter buiten beschouwing blijven.

8.1 Kiesstelsel

Het Zweedse kiesstelsel is een gemengd stelsel. Maar liefst 310 van de 349 zetels van de Riksdag worden verdeeld in de 29 meervoudige kiesdistricten. De 39 overige zetels, die ‘compensatiezetels’ kunnen worden genoemd, worden aan partijen toegekend op basis van nationale evenredigheid. Een en ander is als volgt in elkaar gestoken.

Zweedse kiezers brengen slechts één stem uit. Deze stem wordt in eerste instantie gebruikt om een evenredige verdeling van de 310 zetels binnen de kiesdistricten te bewerkstelligen. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de gemodificeerde Sainte Laguë methode⁴⁷. Wanneer in alle kiesdistricten een verdeling van de zetels over de lijsten heeft plaatsgevonden, worden de overige 39 zetels verdeeld. Om te bepalen aan welke lijsten deze zetels dienen te worden toegewezen, wordt eerst berekend hoeveel zetels elke partij toegewezen zou krijgen indien alle 349 zetels op nationaal niveau over de lijsten zouden worden verdeeld. Indien een partij binnen de districten een aantal zetels is toegewezen dat kleiner is dan waarop zij aanspraak kan maken op grond van nationale evenredigheid, kan zij uit de 39 nog niet toegewezen zetels worden gecompenseerd. Deze compensatiezetels kunnen niet echt worden beschouwd als ‘landelijke’- of ‘lijst’-zetels. De compensatiezetels worden namelijk eveneens aan kiesdistricten toegewezen.

⁴⁷ Het verschil met de ‘gewone’ Sainte Laguë methode (zoals die bijvoorbeeld in Nieuw-Zeeland wordt gebruikt) is dat de stemtotalen van de verschillende lijsten achtereenvolgens in eerste instantie niet worden gedeeld door 1, maar door 1,4. De daarop volgende quotiënten worden volgens de ‘gewone’ Sainte Laguë methode berekend. Dat wil zeggen dat voor de berekening van de toekenning van eventuele volgende zetels het stemtotaal van een lijst wordt gedeeld door 3, 5, 7, 9 enzovoorts. Zie ook noot 37.

Voor een Zweedse partij echter überhaupt voor een zetel in aanmerking komt, dient zij een kiesdrempel te hebben bereikt. Deze bedraagt 4% van de uitgebrachte stemmen op nationaal niveau of minstens 12% van de uitgebrachte stemmen in een kiesdistrict.

8.2 Ondersteuning

8.2.1 Grondslag

De Zweedse overheidsorganisatie is niet geregeld in één grondwet, maar in een viertal grondwetten. In geen van deze grondwetten is een bepaling over schadeloosstelling opgenomen. Een dergelijke bepaling kan wel worden aangetroffen in de Riksdag-ordning. Deze wet werd tot een grote herziening in 1974 aangemerkt als één van de grondwetten. Sindsdien wordt zij vanwege haar iets minder zware herzieningsprocedure beschouwd als een document waarvan de juridische status zich bevindt tussen die van een grondwet en die van een gewone wet. Artikel 9:6 van deze wet opent de mogelijkheid van ondersteuning van leden van het parlement en delegeert nadere regeling aan de ‘gewone’ wetgever.

8.2.2 Vormen van ondersteuning

Deze wetgever heeft in de “Lag om ekonomiska villkor for riksdagens ledamöter” onderscheid gemaakt tussen het salaris en bepaalde onkostenvergoedingen:

1. het salaris (“arvoden”) is in beginsel voor alle Riksdagleden gelijk. Alleen de voorzitter, de vice-voorzitters en de commissievoorzitters ontvangen een hoger salaris. Van de verschillende individueel verstrekte onkostenvergoedingen, zijn de volgende voor dit onderzoek van belang:
2. de “Kostnadsersättning” (letterlijk: kostenvergoeding). Dit forfait wordt maandelijks uitgekeerd. Het kan worden aangewend voor kosten in verband met representatie, post, tijdschriften, boeken, maar ook voor de kosten voor het bellen met een vanwege de Riksdag verstrekte mobiele telefoon (zie hieronder). Daarnaast kan ook eventuele secretariële ondersteuning uit de “Kostnadsersättning” worden betaald. Indien een lid van de Riksdag (gedeelten van) het forfait niet aanwendt, wordt het beschouwd als salaris met de bijbehorende belastingverplichtingen.
3. reiskostenvergoedingen. Op verschillende wijzen kunnen door Riksdagleden gemaakte reiskosten worden vergoed. Zij kunnen aanspraak maken op restitutie van kosten gemaakt voor het openbaar vervoer, maar ook op een kilometervergoeding voor afstanden die in hun eigen voertuig zijn afgelegd. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze kilometervergoeding hoger is wanneer op het afgelegde traject geen openbaar vervoer mogelijk is.
4. accommodatie in Stockholm. Leden die op een afstand van meer dan 50 kilometer van Stockholm wonen, kunnen kosten voor overnachtingen in Stockholm vergoed krijgen. Deze vergoeding wordt in budgettaire vorm ter beschikking gesteld. De vergoeding vindt dus plaats op basis van reële kosten tegen een vooraf bepaald

