

# Masterscriptie Staats- en Bestuursrecht



Universiteit Utrecht



## Het vrije mandaat: feit of fictie?

*Beperkingen aan fractieafsplittingsen getoetst aan het vrije mandaat van Tweede Kamerleden*

Auteur	A. (Arie) Vonk Noordegraaf LL.B.
Studentnummer	3675386
Begeleider	prof. mr. R. Nehmelman
Datum	22 maart 2017

*Sol Iustitiae Illustra Nos - Zon der Gerechtigheid, verlicht ons*

# Voorwoord

Maartensdijk, 22 maart 2017

Met het afronden van mijn masterscriptie Staats- en Bestuursrecht komt er einde aan mijn studietijd aan de Universiteit Utrecht. Ik heb de afgelopen jaren enorm veel geleerd en ook genoten van de vele juridische vraagstukken die besproken werden. Na het afronden van de bachelor Rechtsgeleerdheid met een scriptie over de vrijheid van onderwijs was de master Staats- en Bestuursrecht een voor de hand liggende keuze. De master sloot goed aan op mijn (politieke) interesses. Hoewel ik zowel het staatsrecht als het bestuursrecht bestudeerde, ligt mijn hart toch echt bij het staatsrecht. Deze scriptie is daar een bewijs van.

Het is mooi om juist in dit voorjaar mijn masterscriptie af te ronden. Het jaar 2017 is in het licht van het onderwerp van deze masterscriptie namelijk een bijzonder jaar. Het is dit jaar precies honderd jaar geleden dat in 1917 het stelsel van evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd. Het jaar 1917 is een keerpunt in de parlementaire geschiedenis van Nederland. Enerzijds is dit het begin van de hedendaagse parlementaire democratie. Anderzijds is de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ook een bedreiging voor het vrije en persoonlijke mandaat van Tweede Kamerleden. De partijmacht wordt groter terwijl individuele Tweede Kamerleden ook in 2017 worden geacht zonder last te stemmen. Er bestaat een spanning tussen de bepalingen in de Grondwet en de constitutionele werkelijkheid. Dit spanningsveld verdient bespreking en verdieping.

Het is niet voor niets dat door het kabinet begin dit jaar een staatscommissie is ingesteld<sup>1</sup> die onderzoek gaat doen naar de werking van het parlementair stelsel. Honderd jaar na invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is het tijd voor evaluatie. In mijn masterscriptie Staats- en Bestuursrecht voor de Universiteit Utrecht probeer ik aan deze evaluatie een kleine bijdrage te leveren. Ik doe dit door een bijdrage te schrijven over een aspect van het persoonlijk mandaat van een Tweede Kamerlid. Een uiterst middel voor Tweede Kamerleden om hun persoonlijk mandaat te beschermen en te ontkomen aan al teveel partijdwang is het in de volksmond veel besproken verschijnsel 'zetelroof'.<sup>2</sup> De discussie daarover is de afgelopen jaren (opnieuw) opgelaaid. Menigeen bestempelt Kamerleden die hun zetel meenemen na een afsplitsing als lastig. Is het vrije mandaat een feit of een fictie?

Graag wil ik mijn scriptiebegeleider Remco Nehmelman heel hartelijk danken voor zijn prettige begeleiding. Ik kijk terug op een leerzame periode waarin ik onderzoek mocht doen naar een klein maar wezenlijk onderdeel van ons staatsrecht. Zonder zijn begeleiding had deze scriptie niet tot stand kunnen komen. Door regelmatig samen te spreken over de diverse spanningsvelden in ons parlementair stelsel, de politieke en constitutionele ontwikkelingen in de breedte, en doordat hij mij steeds scherp hield op de inhoud van mijn scriptie, lukte het mij beter om balans in te brengen in de diverse aspecten van fractieafplitsing en leerde ik ook breder te kijken dan de ideeën die ik aanvankelijk had.

Arie Vonk Noordegraaf

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34430, 4.*

<sup>2</sup> Omdat het woord 'zetelroof' een negatieve connotatie heeft en geen recht doet aan het gegeven dat een zetel staatsrechtelijk gezien toebehoort aan een persoon en niet aan een partij, spreek ik mijn scriptie over 'fractieafplitsing'.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	7
1.1. Inleiding .....	7
1.2. Probleemstelling.....	8
1.3. Afbakening onderzoeksvraag .....	9
1.4. Methode .....	10
1.5. Indeling .....	10
Hoofdstuk 2: Historische ontwikkeling artikel 67 lid 3 Grondwet .....	11
2.1. Inleiding.....	11
2.2. Ontstaan en codificatie gebod van last en ruggespraak.....	11
2.3. Ontstaan verbod van last en ruggespraak .....	12
2.4. De Bataafse Republiek .....	12
2.5. Grondwettelijke voorloper van het verbod van last.....	12
2.6. De eerste Grondwet met het verbod van last .....	13
2.7. Grondwetsherzieningen 1814 en 1815.....	13
2.8. Grondwetsherziening 1848.....	14
2.9. Het partijstelsel als bedreiging voor het verbod van last en ruggespraak .....	14
2.9.1. Het debat tussen Groen en Fruin .....	14
2.9.2. Gevolgen debat Groen en Fruin .....	15
2.9.3. Eerste partijorganisatie .....	16
2.10. Evenredige vertegenwoordiging als bedreiging voor het verbod van last en ruggespraak.....	16
2.11. Naoorlogse ontwikkelingen in het verbod van last .....	17
2.11.1. Grondwetsherziening 1983 .....	18
2.11.2. Parlementaire behandeling .....	18
2.12. Het verbod van last in de jurisprudentie .....	19
2.12.1. Verkiezingsafspraken Beesel .....	19
2.12.2. Verkiezingsafspraken Elsloo .....	20
2.12.3. Arubaanse verkiezingsafspraken .....	20
2.12.4. Stadspartij Leefbaar Haarlem .....	21
2.13. Tussenconclusie .....	21
Hoofdstuk 3: Voorstellen van de werkgroep Fractievorming in relatie tot artikel 67 lid 3 Grondwet .....	22
3.1. Inleiding.....	22

3.2. De werkgroep Fractievorming .....	22
3.2.1. Oprichting en samenstelling werkgroep .....	22
3.2.2. Opdracht en werkwijze werkgroep .....	22
3.3. De positie van de Tweede Kamerleden in de Grondwet en Kieswet .....	23
3.4. De positie van de fractie in Grondwet en andere wetten .....	25
3.5. Erkenning fracties .....	25
3.5.1. Huidige situatie .....	25
3.5.2. Objectieve maatstaf voor erkenning fracties .....	25
3.5.3. Voorstel werkgroep Fractievorming.....	26
3.5.4. Voorstel Presidium .....	26
3.5.5. Nieuwe situatie .....	27
3.5.6. Beoordeling.....	27
3.6. Financiële ondersteuning.....	27
3.6.1. Huidige situatie .....	27
3.6.2. Voorstel.....	30
3.6.3. Voorstel Presidium .....	31
3.6.4. Nieuwe situatie .....	32
3.6.5. Beoordeling.....	33
3.7. Spreektijd .....	35
3.7.1. Huidige situatie .....	35
3.7.2. Voorstel.....	35
3.7.3. Voorstel Presidium .....	35
3.7.4. Nieuwe situatie .....	36
3.7.5. Beoordeling.....	36
3.8. Evaluatie nieuwe situatie per 23 maart 2017 .....	36
3.8.1. A en B Kamerleden .....	36
3.8.2. Fundamentele afweging ontbreekt.....	37
3.8.3. Maatstraf voor afsplitsing.....	37
3.8.4. Ontbinding van de Tweede Kamer als oplossing.....	37
3.8.5. Kiesdrempel .....	38
3.8.6. Artikel 67 lid 3 verdient herwaardering .....	39
3.8.7. Effectiviteit maatregelen .....	40
3.9. Tussenconclusie .....	40
Hoofdstuk 4: Fractiesplitsing in Israël .....	42
4.1. Inleiding.....	42

4.2. Staatsinrichting Israël.....	42
4.3. Belangrijk beginsel kiessysteem.....	43
4.4. Partijsysteem.....	43
4.5. De status van fracties in de Knesset .....	44
4.6. Het mandaat van de parlementariërs.....	44
4.7. Fractiesplitsing in de Knesset.....	45
4.8. Basic Law: The Knesset .....	45
4.9. Artikel 59-61 Knesset regular law .....	46
4.10. Rules of Procedure.....	48
4.11. Beoordeling.....	48
4.12. Tussenconclusie .....	49
Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen .....	50
5.1. Conclusie .....	50
5.2. Aanbevelingen .....	51
Aangehaalde bronnen .....	53
Lijst van aangehaalde literatuur .....	53
Internetbronnen .....	54
Lijst van aangehaalde jurisprudentie .....	55
Lijst van aangehaalde Kamerstukken.....	55
Bijlage 1: Afsplitsingen Tweede Kamerfracties .....	57
Bijlage 2: Afsplitsingen in de Knesset.....	61
Bijlage 3: Overzicht definitieve voorstel .....	71

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1. Inleiding

Het is donderdagavond 13 november 2014 laat op de avond als PvdA-Kamerleden Tunahan Kuzu en Selçuk Öztürk voor een liftschacht in het gebouw van de Tweede Kamer de toegestroomde pers te woord staan. Kamerlid Kuzu legt een verklaring af: “Dit is een dieptepunt in de geschiedenis van de Nederlandse democratie. Gekozen Kamerleden zijn gepoogd monddood te maken door een verklaring te ondertekenen waar zij niet achter konden staan. Dat zullen wij niet accepteren. Dat doen we niet alleen voor onszelf, maar voor de vele mensen in het land die zich op dit thema [integratie; AVN] niet vertegenwoordigd voelen, omdat dit debat de laatste tien jaar is verhard, verruwd en verrechtst”.<sup>3</sup>

Aanleiding is onrust in de PvdA om een onderzoek<sup>4</sup> waarin aangetoond wordt dat onder 300 ondervraagde Turkse jongeren veel steun bestaat voor de jihad. PvdA-minister en vicepremier Lodewijk Asscher wil naar aanleiding van dit onderzoek bepaalde Turkse organisaties volgen.<sup>5</sup> Dit is tegen het zere been van Kuzu en Öztürk. Zij nemen in de krant openlijk afstand van Asscher. In het Kamerdebat diezelfde dag over deze kwestie distantieert integratiewoordvoerder Ahmed Marcouch zich van de uitspraken van zijn collega's.<sup>6</sup> De eenheid in de fractie is ver te zoeken en de spanningen lopen op. In de fractievergadering later die dag zou Öztürk tegen Marcouch hebben gezegd: “Moge Allah je straffen.”<sup>7</sup> Partijvoorzitter Spekman en fractievoorzitter Diederik Samson weten de gelederen niet te sluiten en de bom barst: Kuzu en Öztürk verlaten de fractie.

De volgende dag al maken ze bekend wel aan te blijven als Tweede Kamerlid, ze nemen dus hun eigen zetel mee.<sup>8</sup> Een ruime week later, op 21 november, maakt minister Plasterk bekend dat hij gaat onderzoeken of het mogelijk is om te voorkomen dat Kamerleden die hun fractie verlaten, hun zetel meenemen: “Als iemand niet op eigen kracht een zetel heeft kunnen bemachtigen, is het naar de kiezer de vraag of het wenselijk is of zo iemand blijft zitten.”<sup>9</sup> Verder komt het volgens Plasterk ook het politieke proces niet ten goede en tot slot stelt Plasterk: “Mensen hebben op een partij gestemd en niet op afzonderlijke personen.”<sup>10</sup> Het is het begin van een hernieuwde discussie over het persoonlijk mandaat van Kamerleden.

De minister schrijft enige tijd later in een brief naar de Tweede Kamer dat hij geen actie onderneemt om fractieafsplittingsen tegen te gaan.<sup>11</sup> Plasterk geeft aan de acties van het Presidium<sup>12</sup> af te wachten. Het Presidium komt vervolgens met een notitie<sup>13</sup> en stelt een werkgroep Fractievorming in. Deze werkgroep, onder leiding van Tweede Kamerlid Roelof Bisschop, komt in de zomer van 2016 met een rapport.<sup>14</sup> Op basis van dit rapport komt het Presidium van de Tweede Kamer met een

---

<sup>3</sup> ‘PvdA-Kamerleden uit fractie na kritiek op Asscher’, *NOS*, 13 november 2014, nos.nl.

<sup>4</sup> ‘Turkse jongeren: Syrië-gangers zijn helden’, *NOS*, 11 november 2014, nos.nl.

<sup>5</sup> ‘Turkse jongeren: Syrië-gangers zijn helden’, *NOS*, 11 november 2014, nos.nl.

<sup>6</sup> ‘Marcouch neemt afstand van fractiegenoten’, *NOS*, 12 november 2014, nos.nl.

<sup>7</sup> ‘Samson: ‘Moge Allah je straffen’ was bedreigend’, *Volkscrant*, 15 november 2014, volkskrant.nl.

<sup>8</sup> ‘Kuzu en Öztürk blijven in de Kamer’, *NOS*, 14 november 2014, nos.nl.

<sup>9</sup> ‘Plasterk: maatregelen tegen ‘zetelroof’, *NOS*, 21 november 2014, nos.nl.

<sup>10</sup> ‘Plasterk: maatregelen tegen ‘zetelroof’, *NOS*, 21 november 2014, nos.nl.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34183, 35.

<sup>12</sup> Het Presidium is het dagelijkse bestuur van de Tweede Kamer. Het Presidium bestaat uit de Kamervoorzitter en ondervoorzitters.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 34183, 5.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34444, 7.

voorstel om een aantal regelingen aan te passen.<sup>15</sup> Vervolgens heeft de Tweede Kamer in december 2016 gedebatteerd over het voorstel van het Presidium en het rapport van de werkgroep. De wijzigingsvoorstellen van de werkgroep zijn bijna allemaal overgenomen door de Tweede Kamer. De discussie over fractieafsplittingsen is er niet voor niets. In de periode 2012-2017 zijn er heel wat nieuwe fracties in de Tweede Kamer bijgekomen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012 haalden elf politieke partijen één of meer zetels waardoor hun vertegenwoordigers zitting konden nemen in de Tweede Kamer. Op het moment van ontbinding van deze Kamer op 22 maart 2017 bestaat de Tweede Kamer echter uit 17 fracties. Sinds het moment van de verkiezingen in 2012 zijn er dus maar liefst zes fracties bijgekomen.<sup>16</sup>

Hoewel Kamerleden een persoonlijk mandaat hebben, is zichtbaar dat veel kiezers op de lijsttrekker van een bepaalde partij stemmen. Illustratief zijn de laatste Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017. De VVD behaalde in totaal 2.238.351 van het totaal aantal uitgebrachte stemmen. Van dit aantal ging maar liefst 78,6 %, 1.760.117 stemmen, naar de lijsttrekker, Mark Rutte.<sup>17</sup> De overige 21,4% is dus verdeeld over de overige VVD-Kamerleden.<sup>18</sup>

De publieke opinie is verdeeld en de discussie over ‘zetelroof’ speelt volop.<sup>19</sup> Sommigen spreken over maatregelen tegen zetelroof als een ‘machtsgreep van partijen’.<sup>20</sup> Anderen stellen dat al teveel fractieafsplittingsen niet meer uit te leggen zijn aan de kiezer.<sup>21</sup> Verder is het de vraag of een grote toename van fracties het parlementaire debat ten goede komt. Ook is het de vraag of fractieafsplitting te verantwoorden is richting de kiezers. Kamerleden die zich afsplitsen zouden een onvoldoende persoonlijk mandaat hebben om aan te blijven als Kamerlid. Politieke partijen gebruiken doorgaans grote woorden om fractieafsplittingsen te veroordelen. Het is echter de vraag of dit staatsrechtelijk ook hout snijdt. Kiezers stemmen in Nederland op een bepaalde persoon op de lijst. Verder komen partijen ook niet voor in de Grondwet. De Grondwet bevat zelfs een belangrijke bepaling die het persoonlijk mandaat van volksvertegenwoordigers waarborgt, namelijk artikel 67 lid 3 Grondwet.

## 1.2. *Probleemstelling*

Centraal staat het vrije mandaat van volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer. Artikel 67 lid 3 Grondwet is duidelijk: “de leden [van Eerste en Tweede Kamer; AVN] stemmen zonder last.” Tegelijkertijd geldt dat artikel 54 Grondwet niet spreekt over partijen maar over het verkiezen van personen. De partij speelt in de Grondwet geen rol. De Kieswet kent echter wel bepalingen over politieke groeperingen.<sup>22</sup> Ook andere wetten spreken soms over partijen.<sup>23</sup> Het is de vraag wat de rol van de politieke partij dan precies is als Tweede Kamerleden zich afsplitsen van hun partij. Hoewel er wettelijk niet veel over wordt geregeld, hebben partijen in de constitutionele praktijk veel macht en oefenen ze vaak veel invloed uit op individuele Kamerleden.<sup>24</sup> Partijen maken onmiskenbaar deel uit van de hedendaagse Nederlandse politieke praktijk. Het vrije mandaat van volksvertegenwoordigers staat hierdoor onder druk.

---

<sup>15</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34567, 2.*

<sup>16</sup> Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden/fracties>.

<sup>17</sup> Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012 ging maar liefst 85% van de op de VVD uitgebrachte stemmen naar de lijsttrekker.

<sup>18</sup> Deze getallen zijn ontleend aan de Kiesraad. Zie ook: Kiesraad, *Kerngegevens Tweede Kamerverkiezing 2017*, Den Haag: maart 2017.

<sup>19</sup> Zie onder andere Tim Jansen, ‘Zetelroof van vertrekkende PVV’ers is verlies voor democratie’, *HP/De Tijd*, 23 maart 2014.

<sup>20</sup> Zie bijvoorbeeld de column van Syp Wynia in de Elsevier van 2 juli 2016.

<sup>21</sup> Vergelijk bijvoorbeeld het pleidooi van Jan Terlouw bij *De Wereld Draait Door* op 30 november 2016.

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld hoofdstuk G Kieswet.

<sup>23</sup> Te denken valt bijvoorbeeld aan de Wet financiering politieke partijen.

<sup>24</sup> R. Nehmelman, ‘Regels voor de partij. Het moeizame leerstuk van de regulering van politieke partijen’, in Broeksteeg en Tinnevelt, 2015, p. 35.



Het vrije mandaat raakt aan de verhouding tussen kiezer, Kamerlid en politieke partij. Deze drie spelers in het staatsrecht fungeren niet los van elkaar. Door fractiediscipline en onderlinge verkiezingsafspraken wordt het vrije mandaat uitgehold. Leden van een fractie die afwijkend stemmen worden gezien als dissidenten.<sup>25</sup> Ook het sluiten van regeerakkoorden en de scherpe tweedeling tussen coalitie en oppositie doen het vrije mandaat geen goed. Er is geen duidelijk stelsel van normen aan de hand waarvan vragen over fracties beoordeeld kunnen worden. Fracties hebben hun eigen constitutionele werkelijkheid geschapen. Dat de Grondwet achterloopt bij de constitutionele werkelijkheid wreekt zich bijvoorbeeld bij een onderwerp als fractieafplitsing. De eerdergenoemde werkgroep Fractievorming heeft evenwel voorgesteld enkele wijzigingen aan te brengen in bepalingen over fracties in lagere regelgeving. De vraag is hoe deze wijzigingen zich verhouden tot het vrije mandaat zoals dat vastligt in artikel 67 lid 3 Grondwet.

Mijn onderzoeksvraag is dan ook:

*Hoe verhouden de voorstellen van de werkgroep Fractievorming, zoals grotendeels overgenomen door de Tweede Kamer, zich met het vrije mandaat van artikel 67 lid 3 Grondwet?*

Om deze onderzoeksvraag adequaat te kunnen beantwoorden ga ik eerst in op het ontstaan van artikel 67 lid 3 Grondwet. Ik bespreek daarbij ook twee historische ontwikkelingen van het parlementair stelsel die voor artikel 67 lid 3 Grondwet van belang zijn. Daarnaast bespreek ik ook hedendaagse literatuur en jurisprudentie over artikel 67 lid 3 Grondwet. Vervolgens ga ik in op de voorstellen van de werkgroep Fractievorming. Ik bespreek welke voorstellen worden gedaan en beoordeel deze voorstellen onder andere aan de hand van artikel 67 lid 3 Grondwet. Daarna ga ik in een korte rechtsvergelijking in op de praktijk en regelgeving van fractieafplitsingen in Israël. Ik heb hiervoor gekozen omdat dit land wat parlementair systeem betreft in grote mate vergelijkbaar is met Nederland. Deze rechtsvergelijking dient ter inspiratie voor ons Nederlandse systeem. Tot slot sluit ik af met een conclusie en aanbevelingen.

Om de hierboven beschreven beantwoording van de onderzoeksvraag te bewerkstelligen kom ik tot de volgende drie deelvragen:

1. Hoe heeft het verbod van last in artikel 67 lid 3 Grondwet zich ontwikkeld in de Nederlandse geschiedenis?
2. Wat houden de voorstellen van de werkgroep Fractievorming in en hoe verhouden deze voorstellen zich tot artikel 67 lid 3 Grondwet?
3. Hoe gaat Israël om met fractieafplitsingen en zijn daar lessen uit te trekken voor het Nederlandse systeem?

### **1.3. Afbakening onderzoeksvraag**

Hoewel er ook genoeg onderzoek te doen valt naar fractiesplitsingen in decentrale vertegenwoordigende organen beperk ik mij in dit onderzoek naar de praktijk van fractieafplitsingen op centraal niveau. Ik heb hiervoor gekozen omdat de regels en praktijken rondom fractieafplitsingen in decentrale vertegenwoordigende organen veelomvattend zijn en de beperkte omvang van deze scriptie zich niet leent voor een dergelijke uitgebreide bespreking. Ik ontkom er echter niet geheel aan om ook in te gaan op fractieafplitsingen op decentraal niveau. In het kader van jurisprudentie die ik in hoofdstuk twee bespreek, zal ik kort ingaan op het verbod van last op decentraal niveau.

Verder heb ik er voor gekozen om in dit onderzoek met name de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor het voetlicht te brengen. Dit betekent niet dat fractieafplitsing in de Eerste Kamer der Staten-

---

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld <http://www.dagelijksestandaard.nl/2011/10/cda-top-heeft-buik-vol-van-dissidenten/>.

Generaal niet speelt. De omvang van fractieafsplittingsen is in de Eerste Kamer echter zo beperkt dat het niet voor de hand ligt daar uitgebreid onderzoek naar te doen. Daar komt bij dat het karakter van het debat in de Eerste Kamer over het algemeen minder politiek is en Eerste Kamerleden geen direct mandaat hebben van de kiezer maar een indirect mandaat via de getrapte verkiezingen door de leden van de Provinciale Staten. Ik ontkom er echter niet aan af en toe ook een opmerking te maken over de Eerste Kamer.

