

HET VRIJE MANDAAT
IN DE
KAMERFRAKTIE

doktoraalskriptie
Vrije Universiteit
maart 1978

Harrie Aardema

INHOUD

HOOFDSTUK	PAGINA
I INLEIDING	3
probleemstelling	3
fraktie en mandaat	5
staatsrecht als norm	6
noten	8
II WETTELIJKE REGELING	9
algemeen	9
huidige regels	9
betekenis der grondwetsartikelen	10
leerboeken verdeeld	11
noten	14
III HET REPRESENTATIEBEGINSEL	15
representatie en representativiteit	15
opkomst der representatiegedachte	15
volkssoevereiniteit	17
noten	18
IV NAAR HET NIEUWE STELSEL	19
verpersoonlijkte eenheid	19
het vrije mandaat	19
koninklijk of parlementair	20
partij- en fraktievorming	21
noten	23
V ONTWIKKELINGEN DEZE EEUW	24
partijen en vrij mandaat	24
evenredige vertegenwoordiging	25
fraktie- en kommissiestelsel	25
partijrepresentativiteit in de jaren '60	26
partijrecht en vrij mandaat	28
noten	30
VI ENKELE MENINGEN	31
algemeen	31
partij- en fraktiediscipline	31
volstrekke onafhankelijkheid	33
onafhankelijk bij fraktiedwang	34
noten	35
VII KONKLUSIE	37
noten	38
SPECIFIKATIE NOTEN/ LITERATUUR	39

HOOFDSTUK I INLEIDING

PROBLEEMSTELLING

Vlak voor de definitieve kapitulatie van Den Uyl in de lange kabinetsformatie van 1977¹ heeft een discussie in de Volkskrant enigszins model gestaan voor het vraagstuk dat ik in deze skriptie wil behandelen.

Het ging om het regeerakkoord tussen PvdA, CDA en D'66 waarmee de drie betrokken frakties - die van de PvdA ~~echter~~ moeizaam - akkoord gingen. De partijraad van de PvdA wees het echter af.

De Volkskrant² verweet de fractie aantasting der partijdemokratie omdat de formatie desondanks werd voortgezet.

In een ingezonden brief verdedigde echter het fractielid Vondeling³ met een beroep op de grondwet de volstrekte onafhankelijkheid van fractie en fractielid ten opzichte van alles en iedereen, ook ten opzichte van partijorganen.

Dit schoot in het verkeerde keelgat bij het lid van de partijraad Reckman⁴, die enkele dagen later in zijn brief onder meer stelde: "Indien het eindoordeel van de partij negatief is, is de partij gerechtigd zijn leden te verbieden aan een afgewezen kabinet deel te nemen. Als dat ook niet zo zou zijn, zou de hele partijdemocratie van weinig waarde zijn, hooguit iets om 'ernstig rekening' mee te houden, maar niet bindend".

Met betrekking tot deze discussie zijn diverse vragen te stellen. Bijvoorbeeld: hoe is nu die relatie van frakties ten opzichte van hun partijen; of zijn er andere machten in het spel; hoe afhankelijk zijn fractieleiden van hun eigen fractie, gezien het zo gebruikelijke fractiestandpunt, oftewel de fraktiediscipline; wat is de plaats van de grondwet in dit geheel.

Wat de eerste vraag betreft, wie parlement en fractie in het staatkundige kader plaatst en de partij ziet als één van de vele maatschappelijke stromingen⁵, kan hier reeds konkluderen dat het landsbelang moet prevaleren

boven het partijbelang.

De moeilijkheid is blijkbaar de tweeslachtigheid van parlement en fraktie: enerzijds het hele volk vertegenwoordigend, anderzijds de diverse partijen.

Wie dan ook betoogt, dat wij als volk in politiek opzicht opgaan in de partijen⁶, komt tot een tegenovergestelde konklusie. Het is dan blijkbaar ónze wil dat de fraktie en ook het fraktielid zich steeds aan het partijstandpunt, dat immers ook het onze is, konformereren. Om in deze problematiek wegwijs te worden, is het nodig om te zien waaruit en waarom die dubbele representatiegedachte eigenlijk is ontstaan. En hoe en met welk doel partijen en frakties zich in ons stelsel ontwikkeld hebben. De nieuwe problemen van deze eeuw hebben de frakties bijvoorbeeld intern doen overgaan tot verre-gaande taakverdelingen en - soms ook extern - allerlei afspraken reeds voor de plenaire vergadering.

De stelling die ik wil proberen te verdedigen, ziet op de noodzaak waarmee zich deze ontwikkelingen uit een oogpunt van parlementaire doelmatigheid hebben voltrokken, in beginsel lós van de partijen. De individuele afgevaardigde moet en kan dat overeen brengen met zijn eigen verantwoordelijkheid. Daartoe heeft hij in zekere zin een dubbel vertrouwen meegekregen: dat van de kiezers en dat van zijn partij. Het is dan ook ongewenst en inkonstitutioneel, om door middel van dwang de vrees, dat dit vertrouwen wordt beschaamd, weg te nemen. Wel is echter een voortdurende democratische controle en de grootst mogelijke openbaarheid van eminent belang.

Op het eerste gezicht belichaamt dit alles de oude strijdvraag tussen het imperatieve en het vrije mandaat: mag de volksvertegenwoordiger uitsluitend naar eigen inzicht en geweten te werk gaan, of is hij geheel of ten dele gebonden aan bijvoorbeeld fraktie, partij, kiezers of vakbeweging.⁷

Deze strijdvraag blijkt evenwel in de verschillende tijden een andere lading te hebben. De invloed van de jongste parlementaire geschiedenis - men spreekt, onder de indruk van de roerige jaren '60, van "ken-

tering", "krisis" en "onmacht" in de politiek⁸ - is onmiskenbaar.

FRAKTIE EN MANDAAT

Er bestaat een onoverzienbare hoeveelheid literatuur met betrekking tot de betekenis, de zin en het onderling verband van de begrippen democratie en representatie. In dit werkstuk⁹ moet met name wat betreft deze begrippen worden volstaan met het onvolledig aangeven van hoofdlijnen en het leggen van enkele aksenten. Onder het verschijnsel 'fraktie' kan volgens Fockema Andreae's Rechtsgeleerd Handwoordenboek worden verstaan een "groep leden van een vertegenwoordigend lichaam, tot eenzelfde politieke partij behorend". Deze feitelijke omschrijving is in zoverre onjuist, dat volgens artikel 11 van het Reglement van Orde der Tweede Kamer een fraktie ook uit één persoon kan bestaan.¹⁰ Ik wil in deze skriptie echter uitgaan van een "gewone" grote fraktie in de Tweede Kamer.

Het begrip 'mandaat' als uitdrukking van een vertegenwoordigingsrelatie komt voor op vele terreinen van het recht en heeft overal een aangepaste betekenis¹¹.

In het privaatrecht gaat het vooral om een bindende lastgeving of volmacht tussen burgers onderling, waarbij de vertegenwoordiger gehouden is de wil van de vertegenwoordigde uit te drukken¹².

Enigszins hieraan verwant lijkt het bestuursrechtelijke mandaat, waarbij sprake is van een overdracht tussen overheidsorganen van beschikkingsbevoegdheid en waarbij door de mandataris "niet op eigen naam of gezag, maar voor de mandans en onder diens verantwoordelijkheid gehandeld" wordt¹³.

Het staatsrechtelijk mandaat heeft met deze vormen van mandaat slechts gemeen dat het een - zij het nogal diskutabele - vorm is van vertegenwoordiging. Het heeft een totaal eigen karakter. Zo gaat het hier om een relatie tussen overheid en burger en is er eigenlijk geen sprake van één vertegenwoordiger en één vertegenwoordigde. Het laatste niet omdat dé wil van het

volk of van de kiezers volgens modern opinieonderzoek niet bestaat. De afgevaardigde wordt dan ook wel orgaan in plaats van vertegenwoordiger genoemd¹⁴. Daarbij heeft hij niet slechts ieders individuele belangen te behartigen. De ideële, algemene taak van de volksvertegenwoordiging - internationaal bijvoorbeeld - stijgt daar bovenuit. Daarom lijkt me Koopmans'¹⁵ omschrijving van het mandaat als "opdracht tot vertolking der ideeën en tot behartiging van de belangen der kiezers" wat beperkt.

Het woord mandaat wordt in de staatsrechtelijke zin niet algemeen aanvaard. Oud¹⁶ bijvoorbeeld kan er alleen een privaatrechtelijke betekenis aan hechten en acht het daarom voor het staatsrecht ongeschikt.

Verder is wel geklaagd dat het woord een overblijfsel is van het uitsluitend imperatieve mandaat uit de tijden der standenvertegenwoordiging¹⁷. Maar die klacht lijkt mede ingegeven door de angst voor verwarring met het privaatrechtelijk mandaat en ziet voorbij aan de langdurige hegemonie van het vrije "mandat représentatif"¹⁸ gedurende de vorige eeuw. Het woord mandaat blijkt in een specifiek staatsrechtelijke betekenis best hanteerbaar.

STAATSRECHT ALS NORM

Het is opvallend dat in politiek wazige situaties de publiciteitsmedia dikwijls een beroep doen op "kenners van het staatsrecht". Dit recht is immers "norm voor het proces van opperste besluitvorming in de statelijke samenleving, treft de daarvoor nodige regelingen, verleent de voornaamste competenties en stelt daaraan bepaalde beperkingen"¹⁹.

Het onderhavige onderwerp hoort dus bij uitstek tot het staatsrecht. Het in iedere moderne staat centrale representatiebeginsel²⁰ roept als vanzelfsprekend competentieproblemen op tussen de afgevaardigden onderling en tussen afgevaardigden en afvaardigers, tussen politieke partijen en kiezers, tussen kiezers en volk. Toch kent het staatsrecht geen duidelijk leerstuk hier-

omtrent. Wiens norm is dan staatsrecht? Want de norm in het staatsrecht hangt niet steeds met de grondwet samen. Het staatsrecht heeft zich in de loop der jaren opgewerkt vanuit een kommentaar op de grondwet tot een systeem van deels geschreven en deels ongeschreven politieke spelregels, tot politiek recht met een theoretisch nog wankelende identiteit. Een recht dat norm is voor ontwikkelingen waaruit het zelf moet worden vastgesteld. In gezaghebbende kring klinken momenteel dan ook verwijten of de laatste jaren niet te veel (onjuiste) staatsrechtelijke regels hebben opgeleverd²¹.