maximum. De meeste leden uit de provincies maken overigens gebruik van de overnachtingsfaciliteiten van de Riksdag zelf.

5. overige overnachtingskosten. Voor overige overnachtingskosten (bijvoorbeeld tijdens officiële reizen) kunnen leden van de Riksdag een afzonderlijke vergoeding ontvangen op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten

Niet alle vormen van ondersteuning worden individueel ter beschikking gesteld. In Zweden wordt een algemeen forfait aan de fracties uitgekeerd, waaruit kosten moeten worden gedekt die voor dit onderzoek relevant zijn.

6. Daarbij gaat het om de kosten van het aantrekken van ondersteunend personeel voor de leden van de Riksdag. Dit personeel kan worden belast met administratieve taken en onderzoekstaken. Het uitgangspunt is dat per twee Riksdagleden één personeelslid zou moeten kunnen worden aangesteld.

Een laatste categorie ondersteuning die in het kader van dit onderzoek moet worden vermeld, is de materiële ondersteuning:

7. technische apparatuur wordt door de Riksdag aan haar leden ter beschikking gesteld. Het gaat om apparatuur die noodzakelijk is voor de uitoefening van het parlementaire mandaat, zoals een computer, een laptop, vaste telefonie (abonnement en gesprekskosten), mobiele telefonie (alleen abonnement, de gesprekskosten betalen de leden zelf, eventueel uit hun “Kostnadsersättning”).
8. Een volledig geëquipeerd kantoor in het gebouw van de Riksdag.

8.3 Ondersteuning die kan worden aangewend ten behoeve van de relatie kiezer-gekozene

Vormen van ondersteuning die kunnen worden aangewend ten behoeve van de relatie tussen de kiezer en de gekozene, komen in Zweden niet echt voor. In tegenstelling tot veel van de andere onderzochte landen, staat aan Zweedse parlementariërs geen budget of forfait ter beschikking voor het opzetten en inrichten van een bureau. Dergelijke voorzieningen bestaan in Zweden wel voor politieke partijen als zodanig, maar deze partijondersteuning kan niet worden aangemerkt als ondersteuning voor de versterking van de relatie tussen burgers en de individuele Riksdagleden.

Ook het ondersteunend personeel wordt niet aan de afzonderlijke leden, maar aan de fractie ter beschikking gesteld. Alleen de reiskostenvergoeding en de algemene onkostenvergoeding (“Kostnadsersättning”) kunnen worden beschouwd als kleinere vormen van individuele ondersteuning waaruit kosten kunnen worden gedekt die worden gemaakt ten behoeve van de betrekkingen van de Riksdagleden met burgers.

8.3.1 Verschil tussen verschillende soorten Riksdagleden

Zoals gezegd is in Zweden geen specifieke vergoeding aangetroffen voor kosten in verband met het onderhouden van contacten met het electoraat in de kiesdistricten. Dit houdt in dat hieromtrent ook geen onderscheid kan bestaan tussen de leden die de 310 reguliere districtszetels bezetten en de leden die 39 ‘compensatiezetels’ bezetten. Daarbij moet aangetekend dat als een dergelijke specifieke onkostenvergoeding al zou bestaan,

een dergelijk onderscheid niet voor de hand zou liggen. Immers, ook de compensatiezetels worden uiteindelijk aan verschillende districten toegewezen. Formeel bestaat in de Zweedse verhoudingen dus ook geen onderscheid. De leden die door middel van de landelijke compensatie aan een zetel gekomen zijn, zouden vanuit dat oogpunt evenveel aanspraak kunnen maken op vergoeding van 'districtskosten' als de andere leden. Bovendien wordt een belangrijk gedeelte van de overheidssteuning ten behoeve van parlementariërs toegekend aan de fractie waartoe deze behoort en niet naar de individuele leden. Een onderscheid van overheidswege tussen die leden ligt onder een dergelijke systematiek niet voor de hand.