Daarnaast beoog ik met deze scriptie slechts een bescheiden bijdrage te leveren aan de discussie rondom fractieafsplittingsen. Vanwege de beperkte omvang van mijn scriptie heb ik me ook moeten beperken in de aspecten die ik rondom fractieafsplitting bespreek. Ik heb er daarom voor gekozen om met name te focussen op de voorstellen van de werkgroep Fractievorming.

#### *1.4. Methode*

De onderzoeksvraag is een evaluerende vraag. Dit houdt in dat de vraag tot doel heeft ergens een oordeel over te vellen. Ik zal dan ook verschillende argumenten gebruiken om uiteindelijk in mijn conclusie tot een oordeel te komen over deze onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag wordt verder uitgewerkt door drie concrete deelvragen. De eerste deelvraag is beschrijvend. De tweede deelvraag is deels beschrijvend en deels evaluerend. De derde deelvraag is een vergelijkende vraag.

Om de onderzoeksvraag en bijbehorende deelvragen te kunnen beantwoorden heb ik met name gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethode. Ik heb daarbij de volgende bronnen gebruikt: wetgeving, parlementaire stukken, literatuur en jurisprudentie. In het kader van hoofdstuk drie heb ik ook enig kwantitatief onderzoek gedaan.

#### *1.5. Indeling*

De scriptie bestaat uit vijf hoofdstukken. Na de inleiding in hoofdstuk één ga ik in hoofdstuk twee in op de historie en ontwikkeling van het verbod van last in artikel 67 lid 3 Grondwet. Daarna bespreek ik hoofdstuk drie van de voorstellen van de werkgroep Fractievorming. Ook beoordeel ik deze voorstellen. In hoofdstuk vier ga ik in op de regels rondom fractieafsplittingsen in Israël. Tot slot besluit ik in hoofdstuk vijf met een conclusie en doe ik een aantal aanbevelingen.

## Hoofdstuk 2: Historische ontwikkeling artikel 67 lid 3 Grondwet

### 2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deelvraag één. Deze luidt als volgt: *hoe heeft het verbod van last in artikel 67 lid 3 Grondwet zich ontwikkeld in de Nederlandse geschiedenis?* Artikel 67 lid 3 van de Grondwet bepaalt kortweg: “De leden stemmen zonder last.” In dit hoofdstuk staat de historische ontwikkeling van artikel 67 lid 3 Grondwet centraal. Daartoe bespreek ik ten eerste in paragraaf 2.2. het ontstaan en de codificatie van het gebod van last en ruggespraak. Dit is nodig om te begrijpen waar het latere verbod van last en ruggespraak (nu het verbod van last) vandaan komt. In paragraaf 2.3. bespreek ik het ontstaan van het verbod van last en ruggespraak. In paragraaf 2.4. schets ik de situatie ten tijde van de Bataafse Republiek die definitief het einde van het oude stelsel van besluitvorming inluidde. Paragraaf 2.5. gaat over de Grondwettelijke voorloper van het huidige verbod van last dat later werd gecodificeerd in de eerste Grondwet van Nederland. Deze eerste Grondwet wordt besproken in paragraaf 2.6. In paragraaf 2.7 bespreek ik de functie van het verbod van last in de Staten-Generaal. Daarna ga ik in paragraaf 2.8. in op de Grondwetsherziening van 1848. In paragraaf 2.9. bespreek ik het ontstaan van partijstelsel als eerste belemmering van het verbod van last. In paragraaf 2.10. bespreek ik het ontstaan van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging als tweede belemmering van het verbod van last. In paragraaf 2.11. ga ik in op enkele na-oorlogse ontwikkelingen van het verbod van last en ruggespraak. In paragraaf 2.12. bespreek ik jurisprudentie met betrekking tot het verbod van last. Ik eindig met een conclusie in paragraaf 2.13.

### 2.2. Ontstaan en codificatie gebod van last en ruggespraak

De voorloper van het *verbod* van last is het *gebod* van last en ruggespraak. Het is moeilijk om het exacte tijdstip vast te stellen van het ontstaan van het gebod van last en ruggespraak op centraal niveau. Oorspronkelijk was dit gebod namelijk niet gecodificeerd maar was het een regel van gewoonterecht.<sup>26</sup> Enig houvast is er echter wel. De gebodsbepaling zal ook in het gewoonterecht waarschijnlijk niet eerder zijn ontstaan dan tijdens een vergadering van een vertegenwoordigend lichaam. In de Middeleeuwen bestond echter heel lang geen besluitvorming op centraal niveau. Dit veranderde toen Philips de Goede de Staten van het Bourgondische Rijk bij elkaar riep. De eerste vergadering van deze Algemene Staten<sup>27</sup> vond plaats op 9 januari 1464 in Brugge.<sup>28</sup> Hiermee is het ontstaansmoment van het gebod van last en ruggespraak op centraal niveau vrij precies vast te stellen.

Later volgde ook codificatie van het gebod van last en ruggespraak. Voorbeelden daarvan zijn twee ordonnanties van de Staten van Holland van 17 maart 1581 en 12 maart 1585. In deze laatste ordonnantie wordt bepaald dat de afgevaardigden een last moeten meebrengen naar de vergaderingen van de Staten voor alle onderwerpen die voor deze vergadering op de agenda staan.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Kleijkers 1993, p. 64.

<sup>27</sup> De Algemene Staten worden gezien als een voorloper van de huidige Staten-Generaal.

<sup>28</sup> Kleijkers 1993, p. 65.

<sup>29</sup> Kleijkers 1993, p. 75.

### ***2.3. Ontstaan verbod van last en ruggespraak***

Tussen 1588 en 1795 vormde een groot gedeelte van wat nu Nederland is, de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Er bestonden verschillende gewesten.<sup>30</sup> Deze gewesten werden bestuurd door de Provinciale Staten. De verschillende Provinciale Staten werden door hun afgevaardigden op centraal niveau vertegenwoordigd in de Staten-Generaal. In die periode kregen de afgevaardigden van de Provinciale Staten die zij vertegenwoordigden op centraal niveau, een last (opdracht)mee. Er was dus sprake van een *gebod* van last en ruggespraak.<sup>31</sup> Als er zaken besloten moesten worden die niet in de last omschreven waren, moesten de vertegenwoordigers eerst ruggespraak houden met degenen die hen benoemd hadden.<sup>32</sup> De besluitvorming in de Republiek liep dan ook niet altijd even voorspoedig. Het stelsel nam veel tijd in beslag en werkte niet efficiënt. Deze negatieve ervaringen, met name in de tweede helft van de 18<sup>e</sup> eeuw, leidden ertoe dat het opnemen van het *verbod* van last en ruggespraak bij de constitutie van de Nederlandse eenheidsstaat een logische keuze was. In de literatuur wordt wel gesteld dat het verbod van last en ruggespraak zo historisch is bepaald dat nooit sprake is geweest van een expliciete keuze om dit verbod op te nemen.<sup>33</sup>

### ***2.4. De Bataafse Republiek***

Een definitief einde aan het stelsel van besluitvorming in de Republiek der Verenigde Nederlanden kwam er door de vestiging van de Bataafse Republiek in 1795. De confederale manier van besluitvorming moest verdwijnen en van soevereine provincies kon dan ook geen sprake meer zijn. Het duurde echter enige tijd voor op centraal niveau een beslissing over de eenwording van de gewesten was genomen. De besluitvorming volgens het model van het gebod van last en ruggespraak was dan ook niet direct van de baan. Toen alle gewesten akkoord gingen met het vervangen van de soevereiniteit van de gewesten, werden door de Staten-Generaal verkiezingen georganiseerd voor haar opvolger: de Nationale Vergadering. Dit orgaan kreeg de opdracht om een Grondwet te maken. Zo lang deze Grondwet er nog niet was, gold het Reglement voor de Nationale Vergadering<sup>34</sup> als constitutie van de Bataafse Republiek.

### ***2.5. Grondwettelijke voorloper van het verbod van last***

Artikel 76 van het Reglement voor de Nationale Vergadering is de historische basis van de huidige artikelen 50 en 67 lid 3 Grondwet. Dit artikel betekende het definitieve einde van het oude stelsel van besluitvorming. Leden van de Nationale Vergadering hadden geen bijzondere banden meer met de gewesten, maar werden gezien als vertegenwoordiger van het hele Bataafse volk. Er kwam in artikel 76 lid 2 een verbod van last en ruggespraak tot stand: “Zij zullen dus geene Provinciale Resolutiën, Instructiën of Revocatiën of wat iets meer van dien aart is, onderworpen zijn, doch bij eene hoofdelyke stemming, zonder eenige ruggespraak, alle de gemeenschappelyke belangen der geheele Republicq regelen en besluiten (...).” Het artikel kwam tot stand na felle discussies. Met name de gewesten Friesland, Groningen en Zeeland probeerden eenheid van de Republiek zoveel mogelijk tegen te houden. Onder druk van Frankrijk verleenden uiteindelijk alle Staten hun goedkeuring aan het Reglement. Tot januari 1798 bleef dit Reglement als voorlopige constitutie van kracht.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Gewesten zijn voorlopers van de huidige provincies die wij kennen.

<sup>31</sup> Kleijkers 1993, p. 63.

<sup>32</sup> Oud 1967, p. 504.

<sup>33</sup> Kleijkers 1993, p. 63.

<sup>34</sup> Dit reglement was een in november 1795 tot stand gekomen compromis tussen het unitarische voorstel van de democraten en het confederale voorstel van de aristocraten.

<sup>35</sup> Kleijkers 1993, p. 101.

## 2.6. De eerste Grondwet met het verbod van last

Na afwijzing in een referendum van een eerste ontwerp van de nieuwe Grondwet en een staatsgreep in januari 1798 werd de Nationale Vergadering omgevormd tot Constituerende Vergadering, die op 17 maart 1798 het ontwerp van de nieuwe Staatsregeling aanvaardde. Op 23 april stemden de burgers via een referendum eveneens in met de Staatsregeling. Dit leidde ertoe dat de Staatsregeling op 1 mei 1798 van kracht werd. Deze constitutie wordt ook wel gezien als de eerste Grondwet van Nederland. De artikelen 30 en 31 van deze Grondwet zijn de voorlopers van de huidige artikelen 50 en 67, derde lid Grondwet. Artikel 30 luidt: “Het Vertegenwoordigend Lichaam is datgene, welk het geheele volk vertegenwoordigt, en, in deszelfs naam, wetten geeft, overeenkomstig het voorschrift der Staatsregeling.” In artikel 31 van de Staatsregeling 1798 werd opgenomen: “Geen Lid van dit Lichaam vertegenwoordigt, immer, eenig afzonderlijk gedeelte des Volks, noch ontvangt eenen bijzonderen Lastbrief.”<sup>36</sup>

Na de inlijving bij Frankrijk in 1810 eindigde de Bataafse Republiek in november 1813 en daarmee werd de onafhankelijkheid van de Staten-Generaal herwonnen op de Fransen. Napoleon was verslagen en prins Willem Frederik van Oranje-Nassau keerde terug in de Nederlanden. De Proclamatie van G.K. Hogendorp luidde als volgt: “Oranje Boven! Holland is vrij. De bondgenoten trekken op Utrecht (...) Alle partijschap heeft opgehouden, Al het geledene is vergeten. En vergeven”.<sup>37</sup> De opmerking over het partijschap van Hogendorp komt voort uit de tegenstellingen tussen Oranjegezinden en patriotten in de laatste helft van de achttiende eeuw. Na de terugkeer van prins Willem Frederik in 1813 wilde de politiek af van de vroegere tegenstellingen die zorgden voor een verzwakking van de nationale eenheid. De Grondwet van 1815 luidde dan ook: De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk”. Van partijschap was in de eerste jaren na 1813 dan ook geen sprake. Fracties die alleen deelbelangen nastreefden stonden in een kwaad daglicht.<sup>38</sup>

## 2.7. Grondwetsherzieningen 1814 en 1815

De geestelijk vader van de nieuwe Grondwet is Gijsbert Karel van Hogendorp (1762-1834).<sup>39</sup> Volgens hem behoorde een onafhankelijke Kamer tot een belangrijk vereiste van vertegenwoordiging. De door hem ingestelde Grondwetscommissie in 1814 was het hiermee eens en artikel 62, eerste lid, van de Grondwet 1814 stelde dan ook: “Alle de leden der Staten Generaal stemmen voor zich zelve en zonder last of ruggespraak met de vergadering, door welke zij benoemd zijn.” In 1815 ontstond discussie binnen de Grondwetscommissie over dit vraagstuk. Aanleiding was de vereniging met België. Buijs stelde dat de Grondwet niet toestaat dat afgevaardigden zich zouden wenden tot hun kiezers voor overleg.<sup>40</sup> In de Grondwetscommissie is echter niet lang over dit onderwerp gesproken. Er werd alleen een verandering doorgevoerd in verband met de instelling van de Eerste Kamer. De Grondwet van 1814 bepaalde namelijk dat de Staten-Generaal uit slechts één kamer bestond.<sup>41</sup> Artikel 80 Grondwet 1815 bepaalde dat de benoeming van de leden van de Eerste Kamer door de Koning plaatsvond en zou gelden voor het leven. Het verbod van last en ruggespraak was dan ook niet van toepassing op de leden van de Eerste Kamer. Er kwam een artikel 83 dat alleen geplaatst werd in het gedeelte van de Grondwet dat over de Eerste Kamer ging: “De leden dezer Kamer stemmen voor zichzelf en zonder last of ruggespraak met de vergadering door welke zij benoemd

---

<sup>36</sup> Het verbod van last en ruggespraak ontbrak in de Staatsregeling van 1801, net als in sommige oude Franse constituties. Dit betekent echter niet dat het verbod niet zou gelden. In de Staatsregelingen van 1805 en 1806 kwam dit verbod weer wel terug.

<sup>37</sup> Broeksteeg & Tinnevelt 2015, p. 12.

<sup>38</sup> Broeksteeg & Tinnevelt 2015, p. 13.

<sup>39</sup> Van der Pot 2006, p. 134, zie bijvoorbeeld nagelaten papieren, waaronder een memorie uit 1795.

<sup>40</sup> Buijs 1883, p. 449.

<sup>41</sup> De verandering is te danken aan Belgische leden van de Grondwetscommissie in 1815 die erop aandrongen om een eigen vertegenwoordiging van de adel te mogen hebben, net als in Engeland het geval was. Iedereen die door geboorte, aan de staat bewezen diensten of door rijkdom tot de belangrijkste mensen van het land behoorde was benoembaar in de Eerste Kamer.

zijn.”<sup>42</sup> Het verbod van last en ruggespraak was hiermee stevig verankerd en leek een baken in zee dat de rust in het besluitvormingsproces had teruggebracht.<sup>43</sup>

## 2.8. Grondwetsherziening 1848

Het jaar 1848 is een belangrijk jaar voor de ontwikkeling van de Grondwet. Het verbod van last en ruggespraak ondergaat echter slechts kleine veranderingen. Door een kleine verandering luidt artikel 82 Grondwet nu: “De leden stemmen, elk volgens eed en geweten, zonder last van of ruggespraak met hen, die hen benoemen.”<sup>44</sup> Verder wordt het artikel via een schakelbepaling ook van toepassing verklaard op de Eerste Kamer.

Een belangrijke verandering is echter wel de invoering van het districtenstelsel. Vanaf 1848 worden de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks gekozen via een meerderheidsstelsel. Nederland was daarbij in meerdere districten verdeeld. Uitgangspunt was dat er op iedere 45.000 inwoners één afgevaardigde zou zijn die zitting nam in de Tweede Kamer. Het land werd daarvoor in 1850 in districten verdeeld, die in de regel twee afgevaardigden kozen. Pas in 1896 kwamen er net zo veel districten als er Kamerleden (100) waren. Een kandidaat die bij de verkiezingen de absolute meerderheid haalde, was gekozen. Zo nodig werd een tweede verkiezingsronde gehouden tussen de twee kandidaten die bij de eerste ronde de meeste stemmen hadden gehaald. Het kwam regelmatig voor dat er maar één kandidaat was, die dan zonder verkiezing was gekozen.<sup>45</sup>

## 2.9. Het partijstelsel als bedreiging voor het verbod van last en ruggespraak

Het verbod van last en ruggespraak is stevig verankerd in de Grondwet. Politieke partijen zoals wij die kennen waren er lange tijd niet en het verbod van last en ruggespraak was een belangrijk uitgangspunt voor de individuele vertegenwoordigers. Daar begon echter verandering in te komen.<sup>46</sup> De eerste contouren van de moderne partij zoals wij die kennen, tekenden zich af rond 1848. Lokale politieke organisaties (ook wel kiesverenigingen genoemd) stelden kandidaten voor de verkiezingen in hun district en probeerden op die manier een leidende rol te vervullen. Namen als ‘Burgerplicht’, ‘Burgerzin’, ‘Nederland en Oranje’ waren veel gehoorde namen.<sup>47</sup> Onderlinge correspondentie en contact met enkele vooraanstaande Kamerleden waren de belangrijkste functies van deze kiesverenigingen. Hoewel de kiesverenigingen dus niet te vergelijken zijn met de manier waarop de hedendaagse partijen zijn vormgegeven, leverden ze veel discussie op. In de negentiende eeuw keek men met veel wantrouwen naar het verschijnsel politieke partij. Partijen zouden de openheid van besluitvorming op een nadelige manier beïnvloeden. Bovendien zouden parlementsleden stromannen van hun partij worden en als zodanig het verbod van last en ruggespraak verdringen.<sup>48</sup>

### 2.9.1. Het debat tussen Groen en Fruin

Tekenend voor de discussie over de opkomst van partijen is het debat tussen de liberale historicus Fruin (1823-1899) en de antirevolutionair Groen van Prinsterer (1801-1876). Nadat Groen vanaf 1862 terugkeerde in de Tweede Kamer<sup>49</sup>, maakte hij zich sterk voor een herziening van de onderwijswetgeving. Vlak voor de verkiezingen van 1864 verschijnt van hem een *Program van Actie*. Hij pleit hierin voor drie wijzigingen van de Onderwijswet 1857. Deze wijzigingen moesten leiden tot

---

<sup>42</sup> Kleijckers 1993, p. 107.

<sup>43</sup> Ik ga hier voorbij aan de Grondwetsherziening van 1840 omdat deze herziening geen aanleiding gaf tot discussie over het verbod van last en ruggespraak.

<sup>44</sup> Kleijckers 1993, p. 109.

<sup>45</sup> Dit wordt beschreven op [www.parlement.com](http://www.parlement.com).

<sup>46</sup> Van der Pot 2006, p. 150.

<sup>47</sup> Van der Pot 2006, p. 149.

<sup>48</sup> Van der Pot 2006, p. 540.

<sup>49</sup> Eerder was Groen van Prinsterer lid van de Tweede Kamer van 1849-1857. Hij onderbrak zijn lidmaatschap van de Kamer voor een studie geschiedenis.

neutraal openbaar onderwijs. Groen van Prinsterer verwachtte met name steun uit conservatieve hoek. Reden voor hem om te eisen dat de antirevolutionaire kiezers aan de kandidaten een verklaring van instemming met deze wijzigingen moeten vragen. Op deze manier probeert Groen steun te verwerven voor zijn plannen. Op pamfletten die voor de verkiezingen worden rondgedeeld schrijft hij: "Geef aan niemand uwe stem, van wien gij niet, op goede gronden, verzekerd zijt dat hij althans het voorstel van wetherziening, ter eerlijke naleving van de wet, tot dus ver door de Kamer met stilzwijgen en weezin ontvangen, beaëmt. Met algemeene verzekeringen van welwillendheid zijn we niet gebaat."<sup>50</sup>

Deze opmerkelijke vorm van campagne voeren trok de aandacht. Zeker gelet op het feit dat de Grondwet in die tijd ruggespraak met de kiezers verbood.<sup>51</sup> Groen van Prinsterer zag er echter geen probleem in: "Ja, maar desalniettemin is het alleszins geoorloofd bij de stembus te vragen eene rondborstige verklaring van beginselen, in verband met vraagstukken die aan de orde van de dag zijn."<sup>52</sup>

Fruin ziet echter aanleiding om Groen een open brief te schrijven, getiteld *Politieke Moraliteit*. Hij beschuldigt Groen van het prediken van onzedelijkheid in de politiek.<sup>53</sup> Het maken van een programma en de eis van Groen dat kandidaten daaraan zijn gebonden, staan volgens Fruin op gespannen voet met het vrije mandaat zoals dat verankerd ligt in de Grondwet. Fruin meent dat partijvorming de positie van de volksvertegenwoordiger aantast. Hij stelt dan ook als reactie op de handelswijze van Groen: "in meerdere of mindere mate is elk programma, dat van de kandidaten gevraagd wordt, gevaarlijk voor de politieke eerbaarheid."<sup>54</sup> In felle bewoordingen keurt hij de handelswijze van Groen van Prinsterer af: "Ik protesteer tegen de middelen, waarvan gij U bedient om bij voorbaat stemmen te verwerven voor Uw in te dienen voorstel. Die middelen acht ik in strijd met den geest der grondwet, en in strijd met de politieke moraliteit. Ik acht ze een poging tot corruptie van volksvertegenwoordigers, een eerste poging, die in tijd gewraakt moet worden, opdat zij later niet als antecedent en tot verontschuldiging van nog erger worde gebruikt."<sup>55</sup> Groen reageert in zijn *Vliegende blaadjes* op de aantijgingen van Fruin aan de hand van het onderscheid tussen een betuiging of instemming en een belofte. Groen beroept zich erop dat hij niet de belofte vroeg om op een bepaalde manier te stemmen in de Tweede Kamer maar een verklaring van gezindheid in de schoolkwestie.

## 2.9.2. Gevolgen debat Groen en Fruin

De Nederlands historicus Z.W. Sneller (1882-1950) geeft de gevolgen van de polemiek tussen Fruin en Groen aan. Hij stelt dat het stelsel van Thorbecke en Fruin uitloopt op groepsvorming rondom een partijleider. Het stelsel van Groen zou leiden tot staatkundige partijvorming op basis van een programma van beginselen. De beschouwingen die Fruin al in de 19e eeuw op papier stelde, zijn in de 21e eeuw werkelijkheid geworden. Het politieke systeem anno 2017 kenmerkt zich door een sterke mate van partijvorming rondom de partijleider die -zeker in campagnetijd- in het middelpunt van de belangstelling staat. Dit laat nog maar eens zien dat het klassieke dispuut tussen Fruin en Groen dan ook niet gedateerd is. Hoewel de binding tussen kiezer en gekozene sinds 1864 enorm is veranderd, is het constitutionele recht op dat punt niet wezenlijk veranderd.<sup>56</sup>

---

<sup>50</sup> Groen van Prinsterer, zoals geciteerd in Elzinga 1982, p. 159.

<sup>51</sup> Zie voor een historisch overzicht onder paragraaf 3: artikel 67 lid 3 Grondwet.

<sup>52</sup> Groen van Prinsterer, zoals geciteerd in Elzinga 1982, p. 159.

<sup>53</sup> Elzinga 1982, p. 24.

<sup>54</sup> Elzinga 1982, p. 25.