Overigens kan ook op andere terreinen van het recht een geschreven norm door de praktijk worden achterhaald en tot een "dode letter" gedoemd zijn.

De volgende hoofdstukken, te beginnen met een overzicht van de huidige wettelijke regeling, moeten uitwijzen in hoeverre dit in casu het geval is.

NOTEN

1. Andeweg, Dittrich en Van der Tak, Kabinetsformatie 1977.
2. De Volkskrant van 27 oktober 1977.
3. De Volkskrant van 29 oktober 1977.
4. De Volkskrant van 5 november 1977.
5. Bijv. Donner, Handboek, pag. 252-258; vgl. 's Jacob, Representatie en mandaat, pag. 13.
6. Bijv. Leibholz, Partijenstaatliche Demokratie, zie hierna, hoofdstuk VI.
7. Vgl. Müller, Das imperative und freie Mandat, pag. 6.
8. Bijv. Lijphart, Verzuiling, pacificatie en kentering; V.d. Berg/Molleman, Crisis in de Nederlandse politiek; Boukema, Politieke onmacht; etc...
9. Zie hierna, hoofdstuk III.
10. Het Reglement van Orde der Eerste Kamer bevat overigens dezelfde onnauwkeurigheid (art. 11).
11. Bijv. de rechtsvorm waaronder in opdracht van de Volkenbond het bestuur van de buiten-Europese gebiedsdelen van de in 1918 overwonnen staten werd uitgeoefend; deze gebieden staan thans onder het trusteeship der V.N. (Fock.Andr.).
12. Vgl. Bloembergen, Vertegenwoordiging.
13. Donner, Nederlands Bestuursrecht, pag. 115.
14. Hoogerwerf, De geachte afgevaardigde, pag. 7; vgl. ook Oud, Constitutioneel Recht, pag. 429/430; Van der Burg, Overheid en onderdaan, pag. 33.
15. Koopmans, Compendium, pag. 110.
16. Oud, Constitutioneel Recht, pag. 429.
17. Vgl. Nord, Representatiegedachte, pag. 113.
18. Zie hierna, hoofdstuk III.
19. Donner, Handboek 9e dr., pag. 185; hoewel deze omschrijving niet meer in de 10e dr. voorkomt, geeft zij m.i. nog steeds het gangbare beeld omtrent het staatsrecht weer. Alleen de tamelijk recente identiteitskrisis van het staatsrecht komt er niet in tot uiting; vgl. noot 21.
20. Van Eikema Hommes, Rechtssociologie, pag. 57.
21. Donner, Handboek, pag. 155-165; Donner, Nog meer regels?, pag. 3-8; de term "politiek recht" ter uitbreiding van het staatsrecht is voorgesteld door Van Maarseveen, vgl. bijv. De Cultuurstaat, pag. 3.

HOOFDSTUK II WETTELIJKE REGELING

ALGEMEEN

Over politieke partijen, laat staan over frakties, staat niets in de grondwet¹. Die dateert immers van 1815² en de vorming van partijen kreeg pas gestalte tegen het einde van de vorige eeuw.

Geen van de latere wijzigingen in de grondwet had betrekking op de partijen. Ook elders in de wetgeving zijn ze zo goed als ongeregeld gebleven.

Wel heeft de voorlaatste kommissie van advies inzake de grondwet en de kieswet, de kommissie-Van Schaik, voorgesteld om in de grondwet een artikel op te nemen, "waarin wordt bepaald, dat de wet in het belang van een zuivere politieke wilsvorming regels kan stellen omtrent politieke partijen".³

Maar de samenstellers van de Proeve van een nieuwe grondwet en de staatskommissie Cals/Donner deelden dit oordeel niet. Ook een algemene wet, bijvoorbeeld met betrekking tot de openbaarheid en de organisatie en met vooropstelling van de vrijheid van partijvorming⁴, achtte de staatskommissie ongewenst, "omdat elke zodanige wet het risico in zich draagt de vrijheid van politieke partijvorming aan te tasten en de mogelijkheid zou kunnen scheppen dat de rechten van politieke minderheden onvoldoende zijn gewaarborgd"⁵.

Het mogelijke voordeel van een eventuele gereguleerde kandidaatstelling - een "participatieve garantie"⁶ - zou hier niet tegen opwegen. Er wordt wel getwijfeld of deze opvatting, gezien ook de buitenlandse ontwikkelingen, de heersende zal blijven.⁷

HUIDIGE REGELS

We moeten ons nu voornamelijk behelpen met twee stoude grondwetsartikelen, die destijds voor een heel ander doel zijn geschreven.

Art. 88 luidt: "De Staten-Generaal vertegenwoordigen

het gehele Nederlandse volk" en art. 96 bepaalt voor de Tweede Kamer: "De leden stemmen zonder last of ruggespraak met hen die benoemen". Voor de overige vertegenwoordigende lichamen gelden soortgelijke bepalingen als art. 96⁸. Op de twee grondwetsartikelen wordt hieronder nader ingegaan.

Eerst moet echter nog worden gewezen op de kieswet, waar in hoofdstuk W een limitatieve opsomming wordt gegeven van de wijzen waarop het kamerlidmaatschap beëindigd wordt. Hieruit blijkt dat eventuele sancties van een politieke partij tegen een lid van haar eigen kamerfractie niet het ter beschikking stellen van diens zetel kunnen betreffen. Een dergelijk recht van terugroeping of "recall" werd in 1974 wel in het huishoudelijk reglement van de PvdA opgenomen, maar is derhalve staatsrechtelijk nietig.⁹

De reglementen van orde der beide Kamers bevatten, overigens pas sinds de aanvang van het zittingsjaar 1953-1954, regels omtrent de fractie. Maar deze zijn inderdaad meer van ordelijke of ordenende aard dan dat ze het parlementaire functioneren betreffen. Zo bepaalt art. 11 welke leden als één fractie worden beschouwd, dat er van verandering in haar samenstelling mededeling aan de kamervoorzitter moet worden gedaan, etc...¹⁰

BETEKENIS DER GRONDWETSARTIKELEN

Het is onbetwist dat de grondwetsartikelen 88 en 96 geschreven zijn om voorgoed af te rekenen met het konfederaal bestel van de Republiek der Verenigde Nederlanden. Niet meer onderhandelingen tussen de soevereine provincies over wederzijdse belangen, maar een gezamenlijke parlementaire beraadslaging en besluitvorming betreffende de belangen van het geheel. En niet meer de verplichte ruggespraak als de meegekregen lastbrief niet voorzag, want dat maakte besluitvorming praktisch onmogelijk. Sommige provinciale staten vergaderden namelijk slechts ééns per jaar.¹¹

De bepaling van art. 88 komt in dezelfde redactie al in de grondwet van 1814 voor. De staatskommissie Cals/Donner acht ook voor deze tijd nog de ondubbelzinnig strek-

king ervan: het uitdrukken van het vertegenwoordigende en nationale karakter der Staten-Generaal. De Proeve had het woordje 'gehele' als overbodig willen schrappen, maar de staatskommissie zag hierin toch een "nadere karakterisering en taakomschrijving"¹².

Inderdaad mag best geaksentueerd worden dat de bepaling betrekking heeft op het hële Nederlandse volk, hetgeen meer omvat dan alleen de kiezers. Er zit een evenredigheidsaspect aan. Afhankelijkheid van bepaalde groepen is in strijd met de algemene opdracht.¹³

Anders dan Hesseling¹⁴ vind ik dat in beginsel ook gebondenheid aan een bepaald partijprogram hiermee in strijd is. Partijen vertegenwoordigen immers slechts een bepaalde stroming in het volk.¹⁵

Donner¹⁶ wijst erop dat in het artikel naast de fragmentarische eenheidsgedachte het dynamische element centraal staat: vertegenwoordigen is het verrichten van parlementaire handelingen. Art. 88 is de ideële opdracht daartoe.

Evenals art. 88 leek art. 96 lange tijd een wat overbodige blokkering van een toch niet terugkerend verleden. De provincies waren voorgoed opgegaan in de eenheidsstaat. Met de vestiging van het parlementaire stelsel herkreeg de bepaling echter haar aktualiteit. De kiezers en de partijen worden dan beschouwd als "hen die benoemen". Zo ontstaat de kans dat de norm opnieuw wordt aangetast.

De staatskommissie-Cals/Donner wil het verbod van last handhaven, om vast te leggen dat elk bindend mandaat van de afgevaardigde nietig is.

De woorden "of ruggespraak met hen, die benoemen" acht de kommissie echter, in navolging van de Proeve, overbodig; bovendien "zouden deze woorden bij degenen, die met de historische betekenis van het woord 'ruggespraak' onbekend zijn, de onjuiste indruk wekken, dat het voeren van overleg aan de leden van de Staten-Generaal verboden is"¹⁷.

LEERBOEKEN VERDEELD

Wie met betrekking tot de spanning tussen grondwet en

praktijk enkele elementaire leerboeken van het staatsrecht ter hand neemt, ontdekt dat de diverse auteurs onderling nogal verdeeld zijn. Zo neigen Belinfante en Koopmans naar een zekere erkenning van de praktijk ten koste van de norm, terwijl Van Haersolte en Donner het liever op een herkenning houden en de norm wensen te handhaven.

Belinfante¹⁸ noemt art. 96 een "antiquarische bepaling" en spreekt van een "grondwettelijke fictie, die door de recht geworden feiten wordt gelogenstraft".

Allereerst valt hij over het woord "benoemen", kamerleden worden gekozen. Hoewel het woord in de redactie van de staatskommissie niet meer voorkomt, valt op te merken, dat het kiezen wordt voorafgegaan door een kandidaatstelling vanwege de partij en gevolgd door een officiële benoeming. De drie fasen tezamen zou je best de benoemingsprocedure kunnen noemen.

Verder schrijft Belinfante: "Het bestaan van partijen wordt door het artikel genegeerd, en dus ook het bestaan van fracties. De werkelijkheid is immers, dat in veel gevallen de leden van een fractie gelijk stemmen. Dat de fracties ook nog overleg met partij-instanties plegen, is bij belangrijke zaken niet ongewoon." Opvallend is dat art. 88 bij Belinfante in het geheel niet ter sprake komt.

