

6. Conclusie

Voor mijn scriptie heb ik onderzocht wat de nadelige financiële en praktische gevolgen voor afgesplitste fracties zijn bij fractiesplitsing in de Tweede Kamer, Provinciale Staten en de gemeenteraad en of die gevolgen in overeenstemming zijn met het vrij mandaat van de volksvertegenwoordiger. De conclusie luidt dat gevolgen die significante effecten hebben op het functioneren, alsmede het gehele samenstel van dreigende gevolgen, in strijd zijn met het vrij mandaat. Hierna beschrijf ik hoe ik tot deze conclusie ben gekomen. Allereerst heb ik onderzocht wat de reikwijdte van het vrij mandaat is. In de doctrine is discussie over die reikwijdte. Volgens de grondwetsbepalingen vertegenwoordigen de leden van de Tweede Kamer, Provinciale Staten en de gemeenteraad het gehele volk en stemmen zij zonder last, dat wil zeggen zonder bindende instructie van hun partij, van de kiezer of van derden. Dit lastverbod wordt uitgelegd als negatieve verplichting, in die zin dat de last of instructie niet in rechte kan worden afgedwongen. Aan dat geschreven lastverbod wordt het ongeschreven beginsel van het 'vrij mandaat van de volksvertegenwoordiger' opgehangen. Na bestudering van de parlementaire geschiedenis en jurisprudentie lijkt de meest aannemelijke opvatting dat het vrij mandaat ruimer is dan het lastverbod alleen: het vrij mandaat waarborgt dat gekozen volksvertegenwoordigers zelfstandig, naar eigen inzicht en oordeel, en onafhankelijk van hun partij, van hun achterban en van derden kunnen functioneren, om ervoor te zorgen dat de uiteindelijke besluitvorming in het parlement plaatsvindt en dat de volksvertegenwoordigers daarbij het gehele volk vertegenwoordigen en enkel het algemeen belang leidend laten zijn. Het vrij mandaat is geen negatieve verplichting, maar een positieve waarborg die ervoor zorgt dat individuele volksvertegenwoordigers zelfstandig en onafhankelijk hun standpunten kunnen innemen en hun parlementaire rechten kunnen uitoefenen. De financiële positie en inhoudelijke en praktische ondersteuning van de individuele volksvertegenwoordiger zijn van invloed op de mate waarin hij zijn taken en rechten zelfstandig en onafhankelijk kan uitoefenen. Op centraal en decentraal niveau bestaan regelingen die nadelige gevolgen toekennen aan afgesplitste fracties. Op centraal niveau is betoogd dat deze regelingen het functioneren van de individuele volksvertegenwoordiger niet raken, omdat de ingeperkte rechten en vergoedingen niet aan die volksvertegenwoordiger maar aan de fractie worden toegekend. Om te beoordelen of de nadelige gevolgen voor (afgesplitste) fracties het vrij mandaat van de individuele volksvertegenwoordiger toch kunnen raken, heb ik onderzocht wat de functie en het rechtskarakter van 'de fractie' is. Uit mijn onderzoek blijkt dat fracties geen afzonderlijke juridische entiteit zijn. Fracties zijn informele samenwerkingsverbanden van gelijkgestemde volksvertegenwoordigers, zonder privaat- of publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Er is in dat opzicht dus geen onderscheid tussen 'de fractie' en haar leden. De aan fracties toegekende rechten en vergoedingen komen dus feitelijk toe aan de individuele fractieleden en de nadelige gevolgen voor fracties raken daarmee ook de individuele volksvertegenwoordigers. Als er sprake is van fractiesplitsing, dan wordt de afgesplitste fractie in de Tweede Kamer, alsmede in ruim 40 procent van de Provinciale Staten en 42 gemeenteraden, geconfronteerd met onevenredig nadelige gevolgen. Dat wil zeggen dat de afgesplitste fractie minder rechten heeft dan een 'oorspronkelijke' of ongesplitste fractie van dezelfde omvang. Afgesplitste fracties kunnen op centraal en decentraal niveau worden geconfronteerd met bijvoorbeeld verlaging of intrekking van de te ontvangen fractievergoeding of fractievoorzitterstoelage, vermindering van spreektijd, het vervallen van praktische ondersteuning of mogen geen deel uitmaken van bepaalde