<sup>55</sup> Elzinga 1982, p. 26.

<sup>56</sup> Elzinga 1982, p. 32.

Bij een historische beschouwing over partijvorming is het niet wenselijk om onze begrippen over de politieke landkaart van de 19e eeuw te leggen. De toenmalige leden van de Tweede Kamer opdelen in conservatieven en liberalen zou voor hun te ver voeren. Ze voelden zich vertegenwoordiger van hun district en vonden 'partijchap' verwerpelijk.<sup>57</sup> Voor hen woog ook zwaar dat ze naar eigen inzicht konden oordelen en stemmen. Vaste meerderheden zoals wij die nu kennen, bestonden niet. Dit laat onverlet dat er soms politieke krachten werden gebundeld. Het voeren van een vast regeringsbeleid zoals wij dat kennen was dan ook niet mogelijk. Menige noodzakelijke hervorming bleef in het zand van de onbeslistheid van de Kamer steken.<sup>58</sup> Meerderheden voor doortastende besluiten waren moeilijk te vinden in een Kamer die iedere twee jaar voor de helft vernieuwd werd. Het kabinet-Van Zuylen probeerde wat meer lijn te brengen in de verhoudingen. Dit stuitte echter op verzet bij de Kamer.<sup>59</sup>

### 2.9.3. Eerste partijorganisatie

Pas toen de eerste partijorganisaties ontstonden en er een politieke strijd begon zowel om het kiesrecht als de schoolstrijd, kwam er verandering in de zaak. In 1878 overhandigden confessionele tegenstanders van de Onderwijswet 370.000 handtekeningen aan de liberale minister Kappeyne van de Coppello. Dit initiatief was een voorloper van het ontstaan van latere confessionele partijen. Dat de confessionelen het voortouw namen bij de oprichting van politieke partijen is niet verwonderlijk. De reden is de financiële gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs waar de confessionelen zich in de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw sterk voor maakten. Om de ideeën van de confessionelen te laten klinken in de Kamer werd een partijorganisatie opgericht. De eerste echte landelijke partijorganisatie werd opgericht door Abraham Kuyper (1837-1920), de opvolger van Groen van Prinsterer: het Centraal comité van antirevolutionaire kiesverenigingen,<sup>60</sup> ook wel ARP genoemd.<sup>61</sup> Deze partijorganisatie nam een 'Program van beginselen' aan. Al snel volgden ook liberalen, socialisten en katholieken het voorbeeld van Kuyper.

De geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht in 1887 (alle mannen met kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand), 1896 (kiesrecht voor 50 procent van de Nederlandse mannen) en 1917 (alle mannen ouder dan 23 jaar) zorgde voor een massademocratie die Nederland tot dan toe nog niet kende. Om het contact tussen politieke leiders en hun (groeiende) electoraat te kunnen behouden werd organisatie steeds belangrijker. Ook het werven van nieuwe kandidaten om vertegenwoordigende posities in te kunnen nemen in de parlementaire democratie was een reden tot verdere partijvorming.<sup>62</sup>

## 2.10. *Evenredige vertegenwoordiging als bedreiging voor het verbod van last en ruggespraak*

Onder de Kieswet van Van Houten (1896) waren er 100 enkelvoudige kiesdistricten, in elk district vond een zelfstandige procedure plaats om een afgevaardigde aan te wijzen die het district in Den Haag zou vertegenwoordigen. Voor eenvoudige kiezers was dit stelsel goed te begrijpen. De verkiezing was een wedstrijd tussen relatief weinig kandidaten in een bepaald district. De gekozen kandidaat was door het in hem gestelde vertrouwen min of meer gehouden om de belangen van zijn district te behartigen in Den Haag. Hoewel deze manier van verkiezen ervoor zorgt dat burgers kunnen kiezen uit kandidaten die dicht bij hen staan, zijn er ook belangrijke nadelen te noemen van het districtenstelsel. Kleine partijen met een achterban die ongunstig verspreid woont over de

---

<sup>57</sup> Kleijckers 1993, p. 112.

<sup>58</sup> Van der Pot 2006, p. 149.

<sup>59</sup> Van der Pot 2006, p. 149.

<sup>60</sup> Van der Pot 2006, p. 150.

<sup>61</sup> R. Nehmelman, 'Regels voor de partij. Het moeizame leerstuk van de regulering van politieke partijen', in Broeksteeg en Tinnevelt, 2015, p. 31.

<sup>62</sup> Van der Pot 2006, p. 150.



verschillende districten, konden niet zo makkelijk aan een zetel komen. Omdat veel partijen in een district niet aan een absolute meerderheid konden komen werden er afspraken gemaakt.<sup>63</sup> Stembusakkoorden en een verdeling van kandidaturen waren het gevolg. Door sommige partijen werd dit ervaren als onzedelijk. Het grootste bezwaar dat burgers tegen een districtenstelsel hadden, was dat hun stem verloren ging als zij hadden gestemd op een verliezende kandidaat. Ze zagen zich dan niet vertegenwoordigd in Den Haag. Vanuit staatsrechtelijk oogpunt<sup>64</sup> is hier wel het nodige op aan te merken maar toch was dit een van de bezwaren die van doorslaggevend belang waren voor de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging.

Bij de grondwetsherziening van 1917 werd een stelsel ingevoerd van evenredige vertegenwoordiging. Na de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 was er direct kiesrecht. Door dit systeem van verkiezen werd de persoonlijke band tussen kiezers en afgevaardigden grotendeels verbroken. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat het contact tussen afgevaardigde en zijn district ten tijde van het districtenstelsel erg intensief was.<sup>65</sup> De kandidaatstelling voor de verkiezingen zorgde voor een prikkel voor politieke organisatie. Het algemeen mannenkiesrecht werd ingevoerd en ook de vervanging van het districtenstelsel door het systeem van evenredige vertegenwoordiging gaf het partijwezen een stevige impuls. In plaats van allerlei verschillende kleinere kiesdistricten was er voortaan in feite één groot kiesdistrict. Ook dit zorgde voor verdergaande centralisatie van partijorganisaties.

De bepaling over het verbod van last en ruggespraak bleef bij de Grondwetsherziening ongewijzigd. Bij de parlementaire behandeling van deze Grondwetswijziging zijn echter wel enkele opmerkingen gemaakt die van belang zijn. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat evenredige vertegenwoordiging onvermijdelijk is door de ontwikkeling van het parlementaire stelsel. Cort van der Linden merkte op: "Het stelsel dat ik heb verdedigd is zeer in het kort dit. Het algemeen kiesrecht is gebouwd op de feitelijke indeling der in natie in grote politieke groepen; om die politieke groepen tot hun recht te doen komen in de volksvertegenwoordiging is noodig de evenredige vertegenwoordiging."<sup>66</sup> Van der Linden wilde doorgeslagen partijdenken voorkomen en meende dat politieke partijen leiding geven aan de rechtsovertuiging van het volk op het moment van verkiezingen. Na de grondwetsherziening was het verbod van last en ruggespraak in plaats van een waarborg tegen teveel invloed van verschillende gewesten een waarborg tegen te grote binding van de individuele volksvertegenwoordiger aan zijn partij.

### *2.11. Naoorlogse ontwikkelingen in het verbod van last*

Pas in de naoorlogse literatuur wordt weer veelvuldig aandacht besteed aan de ontwikkelingen van het verbod van last en ruggespraak in verband met de staatkundige ontwikkelingen. De bekende staatsrechtgeleerde A.M. Donner stelt dat de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging een goede afspiegeling vormt van het volk. In dat verband merkt Donner ook op dat de klassieke theorie, dat een individuele volksvertegenwoordiger het algemeen belang behartigt en dat hij geen lastgevingen aanvaardt, nog van kracht is. Tegelijkertijd stelt hij dat deze gedachte door de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917 aan zeggingskracht heeft verloren.<sup>67</sup>

Onder het stelsel van evenredige vertegenwoordiging worden kiezers veel sneller dan tijdens het districtenstelsel op een lijn gesteld met het te vertegenwoordigen volk. Het begrip 'volk' is daarbij ook concreet geworden. Het is geen abstract begrip meer maar wordt zichtbaar in de politieke

---

<sup>63</sup> Van der Pot 2006, p. 150.

<sup>64</sup> Het huidige artikel 50 Grondwet.

<sup>65</sup> Kleijkers 1993, p. 123.

<sup>66</sup> Kleijkers 1993, p. 124.

<sup>67</sup> Kleijkers 1993, p. 126.

besluitvorming. De klassieke theorie waarin de individuele volksvertegenwoordiger het gehele volk vertegenwoordigt staat sindsdien naast de politieke werkelijkheid waarin de volksvertegenwoordiger vooral als vertegenwoordiger van zijn partij optreedt. Er is dus een ontwikkeling geweest waarin de volksvertegenwoordiger een verandering heeft ondergaan. Vertegenwoordigde hij eerst het volk, na 1917 vertegenwoordigt hij meer en meer de kiezer. Deze ontwikkeling wijt Donner met name aan de invloed van de politieke partijen. Dit wordt nog duidelijker als een volksvertegenwoordiger door de partij kandidaat wordt gesteld om een bepaalde groep binnen de partij te vertegenwoordigen. In dat geval zal hij de neiging vertonen om zich met de opvattingen van die bepaalde groep verregaand te identificeren.<sup>68</sup>

Het vrije mandaat zorgt ervoor dat er geen juridische mogelijkheden zijn om volksvertegenwoordigers te dwingen af te stand te nemen van hun zetel. Professor Elzinga, hoogleraar Staatsrecht in Groningen, noemt dit de restfunctie van het vrije mandaat.<sup>69</sup> Niettemin zorgen verkiezingsafspraken regelmatig voor problemen tussen kandidaat-volksvertegenwoordiger en een politieke partij.<sup>70</sup>

### 2.11.1. Grondwetsherziening 1983

Vanaf de Grondwetsherziening in 1922 stond in de Grondwet: “De leden stemmen zonder last van of ruggespraak met hen, die benoemen”.<sup>71</sup> Bij de Grondwetsherziening van 1983 zijn de woorden ‘of ruggespraak met hen, die benoemen’ geschrapt uit de Grondwet. De regering gaf aan dat deze woorden geen toegevoegde waarde meer hebben en alleen nog maar van historische waarde zijn. Bovendien zou onterecht de indruk kunnen ontstaan dat het voeren van overleg met de achterban van een partij verboden zou zijn.<sup>72</sup> Hoewel begrijpelijk, overtuigt deze uitleg niet. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven hebben last en ruggespraak een nauwe band en diende ruggespraak om een afgevaardigde van een nieuwe last te voorzien.<sup>73</sup>

### 2.11.2. Parlementaire behandeling

Tijdens de parlementaire behandeling van deze wijziging werd door de CDA-fractie gevraagd of met het verbod van last wel werd vastgelegd dat elk bindend mandaat aan een lid van de Staten-Generaal nietig is.<sup>74</sup> De regering antwoordde hierop dat het lastverbod de voorwaarde is die ervoor moet zorgen dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen.<sup>75</sup> De regering stelde dat elk bindend mandaat van een lid van de Staten-Generaal nietig is. Het zich onttrekken aan fractiediscipline kan geen reden zijn om het resultaat van een in de Kamer gehouden stemming aan te vechten.<sup>76</sup> Kortmann merkt op dat dit in elk geval geen publiekrechtelijke gevolgen kan hebben, bijvoorbeeld het bezetten van een zetel. Hij stelt echter dat een bindend mandaat wel degelijk gevolgen kan hebben in burgerrechtelijke zin.<sup>77</sup> Te denken valt dan bijvoorbeeld aan royerering als partijlid. Overigens is het omgekeerde van de redenering ook waar: het resultaat van een stemming kan ook niet worden aangevochten als een fractielid gedwongen op een bepaalde manier stemt.

De regering erkende wel dat er politieke gebondenheid bestaat van het kamerlid aan het verkiezingsprogramma van zijn partij. De VVD-fractie had bij de parlementaire behandeling namelijk de vraag gesteld of de verplichting tot uitvoering van het verkiezingsprogramma ook niet was op te

---

<sup>68</sup> Kleijkers 1993, p. 126.

<sup>69</sup> Elzinga 1982, p. 103.

<sup>70</sup> Elzinga & Wisse 1988, p. 183.

<sup>71</sup> Deze zinsnede stond in artikel 87 Grondwet. 1922; artikel 89 Grondwet 1938 en artikel 96 Grondwet 1953.

<sup>72</sup> *Kamerstukken II 1978/79, 14224, 3, p. 6.*

<sup>73</sup> Kleijkers 1993, p. 135.

<sup>74</sup> *Kamerstukken II 1978/79, 14224, 5, p. 4.*

<sup>75</sup> *Kamerstukken II 1978/79, 14224, 6, p. 6.*

<sup>76</sup> *Kamerstukken II 1978/79, 14224, 6, p. 6.*

<sup>77</sup> Kortmann zoals aangehaald in Kleijkers 1993, p. 132.

vatten als een last.<sup>78</sup> Volgens de regering was dat niet zo, maar was er wel politieke gebondenheid aan partij en verkiezingsprogramma. De zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger kwamen daarmee echter niet in het geding, aldus de regering.<sup>79</sup>

De politieke gebondenheid kan volgens de regering echter niet worden gesanctioneerd. Deze opvatting kwam naar voren nadat partijen een terugroepingsrecht<sup>80</sup> hadden geopperd. Kamerleden mogen zo'n last niet vrijwillig of onvrijwillig aangaan.<sup>81</sup> Hoewel dit recht hooguit privaatrechtelijke gevolgen kan hebben, legt het wel veel druk op de volksvertegenwoordigers. Volgens de regering een kwalijke ontwikkeling: "een politieke partij heeft niet de bevoegdheid een einde te maken aan het lidmaatschap van de kamer."<sup>82</sup> Gezien de voorbeelden die de regering aanhaalt kan worden gesteld dat het verbod van last tegenwoordig vooral een interne functie heeft. Een functie die met name geldt tussen volksvertegenwoordiger en partij en niet zozeer tussen volksvertegenwoordiger en kiezer.

## 2.12. Het verbod van last in de jurisprudentie

Omdat mij geen recente voorbeelden van jurisprudentie bekend zijn die ingaan op conflicten over het verbod van last op centraal niveau, beperk ik me tot enkele in het oog springende zaken die speelden op decentraal niveau en Aruba.

### 2.12.1. Verkiezingsafspraken Beesel

In deze zaak staat een verkiezingsafpraak in de gemeente Beesel centraal. Kandidaten op een kieslijst voor de gemeenteraadsverkiezingen van 1982 spreken af dat het totaal aantal behaalde stemmen per kandidaat zal bepalen wie er in de gemeenteraad komt. Deze afspraak is echter in strijd met de Kieswet die bepaalt dat de volgorde van de kandidaten op de lijst bepalend is.<sup>83</sup> In het proces-verbaal van 4 juni 1982 van de vaststelling van de uitslag van de verkiezing van de leden van de gemeenteraad van Beesel is de lijstkiezdeler van genoemde lijst met toepassing van artikel N13 Kieswet bepaald op 330.

Op appellant, die op plaats twee van de genoemde lijst staat, zijn 123 stemmen uitgebracht, Hermans die de hoogste plaats op de lijst bezet heeft 79 stemmen. Hieruit volgt dat er geen kandidaat meer dan de helft van kiezdeler heeft gehaald. Volgens artikel N16 lid 2 (oud) Kieswet, is Hermans dus gekozen, als eerst geplaatste op de kieslijst. De voorzitter van het centraal stembureau heeft Hermans vervolgens op 4 juni 1982 in kennis gesteld van zijn benoeming als lid van de raad. De voorzitter van het centraal stembureau heeft vervolgens op 2 juli 1982<sup>84</sup> de mededeling van Hermans ontvangen dat hij zijn benoeming aanvaardt.

Joosten (appellant) die volgens de gesloten overeenkomst recht had op de zetel, hij had immers het meeste aantal stemmen behaald op de lijst, gaat in beroep bij de Raad van State tegen de toelating van Hermans door de raad. De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State<sup>85</sup> bepaalt echter dat "interne afspraken binnen de politieke groepering" er niet toe leiden dat de gemeenteraad af kan wijken van het systeem van de Kieswet. De verkiezingsafspraken zijn dus niet relevant voor de

---

<sup>78</sup> Kamerstukken II 1978/79, 14224, 5, p. 4.

<sup>79</sup> Kamerstukken II 1978/79, 14224, 6, p. 7.

<sup>80</sup> Dit recht hield in dat van de partijlijst gekozen afgevaardigden in vertegenwoordigende organen konden worden teruggeroepen door organen van hun partij als zij bijvoorbeeld het vertrouwen waren verloren.

<sup>81</sup> R. Schutgens, 'Politieke partij, vrij mandaat en zetelroof', in Broeksteeg en Tinnevelt 2015, p. 190.

<sup>82</sup> Kamerstukken II 1978/79, 14224, 6, p. 7.

<sup>83</sup> Zie artikel P15 en P19 Kieswet.

<sup>84</sup> Binnen de in U2 gestelde termijn van vier weken.

<sup>85</sup> Vanaf 1994 is de Afdeling Rechtspraak opgegaan in de huidige Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

publiekrechtelijke relaties: “De bepalingen van de Kieswet hebben betrekking op de publieke orde en zijn van dwingend recht, zodat daaraan niet bij overeenkomst de kracht kan worden ontnomen”.<sup>86</sup> Hiermee sluit de Afdeling aan bij de visie die de regering verwoordde bij de Grondwetsherziening van 1983.

### 2.12.2. Verkiezingsafspraken Elsloo

Een zaak<sup>87</sup> die enigszins vergelijkbaar is met de verkiezingsafspraken Beesel, speelt in gemeente Elsloo. Voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen in Elsloo wordt door kandidaten van een bepaalde lijst overeen gekomen dat niet het systeem van de Kieswet voor zeteltoedeling geldt, maar het aantal stemmen dat is uitgebracht op een individuele kandidaat. Kandidaten die volgens de Kieswet gekozen zijn, zullen dus plaats maken voor een collega als hij of zij meer stemmen heeft behaald. Na de gemeenteraadsverkiezingen weigert kandidaat-raadslid Van Hees echter zijn zetel die hij heeft verworven volgens het systeem van de Kieswet af te staan aan een collega die lager op de lijst stond maar meer stemmen heeft behaald. Belangrijk verschil met de verkiezingsafspraken Beesel is dat een procedure bij de burgerlijke rechter volgt. Meijers spande een kort geding aan bij de burgerlijke rechter en vorderde nakoming van de gemaakte afspraak. De Hoge Raad stelt dat Meijers geen bescherming vraagt in een burgerlijk recht en de burgerlijke rechter daarom onbevoegd is. Als argument haalt de Hoge Raad aan dat Meijers een verkiezingsafspraken aan zijn vordering ten grondslag heeft gelegd en daarmee zich niet op een burgerlijk recht beroept. Een overeenkomst in privaatrechtelijke zin om de zetels te verdelen in een vertegenwoordigend orgaan gaat dus niet voor de bepalingen van de Kieswet. De burgerlijke rechter mag simpelweg niet oordelen over een daartoe strekkende vordering. Elzinga maakt kritische kanttekeningen bij deze stelling van de Hoge Raad. Hij stelt dat er tussen kandidaat-volksvertegenwoordiger en een privaatrechtelijke vereniging wel degelijk verbintenissen naar burgerlijk recht tot stand kunnen komen. Hij haalt daarbij Hofmann/Van Opstal aan die er vanuit gaan dat er ook rechtsplichten zijn van niet-vermogensrechtelijke aard die kunnen worden aangemerkt als verbintenis. Verder stelt hij nog dat artikel 2 RO (oud) ruim uitgelegd dient te worden als het gaat om het grensvlak tussen publiekrecht en privaatrecht.<sup>88</sup>

Het is dan ook niet ondenkbaar dat er gevallen zijn waarin de burgerlijke rechter er niet aan ontkomt om een oordeel te vellen over verkiezingsafspraken. Het gaat dan om afspraken die bij niet-nakoming vermogensschade opleveren voor een contractspartij. Voorbeeld daarvan is de afspraak om na het toetreden tot de volksvertegenwoordiging een bepaald gedeelte van de vergoeding in de partijkas te storten. In dit geval leidt de partij vermogensschade en op basis daarvan kan de partij een vordering instellen bij de burgerlijke rechter. Een ander voorbeeld waarbij de rechter er niet aan ontkomt om een oordeel te vellen over gemaakte verkiezingsafspraken is het royement van een volksvertegenwoordiger als deze dit royement aanvecht omdat er sprake is van een nietige verkiezingsafspraken. De overeenkomst moet dan door de rechter worden beoordeeld om de rechtsgeldigheid van het royement vast te kunnen stellen.<sup>89</sup>

### 2.12.3. Arubaanse verkiezingsafspraken

Dat de burgerlijke rechter wel degelijk kan toekomen aan een inhoudelijk oordeel over verkiezingsafspraken bewijst deze zaak wel. In deze casus beloven kandidaten van de *Partido Democratico Arubano (PDA)* dat zij na verlies van hun partijlidmaatschap hun zetel in de Arubaanse Staten opgeven. Drie voormalige leden breken echter hun belofte en claimen toch hun zetel. Twee

---

<sup>86</sup> ARRvS 6 september 1982, AB 1983, 114.

<sup>87</sup> HR 26 maart 1971, AB 1971, 135 (Verkiezingsafspraken Elsloo).

<sup>88</sup> Elzinga 1982, p. 202.

<sup>89</sup> Elzinga 1982, p. 205.

zittende Statenleden zeggen hun lidmaatschap van de partij op maar blijven toch lid van de Staten. Een ander staat als kandidaat-lid op de kieslijst maar zegt zijn lidmaatschap op. Desondanks geeft hij aan toch de hem wettelijk toekomende zetel in te nemen.

Over de twee nog zittende Statenleden die krachtens de overeenkomst geen recht meer hadden op hun zetel stelt de Hoge Raad dat 'een dergelijke overeenkomst strijdt met het in de Staatsregeling neergelegde beginsel van het vrije mandaat van het Statenlid, welk beginsel de publieke orde betreft'. Het terugroepingsrecht dat in de overeenkomst stond, acht de Hoge Raad nietig.

De derde gedaagde kan zich niet beroepen op het vrije mandaat in strikte zin<sup>90</sup>, omdat dit met name de leden van de volksvertegenwoordiging toekomt. De Hoge Raad haalt echter wel het Kiesreglement<sup>91</sup> aan waarin is bepaald aan wie een vrijkomende zetel in de Staten toekomt. Deze regel is volgens de Hoge Raad van publieke orde zodat daaraan niet bij overeenkomst de kracht kan worden ontnomen.