Koopmans¹⁹ konstateert weliswaar dat kamerleden een "recht op voortdurende uitoefening van het mandaat" hebben en erkent dan wel dat de huidige betekenis van art. 96 is "het kamerlid oefent zijn functie in beginsel naar eigen inzicht uit", maar hij zegt ook: "Het is niet in strijd te achten met art. 96 (---) dat partijen hun Kamerleden kunnen verplichten overleg met de partij te plegen en zich in bepaalde kwesties aan het partijstandpunt te conformeren". Deze stelling lijkt mij onjuist. In de eerste plaats wijst het woord 'verplichten' wel degelijk op een last en dus op strijd met art. 96, in de tweede plaats staat de representativiteit van partijen momenteel nogal ter discussie, en in de derde plaats sanktionneert het staatsrecht haar niet. Dit laatste konstateert Koopmans ook: "De meest vergaande sanc-

tie in dit geval is uitstoting uit de partij en niet vervallenverklaring van de zetel". Art. 88 komt bij Koopmans slechts in historisch perspectief aan de orde.

Van Haersolte²⁰, die alleen wil behandelen "wat onder juristen gemeen goed is", en dus pretendeert zich te beperken tot wat als staatsrecht geldt, is over de artikelen 88 en 96 dan ook konsekwent heel kort. Naast hun historische betekenis merkt hij echter van art. 96 op: "Heden ten dage kan men er tevens in lezen, dat de kamerleden het belang van partijen of pressure groups ondergeschikt moeten maken aan het algemeen belang".

Een uitgebreider pleiter voor het vrije mandaat is Donner²¹ in zijn bewerking van het handboek van Van der Pot. Hieraan zal met name in hoofdstuk VI meer aandacht worden besteed.

NOTEN

1. De grondwetten van enkele andere Westeuropese landen bevatten wel bepalingen met betrekking tot politieke partijen. Zie voor West-Duitsland bijv. Boukema, Vragen van partijrecht.
2. Voor de vereniging met België in 1815 kwam niet een wijziging van de grondwet van 1814, maar een geheel nieuwe grondwet tot stand. Vgl. Van Geelen, Geschiedkundige aantekeningen, pag. 13.
3. Eindrapport, pag. 96. Vgl. het pleidooi voor een wettelijke regeling van Boukema, Vragen van partijrecht.
4. Een minderheid in de staatskommissie verdedigde dit standpunt.
5. Eindrapport, pag. 97/98.
6. Eerste rapport, pag. 62; omschrijving van Burkens, Beperking van grondrechten, pag. 172.
7. Burkens, Beperking van grondrechten, pag. 173.
8. Zie Hesseling, Last en ruggespraak, pag. 421.
9. Hesseling, Last en ruggespraak, pag. 429.
10. Pippel, Reglement van Orde.
11. De Monté ver Loren/Spruit, Rechterlijke Organisatie, pag. 203.
12. Eindrapport, pag. 98/99.
13. Hesseling, Last en ruggespraak, pag. 429, noemt art. 88 in dit verband een fictie. Maar art. 88 gaat toch uit van representatie, en niet van direkte democratie?
14. Hesseling, Last en ruggespraak, pag. 430.
15. 's Jacob, Representatie en mandaat, pag. 13.
16. Donner, Handboek, pag. 256.
17. Eindrapport, pag. 134/135.
18. Belinfante, Beginselen, pag. 39.
19. Koopmans, Compendium, pag. 83 en 110.
20. Van Haersolte, Inleiding, pag. 60.
21. Donner, Handboek, pag. 252-258.

REPRESENTATIE EN REPRESENTATIVITEIT

Representatie¹ heeft ogenschijnlijk veel te maken met democratie. Toch valt zelfs te beweren dat deze twee begrippen onverenigbaar zijn.

Demokratie betekent immers letterlijk volksheerschappij, terwijl iedere vorm van representatie noodzakelijkerwijs een reductie van de vele onder het volk levende opvattingen en verlangens impliceert.

Daarom brengt ook het meest volmaakte kiesrecht - zelfs en vooral het algemeen kiesrecht - vervreemding van en teleurstelling in de politiek met zich mee.²

Pas voor wie minder hooggespannen verwachtingen koestert van de democratie is het representatiebeginsel - als noodzakelijk indirekte, maar zo veel mogelijk invloed gevende vorm van democratie - te accepteren.

Van Eikema Hommes³ ziet het "representativiteitsbeginsel" als een typisch konstitutief rechtsbeginsel waarop het staatsrecht in engere zin berust. Het houdt volgens hem in dat "actieve staatsburgers via gekozen afgevaardigden met vrij mandaat in de wetgevende en politieke lichamen van de staat invloed kunnen uitoefenen op de hoofdlijnen van staatspolitiek en wetgeving".

De term "representativiteit" is echter niet enkelzinnig. Van der Burg⁴ heeft er op gewezen dat deze term in feite reeds een zekere positieve waardering voor de representant inhoudt. Het gaat hier evenwel om de loutere konstatering dat vertegenwoordigd wordt. Wat het h^ode betreft is onze representatie in de ogen van velen juist niet representatief⁵.

OPKOMST DER REPRESENTATIEGEDACHTEN

De oude Grieken en Romeinen kwamen nog niet verder dan een, door Jellinek zo genoemde, absorptieve representatie.⁶ Deze representatie is oneigenlijk en symbolistisch. De representant vertegenwoordigt zijn volgelingen niet krachtens verkiezing, maar krachtens een natuurlijk

recht.

Pas in de Middeleeuwen ontstonden met de ontwikkeling der steden de bijna privaatrechtelijke standenvertegenwoordigingen. De representant kwam middels een imperatief mandaat op voor de subjektieve rechten en belangen van zijn eigen stand.

De representatie in de moderne zin is afkomstig uit Engeland⁷. Daar had zich in de Middeleeuwen een sterk centraal gezag weten te vestigen. Aanvankelijk diende de centrale bijeenkomst van rijksgroten (al spoedig "parliamentum" genoemd) als orgaan van rechtspraak en voor onderhandelingen over belastingbetalingen door de steeds rijkere steden. Maar daarna werd het ook tot orgaan van - eerst individuele, toen kollektieve - grieven en kreeg het geleidelijk een soort wetgevend karakter. Via algemene volmachten aan de Koning verdween aldus het imperatief mandaat zeer geleidelijk uit de staatkundige praktijk.

In de 18e eeuw werd in Engeland al de "sovereignty of parliament" verkondigd. Zo deed Burke zijn klassieke uitspraken over parlement en partij:

"Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole, where not local purposes, not local prejudices ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole"⁸.

En: "Party is a body of men united, for promoting by their joint endeavors the national interest, upon some particular principle in which they are all agreed"⁹.

Via Burke en Locke verspreidden op het kontinent schrijvers als Montesquieu de nieuwe denkbeelden, samen te vatten in: machtscheiding, democratie, nationale eenheid en individuele grondrechten.¹⁰

Het leidde tot revolutionaire bewegingen. De nieuwe idealen kwamen aldus in beginsel in de nationale konstituties terecht.

Bij ons gebeurde dat via de Bataafse omwenteling (1795), de strijd tussen federalisten en unitarissen, de Franse overheersing en de kracht van Van Hogendorp - de geestelijke vader van onze grondwet.

VOLKSSOEVEREINITEIT

Vooraf gezien het ideaal der democratie zou men verwachten dat nu de door Rousseau gepropageerde volkssoevereiniteit in de praktijk zou worden gebracht. Volgens deze leer mag de volkswil, de "volonté générale", niet worden gedelegeerd. De enkeling moet in onmiddellijke relatie tot de staat staan, zonder tussenkomst van wie of wat ook. De theorie van Rousseau is dus strijdig met de representatiegedachte.¹¹

Het is in de eerste plaats de abt Sieyès geweest, die in de Franse Assemblée Nationale met succes heeft gestreden voor aanvaarding van een "mandat représentatif" aan de kundigsten in het volk. Gekonstrueerd werd een bevoegdheidsoverdracht van het volk in z'n geheel aan het parlement in z'n geheel¹².

Ook een imperatief mandaat, dat op het oog nog wat van de volkssoevereiniteit had kunnen waarmaken, vond om praktische redenen geen ingang. Spoedig na de revolutie rees de mening dat dan tenminste die kundigsten vrij moesten kunnen beraadslagen.

Sieyès in de Assemblée: "Il est incontestable que les députés sont à l'assemblée nationale, non pas pour y annoncer le vœu déjà formé de leurs commettants directs, mais pour y délibérer et y voter librement d'après leur avis actuel, éclairé de toutes les lumières que l'assemblée peut fournir à chacun"¹³.

Bij ons en in de meeste overige Westerse landen is het imperatief mandaat nadien eveneens geweerd en het "mandat représentatif" zelfs tot het hoogste criterium van staatkundige vrijheid verheven.¹⁴

Gekonkludeerd mag worden dat het representatiebeginsel zich historisch heeft losgemaakt van de direkte democratie. Gelijk het vrije mandaat zich historisch plaatste boven het imperatief mandaat.

NOTEN

1. Zie Nord, Representatiegedachte; Scheuner, Das repräsentative Prinzip.
2. V.d. Burg, Overheid en onderdaan, pag. 24/25; Scheuner, Das repräsentative Prinzip, pag. 361.
3. Van Eikema Hommes, Rechtssociologie, pag. 56/57, zie voor een uiteenzetting betreffende zijn onderscheid tussen konstitutieve en regulatieve, modale en typische rechtsbeginselen: pag. 52-56.
4. V.d. Burg, Overheid en onderdaan, pag. 21 e.v.
5. Vgl. Van Schendelen, Het parlement, pag. 169.
6. Nord, Representatiegedachte, pag. 20.
7. Kluxen, Geistesgeschichtlichen Grundlagen, pag. 99-112; Nord, Representatiegedachte, pag. 51-78.
8. Veel geciteerd, o.a. bij Donner, Handboek, pag. 253.
9. Sabine/Thorson, Political theory, pag. 561; hier wordt verder over Burke opgemerkt: "He argued, unanswerably, that any serious statesman must have ideas about what sound public policy requires and, if he is responsible, he must avow the intention to put his policy into effect and seek the means to do it. He must act with others of like views and allow no private considerations to break his loyalty to them. They must hold together as a unit and refuse alliances of leadership incompatible with the principles on which their party is formed. This was unquestionably an idea of great importance for the understanding and operation of constitutional government".
10. Van Haersolte, Inleiding, pag. 14.
11. Vgl. Nord, Representatiegedachte, 82 e.v.
12. Oud, Constitutioneel recht, pag. 428; Donner, Handboek, pag. 253.
13. Archives parlementaires VIII, pag. 594 e.v., geciteerd bij Nord, Representatiegedachte, pag. 90.
14. Donner, Handboek 9e druk, pag. 293.