commissies of het fractievoorzittersoverleg. Er zijn natuurlijk verschillende gradaties van onevenredige benadeling denkbaar en op decentraal niveau zijn die verschillende gradaties ook zichtbaar. Voor de beoordeling of een nadelig gevolg in strijd is met het vrij mandaat lijkt het effect van dit gevolg op het functioneren van de individuele volksvertegenwoordiger de best beschikbare inhoudelijke maatstaf. Wanneer bepaalde gevolgen het inhoudelijke functioneren van de volksvertegenwoordiger daadwerkelijk en significant belemmeren, dan doet dat afbreuk aan diens zelfstandige en onafhankelijke positie. Uit mijn enquête onder Staten- en raadsgriffiers blijkt dat meer dan driekwart van de griffiers van mening is dat afgesplitste volksvertegenwoordigers door dergelijke nadelige gevolgen hun functie minder goed kunnen uitoefenen dan hun oorspronkelijke fractiegenoten: zij kunnen hun standpunten minder goed duidelijk maken, hebben minder tijd voor het inhoudelijke werk, kunnen geen secretariaat, beleidsmedewerkers of commissieleden aanstellen en missen soms informatie uit het fractievoorzittersoverleg. Dat alles kan leiden tot een informatieachterstand en het onvoldoende kunnen uitvoeren van de controlerende, volksvertegenwoordigende, kaderstellende en medewetgevende taken van gekozen Kamer-, Staten- of raadsleden. Afgesplitste volksvertegenwoordigers kunnen zo niet volwaardig vorm en inhoud geven aan hun (grond)wettelijke taken en rechten. Dit onvolwaardig functioneren leidt op twee manieren tot strijd met het vrij mandaat. Ten eerste wordt de volksvertegenwoordiger door de dreigende gevolgen bij fractiesplitsing op indirecte wijze gedwongen tot handelen conform de wens van de fractievoorzitter of het partijbestuur. Zo ontstaat een afhankelijkheidsrelatie, die in het licht van de in hoofdstuk 2 besproken parlementaire geschiedenis en jurisprudentie moet worden beschouwd als een onaanvaardbare last. Het lastverbod, als negatieve verplichting, staat eraan in de weg dat een afgesplitste volksvertegenwoordiger kan worden gehouden aan een regeling die dergelijke gevolgen doet intreden. Regelingen die fractiesplitsing beogen te ontmoedigen door het inperken van de rechten en vergoedingen van afgesplitste leden, zijn dus in strijd met het lastverbod, het grondwettelijk vastgelegde deel van het vrij mandaat. Ten tweede is sprake van strijd met het bredere, ongeschreven vrij mandaat van de volksvertegenwoordiger. Eenmaal verkozen moeten volksvertegenwoordigers op gelijke wijze kunnen functioneren. Dit functioneren beperkt zich niet tot het feitelijk kunnen uitoefenen van hun parlementaire rechten en taken; zij moeten aan die rechten en taken ook inhoudelijk volwaardig invulling kunnen geven. Als rechten en vergoedingen van afgesplitste leden onevenredig worden ingeperkt, kunnen zij dusdanig worden belemmerd in de uitoefening van hun functie dat dit afbreuk doet aan hun zelfstandig en onafhankelijk functioneren. Van een dergelijke belemmering is in ieder geval sprake bij een (meer dan symbolische) verlaging van de fractievergoeding, het inperken van spreektijd en het weigeren van lidmaatschap van commissies of toegang tot het fractievoorzittersoverleg. Dergelijke gevolgen doen afbreuk aan de zelfstandige en onafhankelijke positie van de volksvertegenwoordiger. Maatregelen die dergelijke gevolgen doen intreden leiden daarom, ieder afzonderlijk, tot strijd met het vrij mandaat. Mijn onderzoek toont aan dat significante nadelige gevolgen voor afgesplitste fracties in strijd komen met het vrij mandaat van de individuele volksvertegenwoordigers. Het vrij mandaat van de volksvertegenwoordiger is een van de belangrijkste pijlers in ons staatsbestel. Aantasting van het vrij mandaat leidt tot aantasting van de representatieve democratie. Zonder zelfstandig en onafhankelijk functionerende volksvertegenwoordigers komt de feitelijke macht immers in handen van niet-gekozen partijbesturen. In het licht van de volkssoevereiniteit is dit onwenselijk. Daarnaast is het onwenselijk in het licht van het maatschappelijk debat over 'macht en tegenmacht'. Als volksvertegenwoordigers hun grondwettelijke taken en bevoegdheden niet langer volwaardig kunnen uitoefenen, lijdt ook hun controlerende taak hieronder. Het vertegenwoordigend orgaan als geheel is dan minder goed in staat om voldoende tegenmacht te bieden ten opzichte van het openbaar bestuur. Het streven naar efficiëntere besluitvorming lijkt zo het functioneren van ons staatsbestel op fundamentele wijze aan te tasten.