#### 2.12.4. Stadspartij Leefbaar Haarlem

Na een stevige caféruzie neemt raadslid De Vries het besluit om in overleg met zijn fractie zijn raadszetel van de *Stadspartij Leefbaar Haarlem* op te geven.<sup>92</sup> De Vries en zijn partij maken een persbericht en sturen dit onder andere naar de burgemeester als voorzitter van de gemeenteraad. De Vries stuurt nooit de 'schriftelijke verklaring van zetelafstand', zoals vereist in artikel X2 van de Kieswet. Na een paar dagen laat hij dan ook weten toch door te willen gaan als raadslid. De *Stadspartij Leefbaar Haarlem* vindt dat De Vries alsnog moet opstappen en vordert in kort geding de nakoming van de afspraken die gemaakt zijn met De Vries. Deze vordering wordt door de rechter afgewezen. Als de gemaakte afspraken al te kwalificeren zijn als een overeenkomst zijn ze alsnog in strijd met het verbod van last.

#### 2.13. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is de vraag behandeld hoe het verbod van last in artikel 67 lid 3 Grondwet zich heeft ontwikkeld in de Nederlandse geschiedenis. Het precieze ontstaansmoment van het gebod van last en ruggespraak is niet duidelijk omdat het gebod is ontstaan als een regel van gewoonterecht. Het ontstaan van dit verbod hangt nauw samen met het stelsel van besluitvorming tijdens de Republiek der Nederlanden. Na codificatie gold er lange tijd een gebod van last en ruggespraak, de besluitvorming werd hierdoor bemoeilijkt. Er moest namelijk eerst ruggespraak worden gehouden met degenen die de volksvertegenwoordigers hadden benoemd. De frustratie van het besluitvormingsproces en discussie over het gebod van last eind 18<sup>e</sup> eeuw zorgden ervoor dat er een verbod van last en ruggespraak ontstond. Aanvankelijk bleven enkele gewesten strijden voor hun onafhankelijkheid maar onder druk van de Fransen werd het verbod van last en ruggespraak met instemming van alle Gewesten gecodificeerd en opgenomen in de Grondwet. Artikel 76 van het Reglement voor de Nationale Vergadering is de historische basis voor het verbod van last en ruggespraak. Na enkele grondwetswijzigingen ondergaat het verbod van last en ruggespraak bij de Grondwetsherziening van 1848 slechts kleine veranderingen. De opkomst van het partijstelsel vanaf 1814 en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging van 1917 zorgden beiden voor een belemmering van het verbod van last en ruggespraak. Beide ontwikkelingen zorgden ervoor dat het verbod van last en ruggespraak aan zeggingskracht verloor. Desondanks is het verbod van last (zoals geformuleerd bij de Grondwetsherziening in 1983, 'en ruggespraak' is hierbij dus verdwenen) in stand gelaten. Het verbod van last voorkomt niet dat er politieke gebondenheid kan zijn aan een

---

<sup>90</sup> R. Schutgens, 'Politieke partij, vrij mandaat en zetelroof', in Broeksteeg en Tinnevelt 2015, p. 193.

<sup>91</sup> De Arubaanse variant van de Kieswet.

<sup>92</sup> Rb Haarlem 28 januari 2003, Gst. 2003, 84 (Stadspartij Leefbaar Haarlem).

partij en verkiezingsprogramma. Deze politieke gebondenheid kan echter niet worden gesanctioneerd door de partij. Verkiezingsafspraken tussen partij en kandidaat kunnen daaraan niet af doen. Dergelijke verkiezingsafspraken worden door de rechter terzijde geschoven en hebben geen publiekrechtelijke rechtsgevolgen.

## Hoofdstuk 3: Voorstellen van de werkgroep Fractievorming in relatie tot artikel 67 lid 3 Grondwet

### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deelvraag twee. Deze luidt als volgt: *Wat houden de voorstellen van de werkgroep Fractievorming in en hoe verhouden deze voorstellen zich tot artikel 67 lid 3 Grondwet?* In paragraaf 3.2. ga ik in op de oprichting, samenstelling, opdracht en werkwijze van de werkgroep Fractievorming. In paragraaf 3.3. bespreek ik de positie van de Tweede Kamerleden in Grondwet en de Kieswet. In paragraaf 3.4. bespreek ik de positie van de fractie in de Grondwet en andere wetten. In paragraaf 3.5. bespreek ik het voorstel van de werkgroep om alleen fracties te erkennen die aanwezig zijn als fractie in de constituerende vergadering van de Tweede Kamer. In paragraaf 3.6. ga ik in op de gewijzigde financiële ondersteuning en in paragraaf 3.7. ga ik in op de spreektijd van fracties en groepen. Bij deze besprekingen beperk ik me tot het bespreken van de hoofdlijnen. In paragraaf 3.8. evalueer ik de nieuwe regelingen aan de hand van verschillende deelthema's. Tot slot besluit ik in paragraaf 3.9. met een conclusie.

### 3.2. De werkgroep Fractievorming

#### 3.2.1. Oprichting en samenstelling werkgroep

Op 2 december 2015 besloot het Presidium tot de instelling van een werkgroep Fractievorming. Daarbij werd bepaald dat deze werkgroep zou bestaan uit één lid van elke fractie met meer dan tien zetels<sup>93</sup>, totaal twee leden uit de fracties met minder dan tien zetels<sup>94</sup> en totaal één lid uit een van de groepen die zijn ontstaan tijdens de zittingsperiode van de Kamer.<sup>95</sup> Aanleiding voor het instellen van de werkgroep was de behandeling op 22 juni 2015 van de Raming van de Tweede Kamer voor 2016.<sup>96</sup> Tijdens deze behandeling werd gevraagd om een nadere uitwerking van een notitie die eerder over het onderwerp fractiesplitsing was opgesteld door het Presidium.<sup>97</sup>

#### 3.2.2. Opdracht en werkwijze werkgroep

Als opdracht kreeg de werkgroep mee om een regeling fractievorming op te stellen en daarbij ook een regeling financiële ondersteuning fracties op te stellen. Deze regelingen zouden volgens de opdracht kunnen ingaan bij het begin van een nieuwe Kamer. Verder werd de werkgroep gevraagd om voor 1 juli 2016 een rapport uit te brengen.<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> Dit waren de leden Taverne (VVD), Fokke (PvdA), Van Raak (SP), Rog (CDA), M. Bosma (PVV) en Koser Kaya (D66).

<sup>94</sup> Deze categorie bestond uit de leden Bisschop (SGP, tevens voorzitter) en Krol (50Plus).

<sup>95</sup> Het lid Klein (Groep Klein). Daarnaast werden nog enkele ambtelijke ondersteuners aan de werkgroep toegevoegd.

<sup>96</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34183, 33.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II* 2014/15, 34183, 5.

<sup>98</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34444, 7.

De werkgroep stelt in haar rapport dat van haar alleen wordt verwacht de regelingen omtrent fracties in de Tweede Kamer tegen het licht te houden en niet te tornen aan het wettelijk kader. Daarmee is het speelveld van de werkgroep dus beperkt.<sup>99</sup> Verder stelt de werkgroep dat van haar vooral wordt verwacht om het verschijnsel fractieafsplitsingen tegen het licht te houden. Dit leidt ze af uit het feit dat de werkgroep is ingesteld naar aanleiding van de bespreking van de Ramingen voor 2016. Bij deze bespreking is met name gesproken over de extra kosten die fractieafsplitsingen met zich meebrengen voor de Kamer. De werkgroep lijkt dan ook met name ingesteld vanuit financieel oogpunt.<sup>100</sup> Gert-Jan Leenknegt stelt daarover: “Aan de ontmoediging van afsplitsingen van Kamerfracties liggen zowel partijpolitieke overwegingen als argumenten van efficiency en kostenbeheersing ten grondslag.”<sup>101</sup>

### 3.3. De positie van de Tweede Kamerleden in de Grondwet en Kieswet

De werkgroep gaat als eerste in op de rechten en de positie van Tweede Kamerleden zoals deze volgen uit de Grondwet.

Ten eerste is van belang artikel 50 Grondwet.<sup>102</sup> Dit artikel luidt:

*De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.*

Artikel 50 houdt in dat volksvertegenwoordigers hun werk moeten verrichten in dienst van het algemeen belang en niet van regionale of lokale belangen of bepaalde groepen onder de bevolking. Anders dan tijdens de Republiek der Zeven verenigde Nederlanden zijn de leden van de Staten-Generaal geen vertegenwoordigers meer van de soevereine provincies maar van het hele volk.<sup>103</sup>

Ook artikel 54 Grondwet is belangrijk:

*De leden van de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn.*

Dit artikel spreekt niet over partijen maar over personen. Bij verkiezingen van de Tweede Kamer worden dus volgens het stramien van de Grondwet geen partijen gekozen. Uit de tekst van het artikel blijkt duidelijk dat de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks worden gekozen. In dit proces heeft de partij staatsrechtelijk gezien dus geen rol.

Artikel 56 van de Grondwet bevat drie belangrijke eisen om lid van de Staten-Generaal te kunnen zijn: men moet Nederlander zijn, de leeftijd van 18 jaar<sup>104</sup> hebben bereikt en niet uitgesloten zijn van het kiesrecht.

Artikel 57 geeft aan in welke gevallen men geen lid kan zijn van de Tweede Kamer:

1. *Niemand kan lid van beide kamers zijn.*
2. *Een lid van de Staten-Generaal kan niet tevens zijn minister, staatssecretaris, lid van de Raad van State, lid van de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman of substituut-ombudsman, of lid van of procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad.*

<sup>99</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 2.

<sup>100</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 3.

<sup>101</sup> Zie hierover: <http://www.publiekrechtenspolitiek.nl/tvcr-stelling-het-nog-vrijere-mandaat-van-een-zetelover/>

<sup>102</sup> Daarnaast is het veelzeggend dat bijvoorbeeld artikel 51 Grondwet spreekt over ‘leden’ en niet over fracties of partijen.

<sup>103</sup> Kortmann 2012, p. 203. Zie ook Buijs 1883, p. 378 en het standpunt van de regering: Kamerstukken II 1976/77, 14222, 3, p. 9.

<sup>104</sup> Dat de leeftijd van 18 jaar nu gelijk is voor zowel actief als passief kiesrecht, is het gevolg van de Grondwetsherziening in 1983. Net als de leeftijdsgrens voor het actief kiesrecht, is ook grens voor het passief kiesrecht meerdere malen naar beneden bijgesteld. De Grondwet van 1814 legde de grens bij 30 jaar; in 1963 werd de leeftijdsgrens 25 jaar en vanaf 1983 is de leeftijdsgrens 18 jaar.

3. *Niettemin kan een minister of staatssecretaris, die zijn ambt ter beschikking heeft gesteld, dit ambt verenigen met het lidmaatschap van de Staten-Generaal, totdat omtrent die beschikbaarstelling is beslist.*
4. *De wet kan ten aanzien van andere openbare betrekkingen bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend.*

Artikel 58 Grondwet geeft aan dat elke Kamer de geloofsbrieven onderzoekt van haar nieuwbenoemde leden en met inachtneming van bij de wet te stellen regels beslist over de geschillen die er zijn met betrekking tot de geloofsbrieven over de verkiezing zelf. Het besluit over de toelating van de nieuw gekozen leden wordt in de beide Kamers voorbereid door Kamercommissies. In de Tweede Kamer is er een Commissie voor het onderzoek van de Geloofsbrieven.<sup>105</sup>

Artikel V4 van de Kieswet bepaalt welke dingen bij het onderzoek van de geloofsbrieven onderzocht moeten worden. Naast het onderzoek van de geloofsbrieven wordt de kennisgeving van de verkiezing door de voorzitter van het centraal stembureau onderzocht. Daarnaast wordt bekeken of de kandidaat voldoet aan de andere vereisten voor het lidmaatschap van het betreffende orgaan. Hij of zij moet de Nederlandse nationaliteit bezitten, op de dag van de eerste samenkomst van het vertegenwoordigend orgaan de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, niet zijn uitgesloten van het kiesrecht (zie de artikelen 54 en 56 Grondwet) en geen betrekking vervullen die niet met het lidmaatschap van het betreffende orgaan verenigbaar is (zie artikel 57 Grondwet).<sup>106</sup>

Uit de memorie van toelichting bij de Kieswet blijkt dat het onderzoek alleen betrekking kan hebben op de wettelijke eisen voor het lidmaatschap van de Kamers.<sup>107</sup> De Kieswet bepaalt verder dat de geldigheid van kandidatenlijsten en lijstverbindingen niet in het onderzoek van de geloofsbrieven kan worden betrokken; dat is de bevoegdheid van het hoofdstembureau in elke kieskring.<sup>108</sup>

De ambtsaanvaarding zoals omschreven in artikel 60 Grondwet is het sluitstuk van het verkiezingsproces en markeert het moment dat een persoon toetreedt tot een heel nieuwe orde: die van de Staten-Generaal. Met het afleggen van de eed of belofte wordt iemand ook daadwerkelijk lid van de Staten-Generaal.

In artikel 63 Grondwet is nog te lezen dat de geldelijke voorzieningen voor de leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en hun nabestaanden bij wet worden geregeld. De wettelijke regeling van de geldelijke voorzieningen van Tweede Kamerleden is in hoofdlijnen te vinden in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Op de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer ga ik hieronder nog uitgebreid in.

Artikel 67 lid 3 Grondwet is een kernbepaling als het gaat om partijsplitsingen. Dit artikel stelt dat de leden van Staten-Generaal zonder last stemmen. Lid 4 bepaalt dat elk Kamerlid om een hoofdelijke stemming kan vragen. Deze bepaling zorgt ervoor dat ieder Kamerlid in vrijheid kan stemmen en geeft een concrete mogelijke invulling aan het verbod van last. Omdat de historie en achtergrond van dit artikel reeds uitvoerig zijn geschetst, ga ik hier in dit hoofdstuk niet verder op in.

Daarnaast zijn er nog enkele andere Grondwettelijke bepalingen die iets zeggen over de rechten van individuele Kamerleden. Zo is in artikel 68 Grondwet het recht geregeld voor ieder Kamerlid om inlichtingen te vragen van de regering. Artikel 82 lid 3 Grondwet geeft een Kamerlid het recht om een

---

<sup>105</sup> Zie artikel V4 van de Kieswet en artikel 19 van het RvOTK.

<sup>106</sup> Leenknecht 2017, 'Commentaar op artikel 58 van de Grondwet', *Nederlandrechtsstaat.nl*.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II 1987/88, 20264, 3, p. 75.*

<sup>108</sup> Artikel V4 Kieswet.



initiatiefwetsvoorstel aanhangig te maken en artikel 84 Grondwet geeft een Kamerlid het recht om een amendement in te dienen.

### 3.4. De positie van de fractie in Grondwet en andere wetten

Het begrip ‘fractie’ of ‘partij’ komt niet voor in de Grondwet. Zoals hierboven beschreven spreekt de Grondwet heel duidelijk over individuele leden en kent ze ook rechten toe aan individuele leden van de Tweede Kamer en niet aan partijen of fracties.

Het begrip fractie komt wel voor in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer. De Kieswet zwijgt echter over fracties. Wel worden in de Kieswet politieke groeperingen genoemd.<sup>109</sup> Het begrip ‘fractie’ komt ook voor in de artikelen 16 en 17 van de Wet financiering politieke partijen. Deze wet kent namelijk subsidie toe aan politieke partijen op basis van onder andere het aantal Kamerzetels van die partij.<sup>110</sup> Bij splitsing van de fractie moet de subsidie aan de oorspronkelijke fractie opnieuw berekend worden. Dit zorgt nog niet voor duidelijkheid over het rechtskarakter van een fractie. Zo wordt wel gesteld dat de fractie een privaatrechtelijke vereniging is.<sup>111</sup> Anderen stellen juist dat dit betwijfeld moet worden omdat een fractie ook zonder rechtspersoonlijkheid kan deelnemen aan het constitutionele rechtsverkeer.<sup>112</sup>

### 3.5. Erkenning fracties

#### 3.5.1. Huidige situatie

Hoewel in de Grondwet het begrip ‘fractie’ niet voorkomt en in andere wetten slechts summier, bepaalt artikel 11 van het reglement van orde van de Tweede Kamer (hierna: RvOTK) wat verstaan moet worden onder een fractie:

*Artikel 11. Samenstelling fracties*

- 1. De leden, die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard, worden bij de aanvang van de zitting als één fractie beschouwd. Is onder een lijstnummer slechts één lid verkozen, dan wordt dit lid als een afzonderlijke fractie beschouwd.*
- 2. Van veranderingen die nadien in de samenstelling van een fractie optreden, doet deze fractie mededeling aan de Voorzitter.*
- 3. Elke fractie doet van de samenstelling van haar bestuur mededeling aan de Voorzitter.*

Artikel 11 geeft duidelijkheid over de vraag wat beschouwd moet worden als een fractie: de leden, die door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn verklaard, worden bij de aanvang van de zitting als één fractie beschouwd. De ingediende lijst ten bate van de verkiezingen is dus bepalend voor de vraag welke leden als één fractie worden beschouwd. Ook is het mogelijk dat er gedurende een zittingsperiode van de Kamer nieuwe fracties ontstaan. Dit wordt nog onderstreept door de eerste zinsnede van artikel 12 lid 1 RvOTK: “Vindt in een fractie een splitsing plaats die leidt tot de vorming van een of meer nieuwe fracties (...)”.

#### 3.5.2. Objectieve maatstaf voor erkenning fracties

De werkgroep Fractievorming meent beperkingen op te kunnen leggen aan Kamerleden die zich afsplitsen van de fractie, door een onderscheid aan te brengen tussen fracties en groepen. Met aansluiting bij artikel 11 RvOTK zou het niet mogelijk moeten zijn om meer fracties te erkennen dan

<sup>109</sup> Zie onder andere hoofdstuk G van de Kieswet.

<sup>110</sup> Eigenlijk gaat het hier niet om de partij maar om de lijst waarmee die partij deelnam aan de verkiezingen.

<sup>111</sup> Elzinga & Wisse 1988, p. 52.

<sup>112</sup> Bovend' Eert & Kummeling 2010, p. 135.

er in de constituerende vergadering van de nieuwe Tweede Kamer als fractie aanwezig zijn. Bepalend voor de vraag wie een fractie vormen, is dan wie er door het centraal stembureau op dezelfde lijst verkozen zijn. Als rechtvaardiging voor dit standpunt voert de werkgroep aan dat “de enige objectieve maatstaf voor erkenning de vraag [is] of de beoogde samenwerking in het verband van een fractie, bekend was bij de kiezer”.<sup>113</sup> Op deze manier denkt de werkgroep een oplossing te hebben gevonden voor de ontstane onvrede zonder te tornen aan de Grondwettelijke rechten van Tweede Kamerleden.<sup>114</sup>

### 3.5.3. Voorstel werkgroep Fractievorming

Om het onderscheid tussen fracties en groepen te bewerkstelligen stelt de werkgroep in haar rapport voor om 3 leden aan artikel 11 RvOTK toe te voegen:

*4. Andere fracties dan die genoemd in lid 1 kunnen gedurende de zitting niet worden gevormd, tenzij door samenvoeging van een of meer van die fracties.*

*5. Indien niet duidelijk is na een splitsing in een fractie welk deel kan worden beschouwd als voortzetting van de fractie genoemd in lid 1, kan het Presidium bepalen dat in afwijking van lid 4 twee nieuwe fracties zijn gevormd.*

*6. Leden die niet tot e[en] fractie behoren, worden beschouwd als groepen.*

Afsplitsingen worden niet meer als fractie aangemerkt maar als groep leden (lid 6). Dit geldt ook voor splitsingen die er toe leiden dat de ‘oude’ fractie verdwijnt. Samenvoegingen van fracties blijven nog wel tot de mogelijkheden behoren. In dat geval komen er namelijk niet meer fracties, maar juist minder. Ook individuele leden die zich afsplitsen worden aangeduid als groep.

### 3.5.4. Voorstel Presidium

Op basis van het rapport van de werkgroep fractievorming heeft het Presidium een voorstel gedaan tot wijziging van het reglement van orde. Dit voorstel komt wat artikel 11 RvOTK betreft nagenoeg overeen<sup>115</sup> met het voorstel van de werkgroep Fractievorming.

Tijdens de parlementaire behandeling van deze wijziging worden enkele opmerkingen gemaakt. Zo zou niet duidelijk zijn een groep ook kan bestaan uit één lid dat zich afsplitst. De SGP-fractie pleit ervoor dit op te nemen in het RvOTK.<sup>116</sup> Het Presidium heeft deze suggestie overgenomen in de nota van wijziging en lid 6 aangepast.<sup>117</sup> Door de CDA-fractie wordt gevraagd op basis van welke criteria wordt bepaald welk deel van een fractie na afsplitsing de voortzetting is van de oorspronkelijke fractie.<sup>118</sup> Het Presidium meent dat zij alleen een taak heeft als beide delen van een oorspronkelijke fractie stellen dat zij de voortzetting vormen van de oorspronkelijke fractie. Volgens het Presidium is dat een zeldzame omstandigheid. Op basis van argumentatie zal worden gekeken naar de vraag welk deel voortzetting is van een oorspronkelijke fractie. Als er onduidelijkheid blijft bestaan, kan het presidium besluiten dat er twee fracties zijn ontstaan. De getalsmatige verhoudingen geven bij deze discussie niet de doorslag.<sup>119</sup>

---

<sup>113</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 13.

<sup>114</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 13.

<sup>115</sup> Het Presidium heeft alleen enkele tekstuele veranderingen aangebracht die niet leiden tot een inhoudelijke wijziging ten opzichte van het voorstel van de werkgroep.

<sup>116</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 4, p. 2.

<sup>117</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 5, p. 1.

<sup>118</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 3, p. 4.

<sup>119</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 4, p. 4.

### 3.5.5. Nieuwe situatie

De Tweede Kamer heeft op 13 december 2016 ingestemd<sup>120</sup> met het voorstel van het Presidium. De nieuwe situatie per 23 maart 2017 is als volgt:<sup>121</sup>

*Artikel 11. Samenstelling fracties en groepen*

*4. Andere fracties dan die bedoeld in het eerste lid kunnen gedurende een zitting niet worden gevormd, tenzij door samenvoeging van twee of meer van die fracties, of door een splitsing in twee of meer fracties als bedoeld in het vijfde lid.*

*5. Indien niet duidelijk is na een splitsing in een fractie welk deel kan worden beschouwd als voortzetting van een fractie als bedoeld in het eerste lid, kan het Presidium bepalen dat in afwijking van het vierde lid twee of meer nieuwe fracties zijn gevormd.*

*6. Indien een of meer leden anders dan als gevolg van een splitsing als bedoeld in het vijfde lid afgescheiden zijn van een fractie, worden zij ieder afzonderlijk, of twee of meer leden gezamenlijk indien zij dit meedelen aan de Voorzitter, beschouwd als een groep.*

### 3.5.6. Beoordeling

Hoewel dit standpunt logisch lijkt in het streven om afsplitsingen tegen te gaan, is het dat wat mij betreft principieel gezien niet. Als de enige objectieve maatstaf voor de erkenning van een fractie de vraag is of de beoogde samenwerking in het verband van een fractie bekend was bij de kiezer, dan zou het consistentere zijn om ook samenvoegingen van fracties aan te duiden als groepen. Immers, ook deze beoogde samenwerking in het verband van een fractie is niet bekend bij de kiezer.<sup>122</sup> Nu dit juist niet is meegenomen in het voorstel van de werkgroep lijken efficiëntie en financiën belangrijker dan een principieel standpunt.