VERPERSOONLIJKTE EENHEID¹

Na de restauratie stond het leven hier lange tijd in het teken van de eenwording. Dit werd gesymboliseerd in de figuur van koning Willem I en in een volgzaam, homogeen parlement. De volksinvloed was minimaal, het kiesstelsel elitair². Een sfeer van tevredenheid over wat bereikt was smeedde van de representatie bijna het tegendeel van de volkssoevereïniteit. Men wilde niet anders³.

Pas tegen de jaren '40 gingen de Staten-Generaal zich roeren. Nu overal in Europa daadwerkelijke hervormingen werden geëist, tekenden zich ook in Nederland de eerste parlementaire tegenstellingen af. De konservatieven verloren steeds meer terrein aan vooruitstrevende liberalen. Het resulteerde met name in de belangrijke grondwetsherziening van 1848. Politieke ministeriële verantwoordelijkheid, rechtstreekse Tweede-Kamerverkiezingen en de belangrijkste parlementaire rechten werden vastgelegd.

HET VRIJE MANDAAT

Op papier was een belangrijke stap naar het parlementaire stelsel gezet, maar in de praktijk gaf ook de nieuwe koning Willem II zich niet voetstoots gewonnen. De ministers schenen uiteindelijk nog meer aan hem dan aan het parlement verantwoording schuldig. Zo kon Willem door middel van de bekende aprilbeweging van 1853 het heengaan van het eerste kabinet-Thorbecke bewerkstelligen, zonder dat van een konflikt met de Staten-Generaal sprake was⁴.

Hoewel in het parlement naast konservatieven en liberalen nu ook steeds meer liberalen kwamen, was van een herkenbare presentatie per groepering nog nauwelijks sprake. De eensgezindheid was enerzijds het gevolg van de gezamenlijke machtsstrijd tegen het monarchaal bewind, anderzijds vormden kiezers en gekozenen nog een betrekkelijk gesloten en homogene selectie uit de liberale bourgeoisie⁵.

In deze situatie kon men in ernst menen dat het klassieke ideaal van een parlementaire standpuntbepaling door rede-

lijke gedachtenwisseling mogelijk was. Het ideaal dat ook aan onze grondwet ten grondslag ligt. Bemoeienissen van buiten het parlement werden beschouwd als een inbreuk hierop. In dat verband werden de kiemen van fraktie- en partijvorming met argwaan bekeken en schermde men met het grondwettelijk verbod van last en ruggespraak⁶.

Illustratief voor de hegemonie van het vrije mandaat zijn de meningen van Thorbecke en Buys. Thorbeckes ideaal was een Staten-Generaal, bestaande uit zelfstandige vertrouwensmannen der kiezers. In zijn Aantekening van 1841 acht hij het vanzelfsprekend dat de "afgevaardigde heeft te handelen onafhankelijk van het inzicht der kiezers".⁷

In gelijke zin oordeelde Buys⁸, al achtte hij reeds een bepaalde morele band tussen kiezers en gekozenen niet ontoelaatbaar. Buys waarschuwde wel tegen een te grote afhankelijkheid. Dit sluit aan bij het min of meer oneigenlijke vertegenwoordigingsbegrip⁹, dat hij in het voetspoor van Thorbecke - in diens Aantekening van 1841,¹⁰ toen deze ook nog tegen direkte verkiezingen was - huldigde: "De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche Volk, zooals de voogd den minderjarige, geheel onafhankelijk van de vraag hoe en door wiens tusschenkomst de voogd aan zijn mandaat gekomen is"¹¹. In deze visie kan uiteraard geen sprake zijn van lastgeving door de kiezers.

KONINKLIJK OF PARLEMENTAIR

Algemeen wordt aangenomen dat door de gebeurtenissen van de jaren 1866-1868 de koninklijke wil definitief heeft moeten buigen voor die van de kamermeerderheid¹². Al spoedig na zijn eerste optreden in 1866 ontbond het conservatieve minderheidskabinet Van Zuylen van Nijevelt/Heemskerk Azn. de Kamer, nadat deze in de motie-Keuchenius "de gedragslijn van het Kabinet ten opzichte van de uit-treding vanden Minister van Koloniën, Mr. P. Mijer" had afgekeurd. Een tiental hoogleraren nam het publiekelijk voor de Kamer op, maar de koning richtte zich met een niet gecontrasigneerde regeringsgezinde proklamatie tot het volk. Hoewel de verkiezingen geen wijziging brachten in de politieke verhoudingen, bleven de ministers, zich beroepend op het vertrouwen van de koning, aan.

Een jaar later kwam het dan ook weer tot een uitbarsting. De begroting van buitenlandse zaken werd verworpen, maar de koning weigerde het door de ministers aangeboden ontslag te verlenen. Weer brachten kamerontbinding en verkiezingen geen nieuws, weer bleven de ministers aan. De Kamer hield echter vol. Een motie-Blussé, inhoudende "dat geen landsbelang de jongste ontbinding der Kamer vorderde", was een schot voor de boeg, maar toen voor de tweede maal de begroting van buitenlandse zaken werd verworpen, werd de toestand precair. Moest de Kamer nu weer ontbonden worden? Eindelijk echter aanvaardde de koning het door de ministers aangeboden ontslag¹³.

Uit deze verwickelingen pleegt men onder meer de parlementaire regel af te leiden "dat het voor een kabinet niet voldoende is het vertrouwen der Kroon te bezitten, wanneer dat van de volksvertegenwoordiging ontbreekt"¹⁴.

Velen laten zelfs in 1868 ons parlementaire stelsel beginnen, maar J.H. Prins¹⁵ heeft erop gewezen, dat hiervoor een werkbare geestverwantschap tussen kabinet en kamermeerderheid aanwezig dient te zijn. Doordat de partijvorming nog in de kinderschoenen stond, ontbrak het daaraan nog.

PARTIJ- EN FRAKTIEVORMING

Intussen had deze overwinning op de Kroon wel belangrijke psychologische gevolgen. Donner¹⁶ schrijft: "Kon men onder het monarchaal bewind het parlement nog als 'volksvertegenwoordiging' tegenover de overheid zetten, door het parlementaire stelsel wordt het parlement zelf een deel van de overheid". En: "Als het parlement zelf besluiten moet, is het niet meer voertuig van de klachten en wensen vanuit de samenleving, maar wordt het zelf mikpunt van ontevredenheid. Nu het besluiten moet, verscherpen zich de tegenstellingen en ontstaat meerderheidsvorming".

Dit aspekt is van groot belang. Hierin ligt de eerste oorzaak van het ontstaan der parlementaire frakties en de noodzaak van een werkelijke partijvorming. Het spreekt vanzelf dat bij iedere volgende kiesrechtuitbreiding en naar mate meer katholieken, anti-revolutionairen en socialisten hun intrede in het parlement deden, de betrekkelijke eens-

gezindheid van weleer steeds verder afbrokkelde¹⁷. Er moest jacht gemaakt worden op het groeiend aantal stemmen, de eigen belangen en principes moesten worden verbreid en verdedigd. Nu ontstonden politieke partijen met landelijke organisaties en beginselprogramma's.

Binnen het parlement waren er meerderheden nodig om tot besluitvorming te kunnen komen. Dit noodzaakte enerzijds tot doelmatige organisatie - gelijkdenkenden bij elkaar -, anderzijds had geen der frakties alléén de meerderheid. Er was dus samenwerking nodig. Ondanks de tegenstellingen moesten compromissen worden gesloten.

Er wordt wel betoogd¹⁸ dat dit een belangrijk argument is vóór het vrije mandaat. De afgevaardigde moet flexibel zijn, een last laat geen compromis toe. Dit argument valt echter weg zodra een partij wél de touwtjes in handen heeft, zoals in de kommunistische landen.

Een belangrijke stroomversnelling in het proces van partij- en fractievorming was de grondwetsherziening van 1887.

Het "caoutchouc-artikel" bracht de lang omstreden verruiming van het kiesrecht en de Tweede Kamer zou nu in z'n geheel om de vier jaar worden gekozen.

Evengoed kan men daarom ons parlementaire stelsel in dit jaar - ongeveer een eeuw na Burke! - laten beginnen.

Hier zijn meer argumenten voor¹⁹.

Bijna als vanzelfsprekend staken bij de kabinetsformatie van 1888 de winnende konfessionelen de handen uit de mouwen: regering en kamermeerderheid vonden elkaar.

Vanaf 1887 zou het ook regel zijn dat een kabinet ontslag vroeg indien het bij de verkiezingen zijn meerderheid verloor. In 1909 werd deze regel door de uitzondering bevestigd, toen het kabinet-Th. Heemskerk, ondanks zijn minderheid in de Kamer, aanbleef, maar met een meerderheid uit de verkiezingen tevoorschijn kwam.

NOTEN

1. Omschrijving van J.H. Prins, kollege V.U. 1976.
2. Vgl. Oud, Honderd jaren, pag. 2 e.v.
3. Vgl. Van Raalte, Het Nederlandse parlement, pag. 19, waar tevens Colenbrander geciteerd wordt. Deze merkte t.a.v. deze periode op, dat er nergens geschreven stond, "dat de nieuwe Staten-Generaal een zwijgende Staten-Generaal zouden moeten zijn, maar zij werden het niettemin".
4. Oud, Honderd jaren, pag. 38 e.v., noemt de handelwijze van de koning niet inkonstitutioneel: "Alles is, wat de verhouding tussen koning, ministers en Staten-Generaal betreft, nog in wording en het zal nog heel wat strijd kosten, eer men hier van een definitieve regeling spreken mag."
5. Vis, Parlementaire pretenties, pag. 25-27; Donner, Handboek, pag. 254.
6. Vgl. over de weerstand tegen de partijen: Donner, Handboek, pag. 256; Van Raalte, Het Nederlandse parlement, pag. 19; Müller, Das imperative und freie Mandat, pag. 7 e.v.
7. Thorbecke, Aanteekening, pag. 275.
8. Buys, De Grondwet, pag. 449 e.v.
9. Aldus Nord, Representatiegedachte, pag. 102/103.
10. Thorbecke, Aanteekening, pag. 208 e.v.
11. Buys, De Grondwet, pag. 384.
12. Bijv. 's Jacob, Representatie en mandaat, pag. 3/4.
13. Oud, Honderd jaren, pag. 76-90.
14. Oud, t.a.p. pag. 89.
15. Prins, kollege V.U. 1976.
16. Donner, Handboek, pag. 255.
17. Vis, Parlementaire pretenties, pag. 26.
18. Müller, Das imperative und freie Mandat, pag. 213., zie ook noot 9 pag. 213.
19. Prins, kollege V.U. 1976.