BIJLAGE 2: SCHEMATISCH OVERZICHT

In het onderstaande overzicht worden de belangrijkste vormen van ondersteuning vergeleken aan de hand van de in hoofdstuk 4 gehanteerde terminologie.

| | Accommodatie | Bureau | Personeel | Reizen |
|----------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Duitsland | Individueel Financieel Algemeen Forfaitair | Individueel Financieel Algemeen Forfaitair | Individueel Financieel Specifiek Budgettair | Individueel Financieel en materieel Specifiek Naar behoefte |
| België | - | Individueel Financieel Algemeen Forfaitair | Individueel Materieel Specifiek Forfaitair | Individueel Financieel en materieel Specifiek Naar behoefte |
| Verenigd Koninkrijk | Individueel Financieel Specifiek Budgettair | Individueel Financieel Algemeen Budgettair | Individueel Financieel Specifiek Budgettair | Individueel Financieel Specifiek Naar behoefte |
| Schotland | Individueel Financieel Specifiek Budgettair | Individueel Financieel Algemeen Budgettair | Individueel Financieel Algemeen Budgettair | Individueel Financieel Specifiek Naar behoefte |
| Wales | Individueel Financieel Specifiek Budgettair | Individueel Financieel Specifiek Budgettair | Individueel Financieel Specifiek Budgettair | Individueel Financieel Specifiek Naar behoefte |
| Nieuw-Zeeland | Individueel Financieel Specifiek Budgettair | Individueel Financieel Algemeen Budgettair | Individueel Materieel Specifiek Forfaitair | Individueel Financieel en materieel Specifiek Naar behoefte |
| Italië | Individueel Financieel Specifiek Forfaitair | - | Collectief Financieel Algemeen Forfaitair | Individueel Financieel en materieel Specifiek Budgettair |
| Zweden | Individueel Financieel Specifiek Budgettair | - | Collectief Financieel Specifiek Forfaitair | Individueel Financieel Specifiek Naar behoefte |

BIJLAGE 3: GERAADPLEEGDE BRONNEN

Algemeen

- Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie, L. Prakke en C.A.J.M. Kortmann (red.), zesde druk, Kluwer – Deventer 2004
- Statuut van de leden, Europees Parlement - Commissie juridische zaken en interne markt, Nr. 5/2001

België

- Grondwet
- Handboek van het Belgisch Staatsrecht, André Alen, Kluwer Rechtswetenschappen België, 1995
- Dotaties, R. Senelle en E. Clement, die keure 1990
- www.dekamer.be
- dhr. Yves Delvaux, eerste directieraad Algemene zaken & Financiën van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

Duitsland

- Grundgesetz
- Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
- www.bundestag.de
- Prof. dr. Götz Frank, hoogleraar Öffentliches Wirtschaftsrecht aan de Universität Oldenburg

Italië

- Costituzione
- Legge 31 ottobre 1965, n. 1261, Determinazione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento
- Trattamento Economico dei Deputati
- Trattamento Economico dei Senatori
- www.camera.it
- www.senato.it

Nieuw-Zeeland

- Civil List Act
- Remuneration Authority Act
- Parliamentary Service Act
- Parliamentary Travel Accommodation, Attendance, and Communication Services Determination 2003
- Parliamentary Salaries and Allowances Amendment Determination 2002
- Parliamentary Salaries and Allowances Amendment Determination 2003

- Parliamentary Salaries and Allowances Amendment Determination 2004
- www.parliament.govt.nz
- Mw. Patricia Gordon, Remuneration Authority
- Mw. Ruth Graham, Research Librarian, Parliamentary Information Service

Schotland

- Scotland Act 1998
- Scottish Parliament Salaries Scheme
- Members' Allowances Scheme
- Members' Allowance – Equipment and Furniture Scheme
- www.scottish.parliament.uk

Verenigd Koninkrijk

- The Green Book – Parliamentary Salaries, Allowances and Pensions
- Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament, twenty third edition, Lexis Nexis UK, 2004
- O. Hood Phillips & Jackson: Constitutional and Administrative Law, eighth edition, London, 2001
- A.W. Bradley, K.D. Ewing, Constitutional and Administrative Law, thirteenth edition 2003
- www.parliament.uk

Wales

- Government of Wales Act 1998
- The National Assembly for Wales (Assembly Members and Officers)(Salaries, Allowances etc.) Determination 2003
- Review Body on Senior Salaries, Report No. 58, National Assembly for Wales Review of Pay and Allowances 2004
- www.wales.gov.uk

Zweden

- Riksdagsordning
- Lag om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter
- www.riksdagen.se