## 3.6. Financiële ondersteuning

### 3.6.1. Huidige situatie

Omdat de financiële ondersteuning van Tweede Kamerleden door dit rapport nogal verandert, is het belangrijk om goed in beeld te hebben wat de precieze financiële positie is van individuele Tweede Kamerleden en fracties. Ik ga hieronder dan ook eerst in op de Wet schadeloosstelling die de financiële positie regelt van de individuele Tweede Kamerleden. Daarna ga ik in op het reglement van orde van de Tweede Kamer waarin wordt bepaald hoe financiële ondersteuning voor fracties wordt herverdeeld na afsplitsing. Ook ga ik op de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer. Per regeling zal ik eerste huidige situatie bespreken. Daarna ga ik in het op het voorstel van de werkgroep Fractievormig, het voorstel van het Presidium en de nieuwe situatie. Ik sluit af met een evaluatie.

---

<sup>120</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34567, 34, 12, p. 1.* De fracties van de SP, de PvdD, de PvdA, GroenLinks, D66, 50PLUS, de VVD, de SGP, de ChristenUnie, het CDA en de PVV hebben voor het voorstel hebben gestemd en de aanwezige leden van de fracties van Van Vliet, Klein, de Groep Kuzu/Öztürk, Houwers en de Groep Bontes/Van Klaveren ertegen.

<sup>121</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34567, 2.* Voor de duidelijkheid is in bijlage 3 het definitieve voorstel met alle wijzigingen bijgevoegd, zoals dat is aangenomen door de Tweede Kamer.

<sup>122</sup> Dit kan slechts genuanceerder liggen bij partijen die een lijstverbinding zijn aangegaan. Voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 geldt dat voor ChristenUnie-SGP en PvdA-GroenLinks. De Tweede Kamer heeft overigens in februari 2017 een wetsvoorstel aangenomen over het afschaffen van de mogelijkheid voor politieke partijen om lijstverbindingen te vormen. Dit wetsvoorstel ligt op dit moment bij de Eerste Kamer.

### 3.6.1.1. Reglement van Orde Tweede Kamer

Artikel 12 RvOTK bepaalt wat er gebeurt bij het ontstaan van nieuwe fracties. Uit artikel 12 RvOTK volgt dat tijdens de zittingsduur van de Tweede Kamer nieuwe fracties kunnen ontstaan door afsplitsing of samenvoeging van fracties. Het artikel ziet met name op de manier waarop de financiële tegemoetkomingen worden vastgesteld als er een afsplitsing plaatsvindt. De tekst van artikel 12 RvOTK luidt:

*Artikel 12. Ontstaan nieuwe fracties*

*1 Vindt in een fractie een splitsing plaats die leidt tot de vorming van een of meer nieuwe fracties, dan worden de financiële tegemoetkomingen van de daarbij betrokken fracties vastgesteld op de bedragen die worden gevonden door de tegemoetkoming, welke aan de ongesplitste fractie zou toekomen, te verdelen naar evenredigheid van de aantallen bij de splitsing betrokken leden.*

*2 Ontstaat een nieuwe fractie door samenvoeging, dan kan de tegemoetkoming van de nieuwgevormde fractie niet groter zijn dan de tegemoetkoming die toekomt aan een fractie van gelijke grootte als bedoeld in artikel 11, eerste lid.*

*3 Teneinde voldoening aan verplichtingen die tegenover de medewerkers van de oorspronkelijke fractie bestaan, mogelijk te maken, kan het Presidium, in afwijking van het eerste en tweede lid, een tijdelijke regeling treffen.*

### 3.6.1.2. Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer

De Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer regelt de financiële positie van de individuele Tweede Kamerleden. Artikel 2 van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer bepaalt dat de Kamerleden een schadeloosstelling krijgen van €7.705,27 per maand.<sup>123</sup> Dit bedrag is voor alle Kamerleden hetzelfde. Daarnaast ontvangen Kamerleden een vakantie-uitkering van 8% per maand. Dit komt neer op een bedrag van €616,42. Ook ontvangen Kamerleden op basis van artikel 2b van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer een eindejaarsuitkering van 8,3% van het bruto jaarsalaris. In totaal is dat per jaar een bedrag van €7.674,45. Een Kamerlid ontvangt dus per jaar een schadeloosstelling van €107.534,73. Daarbij komen nog enkele vergoedingen voor bijvoorbeeld woon-werkverkeer (artikel 7 Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer) en verblijfskosten (artikel 8 Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer).<sup>124</sup>

De Voorzitter, ondervoorzitters en fractievoorzitters krijgen een aparte toelage. Voor dit onderwerp is met name de toelage relevant die wordt toegekend aan de fractievoorzitter op basis van artikel 12 lid 1 van de Wet Schadeloosstelling leden Tweede Kamer. Artikel 12 lid 1 van deze wet luidt:

*Naast de schadeloosstelling ontvangen de fractievoorzitters voor de duur van hun voorzitterschap per jaar een toelage gelijk aan 1% van de schadeloosstelling op jaarbasis en een toelage gelijk aan 0,3% van de schadeloosstelling op jaarbasis voor elk lid dat de fractie buiten de fractievoorzitter telt. De toelagen tezamen bedragen ten hoogste 11,5% van de schadeloosstelling op jaarbasis.*

Een fractievoorzitter krijgt voor zo lang hij voorzitter is van de fractie een toelage van 1 % van de schadeloosstelling op jaarbasis. Dit gaat om een bedrag van in totaal €998,60. Daarbij komt nog 0,3 % van de schadeloosstelling op jaarbasis voor elk volgend lid van de fractie. In 2016 kwam dit neer op

---

<sup>123</sup> Dit bedrag is vastgesteld per 1 januari 2017.

<sup>124</sup> Als Kamerleden neveninkomsten hebben die per jaar meer dan 14% van de schadeloosstelling bedragen, worden deze verrekend met de schadeloosstelling.

een bedrag van €299,58 per lid, met een maximum van 11,5% van de schadeloosstelling op jaarbasis. Interessant is dat de wet niet aangeeft wat verstaan moet worden onder een fractie. Wel is aangegeven in artikel 12 lid 2 van de wet dat de Voorzitter het aantal leden vaststelt om toepassing te kunnen geven aan artikel 12 lid 1 Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer. Ook stelt de Voorzitter de duur vast van het fractievoorzitterschap.

### 3.6.1.3. Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer

Bij het ontstaan van nieuwe fracties worden de financiële tegemoetkomingen opnieuw berekend. Basis daarvoor is de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer. Deze regeling is vastgesteld op basis van artikel 10, lid 3 RvOTK:

*Bij afzonderlijk op voordracht van het Presidium door de Kamer vast te stellen reglement worden regels gesteld voor het toekennen van geldelijke middelen aan fracties en voor het beheer van die middelen door fracties.*

Deze regeling is vastgesteld in de vergadering van 29 mei 1997.<sup>125</sup> Hierna is de regeling in 2014 voor het laatst gewijzigd. Het doel van de regeling is te vinden in artikel 3: “het functioneren van de fractie te bevorderen door de fractie in staat te stellen de daarvoor naar haar redelijk oordeel noodzakelijke activiteiten te ontplooiën, medewerkers aan te stellen en de daarmee gemoeide uitgaven te laten bekostigen”. Artikel 2 gaat in op de berekening van de bijdrage per fractie:

*Artikel 2. Berekening bijdrage en hoogte zetelbedrag*

*1 Elke fractie is jaarlijks gerechtigd tot een bijdrage. Deze bijdrage bestaat uit een bedrag per zetel (zetelbedrag) vermenigvuldigd met het aantal zetels (zeteltal) van de bijbehorende fractie. Het zetelbedrag wordt gesteld op eenmaal loonschaal 6 (Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren) inclusief overhead en eenmaal loonschaal 10 (Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren) inclusief overhead overeenkomstig de tarieven opgenomen in de Handleiding Overheidstarieven die jaarlijks wordt vastgesteld.*

*2 Over een gedeelte van een kalenderjaar wordt de bijdrage naar rato berekend; dit gebeurt per dag.*

*3 Het zetelbedrag wordt jaarlijks herzien overeenkomstig de nieuw vastgestelde tarieven.*

*4 Het zeteltal van een fractie met minder dan zes leden wordt voor de toepassing van het eerste lid vermeerderd met één.*

*5 Het zeteltal van een fractie met meer dan vijf maar minder dan elf leden wordt voor de toepassing van het eerste lid vermeerderd met een half.*

Het zetelbedrag voor 2016 komt neer op een bedrag van €170.500. Dit bedrag bestaat uit €74.250 (loonschaal 6 inclusief overhead) plus €96.250 (loonschaal 10 inclusief overhead).

Het zetelbedrag voor het jaar 2015 was €165.000 euro. Voor het jaar 2015 geeft dat het volgende beeld:<sup>126</sup>

Fractie	Aantal zetels	Budget	Definitieve bijdrage
CDA	13	2.145.000	2.145.000
CU	5	990.000	990.000
D66	12	1.980.000	1.980.000

<sup>125</sup> Kamerstukken II 1996/97, 23686, 6, 10H, 15 en 16.

<sup>126</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 9.

Fractie	Aantal zetels	Budget	Definitieve bijdrage
Groenlinks	4	825.000	825.000
PvdA	36	5.940.000	5.940.000
Groep Kuzu/Öztürk	2	330.000	330.000
PvdD	2	495.000	495.000
PVV	12	1.980.000	1.980.000
Groep Bontes/ Van Klaveren	2	330.000	330.000
Kamerlid Van Vliet	1	165.000	165.000
SGP	3	660.000	660.000
SP	15	2.475.000	2.475.000
VVD	40	6.637.500	6.637.500
Kamerlid Houwers	1	127.500	127.500
50Plus	1	247.500	247.500
Kamerlid Klein	1	247.500	247.500
	150		25.575.000

Zoals te zien is in bovenstaande tabel gelden de extra bijdragen voor kleine fracties op basis van artikel 2, lid 4 en 5 van de regeling niet voor fracties die zijn ontstaan als gevolg van een afsplitsing. Artikel 12 RvOTK verhindert dit. Afsplitsing zorgt dan ook niet voor een kostenverhoging op basis van dit artikel.

Fractieafsplittingsen in de Tweede Kamer zorgen er niet voor dat de betreffende leden een deel van hun rechten verliezen. Naast de schadeloosstelling op basis van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, krijgt iemand die zich afsplitst een evenredig deel mee van de bijdrage voor de fractie die hij verlaat. Dit is geregeld in artikel 7 van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer.

*Artikel 7. Wijzing van bijdrage bij splitsing of samenvoeging*

*1 Bij splitsing van een fractie bedraagt de gezamenlijke bijdrage van de betrokken stichtingen niet meer dan de bijdrage van de stichting behorend bij de oorspronkelijke fractie. De verdeling van de oorspronkelijke bijdrage tussen de betrokken stichtingen geschiedt naar evenredigheid van het zeteltal van elk van de betrokken fracties.*

*2 In de statuten van de stichting is bepaald hoe de egaliseringsreserve en de materiële vaste activa worden verdeeld bij splitsing van de fractie.*

### 3.6.2. Voorstel

De werkgroep doet diverse voorstellen om de financiële ondersteuning van de Tweede Kamerleden die zich afsplitsen drastisch te verminderen. Hierna bespreek ik achtereenvolgens de voorstellen om het Reglement van Orde Tweede Kamer, de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Regeling financiële ondersteuning fractie Tweede Kamer te wijzigen.

#### 3.6.2.1. Reglement van orde Tweede Kamer

De werkgroep stelt voor om artikel 12 RvOTK geheel te laten vervallen. Deze verandering leidt ertoe dat leden van de Tweede Kamer die zich afsplitsen geen financiële ondersteuning meer krijgen. De

werkgroep stelt dan ook voor om bij aanvang van de zittingsperiode van de Tweede Kamer de bijdrage op basis van de Regeling financiële ondersteuning voor iedere fractie vast te stellen. Ook wordt voorgesteld om deze bijdrage ongewijzigd te laten tijdens de zittingsperiode, ook als een fractie door afsplitsing minder leden zou gaan tellen.<sup>127</sup>

### 3.6.2.2. Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer

De werkgroep beveelt aan de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer te wijzigen. In artikel 12, lid 1 van deze wet wordt opgenomen dat de fractievoorzitterstoelage alleen geldt voor fracties die door de Tweede Kamer op basis van artikel 11 RvOTK als fractie zijn erkend. Afsplitsers krijgen dus niet langer een fractievoorzitterstoelage.

De werkgroep stelt voor om artikel 12 lid 1 van de Wet Schadeloosstelling als volgt te wijzigen:

*Naast de schadeloosstelling ontvangen de voorzitters van de fracties die ingevolge het Reglement van Orde van de Tweede Kamer als fracties zijn erkend voor de duur van hun voorzitterschap per jaar een toelage gelijk aan 1% van de schadeloosstelling op jaarbasis en een toelage gelijk aan 0,3% van de schadeloosstelling op jaarbasis voor elk lid dat de fractie buiten de fractievoorzitter telt. De toelagen tezamen bedragen ten hoogste 11,5% van de schadeloosstelling op jaarbasis.*

Het onderstreepte gedeelte in deze tekst is de door de werkgroep voorgestelde wijziging. Met deze wijziging sluit de wettekst aan bij de erkenning van fracties in artikel 11 RvOTK.<sup>128</sup>

### 3.6.2.3. Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer

Ook stelt de werkgroep voor om de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer aan te passen. De eerste twee leden van artikel 7 van de regeling kunnen vervallen. In plaats daarvan adviseert de werkgroep in dit artikel op te nemen dat er geen herberekening van de financiële bijdrage plaatsvindt als een fractie door een splitsing minder leden telt.<sup>129</sup>

### 3.6.3. Voorstel Presidium

Het presidium neemt de voorstellen van de werkgroep geheel over maar stelt wel een versoepeling voor wat betreft de wijziging van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer. Hiervoor wordt voorgesteld een nieuw artikel 7a toe te voegen aan de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer. Deze versoepeling komt erop neer dat er in tegenstelling tot het voorstel van de werkgroep voor een afgesplitste fractie financiële ondersteuning voor een medewerker blijft bestaan. Deze financiële ondersteuning bestaat uit eenmaal loonschaal 6.<sup>130</sup> In de werkgroep was dit standpunt al bepleit, maar de meerderheid van de werkgroep steunde dat standpunt niet.<sup>131</sup> Het Presidium hecht echter zoveel waarde aan draagvlak voor haar voorstel in de Kamer dat ze er toch voor kiest deze versoepeling aan te brengen.<sup>132</sup> De versoepeling komt erop neer dat een Kamerlid dat zich afsplitst alleen nog financiële ondersteuning krijgt voor een secretariael medewerker. Een afgesplitst Kamerlid ontvangt een bedrag van €74.250 (loonschaal 6 inclusief

<sup>127</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 14.

<sup>128</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 14.

<sup>129</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 14.

<sup>130</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 1.

<sup>131</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 4, p. 2.

<sup>132</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 4, p. 2.

overhead) om ondersteuning te regelen. Dit betekent dat de financiële ondersteuning voor een inhoudelijk beleidsmedewerker (loonschaal 10 inclusief overhead) van €96.250 komt te vervallen.<sup>133</sup>

### 3.6.4. Nieuwe situatie

#### 3.6.4.1. Reglement van orde

De Tweede Kamer heeft op 13 december ingestemd met de hiervoor besproken wijzigingen van het RvOTK.<sup>134</sup> In het reglement van orde zijn gewijzigd: artikel 10, opschrift hoofdstuk V en de artikelen 11, 12, 22, 43, 44a, 64 en 138. Wat betreft de financiële verdeling is met name het nieuwe artikel 12 lid 1 RvOTK van belang.<sup>135</sup>

##### *Artikel 12. Ontstaan nieuwe fracties*

- 1. Vindt in een fractie een splitsing plaats als bedoeld in artikel 11, vijfde lid, dan worden de financiële tegemoetkomingen van de daarbij betrokken nieuwe fracties vastgesteld op de bedragen die worden gevonden door de tegemoetkoming, welke aan de ongesplitste fractie zou toekomen, te verdelen naar evenredigheid van de aantallen bij de splitsing betrokken leden.*
- 2. Ontstaat een nieuwe fractie door samenvoeging, dan kan de tegemoetkoming van de nieuwgevormde fractie niet groter zijn dan de tegemoetkoming die toekomt aan een fractie van gelijke grootte als bedoeld in artikel 11, eerste lid.*
- 3. De regeling, bedoeld in artikel 10, derde lid, bepaalt de gevolgen van de afscheiding van leden van een fractie in groepen als bedoeld in artikel 11, zesde lid, voor de financiële tegemoetkoming van de fractie.*
- 4. Teneinde voldoening aan verplichtingen die tegenover de medewerkers van de oorspronkelijke fractie bestaan, mogelijk te maken, kan het Presidium, in afwijking van het eerste, tweede en derde lid een tijdelijke regeling treffen.*

De nieuwe situatie betekent concreet dat in het geval van afsplitsing de financiële bijdrage voor de oorspronkelijke fractie inclusief de afsplitsing gelijk blijft. Het Kamerlid dat zich afsplitst krijgt een bedrag mee dat gelijk staat aan eenmaal loonschaal 6 zoals bedoeld in het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren. Het overige deel van de vergoeding blijft in handen van de oorspronkelijke fractie.

#### 3.6.4.2. Wet schadeloosstelling

Hoewel de werkgroep Fractievorming het voorstel deed om ook artikel 12 lid 1 van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer aan te passen, is dat tot op heden niet gebeurd. Strikt genomen is het ook niet noodzakelijk omdat artikel 12 lid 1 van deze wet spreekt over de fractievoorzitter. De begripsbepaling in artikel 1 lid 1 van de wet Schadeloosstelling leden Tweede Kamer geeft als definitie van een fractievoorzitter: "kamerlid waarvan door de voorzitter is vastgesteld dat dat lid voorzitter is van een fractie, dan wel enig lid is van een fractie." Leden die zich afsplitsen van een fractie worden voorzitter van hun eigen groep en worden dan ook geen fractievoorzitter als bedoeld in de begripsomschrijving en artikel 12 lid 1. Voor de duidelijkheid zou het wellicht wenselijk zijn in de tekst van artikel 12 lid 1 de suggestie van de werkgroep Fractievorming over te nemen.

---

<sup>133</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 2, p. 6.

<sup>134</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 34, 12, p. 1

<sup>135</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 2.



### 3.6.4.3. Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer

In artikel 2 van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer wordt duidelijk gemaakt dat het zetelbedrag voor groepen gelijk is aan loonschaal 6 in plaats van loonschaal 6 en 10.

Er wordt een zin toegevoegd, die luidt: “Het zetelbedrag wordt voor groepen gesteld op eenmaal loonschaal 6 (Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren) inclusief overhead overeenkomstig de tarieven opgenomen in de Handleiding Overheidstarieven die jaarlijks wordt vastgesteld.”

Artikel 7 van de regeling wordt als volgt gewijzigd:

In het eerste lid wordt “Bij splitsing van een fractie bedraagt de gezamenlijke bijdrage van de betrokken stichtingen niet meer dan de bijdrage van de stichting” vervangen door: “Bij een splitsing van een fractie als bedoeld in artikel 11, vijfde lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bedraagt de gezamenlijke bijdrage aan de betrokken stichtingen niet meer dan de bijdrage aan de stichting.”

Met deze wijziging wordt bewerkstelligd dat Tweede Kamerleden die zich afsplitsen daadwerkelijk geen hogere vergoeding meekrijgen dan eenmaal loonschaal 6. Hiermee wordt de mogelijkheid opengelaten dat fracties splitsen in plaats van afsplitsen en allebei verder gaan als fractie. Om duidelijk te maken dat dit alleen in specifieke gevallen geldt, wordt verwezen naar artikel 11 lid 5 RvOTK.

Ook wordt een nieuw artikel 7a ingevoegd na artikel 7:

*Artikel 7a. Wijziging van bijdrage aan fractie bij afscheiding groepen*

*1. Bij een afscheiding van leden van een fractie in een of meer groepen blijft de bijdrage aan de stichting van de fractie tijdens de zitting gelijk aan haar voorafgaand aan de afscheiding ontvangen bijdrage, minus de krachtens artikel 2, eerste lid, vast te stellen bijdragen aan de stichtingen van de van haar afgescheiden groepen.*

*2. Bij een afscheiding als bedoeld in het eerste lid, blijven de egalisatiereserve en de materiële vaste activa van de stichting van de fractie.*

### 3.6.5. Beoordeling

#### 3.6.5.1. Voorstel werkgroep

Het voorstel van de werkgroep Fractievorming houdt in dat leden van de Tweede Kamer die zich na de constituerende vergadering van de Tweede Kamer 23 maart 2017 afsplitsen van hun fractie alleen schadeloosstelling en eventuele onkostenvergoedingen ontvangen op grond van de Wet schadeloosstelling Tweede Kamer. Een financiële bijdrage voor het regelen van ondersteuning en een toelage voor het fractievoorzitterschap vervallen. De werkgroep meent dat deze wijzigingen niet betekenen “dat zij dan geheel niet bij machte zouden zijn hun parlementaire rechten, die volledig intact blijven, uit te oefenen.”<sup>136</sup> Ter ondersteuning van dit standpunt wijst de werkgroep naar de ondersteuning vanuit de ambtelijke organisatie die alle leden van de Tweede Kamer zonder onderscheid ondersteunt. Het gaat dan niet om huisvesting maar om inhoudelijke ondersteuning of de afhandeling van post en e-mail.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 14.

<sup>137</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 14.

### 3.6.5.2. Voorstel presidium

Dat het Presidium met een voorstel kwam waarin wel voorzien werd in een minimale financiële ondersteuning laat zien dat dit punt gevoelig ligt in de Tweede Kamer. Kamerlid Klein sprak bijvoorbeeld over een ‘strafexpeditie’.<sup>138</sup> Met name het vervallen van de financiële ondersteuning (en ook het verminderen ervan) staat op gespannen voet met het vrije mandaat van ieder Tweede Kamerlid. Als Kamerleden die zich afsplitsen naast de schadeloosstelling geen enkele financiële ondersteuning meer krijgen wordt er onderscheid gemaakt tussen twee soorten Kamerleden. Dit onderscheid brengt mee dat Kamerleden die zich afsplitsen feitelijk gezien hun grondwettelijke rechten zoals boven beschreven niet meer op dezelfde wijze kunnen uitoefenen als andere Kamerleden. Het recht om moties en amendementen in te dienen, schriftelijke en mondelinge vragen te stellen en initiatiefwetsvoorstellen wordt de afsplitsers niet ontnomen maar door het wegvallen van de financiële ondersteuning zijn ze feitelijk minder goed in staat om hun constitutionele rechten uit te oefenen. De heer Klein (fractie Klein) merkt hier over op dat het in de praktijk niet mogelijk is om zonder fatsoenlijke ondersteuning inhoud te geven aan de rechten van het Kamerlidmaatschap.<sup>139</sup> Tweede Kamerleden die zich afsplitsen lopen volgens het voorstel van de werkgroep Fractievorming per jaar een bedrag mis van €170.500,00 voor inhoudelijke ondersteuning. Hoewel in het uiteindelijke voorstel van het presidium nog een bedrag is gereserveerd voor secretariële ondersteuning, kan naar mijn mening niet worden gesteld dat afgesplitste Tweede Kamerleden praktisch gezien hun parlementaire rechten op dezelfde manier kunnen blijven uitoefenen. Dit staat op gespannen voet met het vrije mandaat zoals neergelegd in artikel 67 lid 3 Grondwet.