PARTIJEN EN VRIJ MANDAAT

De vestiging van het parlementaire stelsel is bij ons een geleidelijk proces van enkele decennia geweest¹. Het kreeg pas gestalte met het ontstaan van partijen en frakties, een ontwikkeling die al omstreeks de eeuwwisseling naar een monistisch-demokratisch hoogtepunt reikte. Het kabinet werd beschouwd als een kommissie uit het parlement, gehouden om te regeren in overeenstemming met de daarin weerspiegelde volkswil².

Drukke iemand als De Savornin Lohman³ zich nog enigszins in de lijn van Buys uit, Krabbe⁴ manifesteerde zich als een exponent van deze stroming. Hij schreef de gevleugelde woorden dat het verbod van last en ruggespraak een "ijdel en machteloos woord" is, door het gewoonterecht afgeschaft. Maar hoewel de volksvertegenwoordiger gebonden is als zijn kiezers zich inhoudelijk uitspreken, is blijvende ruggespraak volgens Krabbe onmogelijk, aangezien de afgevaardigde vaak over dingen stemt, die de kiezer niet voor ogen kunnen staan.

Niettemin is het onbetwist vrije mandaat uit de jaren van Thorbecke kennelijk wat op de tocht komen te staan. Is dit een gevolg van de ontwikkeling der partijen?

Müller⁵ verdedigt het tegendeel. Partijen en frakties zijn belangrijk omdat ze de vele parlementaire tegenstellingen organiseren. Maar als alle afgevaardigden aldus aan een vastliggend standpunt gebonden zouden zijn, dan was er nog geen besluitvorming mogelijk. Alleen het vrije mandaat maakt volgens Müller de noodzakelijke compromissen mogelijk.

Deze benadering is aantrekkelijk, maar lijkt moeilijk te rijmen met de fraktiediscipline, die Müller om haar doelmatigheid eveneens wil verdedigen⁶. Of men zou moeten denken aan een informeel vooroverleg, waarin frakties onderling reeds dikwijls met elkaars standpunt rekenen en zo tot een fleksibiliteit op ruimere schaal komen. Maar dit argument brengt Müller niet naar voren.

EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING

Ongetwijfeld heeft de invoering van de evenredige vertegenwoordiging bij de grondwetsherziening van 1917 grote invloed gehad op de politieke gang van zaken. Het parlement werd een getrouwere afspiegeling van de verdeeldheid der natie, ook al omdat nu het algemeen kiesrecht werd ingevoerd.

Enerzijds werd de meerderheidsvorming moeilijker, de concurrentie tussen de partijen aangewakkerd. Anderzijds werd de positie der frakties sterker, omdat de nieuwe regeling het toeliet dat pas na de verkiezingen onderhandeld werd over koalitiesvorming. Het eerste kabinet-Ruys was in 1922 het laatste kabinet uit onze parlementaire geschiedenis dat heeft overwogen na de verkiezingsuitslag gewoon aan te blijven.⁷

In samenhang met deze verstevigde posities der frakties kan men zeggen dat de herziening de partijinvloed als het ware legaliseerde. De kiezers stemmen zowel op de kandidaten als op de partijlijsten waarop die kandidaten prijken. Aldus werd bij deze herziening de deur naar het imperatief mandaat opengezet.

Overigens leverden de volgende jaren meer verschijnselen en stromingen op die zich afzetten tegen het elitaire individualisme van de vorige eeuw. Zo groeide even het verlangen naar een korporatieve staat, volgens welke het parlement niet op individualistische, maar op organische basis zou moeten worden samengesteld.⁸

FRAKTIE- EN KOMMISSIESTELSEL

Op grond van de bloei van het partij wezen omstreeks de eeuwwisseling zou het vermoeden kunnen rijzen dat er sedertdien eigenlijk maar weinig veranderd is.

Er was echter nog slechts een begin gemaakt met het revolutionaire proces dat een kleine honderd jaren geleden inzette. Vanaf toen is het aantal Nederlanders meer dan verdrievoudigd, schakelde het politieke systeem over van selectieve vrijheid naar kollektieve welvaart en veranderde de techniek het gehele leven. Ondanks de steeds ruimere onderwijskansen stapelden de maatschappelijke en organisatorische problemen zich op tot een onoverzienbare kompleksiteit.

Verdrievoudigde zich ook ongeveer het aantal ministeriële departementen en werden bij het regeren staatssekretarissen te hulp geroepen.

Intussen moet binnen deze ontwikkeling weer worden onderscheiden⁹. Kenmerkte zich de periode tussen de twee wereldoorlogen als een nogal dualistische, met steeds de protestantse partijen in de vele extraparlamentaire kabinetten (tot 1939 weigerden de konfessionelen met de socialisten in zee te gaan), na 1945 valt een neiging tot sterkere betrokkenheid der partijen waar te nemen. Van een monistische tendens kon echter nauwelijks sprake zijn. De nieuwe maatschappelijke taken (met name internationaal, sociaal-ekonomisch, etc..) bezorgden de regering, dankzij de steun van omvangrijke en deskundige departementen, een voorsprong op de volksvertegenwoordiging. Hier wegen de wetenschappelijke partijbureaus nooit tegen op.¹⁰

Het spreekt vanzelf dat, waar het zwaartepunt van de wetgeving nooit bij het parlement heeft gelegen, de traditionele parlementaire taken (medewetgevend, medebeleidsbepalend, kontrolerend, vertegenwoordigend) door de enorme groei van de overheidsfuncties nauwelijks meer uitvoerbaar zijn¹¹.

Het parlement heeft daarop niet anders kunnen reageren dan per fraktie naar een verregaande taakverdeling over te gaan. Aangezien iedere specialist echter op eigen terrein overbezet is, wordt aldus het oordeel van de specialist veelal het oordeel der fraktie. En grijpen de parlementaire kommissies van specialisten als een nieuwe korporatieve structuur dwars door het fraktiestelsel heen. Het spreekt vanzelf dat hier voor een georganiseerd optreden in de volksvertegenwoordiging nauwelijks gekozen wordt. Men moet wel.

PARTIJREPRESENTATIVITEIT IN DE JAREN '60

Ontevredenheid, twijfels omtrent het stelsel, belangen-groepen en pressiegroepen, advieskommissies, wereld en ontwikkelingshulp, nieuwe partijen, democratisering, inspraak, openheid en openbaarheid. Het zijn wat weinig samenhangende kreten die het volstrekt nieuwe politieke beeld van de jaren '60 enigszins aangeven.¹²

Belangrijk was vooral de door Lijphart gekonstateerde kentering in het zogenaamde pacifikatietijdperk. Aan een halve eeuw politiek, waarin de konflikten nooit tot het uiterste werden opgevoerd "omdat de tegenstander van vandaag morgen weer een belangrijke helper kan zijn", was een einde gekomen. Oude spelregels werden overboord gezet, nieuwe tot staatsrecht verheven¹³.

De publieke betrokkenheid, getuige bijvoorbeeld de verkiezingsopkomsten, nam sterk toe. Enquêtes wezen uit "dat er onder de kiezers weinig bereidheid meer bestaat om hun vertegenwoordigers een grote mate van vrijheid te laten"¹⁴.

De politieke partijen grepen hun kans om in naam van de burger meer invloed op fractie- en regeringsbeleid uit te oefenen. Ten onrechte, want slechts 10 % van de kiezers blijkt lid te zijn van een politieke partij. Men (re)presenteert zich ook via zijn vakbond, zijn media, betogingen of rechtstreeks bij de regering. Ordening van de vermeende politieke wil der kiezers - onderzoeken hebben uitgewezen dat die bovendien nauwelijks op rationele overwegingen berust - kan de partij slechts ten dele worden toegeschreven. Ook omdat binnen de partijen slechts een beperkte groep actieve autoriteiten de partijstandpunten blijkt te formuleren en te presenteren. Voorts maakt het veelal principiële ideologische karakter der partijinvloed de praktische werkbaarheid van het parlement - en via de fractie vervolgens die van de regering - nog moeilijker dan vooral met betrekking tot het parlement nu al het geval is¹⁵.

De pogingen van de politieke partijen om meer greep op het staatkundige gebeuren te krijgen, komt momenteel vooral tot uiting in de gedetailleerde verkiezings- en regeringsprogramma's.

Het laatste vooral, in combinatie met de grotere openbaarheid, heeft de invloed der fracties vergroot, maar tevens de duur der kabinetsformaties onaanvaardbaar lang gemaakt. Drees sr.¹⁶ heeft er op gewezen dat dit verschijnsel pas na zijn tijd - in de jaren '60 derhalve - ontstond. Symptomatisch zijn reeds het akkoord van Wassenaar¹⁷ en het akkoord-Steenkamp.

In dit verband wordt terecht vaak gewezen op de vele niet waar te maken verwachtingen, die bij de kiezer worden gewekt omtrent de mogelijkheden van zijn stem. Verkiezingspro-

gramma's en -leuzen bevatten een overspannen weergave van een onbereikbare werkelijkheid. Al was het maar omdat juist de partij bij de verkiezingen allesbehalve kan overzien hoe de wereld daarna draait en hoe er dan gehandeld moet worden. En zo men dit bestrijdt, dan is de fraktie niet bij machte een en ander te realiseren¹⁸.

De grotere openbaarheid en de drang naar meer invloed, hoe wenselijk op zichzelf ook, hebben de ontevredenheid over en de vervreemding van de politiek bij de bevolking slechts doen toenemen¹⁹. Enerzijds is daar de beperkte marge van het representatiebeginsel zelf - door de genoemde technische problemen zeer nadelig beïnvloed -, anderzijds is er het volle besef van de machteloosheid.

PARTIJRECHT EN VRIJ MANDAAT

Men kan stellen dat de vrijheid van politieke organisatie eigenlijk niets anders is dan een bepaalde verbijzondering van het grondrecht van vrije vereniging en vergadering.²⁰ In die verbijzondering zit dan de omstandigheid dat de vrijheid om orde op eigen zaken te stellen zich niet uitstrekt tot de staatkundige taak van het fraktielid.

Afsplitsingen van afgevaardigden uit partij en fraktie hebben dan ook, mede gelet op het hun eenmaal zowel door volk als partij geschonken vertrouwen, geen invloed op de termijn van het kamerlidmaatschap. Aan deze regeling danken PPR (groep-Aarden, KVP 1968) en DS '70 (groep-Goedhart, PvdA) in eerste instantie hun ontstaan. Recente voorbeelden zijn de kamerleden Huijsen, die al voor zijn benoeming in 1975 uit de CHU getreden was, en Nooteboom, die zich in 1976 gedurende zijn ambtstermijn van D '66 afscheidde. Het loutere voortbestaan van PPR en DS '70 moet al aanleiding zijn dit soort uitzonderingssituaties te respekteren. Het uitoefenen van partijdwang vóór het aflopen van de genoemde termijn is kennelijk in strijd met de verlangens van een flinke groep kiezers²¹.

Het bijzondere karakter van de partij heeft ook betrekking op haar functies: selectie van doelstellingen, communicatie tussen staatsburgers en politieke leiders, participatie van de staatsburgers en integratie van verschillende doelstellingen²². Hiermee vormt zij een maatschappelijke brug

naar het staatkundige kader. Het is echter onjuist om te zeggen dat de enige reële politieke invloed die de kiezer heeft, uitsluitend bij de kandidaatstelling bestaat.²³ Afgezien van de wankеле representatieve basis van de partij is de zin der representatie immers juist dat die reële invloed via de volksvertegenwoordiging tot stand komt. En niet via de partij.

De vergrote invloed der frakties bij de formatie heeft intussen tot nieuwe onzekerheden geleid. Is bij de onderhandelingen omtrent een nieuw kabinet nu steun van de frakties vereist of van de fractieleiden daarin? (de rol van de partij kwam hiervoor, pag. 3, al aan de orde)

Deze vraag stond vorig jaar ter discussie tijdens de formatie van het kabinet-Van Agt. Met de zes - later zeven - "dissidenten" van het CDA zou er wel, doch zonder hen zou er geen parlementaire meerderheid kunnen worden bereikt²⁴. Volgens informateur Van der Grinten, gesteund door Duynstee en later Stellinga, deed dat er niet toe: het akkoord gaan der frakties van CDA en VVD betekende dat een meerderheidskabinet gevormd kon worden. Prakke, Burkens en later Boukema waren het hier niet mee eens.²⁵

Naar mijn mening hebben de laatsten gelijk.

Natuurlijk beslissen de frakties over het onderhandelingsresultaat van hun fractieleider - in casu hun specialist -, maar het voorwerp van hun overwegingen moet juist zijn de vraag of het kabinet straks bij zijn beleid al dan niet op een regelmatige meerderheid kan rekenen.

Als bijvoorbeeld de frakties van CDA en VVD beide met zeer krappe meerderheid tot deelneming aan het kabinet zouden hebben besloten, dan was het volkomen duidelijk dat het kabinet-Van Agt geen enkele bestaansmogelijkheid had. Ondanks het akkoord gaan der frakties. Want zo groot is in Nederland de fractiecohesie nu ook weer niet.²⁶

Het nu gevolgde procédé betekent eigenlijk een ontkenning van het vrije mandaat van iedere afgevaardigde. Het kent juridische konsekwenties toe aan de feitelijke parlementaire ordening die de frakties zijn.

NOTEN

1. In Duitsland was de overgang veel abrupter, aldus Donner, Handboek, pag. 255, en rees de vraag naar legitimatie.
2. Donner, Nog meer regels?, pag. 5. Vgl. het "kabinet van de volkswil" (Cort v.d. Linden, 1913-1918).
3. De Savornin Lohman, Onze Constitutie, pag. 400-402.
4. Krabbe, Moderne Staatsidee, pag. 54 e.v.
5. Müller, Das imperative und freie Mandat, pag. 7-13, vgl. 213.
6. Zie hierna, hoofdstuk VI.
7. Vis, Parlementaire pretenties, pag. 27/28; Prins, kollege V.U. 1976. Uit dit precedent ontstond het staatsrechtelijk gebruik dat het kabinet bij verkiezingen de portefeuilles ter beschikking stelt, ongeacht de verkiezingsuitslag.
8. Zie Nord, Representatiegedachte, pag. 192 e.v.
9. Donner, Nog meer regels?, pag. 5; Prins, kollege V.U. 1976.
10. Van Schendelen, pag. 89: sinds 1972 worden de wetenschappelijke bureaus mede gefinancierd uit de rijksbegroting. Gelukkig wordt bovendien vaak voorgesteld de mogelijkheden, die het kabinet ten dienste staan, ook voor het parlement te openen.
11. Van Maarseveen, Heerschappij ministerraad; Albeda, Macht.
12. Vgl. Van Geelen, Geschiedkundige aantekeningen, pag. 55/56; Cramer, Balans, pag. 306 e.v.
13. Lijphart, Verzuiling; 's Jacob, Representatie, pag. 11; Donner, Nog meer regels?
14. Lijphart, Verzuiling, pag. 15 en 16. Overigens bleek de belangstelling voor politiek onverminderd laag.
15. Anders bijv.: Sternberger, Parteiregierung; De Bruyn, Partijen. Vgl. Hoogerwerf, Geachte afgev., pag. 7, Ter Hoeven, Democratie, pag. 114/115; Van Raalte, Ned. parlement, p. 19.
16. Drees sr., Het Parool 6 oktober 1977.
17. Geertsema, Kabinet en parlement, pag. 14. Dit akkoord maakte de parlementaire besluitvorming bijna overbodig, het regelde zelfs het aantal toegestane "uit-de-boot-vallers".
18. Vgl. Donner, Handboek, pag. 257/258.
19. Vgl. Van Putten, Ontevredenheid over politiek.
20. Van Eikema Hommes, Rechtssociologie, pag. 58; Boukema, Vragen van partijrecht, pag. 18.
21. Anders Hesseling, Last en ruggespraak, pag. 421.
22. Vgl. bijv. Van Putten, Democratie, pag. 50 e.v.
23. Hesseling, Last en ruggespraak, pag. 427.
24. De vraag verloor overigens aan belang naarmate de "dissidenten" werden tot "loyalisten" en "gedogers", niet met binding, maar volgens Aantjes op een CDA-kongres wel met verbondenheid. In eerste instantie was de vraag echter belangrijk, aangezien de PvdA vond dat zij de eerste gegadigde was zodra er minderheidsvarianten aan de orde zouden komen.
25. Duynstee, Telegraaf van 8 december 1977; Stellinga, Beschouwingen; Burkens, De Kabinetsformatie 1977; Boukema, Politieke onmacht.
26. Gezien de lange tijd onduidelijke houding der dissidenten had een konklusie van Van der Grinten, dat géén meerderheidskabinet kon worden gevormd, meer voor de hand gelegen, temeer daar dit evenmin in strijd was met de hem verstrekte opdracht. Vgl. voor de fraktiekohesie in Nederland: Van Schendelen, Parlementaire informatie.

HOOFDSTUK VI ENKELE MENINGEN

ALGEMEEN

In het vorige hoofdstuk bleek dat de fraktiediscipline is ontstaan in beginsel los van de ontwikkeling der partijen. Het verschijnsel biedt echter voor de partijen een gelegenheid om te pogen meer invloed op het politieke gebeuren te krijgen. Mede nu omdat een imperatief partijstelsel zelf met frakties als vaste eenheden moet werken, wordt de fraktiediscipline veelal als voorportaal of uiting van zo'n stelsel gezien. Waarin de partijen dan als lastgevers fungeren. Wel is denkbaar dat bijvoorbeeld bedrijven¹ of bepaalde belangengroepen in een imperatief stelsel de rol van lastgever. Gezien echter de huidige relatie tussen partijen en parlement is deze voorstelling niet erg waarschijnlijk. Dan lijken bepaalde ongewenste invloeden op de partijen eerder mogelijk.

Tussen vrij en imperatief zijn natuurlijk allerlei tussenvormen te bedenken. Bij echt specialistische onderwerpen zal men zich sneller konformereren aan de fractie(specialist) dan bij meer overzichtelijke of politiek geladen onderwerpen.

Niettemin worden in dit hoofdstuk enkele meningen in het licht van de tegenstelling vrij - imperatief geplaatst. De tussenvormen immers zullen in de meeste gevallen een erkenning van de norm van het vrije mandaat betekenen.

PARTIJ- EN FRAKTIEDISCIPLINE

Hiervóór (pag. 12/13) bleek dat Belinfante en Koopmans geneigd zijn de fraktiediscipline boven de individuele stem te laten prevaleren, eigenlijk alleen omdat in de praktijk nu eenmaal fraktiediscipline blijkt te bestaan. In het parlement geschiedt geen redelijke gedachtenwisseling meer met de wederzijdse bereidheid elkaar te overtuigen, kamerleden zijn direkt gebonden aan een eerder tijdens een fractieberaad geformuleerd standpunt en indirekt aan het verkiezingsprogramma van hun partij, aldus ongeveer Vis².

In deze richting denkt ook Boukema³ die het "machtingings-model" (zo omschrijft Hoogerwerf⁴ het vrije mandaat) als een anachronisme ziet. Volgens hem is de betekenis van art. 96 nog slechts "dat een bindend mandaat in die zin nietig is dat het resultaat van een in de Kamer(s) gehouden stemming niet kan worden aangevochten op grond van het feit dat een kamerlid zich daarbij aan de partijdiscipline heeft onttrokken".

Ook Van Raalte⁵ vindt dat op grond van de hedendaagse praktijk de zelfstandigheid der kamerleden met "meer dan een korreltje zout" moet worden genomen. Hij wijst op het gebruik dat alle kamerfrakties in zekere zin rekening en verantwoording afleggen op partijkongressen of -vergaderingen. Maar Van Raalte vindt ook dat de afgevaardigden in konkrete kwesties naar eigen oordeel en inzicht zelfstandig moeten kunnen handelen.

Een dergelijke tussenvorm aksepteert, in zijn latere jaren, Leibholz⁶ niet. Volgens hem sluiten representatie en lastgeving elkaar uit. Daarom vervangt hij min of meer het volk door de partijen, die niet aan enige last zijn gebonden en hun fraktieleiden op hun beurt dus wel weer kunnen binden. Leibholz acht de representatieve parlementaire democratie in de Westerse wereld vervangen door een "modern democratischen Parteienstaat", waarin imperatief mandaat zinvol en gerechtvaardigd is, evenals fraktiedwang.