Genuanceerder ligt het bij het wijzigen van de Wet schadeloosstelling. Deze wijziging gaat slechts om een klein bedrag (1% van de schadeloosstelling bij een eenmansfractie). Met alleen deze wijziging stijgen de kosten in elk geval niet bij een afsplitsing. Met deze wijziging wordt ook voorkomen dat afsplitsing financieel aantrekkelijk zou zijn. Iets dat door meerdere Kamerleden tijdens de plenaire behandeling werd gesteld.<sup>140</sup> Een rekensom leert echter dat de fractievoorzitterstoelage van een eenmansfractie een bedrag betreft van bruto €924,63 op jaarbasis. Als een afgesplitste fractie meer leden telt kan dit bedrag nog iets oplopen. Dit lijkt mij een dusdanig laag bedrag dat van een premie op afsplitsen geen sprake kan zijn.<sup>141</sup>

In artikel 2 van de regeling financiële ondersteuning Tweede Kamer wordt uitgegaan van een zetelbedrag. Dit zetelbedrag komt toe aan de fractie. Als een Kamerlid zich afsplitst blijft dit zetelbedrag voor de oorspronkelijke fractie op hetzelfde niveau, alleen de bijdrage voor secretariële ondersteuning voor het afgesplitste Kamerlid wordt in mindering gebracht. Per saldo gaat een fractie er bij een afsplitsing wat financiën betreft dus op vooruit. Kamerlid Klein (fractie Klein) deed bij de plenaire behandeling van de wijzigingsvoorstellen een interessante suggestie. Hij stelde voor om financiële ondersteuning toe te kennen aan individuele Kamerleden en daarbij “een plusje per Kamerlid voor de fractie.”<sup>142</sup> Als een Kamerlid zich afsplitst blijft de financiële ondersteuning hetzelfde, maar blijft het ‘plusje’ bij de oorspronkelijke fractie. Dit voorstel werd niet overgenomen door de Kamer.

---

<sup>138</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34567, 32, 5, p. 2.*

<sup>139</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34567, 32, 5, p. 1.*

<sup>140</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34567, 32, 5.*

<sup>141</sup> Dit werd onder andere gesteld door SGP-Tweede Kamerlid Van der Staaij, *Kamerstukken II 2016/17, 34567, 32, 5, p. 5.*

<sup>142</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34567, 32, 5, p. 3.*

## 3.7. Spreektijd

### 3.7.1. Huidige situatie

Naast veranderingen in de financiële ondersteuning brengt de werkgroep ook de verdeling van de spreektijd ter sprake. De verdeling van de spreektijd is verschillend per soort debat. Bij de tweeminutendebatten, het mondelinge vragenuur en de stemverklaring regelt het RvOTK de spreektijd, deze is voor alle fracties dezelfde.

In alle overige gevallen stelt de Kamer de spreektijden vast. Dit gebeurt meestal op voorstel van de Voorzitter of het Presidium. De Kamer kan in dat geval kiezen tussen het geven van evenveel spreektijd aan iedere fractie of van verschillende spreektijden, afhankelijk van de grootte van een fractie.

De werkgroep constateert in beide gevallen onvrede. Als iedere fractie evenveel spreektijd krijgt, vinden de grote fracties dat hen onrecht wordt aangedaan. In het geval de spreektijd afhankelijk wordt gesteld van de grootte van een fractie, voelen de kleinere fracties zich te kort gedaan omdat ze te weinig tijd krijgen.

### 3.7.2. Voorstel

Door de werkgroep is bekeken of er een systeem ontwikkeld kan worden waarbij aan elke zetel een bepaalde hoeveelheid spreektijd wordt toegekend. Dit zou er echter toe leiden dat voor ieder debat vooraf een spreektijd bepaald moet worden. Ook houdt spreektijd geen verband meer met de grootte van de fractie.

De werkgroep stelt dan ook voor de huidige praktijk te handhaven. Wel wordt de spreektijd voor groepen ingekort. Een groep krijgt de helft van de spreektijd van een fractie met dezelfde omvang. Als de Kamer besluit voor een debat om gelijke spreektijden toe te kennen voor fracties, dan krijgt een groep de helft van de aan een fractie toekomende spreektijd. Bij begrotingsbehandelingen krijgt een groep de helft van de spreektijd van een fractie met dezelfde omvang.

Het halveren van de spreektijden voor groepen hoeft niet opgenomen te worden in het reglement van orde omdat artikel 64 RvOTK de bepaling bevat dat de Kamer de maximumspreektijden per fractie kan vaststellen. Zodra in de nieuwe zittingsperiode sprake is van een groep, kan de Kamer deze nieuwe 'regeling' in werking laten treden.

Wat betreft de spreektijd stelt de werkgroep tenslotte nog voor om een groep in het mondelinge vragenuur niet twee aanvullende vragen maar slechts een aanvullende vraag toe te staan. Artikel 138 RvOTK moet hiervoor worden aangepast.

### 3.7.3. Voorstel Presidium

Het Presidium neemt de suggestie over om de spreektijden voor groepen te halveren. In tegenstelling tot het advies van de werkgroep doet het Presidium wel het voorstel om artikel 44a lid 3 van het RvOTK over tweeminutendebatten te wijzigen. De zinsnede "per fractie twee minuten" wordt vervangen door: "per fractie twee minuten en per groep een minuut."

Ook neemt het Presidium het voorstel over om tijdens het mondelinge vragenuur niet twee aanvullende vragen maar slechts een aanvullende vraag toe te staan. In artikel 138, vijfde lid, wordt na "kunnen de leden van een fractie gezamenlijk ten hoogste tweemaal" ingevoegd: , en de leden van een groep gezamenlijk ten hoogste eenmaal,."

### 3.7.4. Nieuwe situatie

Artikel 44a

In afwijking van artikel 64 bedraagt de spreektijd per fractie twee minuten en per groep een minuut, met inbegrip van de benodigde tijd voor de indiening van moties.

Artikel 138 RvOTK

5. Tijdens het vragenuur zijn interrupties niet toegestaan, en kunnen de leden van een fractie gezamenlijk ten hoogste tweemaal, en de leden van een groep gezamenlijk ten hoogste eenmaal, een vraag als bedoeld in het vierde lid stellen.

### 3.7.5. Beoordeling

De aanpassing van artikel 44a RvTOK staat op gespannen voet met artikel 67 lid 3 Grondwet en artikel 68 Grondwet. In een notitie van voormalige minister van Binnenlandse Zaken De Vries staat over artikel 68 Grondwet: "Zij is in 1848 tegelijk met de ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd en is het middel bij uitstek om die verantwoordelijkheid te laten functioneren."<sup>143</sup>

Leden van een groep die slechts één minuut krijgen worden feitelijk beperkt in de mogelijkheid hun bijdrage te leveren aan het debat. Op die manier zijn zij niet goed in staat hun controlerende rol als volksvertegenwoordiger uit te oefenen. Slechts een minuut voor een debat is te weinig om inhoudelijk een punt te kunnen maken dat recht doet aan het te bespreken onderwerp. Verder wordt het recht om inlichtingen te vragen op basis van artikel 68 Grondwet ingeperkt. Door minder spreektijd is er immers ook minder tijd om inlichtingen te vragen en vragen voor te leggen aan bewindspersonen. Met deze wijziging wordt wel degelijk getornd aan de Grondwettelijke en parlementaire rechten van Kamerleden.

Ook de beperking in interrupties en het stellen van één aanvullende vraag in plaats van twee acht ik in strijd met artikel 68 Grondwet.

## 3.8. Evaluatie nieuwe situatie per 23 maart 2017

De werkgroep stelt voor om de nieuwe regelingen te laten ingaan bij de aanvang van de nieuwe zittingsperiode van de Tweede Kamer. In dit geval is dat 23 maart 2017, de dag waarop de constituerende vergadering van de nieuwe Tweede Kamer zal zijn.<sup>144</sup> Hierboven ben ik per thema al ingegaan op de nieuwe regelingen. Hieronder volgt een algemene evaluatie van de nieuwe situatie per 23 maart 2017. Ik beoog hierbij geen volledig overzicht geven van alle voor- en tegenargumenten maar ik ga in op een aantal aangelegen punten.

### 3.8.1. A en B Kamerleden

Het rapport van de werkgroep Fractievorming maakt duidelijk dat er frictie bestaat tussen de staatsrechtelijke werkelijkheid en de parlementaire praktijk. Door de werkgroep wordt benadrukt dat afsplitsingen het werk van de Kamer er niet makkelijker op maken. Hoewel wordt aangegeven dat het voorstel niets doet dat ingaat tegen de constitutionele positie van Tweede Kamerleden,<sup>145</sup> zie ik dat toch anders. Feitelijk wordt er door de werkgroep onderscheid gemaakt tussen A en B Kamerleden.<sup>146</sup> Hoewel het duidelijk is dat Kamerleden die zich afsplitsen van een fractie niet gelijk

---

<sup>143</sup> *Kamerstukken II 2001/02, 28362, 2, p.1.*

<sup>144</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 17.*

<sup>145</sup> *Kamerstukken II 2015/16, 34444, 7, p. 12.*

<sup>146</sup> Zie ook de opmerking van de heer Klein tijdens het plenair debat op 7 december 2016: *Kamerstukken II 2016/17, 34567, 32, p. 5.*

zijn aan Kamerleden die in een fractie blijven, rechtvaardigt dat het feitelijke verschil nog niet dat ze ook anders worden behandeld.

### 3.8.2. Fundamentele afweging ontbreekt

De belangrijkste vraag wordt eigenlijk vermeden door de werkgroep: is afsplitsing wel of niet wenselijk? Het is wat mij betreft een gemiste kans dat deze discussie niet in het rapport van de werkgroep terug komt. Enerzijds zal dat te maken hebben met het beperkte speelveld van de werkgroep. De opdracht aan de werkgroep voorziet er niet in dat wijzigingen worden aangebracht in het wettelijk kader.<sup>147</sup> Anderzijds had een meer inhoudelijke bespreking in het rapport van de werkgroep Fractievorming meer recht gedaan aan het fundamentele standpunt dat ten grondslag ligt aan de voorgestelde wijzigingen. Aan de maatregelen die de werkgroep voorgesteld heeft, lijkt af te lezen dat afsplitsingen niet wenselijk zijn omdat de maatregelen beperkingen inhouden voor Tweede Kamerleden die zich afsplitsen. Volgens de voorzitter van de werkgroep Fractievorming staat het functioneren van het parlement op het spel: “Straks krijgen we hier een Poolse landdag.”<sup>148</sup> Dat vind ik geen overtuigend argument. De ratio achter het persoonlijk mandaat is nu eenmaal niet het soepel functioneren van de parlementaire praktijk maar het waarborgen van de onafhankelijke positie van een gekozen lid van de Tweede Kamer.

### 3.8.3. Maatstraf voor afsplitsing

De CDA-fractie heeft bij de parlementaire behandeling gevraagd welke criteria worden gehanteerd om te bepalen welk deel van een fractie na afsplitsing kan worden beschouwd als voortzetting van de oorspronkelijke fractie.<sup>149</sup> In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat het Presidium op basis van artikel 11 lid RvOTK hier alleen een oordeel over hoeft te vellen als beide afgesplitste delen stellen dat zij moeten worden gezien als voortzetting van de oorspronkelijke fractie. Het Presidium denkt dat dit een zeldzame omstandigheid zal zijn.<sup>150</sup> Dat vind ik geen overtuigend argument om bij een wijziging van het RvOTK hier niets over te regelen. Daar komt bij dat de recente onenigheid in de 50Plus fractie er een sprekend bewijs van is dat deze omstandigheid wel degelijk kan optreden.<sup>151</sup> Als op basis van de argumenten geen beslissing kan worden genomen, kan eventueel worden bepaald dat er twee fracties zijn ontstaan in plaats van één fractie en één groep. De getalsmatige verhoudingen van beide delen zijn hierbij voor het Presidium niet van doorslaggevende betekenis.<sup>152</sup> Een amendement van het lid Klein om hier verandering in aan te brengen haalde geen meerderheid.<sup>153</sup>

### 3.8.4. Ontbinding van de Tweede Kamer als oplossing

De vraag is ook voor welk probleem de voorstellen van de werkgroep Fractievorming een oplossing zijn. Het ‘probleem’ van ‘zetelrovers’ is altijd binnen vier jaar opgelost. Immers, bij ontbinding van de Tweede Kamer verliezen ze hun zetel en is het aan de kiezer om te bepalen of ze al dan niet terugkeren in het parlement. In plaats van aan de Kamer zelf is het op dat moment aan de kiezer of een afgesplitste fractie wordt gesanctioneerd of niet. Wat mij betreft is de beoordeling door de

---

<sup>147</sup> *Kamerstukken II* 2015/16, 34444, 7, p. 2.

<sup>148</sup> Zie bijvoorbeeld over deze uitspraak: <http://www.bndestem.nl/nieuws/gevestigde-partijen-in-actie-tegen-afplitsingen~a3c0056a/>.

<sup>149</sup> *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 567, nr. 4, p. 3.

<sup>150</sup> *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 567, nr. 4, p. 3.

<sup>151</sup> ‘Twee fracties met naam 50Plus’, *NOS*, 2 juni 2014, nos.nl.

<sup>152</sup> *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 567, nr. 4, p. 3.

<sup>153</sup> *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34 567, nr. 8.

kiezer de enig juiste manier. Legitiem democratisch bestuur vereist ook democratische controle op dat bestuur.<sup>154</sup> Daar komt bij dat als we naar de recente ontwikkelingen kijken, afgesplitste Kamerleden meermalen met succes terugkwamen in de Tweede Kamer.<sup>155</sup> Dit toont aan dat niet alle afsplitsingen door de kiezer als ongewenst zijn ervaren. Afsplitste Kamerleden die later terugkomen in de Kamer weerspiegelen de pluriformiteit van de Nederlandse samenleving.

### 3.8.5. Kiesdrempel

Opmerkelijk is dat in het rapport van de werkgroep Fractievorming niet wordt gesproken over de kiesdrempel. Tijdens de plenaire behandeling kwam dit punt wel ter sprake. Kamervoorzitter Arib haalt het voorbeeld aan van mevrouw Verdonk die zich afsplitste. Zij haalde destijds 620.550 stemmen terwijl de kiesdrempel 65.000 stemmen bedroeg.<sup>156</sup> Dit roept de vraag op of voor Kamerleden die zich afsplitsen en de kiesdrempel hebben gehaald, een uitzondering moet worden gemaakt. SGP-Kamerlid Van der Staaij merkte tijdens het Kamerdebat over deze wijzigingen op dat er in het geval van mevrouw Verdonk geen zelfstandig electoraal mandaat was omdat ze bij de volgende verkiezingen geen zetel haalde met haar nieuwe partij.<sup>157</sup> De recente ontwikkelingen zoals in de vorige paragraaf besproken laten echter zien dat een deel van de afsplitsingen door de kiezer niet worden gesanctioneerd. De democratische legitimatie van Kamerleden die de kiesdrempel hebben gehaald lijkt echter wel degelijk sterker dan van hen die dat niet hebben gehaald. Immers, deze Kamerleden hebben op basis van het aantal stemmen een eigen zetel 'verdiend'. Hoewel ze op een lijst staan van een partij, hebben kiezers een bewuste keuze gemaakt door juist een bepaalde persoon aan te kruisen op het stembiljet. Dit geldt zeker als het niet gaat om de lijsttrekker maar om Kamerleden die lager op de lijst stonden. Op basis van de definitieve uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen 2017 wordt in onderstaande tabel zichtbaar dat 22 Kamerleden de kiesdrempel van 70.106 141/150 stemmen<sup>158</sup> hebben gehaald. 13 van hen waren lijsttrekker, bij 9 personen gaat het om een tweede of lagere plaats op de lijst.

Nr.	Naam	Aantal stemmen	Partij
<b>1</b>	<b>Rutte, M.</b>	<b>1.760.117</b>	<b>VVD</b>
2	Hennis-Plasschaert, J.A.	148.431	VVD
5	Dijkhoff, K.H.D.M.	146.226	VVD
<b>1</b>	<b>Wilders, G.</b>	<b>1.258.989</b>	<b>PVV</b>
2	Agema, M.	71.229	PVV
<b>1</b>	<b>van Haersma Buma, S.</b>	<b>788.073</b>	<b>CDA</b>
2	Keijzer, M.C.G.	165.384	CDA
4	Omtzigt, P.H.	97.638	CDA
<b>1</b>	<b>Pechtold, A.</b>	<b>863.887</b>	<b>D66</b>
4	Dijkstra, P.A.	120.557	D66
2	Van Veldhoven, S.	92.700	D66
<b>1</b>	<b>Klaver, J.F.</b>	<b>651.483</b>	<b>GroenLinks</b>
2	Buitenweg, K.M.	99.157	GroenLinks
<b>1</b>	<b>Roemer, E.G.M.</b>	<b>675.763</b>	<b>SP</b>
3	Marijnissen, L.M.C.	124.626	SP
<b>1</b>	<b>Asscher, L.F.</b>	<b>353.777</b>	<b>PvdA</b>

<sup>154</sup> Koole 2016, p. 1.

<sup>155</sup> Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan Geert Wilders die zich in 2004 afsplitste van de VVD en in 2006 met de PVV in de Tweede Kamer kwam. Ook de groep Kuzu/Özturk die zich in 2014 afsplitste van de PvdA, kwam vanaf 2017 onder de naam 'Denk' in de Kamer.

<sup>156</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 32, 5, p. 18.

<sup>157</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34567, 32, 5, p. 18.

<sup>158</sup> Deze getallen zijn ontleend aan de Kiesraad. Zie ook: Kiesraad, *Kerngegevens Tweede Kamerverkiezing 2017*, Den Haag: maart 2017.

<b>1</b>	<b>Segers, G.M.</b>	<b>260.999</b>	<b>ChristenUnie</b>
<b>1</b>	<b>Thieme, M.L.</b>	<b>261.658</b>	<b>PvdD</b>
<b>1</b>	<b>Krol, H.C.M.</b>	<b>233.179</b>	<b>50Plus</b>
<b>1</b>	<b>van der Staaij, C.G.</b>	<b>196.205</b>	<b>SGP</b>
<b>1</b>	<b>Kuzu, T.</b>	<b>129.025</b>	<b>Denk</b>
<b>1</b>	<b>Baudet, T.H.P.</b>	<b>124.991</b>	<b>FvD</b>

In reactie op vragen over het onderscheid maken op grond van de kiesdrempel merkt voorzitter Roelof Bisschop van de werkgroep Fractievorming op dat dit een ingewikkelde constructie zou worden.<sup>159</sup> Dit is geen erg overtuigende redenering. Opvallend is overigens dat Bisschop spreekt over iemand die met voorkeursstemmen gekozen is en niet over het halen van de kiesdrempel.<sup>160</sup> Voormalig Tweede Kamervoorzitter Frans Weisglas sprak zich uit tegen afsplitsingen maar stelt ook dat het halen van de voorkeursdrempel een uitzondering vormt.<sup>161</sup> Wellicht doelde minister Plasterk ook op de voorkeursdrempel toen hij zei fractieafplitsingen te gaan aanpakken: “Als iemand niet op eigen kracht een zetel heeft kunnen bemachtigen, is het naar de kiezer de vraag of het wenselijk is of zo iemand blijft zitten.”<sup>162</sup> Het is aan te bevelen om onderzoek te doen naar de mogelijkheid om leden van de Tweede Kamer die de kiesdrempel hebben gehaald, uit te zonderen van de beperkende maatregelen zoals die door de werkgroep zijn voorgesteld. Een kanttekening daarbij is wel dat er ook in dat geval onderscheid wordt gemaakt tussen twee soorten Kamerleden. De onderscheiden democratische legitimatie kan daar een rechtvaardigingsgrond voor zijn.

Een andere mogelijkheid zou zijn om Kamerleden die de voorkeursdrempel hebben gehaald uit te zonderen van de beperkende maatregelen die gelden bij fractieafplitsing. Bij de Tweede Kamerverkiezingen gaat dat om een totaal aantal van 46 kandidaten. Van deze kandidaten hebben er drie geen zetel behaald, omdat er geen zetels aan de lijst zijn toegewezen.<sup>163</sup> Van de 43 personen die de voorkeursdrempel hebben gehaald en gekozen zijn, zijn vier personen die op grond van de lijstvolgorde niet zouden zijn gekozen.<sup>164</sup> Daar is echter wel een kanttekening bij te plaatsen. Niet alle kandidaten die de voorkeursdrempel hebben gehaald zijn op eigen kracht in de Kamer gekomen. Illustratief daarvoor is dat weliswaar 46 kandidaten de voorkeursdrempel haalden maar drie personen toch niet verkozen werden omdat hun partij in totaal niet genoeg zetels had om aanspraak te maken op een zetel.

### 3.8.6. Artikel 67 lid 3 verdient herwaardering

Artikel 67 lid 3 Grondwet is een sterk middel tegen al teveel partijmacht. De bepaling zorgt ervoor dat politieke partijen die sinds 1848 alleen maar aan kracht hebben gewonnen, niet oppermachtig worden. Zou artikel 67 lid 3 Grondwet vervallen, dan betekent dit dat partijen ‘alleenheersers’ worden. Schutgens, hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen, vergelijkt de rechtspositie die voortvloeit uit artikel 67 lid 3 Grondwet met de positie van een rechter. Gedurende het mandaat geldt volledige functionele en rechtspositionele onafhankelijkheid.<sup>165</sup> Partijen hebben echter een belangrijke rol hebben als het gaat om het selecteren van kandidaten voor op de kandidatenlijsten. Bovendien laten volksvertegenwoordigers zich in hoge mate sturen door hun partij of fractie.<sup>166</sup> Daar

<sup>159</sup> *Kamerstukken II 2016/17, 34567, 32, 5, p. 21.*

<sup>160</sup> Deze twee getallen verschillen nogal van elkaar. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 was de voorkeursdrempel 17.527 stemmen. De kiesdrempel ligt op ruim 70.000 stemmen.

<sup>161</sup> Weisglas z.j., *Afsplitsing is Zetelroof*, fransweisglas.nl, zie ook Weisglas: *Afsplitsing bemoeilijken*, *Trouw*, 12 december 2002, trouw.nl.

<sup>162</sup> *Plasterk: maatregelen tegen ‘zetelroof’*, *NOS*, 21 november 2014, nos.nl.

<sup>163</sup> Deze getallen zijn ontleend aan de Kiesraad. Zie ook: Kiesraad, *Kerngegevens Tweede Kamerverkiezing 2017*, Den Haag: maart 2017.

<sup>164</sup> Deze getallen zijn ontleend aan de Kiesraad. Zie ook: Kiesraad, *Kerngegevens Tweede Kamerverkiezing 2017*, Den Haag: maart 2017.

<sup>165</sup> R. Schutgens, *‘Politieke partij, vrij mandaat en zetelroof’*, in Broeksteeg en Tinnevelt 2015, p. 195.

<sup>166</sup> R. Schutgens, *‘Politieke partij, vrij mandaat en zetelroof’*, in Broeksteeg en Tinnevelt 2015, p. 195.

staat tegenover dat er al enige jaren een dalende trend te zien is als het gaat om het aantal leden van politieke partijen.<sup>167</sup> Steeds minder burgers zijn lid van een politieke partij. Het is dan ook onterecht als politieke partijen juist meer macht naar zich toe kunnen trekken. Politieke partijen lijden onvermijdelijk aan een zekere mate van geslotenheid. Voor een organisatie met bepaalde doelstellingen is daar geen oplossing voor. Alleen partij leden mogen stemmen over het verkiezingsprogramma of de kandidatenlijst.<sup>168</sup> Als partijen leden verliezen wordt de democratische legitimatie van deze partijen kleiner. De toenmalige minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, Thom de Graaf, wees er in de *Hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel: naar een sterker parlement*<sup>169</sup> terecht op dat een toename van het aantal Tweede Kamerleden met een eigen mandaat<sup>170</sup> een bijdrage zal leveren aan een sterker parlement en daarmee de legitimatie bij de burgers vergroot.

### 3.8.7. Effectiviteit maatregelen

Het is de vraag of de door de Tweede Kamer aangenomen maatregelen gaan werken. Hoewel de ondersteuning wel voor een groot deel wegvalt en de spreektijd wordt ingekort, lijken mij dat geen belemmeringen voor een Kamerlid om zich af te splitsen als hij of zij zich daartoe echt genoodzaakt ziet. Ook Geerten Waling, onderzoek universiteit Leiden stelt dat afsplitsingen zullen blijven bestaan.<sup>171</sup> Wie de lange lijst met afsplitsingen bekijkt, kan vaststellen dat veel afsplitsingen te maken hadden met de koers van een politieke partij.<sup>172</sup> Deze mening is ook professor Elzinga toegedaan. Hij stelt dat uit de parlementaire praktijk blijkt dat inhoudelijke verschillen van opvatting de belangrijkste oorzaak zijn van afsplitsingen.<sup>173</sup> Elzinga stelt verder: “Ieder Kamerlid weet dat het verder gaan op eigen kracht uiterst moeizaam is en alleen al om die reden zullen zelden financiële of annexe motieven domineren.”<sup>174</sup>

### 3.9. Tussenconclusie

In dit hoofdstuk is de vraag behandeld wat de voorstellen van de werkgroep Fractievorming inhouden en hoe deze voorstellen zich verhouden tot artikel 67 lid 3 Grondwet. De werkgroep Fractievorming is ingesteld om het verschijnsel fractieafplitsing tegen het licht te houden. Uit onderzoek van de werkgroep met betrekking tot het grondwettelijk kader blijkt dat de Grondwet niet spreekt over partijen maar slechts over personen. De gronden waarop het Kamerlidmaatschap eindigt zijn daarnaast limitatief geregeld in de Grondwet in de artikelen 56 en 57.<sup>175</sup> Hieruit blijkt dat fractieafplitsingen volgens de Grondwet toegestaan zijn. Ook bepalingen in andere wetten spreken over de individuele leden van het parlement en kennen hen rechten toe. Naast bijvoorbeeld spreektijd en financiële vergoedingen zijn dat ook de rechten om vragen te stellen en een amendement in te dienen. Het begrip fractie komt niet voor in de Grondwet maar wel in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer. De werkgroep Fractievorming doet op drie punten voorstellen. Ten eerste introduceert de werkgroep Fractievorming een ‘objectieve maatstaf’ voor erkenning voor fracties: samenwerking in het verband van een fractie moet bekend zijn bij de kiezer. Andere fracties dan aanwezig in de constituerende vergadering van de Kamer worden niet erkend. Kamerleden die zich afsplitsen worden aangeduid als groep. Dit lijkt niet consistent te zijn omdat

<sup>167</sup> Zie [https://www.parlement.com/id/vi1rc8i7wktg/ontwikkeling\\_ledental\\_politieke\\_partijen](https://www.parlement.com/id/vi1rc8i7wktg/ontwikkeling_ledental_politieke_partijen).

<sup>168</sup> A.K. Koekkoek, ‘Democratische vernieuwing. De staatsrechtelijke uitdaging’, in Voerman 1994, p. 25.

<sup>169</sup> *Kamerstukken II 2003/04, 29356, 1*.

<sup>170</sup> Strikt genomen heeft ieder gekozen Tweede Kamerlid een eigen mandaat. De Graaf doelt hier op het feit dat meer Tweede Kamerleden de voorkeursdrempel zouden moeten halen.

<sup>171</sup> Waling 2017, p. 198.

<sup>172</sup> De politieke koers van de PvdA speelde bijvoorbeeld een belangrijke rol bij het afsplitsen van Kuzu en Öztürk.

<sup>173</sup> <http://www.publiekrechtenpolitiek.nl/bestrijding-van-fractiesplitsing-als-constitutionele-regressie/>

<sup>174</sup> <http://www.publiekrechtenpolitiek.nl/bestrijding-van-fractiesplitsing-als-constitutionele-regressie/>

<sup>175</sup> Zie ook Kamerbrief minister Plasterk (Kamerstukken II, 2015/16, 34183, 35).



samenvoegingen van fracties, wiens samenwerking ook niet bekend is bij de kiezer, wel worden erkend. Ten tweede stelt de werkgroep Fractievorming voor dat afgesplitste groepen geen financiële ondersteuning meer ontvangen op basis van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer. Het Presidium stelt een versoepeling voor van het voorstel van de werkgroep. Afsplitste groepen ontvangen hierdoor financiële ondersteuning voor secretariële werkzaamheden. Deze versoepeling is overgenomen door de Tweede Kamer. Deze financiële beperking staat op gespannen voet met artikel 67 lid 3 Grondwet. Kamerleden zijn praktisch gezien immers niet meer in staat hun parlementaire rechten voldoende vorm te geven. Ten derde stelt de werkgroep Fractievorming een beperking van de spreektijd voor groepen voor. Een groep krijgt de helft van de spreektijd van een fractie met eenzelfde omvang. Hiertoe wordt artikel 44a lid 3 van het RvOTK gewijzigd. Bovendien krijgen groepen in het mondelinge vragen uur slechts de gelegenheid een aanvullende vraag te stellen terwijl fracties deze gelegenheid tweemaal hebben. Door de spreektijd te beperken worden Kamerleden die zich afsplitsen feitelijk beperkt hun de toekomstige rechten uit te oefenen. Ook de inperking van het vragenrecht staat op gespannen voet met artikel 67 lid 3 en artikel 68 Grondwet en dus met het vrije mandaat van Tweede Kamerleden. Op basis van alle besproken nadelen en inconsistenties van de voorstellen van de werkgroep is het raadzaam deze wijzigingen te heroverwegen omdat ze op gespannen voet staan met de Grondwettelijke en parlementaire rechten van Kamerleden.

## Hoofdstuk 4: Fractiesplitsing in Israël

### 4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deelvraag drie. Deze vraag luidt als volgt: *hoe gaat Israël om met fractieafplitsingen en zijn daar lessen uit te trekken voor het Nederlandse systeem?* Om de Nederlandse situatie in de context te plaatsen en om mogelijke manieren in kaart te brengen hoe om te gaan met zetelroof is het nuttig om naar andere democratieën te kijken. Ik richt me in dit hoofdstuk op een land met een vergelijkbare parlementaire democratie als Nederland, dat ook regels kent rondom fractieafplitsing. In paragraaf 4.2. bespreek ik de inrichting van de Staat Israël. In paragraaf 4.3. bespreek ik een belangrijk beginsel van het kiessysteem. In paragraaf 4.4. ga ik in op het partijsysteem en in paragraaf 4.5. wordt de status van de fracties in de Knesset besproken. In paragraaf 4.6. ga ik in op het mandaat van de parlementariërs en in paragraaf 4.7. op de fractiesplitsing in de Knesset. In paragraaf 4.8. bespreek ik de Basic Law: The Knesset en in paragraaf 4.9. de Knesset regular law. In paragraaf 4.10. worden de *rules of procedure* besproken en in paragraaf 4.11. volgt een korte beoordeling. In paragraaf 4.12. sluit ik af met een conclusie.

### 4.2. Staatsinrichting Israël

De staatsinrichting en het kiesstelsel van Israël vertonen veel overeenkomsten met het Nederlandse systeem. Israël is een parlementaire democratie met een kiesstelsel dat gebaseerd is op algemene verkiezingen gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging.<sup>176</sup> Dit systeem wordt, in tegenstelling tot veel Westerse democratieën, vrij strikt gehanteerd.<sup>177</sup>

De Israëliëse evenknie van onze Staten-Generaal is de Knesset, bestaande uit 120 leden. In tegenstelling tot onze Staten-Generaal bestaat de Knesset uit slechts een kamer. De Knesset wordt gekozen op basis van algemene verkiezingen waarbij alle staatsburgers van Israël die 18 jaar of ouder zijn, kiesrecht hebben. De Knesset wordt tenminste eenmaal per vier jaar opnieuw gekozen, indien de Knesset dit beslist kunnen er echter ook vervroegde verkiezingen plaatsvinden. Net als in Nederland wordt het parlement in Israël ook gekozen op basis van evenredige vertegenwoordiging. Dit houdt in dat het aantal zetels dat iedere partij in de Knesset ontvangt, gerelateerd is aan het aantal stemmen dat op de partij is uitgebracht.<sup>178</sup>

Israël is een representatieve democratie, waardoor er veel verschillende partijen onderdeel uitmaken van de Knesset en er nooit één partij de absolute meerderheid heeft. Israël had lange tijd een lage kiesdrempel, variërend van 1% tot 2%<sup>179</sup> waardoor ook veel kleine partijen vertegenwoordigd waren in de Knesset. De kiesdrempel is voor de vorige verkiezingen in 2015 verhoogd van 2% naar 3,25%. Dit houdt in dat een politieke partij in Israël minimaal vier van de 120 zetels moet halen om in de Knesset te komen.

Een verschil met Nederland is dat Israël geen Grondwet heeft. Wel zijn er 123 'basiswetten'.<sup>180</sup> Deze wetten kunnen gekwalificeerd worden als mogelijke paragrafen van een Grondwet. Ook hebben deze

---

<sup>176</sup> Navot 2014, p. 93.

<sup>177</sup> De reden daarvoor ligt met name in het feit dat door de immigratie in Israël de bevolkingssamenstelling snel veranderde. Men vond het daarom belangrijk ervoor te zorgen dat er maximale representatie zou bestaan voor verschillende groepen en meningen in de samenleving. Zie ook Navot 2007, p. 100.

<sup>178</sup> Zie hierover: [https://www.knesset.gov.il/birthday/eng/KnessetWork\\_eng.html](https://www.knesset.gov.il/birthday/eng/KnessetWork_eng.html).

<sup>179</sup> Tot en met de verkiezingen voor de dertiende Knesset was de kiesdrempel 1%. Tijdens de zestiende Knesset is de kiesdrempel verhoogd naar 2%.

<sup>180</sup> Zie voor een verwijzing naar deze wetten [https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng\\_mimshal\\_yesod.htm](https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_yesod.htm).

'basiswetten' een hogere status dan andere wetten in Israël. Het hooggerechtshof gebruikt deze wetten dan ook om wetten die door het Parlement worden aangenomen, te toetsen in het geval er een procedure aanhangig wordt gemaakt over de geldigheid van een wet. Anders dan in Nederland kent Israël dus geen toetsingsverbod.<sup>181</sup>

### 4.3. Belangrijk beginsel kiessysteem

Het parlementaire stelsel in Israël is geïnspireerd door het Britse systeem, maar het systeem komt niet op alle punten overeen met het Britse systeem.<sup>182</sup> Terwijl Engeland bijvoorbeeld nog steeds het districtenstelsel kent,<sup>183</sup> waarbij regionale kandidaten persoonlijk gekozen worden, is dat in Israël anders. Israël is een groot kiesdistrict en in Israël wordt niet gestemd op personen, maar op partijen. Zowel Israël als Nederland kennen een lijstenstelsel. Cruciaal verschil met het Nederlandse systeem is wel dat in Nederland naast de keuze voor een partij, wordt gestemd op een persoon op de lijst. Dat is in Israël niet zo. Het aanstellen van personen om de partij te vertegenwoordigen wordt overgelaten aan de interne partijdemocratie.<sup>184</sup>

Het kader voor verkiezingen van de Knesset is neergelegd in artikel 4 van de *Basic law: The Knesset*: *"The Knesset shall be elected by general, national, direct, equal, secret and proportional elections, in accordance with the Knesset Elections Law; this section shall not be varied save by a majority of the members of the Knesset."*

Het beginsel van algemene, nationale, directe en geheime verkiezingen voor iedereen zorgt ervoor dat iedere Israëliër van 18 jaar of ouder actief kiesrecht heeft. Dit volgt ook uit artikel 5 van de *Basic law: The Knesset*: *"Every Israeli citizen of or over the age of eighteen years shall have the right to vote in elections to the Knesset, unless a court has deprived him of that right by virtue of any Law"*. Passief kiesrecht komt toe aan iedere Israëliër van 21 jaar of ouder. Hoewel de Knesset de gelegenheid heeft om bij meerderheid dit artikel te wijzigen, is hier nooit gebruik van gemaakt.<sup>185</sup>

### 4.4. Partijsysteem

Op basis van artikel 6 van de *Basic Law: the Knesset* mogen alleen geregistreerde partijen meedoen:

*A list of candidates for the Knesset shall be submitted only by a party; The means of association and registering of parties and the conditions for submitting a list of candidates shall be determined by law.*

Dit artikel geeft de stevige verankering aan van de politieke partij in het kiesstelsel van Israël. Partijen spelen een belangrijke rol in Israël. Ze worden gezien als middelen om de vrijheid van vereniging te verwezenlijken. Daarnaast heeft de partij als functie een soort mediator te zijn tussen de regering en het volk dat ze vertegenwoordigt. De rol van de partij is uniek omdat op grond van bovenstaand artikel alleen een partij kandidatenlijsten mag aanleveren om mee te doen aan de verkiezingen voor het parlement.<sup>186</sup>

De rol van politieke partijen in Israël ligt echter ook onder vuur. Een partij wordt in Israël bijvoorbeeld omschreven als een *"complex legal body that is both a personal-law association and a*

---

<sup>181</sup> Wel wordt er door een commissie aan gewerkt om een Grondwet voor te bereiden.

<sup>182</sup> Navot 2014, p. 94.

<sup>183</sup> Bij de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging werden in Nederland kieskringen ingevoerd, met het doel dat partijen per kieskring een aparte lijst kunnen indienen om regionale binding te bevorderen. In de praktijk wordt hier weinig gebruik van gemaakt en dienen veel partijen in alle kieskringen dezelfde lijst in.

<sup>184</sup> Navot 2014, p. 100.

<sup>185</sup> Het kiesstelsel is naast de *Basic law* ook gebaseerd op de *Knesset Elections Law*.

<sup>186</sup> Navot 2014, p. 102.

*public-law constitutional unit.*<sup>187</sup> Op basis van de *Parties Law* van 1992 mogen alleen geregistreerde partijen een lijst met kandidaten aanleveren en meedoen aan verkiezingen voor het Parlement. Naast deze wet is er ook nog de *Party Financing Law* uit 1973. Deze wetten gaan alleen over de publieke status van een partij en zeggen niets over de interne regelingen van een partij. De definitie van een partij in de *Parties Law* luidt: *“a group of people who joined together to legally promote political or social goals and to have elected individuals represent them at the Knesset.”*<sup>188</sup> Een partij is pas officieel erkend als deze is geregistreerd in een bepaald register, *the Parties log*. Bij de totstandkoming van de *Parties Law* is geprobeerd om ook iets te regelen over de interne partijstructuren, deze regeling is er echter niet gekomen. Resultaat was een politiek compromis waardoor niet even duidelijk is wat de normatieve gedachte achter de partijwetgeving is. *“The normative message is vague: parties should be conducted in an orderly fashion, but not necessarily democratically.”*<sup>189</sup> Rechters mengen zich dan ook niet in aangelegenheden die de interne partijprocedures aangaan. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat bepaalde leden van het Parlement gekozen worden door de religieuze leider van hun partij. Grotere partijen, als Likud en Labour houden zogenaamde *‘primaries’*. Kandidaten voor het premierschap en het parlement worden door geregistreerde leden van deze partijen gekozen. Deze manier van het kiezen van kandidaten brengt een persoonlijk mandaat dichterbij.<sup>190</sup>

#### 4.5. De status van fracties in de Knesset

Een fractie wordt gedefinieerd in *The rules of Procedure* van de Knesset. In artikel 8, sub a is bijvoorbeeld te lezen:

*With regards to these Rules of Procedure, a parliamentary group in the Knesset is a list of candidates from which Members were elected to the Knesset. The number of the members of a parliamentary group will be equal to the number of candidates elected.*

Deze definitie stelt net als het RvOTK een fractie gelijk aan de lijst van kandidaten die gekozen is in het parlement. In artikel 8, sub b is te lezen dat de naam van de fractie gelijk wordt gesteld aan de naam van de ingediende kandidatenlijst bij de verkiezingen voor de Knesset.

#### 4.6. Het mandaat van de parlementariërs

De juridische status en het mandaat van een lid van de Knesset is een ingewikkelde kwestie. Het is niet geheel duidelijk waar zijn loyaliteit aan de Knesset op gebaseerd is. Is dat de partij die hem koos, de kiezers van deze partij of het gehele volk? Dit dilemma komt voort uit het feit dat Israëliërs niet stemmen op personen maar op partijen. De gangbare juridische benadering in Israël is dat een parlamentslid een *public trustee* is, een publieke belangenhartiger. Deze *public trustee* *“must inherently act in the best interests of the nation of the people, and avoid taking action that might fundamentally and seriously harm the government’s foundations and human rights”*.<sup>191</sup>

Illustratief is de *Velner Case*<sup>192</sup> waarin het Israëliësch hooggerechtshof iets zegt over de loyaliteit van Parlementsleden in een zaak waar het gaat om de geldigheid van politieke afspraken. Rechter Barak stelt dat Parlementsleden loyaal dienen te zijn aan het hele volk. Zijn redenering is het bestuderen waard: *“MK’s [leden van de Knesset] are not ‘representatives’ of a party; they are state organs. When they are sworn in, each one of them pledges to bear allegiance to the State of Israel and faithfully*

---

<sup>187</sup> Navot 2014, p. 95.

<sup>188</sup> *Parties Law* zoals geciteerd in Navot 2014, p. 99.

<sup>189</sup> Navot 2014, p. 99.

<sup>190</sup> Navot 2014, p. 95.

<sup>191</sup> Navot 2014, p. 111.

<sup>192</sup> H CJ 5364/94 *Velner v Labour party Chairman*, ver 49 (1), 758 (1995).

*perform their mission in the Knesset. They do not pledge allegiance to their party or swear to faithfully perform its mission in the Knesset. Every MK is a representative of the entire nation and must act as a public trustee.*<sup>193</sup> Parlementsleden in Israël beloven bij hun aantreden trouw aan de staat Israël en niet aan hun partij. Hieruit valt af te leiden dat zij primair het gehele volk vertegenwoordigen en niet hun alleen hun eigen partij.<sup>194</sup>

Toch komt ook in Israël de ‘pure’ representatiegedachte niet geheel tot recht. Net als in andere parlementaire systemen speelt ook in Israël de partij een belangrijke rol als onderhandelaar tussen het volk en de leden van de Knesset. In het parlementaire systeem van Israël is dan ook, meer dan in Nederland, veel gewicht toegekend aan de rol van politieke partijen en de fracties in de Knesset die deze partijen in feite vertegenwoordigen in het Parlement. Het representatiemodel in Israël wordt ook wel omschreven als een ‘*three-way system*’ dat het volk, de partij en de parlementariër omvat.<sup>195</sup> Hoewel er dus veel voor te zeggen valt dat ook Israëlische parlementariërs een persoonlijk mandaat hebben, verschillen de opvattingen in de rechtspraak en literatuur daar ook over.<sup>196</sup> Omdat Israëlische parlementariërs niet persoonlijk gekozen zijn, maar het Israëlische volk alleen op partijen stemt, is de binding van de parlementariër met de partij in dat opzicht wel heel sterk. Net als Nederland kent Israël ook het begrip ‘fractiediscipline’. Parlementariërs dienen te handelen in overeenstemming met de fractiebesluiten. Er zijn meerdere instructies, waaronder *The Knesset Rules of Procedure* die fracties in de Knesset de gelegenheid geeft om de onafhankelijkheid en vrijheid van parlementariërs in te perken.<sup>197</sup>

#### 4.7. Fractiesplitsing in de Knesset

De mogelijkheden van inperking van vrijheid en onafhankelijkheid van de individuele parlementariërs roepen de vraag op wat er gebeurt als parlementariërs zich niet houden aan de fractiediscipline. Wat gebeurt er als ze anders stemmen of uit de fractie stappen? Zijn ze dan automatisch hun zetel kwijt? Een onderdeel van de partijcontrole in Israël is de regeling om fractiesplitsing tegen te gaan.

Een eerste belangrijke regeling rondom fractiesplitsing is te vinden in *the Basic Law: the Knesset*.<sup>198</sup> Deze regeling is oorspronkelijk geïntroduceerd om het overlopen naar andere partijen tegen te gaan. De clausule is opgenomen omdat de Knesset wat fractiesplitsingen betreft een roerige historie heeft. In 1990 begon dit extreme vormen aan te nemen.<sup>199</sup> De Knesset heeft op 12 februari 1991 een amendement aangenomen dat de vrijheid van parlementariërs beperkt om de fractie waar ze voor gekozen zijn, te verlaten. Het amendement laat de mogelijkheid van fractieafsplitsing en tegen de fractiediscipline stemmen open maar introduceert eveneens sancties.

#### 4.8. Basic Law: The Knesset

Het belangrijkste kader is artikel 6A van de Basic Law: The Knesset, waar staat:

*a. A Knesset member seceding from his faction and failing to tender his resignation as a Knesset member in close proximity to his secession, shall not be included, in the election for the next Knesset, in the list of candidates submitted by a party that was represented by a faction of the outgoing Knesset; This provision does not apply to the splitting of a faction under the conditions prescribed by law.*

---

<sup>193</sup> Navot 2014, p. 111.