Hoogerwerf⁷ zet zich terecht af tegen dit "partijmodel", waarin kommissies, frakties of partijvergaderingen de beslissingen van tevoren nemen en het parlement alleen nog maar de ontmoetingsplaats van gebonden partijfunktionarissen is. Volgens hem is dit model eenzijdig, omdat onderzoeken hebben uitgewezen dat een "partijmodel" ook zeer wel met een "machtingingsmodel" kan worden gekombineerd, in plaats van met een "lastgevingsmodel".

Belangrijk lijkt mij ook het feit dat Leibholz het probleem slechts verschuift van volk naar partijen. De fraktie is immers ook als de representatie van een partij te zien. Is die representatie dan wel te rijmen met lastgeving? Toch worden varianten op de opvattingen van Leibholz nog steeds verdedigd. In zijn recente proefschrift (1975) ver-

dedigt Van Schendelen⁸ de opvatting dat het kamerlid slechts een door richtlijnen en akkoorden beperkte bewegingsvrijheid op het eigen specialistische gebied toekomt. Het belang van de parlementaire vergadering als oordeelvormende fase is volgens hem te verwaarlozen. De oordeelvorming wordt al binnen de fraktiekommissies (vergaderingen van specialisten binnen één fraktie) afgerond. Fraktiediscipline acht hij gerechtvaardigd door de noodzaak om op het zogenaamde strategische niveau (machtskonkurrentie met kollegafrakties en andere invloeden) als eenheid op te treden.

VOLSTREKTE ONAFHANKELIJKHEID

Het is opvallend dat stemmen uit de praktijk als die van Oud, Drees, Geertsema en Vondeling⁹ een volstrekte onafhankelijkheid van kamerleden bepleiten. Vondeling bijvoorbeeld hecht groot belang aan de vertegenwoordigingsformule van art. 88 en stelt zelfs dat niet alleen het parlement, maar ook ieder afzonderlijk lid het hele volk vertegenwoordigt¹⁰. "Niemand kan hem opdragen in de volksvertegenwoordiging iets te doen of te laten. De partij niet, de fraktie niet". De afgevaardigde heeft slechts de grondwet als voorschrift, het verkiezingsprogramma van zijn partij als richtlijn en goede raad om naar te luisteren, "maar hijzelf en niemand anders is en blijft verantwoordelijk voor zijn 'voor' of 'tegen'. Genuanceerder is Donner¹¹ in zijn jongste bewerking van het bekende handboek. Beriep hij zich in de vorige druk ter verdediging van het vrije mandaat nog voornamelijk op tekst en strekking van de artikelen 88 en 96, nu voert hij aan dat de partij als maatschappelijk (tegenover de volksvertegenwoordiging als staatkundig) verschijnsel bepaald geen volksmonopolie bezit en dat de representatie niet in de eerste plaats bestemd is voor een afspiegeling van het 'zijn' van het volk, maar bovenal betrekking heeft op het verrichten van handelingen waartoe het volk niet zelf gekwalificeerd is.

Het is duidelijk dat de keuze tussen vrij en imperatief afhankelijk is van de mate waarin men de individuele vrijheid (de norm) aangetast acht door de georganiseerde wer-

kelijkheid (de feiten). Tussen het ene uiterste (Vondeling e.a.) en het andere (Leibholz e.a.) ligt een heel gebied waarin men ergens zijn grens kan leggen (Boukema, Van Raalte e.a.). Maar dat impliceert eigenlijk al een erkenning van de al dan niet uitgeholde norm.

ONAFHANKELIJK BIJ FRAKTIEDWANG

Misschien kan men zeggen dat Müller¹² in zekere zin een integratie beproeft van beide polen. Weliswaar vindt hij dat zelf niet, want op grond van historisch-rechtsvergeleijkend onderzoek verheft hij het vrije mandaat tot een "verhältnismässig stabilen Baustein verschiedener Verfassungen" en met het imperatieve mandaat "lassen sich Entscheidungskompetenzen blockieren, nicht aber organisieren" (vgl. hiervòòr, pag. 22 en 24).

Tegelijk verdedigt Müller echter ook de fraktiediscipline en zelfs de fraktiedwang. Partijen en frakties acht hij namelijk van zeer groot belang. Fraktiediscipline is dan wel "illegitim" en "illegal", maar frakties hanteren nu eenmaal afspraken "um die Gesetzungsarbeit zu planen, Kooperation zu ermöglichen und das Gewicht von Stimmen zu verstärken".

Ter beantwoording van de vraag of dit wel of niet met het vrije mandaat verenigbaar is, heeft het volgens Müller geen zin om een onderscheid te maken tussen fraktiediscipline en fraktiedwang. Afgezien van de moeilijkheid om deze begrippen feitelijk uit elkaar te houden, brengt het onderscheid volgens hem geen oplossing voor het theoretische probleem "ob die Norm von freien Mandat es erlaubt, wenn Abgeordnete sich durch Fraktionsbeschlüsse binden lassen, oder ob sie diese Formen der Kooperation missbilligt, als lex imperfecta aber nur nicht die Kraft hat, der Normverletzung durch rechtliche Sanktionen entgegenzuwirken". Niet op grond van de norm bestaat geen verplichting het fraktiebesluit op te volgen en dus geen fraktiedwang, "die Frage ist aber gerade, ob es genügt, wenn der Fraktionszwang nur insoweit ausgeschlossen ist".

Echter staat niet zozeer ter diskussie een voorstel om de norm een breder geldingsgebied te geven. Dat ook frakties en partijen eronder vallen, wordt toch wel algemeen

aangenomen, al denkt Müller er anders over¹³. Het gaat erom of de norm in dat perspectief kan worden gehandhaafd. De norm staat ter discussie, méér dan het verschijnsel. Müller wil echter twee tegenstrijdigheden met elkaar verzoenen: zowel de schijn van vrijheid ophouden als dwingende afspraken in fraktieverband rechtvaardigen. Voorzover men discipline niet ook als dwangmatig ziet, althans voor zover daar een vrije keuze aan ten grondslag ligt, is er wel degelijk een groot verschil tussen fraktiediscipline en fraktiedwang. Het verschil namelijk tussen wat je er zelf van vindt en wat je gedwongen wordt ervan te vinden. Müller verwerpt het imperatief mandaat, maar aanvaardt hier wel de consequenties ervan.

NOTEN

1. Holterman, Andere staatsopvatting, pag. 62, acht in Nederland de heerschappij aan het bedrijfsleven. Hij verdedigt bovendien het ideaal der direkte democratie.
2. Vis, Parlementaire pretenties, pag. 24.
3. Boukema, Vragen van partijrecht, pag. 15-18.
4. Hoogerwerf, De geachte afgevaardigde.
5. Van Raalte, Het Nederlandse parlement, pag. 19-21. Hij wijst er ook op dat bij de vaststelling van programma's de fractie bij ons een belangrijke stem heeft.
6. Leibholz, Partijenstaatliche Demokratie.
7. Hoogerwerf, De geachte afgevaardigde, pag. 7.
8. Van Schendelen, Parlementaire informatie.
9. Oud, Gemeenterecht, pag. 238 e.v.; Drees, Ned. Parl., pag. 135-137; Geertsema, Kabinet en parlement, pag. 19; Vondeling, Lam of leeuw, pag. 47, 226.
10. Vgl. De Savornin Lohman, Onze Constitutie, pag. 382.
11. Donner, Handboek, pag. 257/258.
12. Müller, Das imperative und freie Mandat, p.10,11,13, 213,223.
13. Müller, pag.10/1, keert zich tegen het Duitse "ruggespraakartikel". Volgens hem treft partijen en kiezers namelijk niet hetzelfde instructieverbod.

HOOFDSTUK VII KONKLUSIE

De konsekwenties van een stelsel van imperatief mandaat voeren zonder twijfel naar een onmogelijk parlementair model. Strikt genomen is er dan geen volksvertegenwoordiging van 150 personen meer nodig. Het is voldoende als van iedere fraktie één geprogrammeerd persoon plaats neemt, wiens stem een bepaalde zwaarte heeft.

Wat dit betreft gelden nog steeds de woorden van Bonger¹, volgens wie het belangrijkste argument tegen het imperatieve mandaat op karaktergebied ligt: "Een persoonlijkheid, iemand die in het leven getoond heeft iets te kunnen, laat zich niet door anderen, die noch in kennis, noch in bekwaamheid zijn meerderen zijn, voorschrijven wat in een situatie doen moet, die hij kent, maar de anderen niet".

Naast de vele bezwaren tegen het enorme gewicht der partijen in een imperatief stelsel (zie hiervòòr, pag. 26-28), zal het ontbreken van de vereiste fleksibiliteit een effectieve besluitvorming in de weg staan. Alle algemene zaken en compromissen zouden aldus reeds in een voorparlementaire fase onder ideologische beïnvloeding en in strikte beslotenheid moeten worden bekonkeld.

Vooraf in die beslotenheid ligt naar mijn mening voor een groot deel de onmogelijkheid van zo'n opzet². De partijstaat is beslist niet modern wat de kommunikatie met kiezers en belanghebbenden betreft en is strijdig met het streven naar grotere openheid en openbaarheid, dat de laatste jaren zo heeft gekenmerkt. Een nieuwe geheime besluitvormende elite zal ongetwijfeld nog grotere weerstanden tegen de politiek oproepen dan nu al het geval is.

Het openbaarheidsstreven moet worden uitgelegd als een blijk van grotere betrokkenheid en eerlijkheid; het dient juist zo veel mogelijk te worden gehonoreerd. Hier ligt een belangrijke voorlichtende en organiserende rol voor de media, die altijd nog neutraler zijn en een breder deel van het volk bestrijken dan de politieke partijen. De noodzakelijke democratische controle, die via de media op het parlementaire gebeuren wordt uitgeoefend, mag niet worden onderschat.

Aan de andere kant is het op grond van de historische ont-

wikkeling begrijpelijk en vanzelfsprekend dat de huidige parlementaire praktijk het beeld van een imperatief stelsel benadert. Maar op grond van diezelfde ontwikkeling hebben de partijen daar slechts zijdelings mee te maken. Een theoretische oplossing moet mijns inziens worden gezocht in de richting waarin Müller gaat, evenwel zonder het terrein van de dwang te betreden. Hier moet een duidelijke grens gesteld worden. Enerzijds omdat de partijen niet gerechtigd zijn die dwang uit te oefenen, anderzijds omdat de volksvertegenwoordiging ook vrijwillig, ter verhoging van de doelmatigheid, tot de huidige in hoge mate georganiseerde opzet is gekomen. Bovendien wordt de norm van het vrije mandaat pas aktueel in een uitzonderings-situatie. Een van de fraktie afwijkend geluid is uitzondering, maar behoort wel mogelijk te blijven. Al was het maar omdat een in hogere partijsferen voorkomende verdeeldheid vaak onder de bevolking terug te vinden zal zijn. En om de belangen van het volk gaat het tenslotte.

De kennelijke noodzaak om in verband met de hedendaagse storm van invloeden en problemen reeds vóór de parlementaire procedure specialisten te doen zoeken naar bepaalde mogelijkheden en standpunten, dient geaksepteerd en zelfs toegejuicht te worden, aangezien dit een zinnige en meer diepgaande behandeling mogelijk maakt.

De eigenlijke diskussie, die als het ware een voorparlementair verlangstuk heeft gekregen, onttaardt minder snel in een ongestructureerde en uitzichtloze chaos. Deze voorselectie is ook het doel der kamer- en fraktiekommissies. Niettemin blijven alle organisatievormen een hulpmiddel bij de plenaire behandeling.

Het is totaal niet nodig de tegenwoordig gebruikelijke gang van zaken met dwang op te luisteren. De leden der fraktie zijn immers dubbel gelegitimeerd. Zij genieten zowel het (misschien wat dubieuze, zie hiervóór, pag. 26-28) vertrouwen der kiezers als dat van de partij die hen kandidaat stelde. Op grond hiervan moeten de afgevaardigden worden geacht de verantwoordelijkheid voor het verrichten van vertegenwoordigende handelingen zelf te kunnen dragen. 's Jacob³ noemt in dit verband het vertrouwen de grondslag van de representatie.

De verantwoordelijkheid van de afgevaardigde heeft ook be-

trekking op de aan de kamervergadering voorafgaande afspraken. De leden zelf hebben te bepalen of het met hun verantwoordelijkheid is overeen te brengen om mee te gaan met het oordeel der specialist of met dat van de meerderheid in de fraktie. En zelf bepalen zij of het straks nodig is konform dit oordeel te stemmen dan wel of zij zich afwijkend zullen opstellen.

Kortom, het vrije mandaat van het fraktielid geldt niet slechts meer de parlementaire vergadering, maar ook het voorafgaande beraad. Zoals de staatskommissie voorstelt: overleg is toelaatbaar, maar last niet.

De konklusie is dat het vrije mandaat van de afgevaardigde terecht grondwettelijk wordt gewaarborgd en niet in strijd is met de huidige parlementaire organisatievormen en gebruiken. Fraktiedwang is ontoelaatbaar; fraktie- (en kommissie)discipline als gevolg van machtsuitoefening van politieke partijen en belangengroepen is verwerpelijk, maar als vrije overweging leidend tot doelmatige besluitvorming in een vroeg stadium is zij nuttig en nodig.

NOTEN

1. Bonger, Problemen der democratie, pag. 99/100.
2. Anders: Sternberger, Parteiregierung, pag. 377 e.v.
3. 's Jacob, Representatie en mandaat, pag. 18. Vgl. echter Albeda, Macht en onmacht, pag. 149: "De combinatie van individuele onzekerheid en het gevoel slachtoffer te zijn van een onbeheersbare situatie is niet geschikt vertrouwen in de bestaande maatschappij te doen groeien".

SPECIFIKATIE NOTEN / LITERATUUR

- W. Albeda, Macht en onmacht van het parlement, in:
Anti-Revolutionaire Staatskunde 1971, pag. 144-159.
- R.B. Andeweg, K.L.L.M. Dittrich en Th. van der Tak, Kabinetsformatie 1977, Leiden 1978.
- A.D. Belinfante, Beginselen van Nederlands Staatsrecht, 7e druk 1976.
- J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Mollema, Crisis in de Nederlandse politiek, 2e druk 1977.
- R.J.B. Bergamin, H.Th.J.F. van Maarseveen en H.F.H. Schonk-Swier, De Cultuurstaat, Deventer 1976.
- A.R. Bloembergen, Vertegenwoordiging, Groningen 1976.
- W.A. Bongers, Problemen der democratie, 2e uitgave 1936, originele reprint 1976.
- P.J. Boukema, Vragen van partijrecht, openbare les V.U. 1968.
- P.J. Boukema, Politieke onmacht, in: AR-Staatskunde 1978, nr. 1,2, pag. 14-18.
- L.P.J. de Bruyn, Partijen en partijstelsels, in: Verkenningen in de politiek I (Hoogerwerf-red), pag. 173-189.
- F.H. van der Burg, Overheid en onderdaan in een representatieve democratie, preadvies V.A.R. 1970.
- M.C. Burkens, Beperking van grondrechten, prft. Leiden 1971.
- M.C. Burkens, De kabinetsformatie 1977, Deel I N.J.B. 1977 pag. 1017-1028, Deel II N.J.B. 1978 pag. 28-35.
- J.Th. Buys, De Grondwet, toelichting en kritiek, 1883.
- Cals/Donner, staatskommissie van advies inzake de grondwet en de kieswet, 1e rapport, 2e rapport, eindrapport.
- N. Cramer, Balans, in: E. van Raalte, Het Nederlandse Parlement, 6e druk 1977, pag. 306-324.
- A.M. Donner, bewerking Handboek van het Nederlandse Staatsrecht (Van der Pot), 9e druk 1972.
- A.M. Donner, bewerking Handboek van het Nederlandse Staatsrecht (Van der Pot), 10e druk 1977.
- A.M. Donner, Nog meer regels?, in: AR-Staatskunde 1978, nr. 1,2, pag. 3-8.
- A.M. Donner, Nederlands Bestuursrecht, Algemeen deel, 4e druk 1974 (uitgave 1973).
- H.J. van Eikema Hommes, Hoofdpijnen der rechtssociologie en de materiële indelingen van publiek- en privaatrecht, Zwolle 1975.
- W. Drees, Het Nederlandse parlement vroeger en nu, 3e dr. 1975.

- Fockema Andreae's Rechtsgeleerd Handwoordenboek, 4e druk 1977.
- A.A.B. van Geelen, Geschiedkundige aantekeningen ten dienste van de studie in het staatsrecht, 4e druk 1973.
- W.J. Geertsema, Kabinet en parlement - spel en spelregels, in; Parlement en politieke besluitvorming in Nederland, 1975
- R.A.V. baron van Haersolte, Inleiding tot het Nederlandse Staatsrecht, 6e druk 1977.
- J. Hesseling, Het grondwettelijk verbond van last en ruggespraak, Ars Aequi 1976, pag. 421-431.
- P.J.A. ter Hoeven, Democratie en democratisering, in: Verkenningen in de politiek I, 3e druk 1976, pag. 105-117.
- Th. Holterman, Andere staatsopvatting, een anarchisties syndroom, Deventer 1975.
- A. Hoogerwerf, De geachte afgevaardigde, openbare les, VU 1968.
- E.H. 's Jacob, Representatie en mandaat in het politiek bestel, rede Groningen 1966.
- K. Kluxen, Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des englischen Parlamentarismus, ⁱⁿ Parlamentarismus, 4e druk 1976, pag. 99-111.
- T. Koopmans, Compendium van het staatsrecht, 2e druk 1976.
- H. Krabbe, De moderne staatsidee, 's Gravenhage 1915.
- G. Leibholz, Repräsentativer Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie, in: Parlamentarismus (Kluxen), 4e druk 1976, pag. 349-360.
- I. Lipschits, Partijbestuur en fractie, in: Acta Politica 1965 I, pag. 154-171.
- A. Lijphart, Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek, 2e druk 1976.
- H.Th.J.F. van Maarseveen, De heerschappij van de ministerraad, rede 1969, Staatsuitgeverij 1973.
- J.Ph. de Monté ver Loren/J.E. Spruit, Hoofddlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de Noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling, 5e dr. 1972.
- Ch. Müller, Das imperative und freie Mandat, Leiden 1966.
- H.R. Nord, Historische ontwikkeling en beteekenis van de representatiegedachte in het Staatsrecht, prft. Leiden 1945.
- P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I 1947.
- P.J. Oud, Handboek voor het Nederlands Gemeenterecht, 1959.
- P.J. Oud, Honderd jaren, 5e druk 1971.
- Het Parool van 6 oktober 1977.

- J.G. Pippel, Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 3e druk 1950 + vervolg.
- J.H. Prins, doktoraalkollege staatsrecht, V.U. 1976.
- J. van Putten, Ontevredenheid over politiek, rede V.U. 1971.
- J. van Putten, Democratie in Nederland, 1e druk 1975.
- J. van Putten, Openbaarheid en publiciteit, in: Verkenningen in de politiek I (Hoogerwerf), 1976, pag. 216-225.
- E. van Raalte, Het Nederlandse Parlement, 6e druk 1977.
- J.H. Sabine/T.L. Thorson, A history of a political theory, 4e druk 1973.
- A.F. de Savornin Lohman, Onze Constitutie, 4e druk 1926.
- M.P.C.M. van Schendelen, Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging, prft. R'dam 1975.
- M.P.C.M. van Schendelen, Het Parlement, in: Verkenningen in de politiek I (Hoogerwerf), 1976, pag. 160-172.
- U. Scheuner, Das repräsentativer Prinzip in der modernen Demokratie, in: Parlamentarismus (Kluxen), 1976, pag. 361-373.
- J.R. Stellinga, Staatsrechtelijke beschouwingen over de kabinetsformatie, T.v.O. 1977 nr. 21 (pag. 471-475) en T.v.O. 1978 nr. 2 (pag. 34-36).
- D. Sternberger, Das angebliche Unrecht der Parteiregierung, in: Parlamentarismus (Kluxen), 1976, pag. 374-390.
- De Telegraaf van 8 december 1977.
- J.R. Thorbecke, Aanteekening op de Grondwet I, 2e dr. 1841.
- De Volkskrant van 27 oktober, 29 oktober en 5 november 1977.
- J.J. Vis, Parlementaire pretenties, praktijken en problemen, in: Parlement en politieke besluitvorming in Nederland (Daalder), 1975.
- A. Vondeling, Tweede Kamer: lam of leeuw?, 2e druk 1976.