<sup>194</sup> Zie ook de *ethical code of the Knesset*.

<sup>195</sup> Navot 2014, p.111.

<sup>196</sup> Vergelijk Navot 2014, p. 111 en HCJ 5364/94 *Velner v Labour party Chairman*, ver 49 (1), 758 (1995).

<sup>197</sup> Navot 2014, p.113.

<sup>198</sup> Zoals we eerder zagen is de Basic Law een soort Grondwet. Basic Law: the Knesset is daar een onderdeel van.

<sup>199</sup> Zie bijlage 2 voor een overzicht met fractiesplitsingen in Israël.

*b. For the purposes of this section –*

*"Secession from a faction " - including voting in the Knesset plenum not in accordance with the faction's position regarding the expression of confidence or no confidence in the government; however, such voting shall not be deemed as secession if the Knesset member has not received any consideration in exchange for his vote;*

*"Consideration " – means directly or indirectly, by a promise or future commitment, including the assurance of a place on a list of candidates for the Knesset, or the appointment of the Knesset member himself or someone else to a certain position.*

Deze bepaling houdt in dat een onderscheid wordt gemaakt tussen 'afschieden' van een fractie, dat verboden is en 'splitsen' van een fractie dat onder omstandigheden is toegestaan.<sup>200</sup> Leden van de Knesset scheiden zich af als ze dat bekendmaken of als ze stemmen tegen de positie van de fractie in bij een motie van wantrouwen. Leden van de Knesset die zich splitsen van de fractie worden anders behandeld. In sub a is te lezen dat leden die zich afschieden van een fractie niet meer terugkeren op de kandidatenlijst van die partij bij de volgende verkiezingen. Sub b geeft nadere invulling aan het begrip 'afschieden'.

#### **4.9. Artikel 59-61 Knesset regular law**

Een belangrijk kader van deze leden is artikel 59 van de *Knesset regular law*:

*59. Division of a party as mentioned in article 6A of Basic Law: the Knesset will be recognized as such upon fulfillment of one of the following terms:*

*(1) The division is of a group of at least two Members of Knesset, which make up at least one third of the faction members.*

*(2) The division is of a faction made of several political parties, and the division is along the lines of those same parties, and at the time of submitting its candidate list, it had submitted to the Chairman of the Central Elections Committee a document containing an agreement regarding the joining of those parties, including the names of candidates and which party they belong to.*

*(3) The division is a result of a merger between one faction with another faction, and only if all the objecting members to the merger do so as one faction, however every MK who objects the merger join another faction..<sup>201</sup>*

Uit dit artikel kan worden afgeleid dat er diverse voorwaarden zijn waaraan voldaan moet zijn om een afsplitsing te erkennen. De splitsing moet minimaal plaatsvinden doordat minimaal twee leden van de Knesset uit een fractie stappen en deze leden moeten ook tenminste een derde deel van de originele fractie vormen, waar ze uitstappen.

Als het een splitsing betreft van een fractie die bestaat uit meerdere politieke partijen en de splitsing is langs de lijn van deze zelfde politieke partijen zoals deze op de kandidatenlijst voor de Knesset stonden, dan is de splitsing ook erkend.

Ook van belang zijn de artikelen 60 en 61 uit de *Knesset Regular law*:

##### *Artikel 60*

*(A) Aan de commissie van de Knesset is een schriftelijk bericht van de fractie of een deel daarvan aangaande een verdeling gestuurd zoals omschreven in artikel 59(1) of (2), of over*

---

<sup>200</sup> Navot 2014, p. 112.

<sup>201</sup> Omdat deze wet alleen in het Hebreeuws te verkrijgen is, heb ik hiervan een vertaling verkregen van de Israëlische ambassade in Den Haag.

*een samenvoeging van fracties in het kader van een nieuw fractie, en zal de Knessetcommissie de verandering goedkeuren.*

*(B) Aan de commissie van de Knesset is een schriftelijk bericht van de fracties inzake een nieuwe samenvoeging van een fractie gestuurd, en is ingediend aan de commissie, de commissie van de Knesset voordat er toestemming is verleend als omschreven in het sub artikel (A), een schriftelijk bericht van de fracties die wensen te delen volgens artikel 59(3), zal de commissie van de Knesset de splitsing en de samenvoeging tezamen goedkeuren.*

#### *Artikel 61*

*61. (A) Indien een lid van de Knesset uittreedt van zijn fractie en niet in het kader van een verdeling, zal de commissie van de Knesset tijdens de vergadering na het uittreden en nadat het Knesset lid in de gelegenheid is gesteld om zijn argumenten naar voren te brengen voor zijn vertrek, en zo ook het aantal van de leden van die zelfde fractie.*

*(B) De commissie van de Knesset zal geen uittreden van een fractie bepalen van een Knesset lid zonder het onderzoeken van de feiten die samenhangen met zijn vertrek en zal oordelen of deze voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 6A van de basiswet: De Knesset.*

*(C) Het besluit van de commissie van de Knesset volgens dit artikel, heeft een Knesset lid het recht om bezwaar te tekenen bij de arrondissementrechtbank te Jeruzalem, bij een zitting van een drievoudige kamer.*

*(D) een lid van de Knesset waarvan de commissie van de Knesset zijn ontslag heeft aangekondigd, zal zich niet bij een fractie aansluiten tijdens de termijn van de Knesset.<sup>202</sup>*

Deze artikelen omschrijven de procedure rondom een eventuele splitsing van leden van de Knesset. Zo is te lezen in artikel 60, lid 1 dat er aan de commissie van de Knesset een bericht van splitsing moet worden gestuurd. De Knessetcommissie is het bevoegde orgaan om de splitsing of samenvoeging al dan niet goed te keuren. Er vindt dan ook een onderzoek plaats om te bepalen of een lid al dan niet terecht zich heeft afgesplitst van de fractie. De voorwaarden waaraan voldaan moet worden staat omschreven in artikel 6A van de *Basic Law: The Knesset*. Lid c van artikel 61 geeft aan dat er bezwaar mogelijk is tegen een beslissing van de Knessetcommissie bij de arrondissementsrechtbank te Jeruzalem. Dit bezwaar wordt behandeld door een drievoudige kamer.

De sanctie die er op staat als leden van de Knesset hun fractie verlaten terwijl ze niet aan de wettelijke voorwaarden voldoen, staat omschreven in artikel 59, hij of zij:

*shall not be included, in the election for the next Knesset, in the list of candidates submitted by a party that was represented by a faction of the outgoing Knesset.*

Bij de volgende verkiezingen voor de Knesset is het dus niet meer mogelijk voor iemand om op de kandidatenlijst voor de Knesset geplaatst te worden.

Het onderscheid tussen 'seceding' en 'splitting' is gelegen in het feit dat in het laatste geval minimaal twee leden van de fractie (of tenminste een derde deel) zich afsplitst. In dat geval is het argument dat de afsplitsing niet persoonlijk gemotiveerd is maar ideologisch.<sup>203</sup> Hierin ligt dan ook de rechtvaardiging voor de Knesset om een onderscheid te maken tussen leden die zich afsplitsen. Een lid van de Knesset dat zich afscheid tegen de regels in, is onderhevig aan diverse sancties. Zo mag hij of zij niet meer op de kandidatenlijst van een partij die in de Knesset is vertegenwoordigd worden gezet voor een volgende Knesset. Ook is regeringsdeelname niet meer toegestaan (artikel 6E *Basic*

---

<sup>202</sup> Deze vertaling is verkregen van mevrouw Irith Kisch, vertaler. De vertaling is geen foutloos Nederlands maar is wel zo opgenomen om zo dicht mogelijk bij de vertaling van de artikelen te blijven.

<sup>203</sup> Navot 2014, p. 111.

*Law: The Government*). Tot slot krijgt een dergelijke fractie ook geen overheidssubsidie meer.<sup>204</sup> Een fractie heeft echter ook geen juridische mogelijkheden om een afgesplitst lid te verwijderen uit de Knesset en het is ook niet mogelijk om iemand het recht te ontnemen wetsvoorstellen en moties in te dienen.<sup>205</sup>

#### 4.10. Rules of Procedure

Naast de bepalingen over fractiesplitsing in de *Basic Law: The Knesset* zijn er ook bepalingen opgenomen in de *Rules of Procedure*, vergelijkbaar met ons reglement van orde:

*Should a parliamentary group split in accordance with article 59 of the Knesset Law, the House Committee shall determine the name of the new Parliamentary Groups, on the basis of their proposal. The new Parliamentary Group, which is made up of most of the members of the*

*Parliamentary Group that split, is entitled to continue to bear the name of the Parliamentary Group, and if it split into Parliamentary Groups that are of equal in size – the new Parliamentary Group to which the Knesset Member who stood at the head of the list of candidates to the Knesset belongs, will be considered the Parliamentary Group consisting of the majority of Members. Should the said Knesset Member cease to serve as a Knesset Member, or to belong to the Parliamentary Group that split – he shall be replaced, for this purpose, by the next in line on that list of candidates.*

*(3) Despite the provisions of paragraph (2), the House Committee shall not approve the bearing of a name by a parliamentary group, which is liable to be misleading, or hurt public policy or the public's feelings, or of a name that is identical or similar to the point of being misleading, to the name of another parliamentary group, or of a party that is represented in the Knesset by another parliamentary group, including the party to which the faction that broke away belonged on the eve of the split with the parliamentary group that represented it.*

Uit dit artikel volgt dat een splitsing van een groep betekent dat *the House of Committee* de naam van de nieuwe groep bepaalt. Daarbij wordt gekeken waar het grootste gedeelte van de fractie overblijft. Het grootste gedeelte krijgt de oorspronkelijke naam van de fractie. Als twee gelijke delen zich splitsen dan wordt gekeken bij welk deel de lijsttrekker zich bevindt. Diegene (met eventueel anderen) wordt dan geacht de voortzetting te zijn van de oorspronkelijke fractie. Wellicht biedt deze regel een oplossing voor het Nederlandse systeem. Recent heeft een dergelijk geval zich nog voorgedaan toen de fractie 50Plus zich splitste.<sup>206</sup> Verder bepaalt dit artikel nog dat geen misleidende naam mag worden gebruikt door een fractie.

#### 4.11. Beoordeling

Hoewel Israël en Nederland wat betreft parlementaire systemen behoorlijk goed met elkaar te vergelijken zijn, is er toch een belangrijk verschil. Terwijl in Nederland wordt gestemd op personen, wordt in Israël gestemd op partijen. Dat verschil verklaart wel waarom er in Israël sancties op afsplitsingen zijn die wat verder gaan dan het Nederlandse systeem. Terwijl een Kamerlid die zich afsplitst van de fractie in Nederland voor de volgende verkiezingen door de partij vaak niet meer op de kandidatenlijst wordt gezet, is dat in Israël zelfs bij wet vastgelegd.

Ook in Israel is fractieafplitsing toegestaan. Israel hanteert wel een 'objectieve maatstaf' om te bepalen wanneer fractieafplitsing niet wordt gesanctioneerd. Als minimaal twee leden van een

---

<sup>204</sup> Navot 2014, p. 113.

<sup>205</sup> Navot 2014, p. 113.

<sup>206</sup> 'Twee fracties met naam 50Plus', NOS, 2 juni 2014, nos.nl.



fractie zich afsplitsen of tenminste een derde deel van de fractie, volgen er geen sancties. Wellicht biedt dit een oplossing voor het Nederlandse systeem. Een kanttekening daarbij is wel dat Israël een kiesdrempel van 3,25% terwijl Nederland niet een dergelijke hoge kiesdrempel kent.<sup>207</sup>

#### **4.12. Tussenconclusie**

In dit hoofdstuk is de vraag behandeld hoe Israël omgaat met fractieafsplittingsen en of daar lessen uit te trekken zijn voor het Nederlandse systeem. Parlementariërs in Israël opereren in een complex systeem van verschillende loyaliteiten. Aan de ene kant kan aan de belofte van trouw aan de staat Israël en de plichten van de Knesset een loyaliteit aan het gehele volk worden afgeleid. Aan de andere kant opereren de leden van de Knesset in een partijstructuur en wordt er door de bevolking ook op partijen gestemd en niet op personen. Fractiesplitsing wordt niet gesanctioneerd als tenminste twee leden van een fractie zich afsplitsen of tenminste een derde deel van een fractie. Als iemand zich toch afsplitst zonder aan de regels te voldoen, volgen er diverse sancties. Zo krijgt iemand geen subsidie meer, komt iemand niet meer op een kandidatenlijst van een bestaande partij in de Knesset voor de volgende verkiezingen en is regeringsdeelname niet meer mogelijk. Een mogelijke les voor het Nederlandse systeem is dat er een 'objectieve maatstaf' geïntroduceerd kan worden waaraan getoetst kan worden of een fractieafplitsing wordt gesanctioneerd. Kanttekening daarbij is wel dat Israël, in tegenstelling tot Nederland, een relatief hoge kiesdrempel kent. Wellicht biedt de regel dat bij het splitsen van een fractie in twee gelijke delen, doorslaggevend gewicht toekomt aan de vraag bij welk deel de oorspronkelijke lijsttrekker hoort, een kans voor het Nederlandse systeem.

---

<sup>207</sup> Hoewel Nederland formeel geen kiesdrempel kent, moeten partijen wel de kiesdeler halen om in aanmerking te komen voor een zetel in de Tweede Kamer. Feitelijk is dat, hoewel laag, ook een kiesdrempel. De situatie toch verder vergelijken met Israël is niet nuttig om de kiesdrempel in Nederland gelijk staat aan één zetel. Dit biedt dan ook geen aanknopingspunt om van fractieafsplittingsen een minimaal aantal leden te vragen die zich afsplitsen.

## Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen

### 5.1. Conclusie

In hoofdstuk twee is de vraag behandeld hoe het verbod van last in artikel 67 lid 3 Grondwet zich heeft ontwikkeld in de Nederlandse geschiedenis. Het precieze ontstaansmoment van het gebod van last en ruggespraak is niet duidelijk omdat het gebod is ontstaan als een regel van gewoonterecht. De frustratie over het trage besluitvormingsproces en discussie over het gebod van last eind 18<sup>e</sup> eeuw zorgen ervoor dat er een verbod van last en ruggespraak ontstaat. Het verbod van last en ruggespraak wordt gecodificeerd en opgenomen in de Grondwet. Na enkele grondwetswijzigingen ondergaat het verbod van last een ruggespraak bij de Grondwetsherziening van 1848 kleine veranderingen. De opkomst van het partijstelsel vanaf 1814 en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging van 1917 zorgden beiden voor een belemmering van het verbod van last en ruggespraak. Beide ontwikkelingen zorgden ervoor dat het verbod van last en ruggespraak aan zeggingskracht verloor. Desondanks is het verbod van last ook nu nog opgenomen in artikel 67 lid 3 Grondwet. Verkiezingsafspraken tussen partij en kandidaat kunnen daaraan niet af doen. Uit jurisprudentie onderzoek blijkt dat dergelijke verkiezingsafspraken door de rechter terzijde worden geschoven.

In hoofdstuk drie is de vraag behandeld wat de voorstellen van de werkgroep Fractievorming inhouden en hoe deze voorstellen zich verhouden tot artikel 67 lid 3 Grondwet. De werkgroep Fractievorming is ingesteld om het verschijnsel fractieafplitsing te onderzoeken. Uit onderzoek van de werkgroep met betrekking tot het grondwettelijk kader blijkt dat de Grondwet niet spreekt over partijen maar slechts over personen. De gronden waarop het Kamerlidmaatschap eindigt zijn daarnaast limitatief geregeld in de Grondwet in de artikelen 56 en 57. Fractieafplitsingen zijn volgens de Grondwet toegestaan. Ook bepalingen in andere wetten spreken over de individuele leden van het parlement en kennen hen rechten toe. Het begrip fractie komt niet voor in de Grondwet maar wel in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer. De werkgroep Fractievorming doet op drie punten voorstellen.

Ten eerste introduceert de werkgroep Fractievorming een objectieve maatstaf voor erkenning voor fracties: samenwerking in het verband van een fractie moet bekend zijn bij de kiezer. Andere fracties dan aanwezig in de constituerende vergadering van de Kamer worden niet erkend. Kamerleden die zich afsplitsen worden aangeduid als groep. Dit lijkt niet consistent te zijn omdat samenvoegingen van fracties, wiens samenwerking ook niet bekend is bij de kiezer, wel worden erkend. Ten tweede stelt de werkgroep Fractievorming voor dat afgesplitste groepen geen financiële ondersteuning meer ontvangen op basis van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer. Het Presidium stelt een versoepeling voor van het voorstel van de werkgroep. Afgesplitste groepen ontvangen hierdoor financiële ondersteuning voor secretariële werkzaamheden. Deze versoepeling wordt overgenomen door de Tweede Kamer. Deze financiële beperking staat op gespannen voet met artikel 67 lid 3 Grondwet. Kamerleden zijn praktisch gezien immers niet meer in staat hun parlementaire rechten voldoende vorm te geven. Ten derde stelt de werkgroep Fractievorming een beperking van de spreektijd voor groepen voor. Een groep krijgt de helft van de spreektijd van een fractie met eenzelfde omvang. Hiertoe wordt artikel 44a lid 3 van het RvOTK gewijzigd. Bovendien krijgen groepen in het mondelinge vragenuur slechts de gelegenheid een aanvullende vraag te stellen terwijl fracties deze gelegenheid tweemaal hebben. Door de spreektijd te beperken worden Kamerleden die zich afsplitsen teveel afgestraft. Ook de inperking van het vragenrecht staat op gespannen voet met artikel 67 lid 3 Grondwet en dus met het vrije mandaat.

In hoofdstuk vier is de vraag behandeld hoe Israël omgaat met fractieafplitsingen en of daar lessen uit te trekken zijn voor het Nederlandse systeem. Parlementariërs in Israël opereren in een complex systeem van verschillende loyaliteiten. Aan de ene kant kan aan de belofte van trouw aan de staat

Israël en de plichten van de Knesset een loyaliteit aan het gehele volk worden afgeleid. Aan de andere kant opereren de leden van de Knesset in een partijstructuur en wordt er door de bevolking ook op partijen gestemd en niet op personen. Fractiesplitsing wordt niet gesanctioneerd als tenminste twee leden van een fractie zich afsplitsen of tenminste een derde deel van een fractie. Als iemand zich toch afsplitst zonder aan de regels te voldoen, volgen er diverse sancties. Zo krijgt iemand geen subsidie meer, komt iemand niet meer op een kandidatenlijst van een bestaande partij in de Knesset voor de volgende verkiezingen en is regeringsdeelname niet meer mogelijk. Een mogelijke les voor het Nederlandse systeem is dat er een 'objectieve maatstaf' geïntroduceerd kan worden waaraan getoetst kan worden of een fractieafplitsing wordt gesanctioneerd. Kanttekening daarbij is wel dat Israël, in tegenstelling tot Nederland, een hoge kiesdrempel kent. Ook zou gekeken kunnen worden naar de regel in Israël dat als een fractie in twee gelijke delen splitst en onduidelijk is wie de voortzetting van de fractie vormt, doorslaggevend gewicht toekomt aan wie er als lijsttrekker op de kandidatenlijst vermeld stond.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Hoe verhouden de voorstellen van de werkgroep Fractievorming, zoals grotendeels overgenomen door de Tweede Kamer, zich met het vrije mandaat van artikel 67, lid 3 Grondwet?* De voorstellen van de werkgroep Fractievorming, zoals grotendeels overgenomen door de Tweede Kamer, staan op gespannen voet met het vrije mandaat zoals neergelegd in artikel 67 lid 3 Grondwet. De hieruit voortkomende beperkingen betekenen dat Kamerleden die zich afsplitsen hun Grondwettelijke en parlementaire moeilijk inhoud meer kunnen geven. De versoepeling door het Presidium doet daar niet aan af maar laat wel zien dat de constitutionele rechten van de individuele Kamerleden door de werkgroep uiteindelijk niet serieus en grondig genoeg zijn beoordeeld. Er bestaat een frictie tussen de staatsrechtelijke regels en de veranderende constitutionele werkelijkheid. Gelet op de historische context waarin artikel 67 lid 3 is ontstaan vormen partijen een bedreiging voor het vrije mandaat van individuele volksvertegenwoordigers. De mogelijkheid van afsplitsing zorgt voor een ventiel tegen al teveel partijmacht. Het verdient daarom aanbeveling artikel 67 lid 3 een herwaardering te geven. Ter inspiratie zou aanvullend onderzoek gedaan kunnen worden naar het Israëlische parlement.

## 5.2. Aanbevelingen

- Ten eerste is het aan te bevelen om, tegen de achtergrond van de historische ontwikkeling van het vrije mandaat uit artikel 67 lid 3 Grondwet, er zorg voor te dragen dat het vrije mandaat niet nog verder onder druk komt te staan door toenemende macht van partijen. Artikel 67 lid 3 verdient een herwaardering. Het partijstelsel is een van de bedreigingen van het vrije mandaat en door meer macht aan partijen toe te kennen wordt het vrije mandaat nog verder ingeperkt.
- Ten tweede verdient het aanbeveling om over artikel 67 lid 3 Grondwet een voorlichting te vragen bij de Afdeling Advisering van de Raad van State. Daarmee kan duidelijkheid gegeven worden over de constitutionele kaders van het vrije mandaat.
- Ten derde verdient het aanbeveling de nieuwe regelingen binnen een termijn van vier jaar te evalueren. Bij deze evaluatie mag geen doorslaggevend belang worden toegekend aan het aantal afsplitsingen. Het is namelijk de vraag of de nieuwe regelingen wel een beperking vormen voor Kamerleden om zich af te splitsen. Bij deze evaluatie kan onderzocht worden of er in het geval van nieuwe afsplitsingen een beperkend karakter is uitgegaan van de nieuwe maatregelen.
- Ten vierde, om recht te doen aan de gedachte dat er geen premie mag staan op afsplitsen, verdient het aanbeveling om alleen de fractievoorzitterstoelage als bedoeld in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer te schrappen. Op die manier staat er geen premie op afsplitsen meer en blijft het tegelijkertijd mogelijk voor afgesplitste Kamerleden om hun Grondwettelijke en parlementaire rechten inhoud te geven.

- Ten vijfde is aan te bevelen om te onderzoeken of het mogelijk is Kamerleden die de kiesdrempel (en eventueel ook de voorkeursdrempel) hebben gehaald uit te zonderen van de voorgestelde beperkingen die worden opgelegd aan fractieafsplitsingen.
- Ten zesde verdient het aanbeveling om te onderzoeken of het Israëlische systeem kansen biedt en tegelijkertijd het vrije mandaat niet bedreigt en inperkt. Het onderscheid dat Israël maakt tussen de manier waarop een fractie wordt verlaten, kan voor Nederland wellicht een oplossing bieden. Als twee personen of tenminste een derde deel van de originele fractie besluiten uit de fractie te treden, gelden er in Israël geen sancties. Achterliggende gedachte is dat er in dit geval een 'objectieve maatstaf' is die er voor zorgt dat een afsplitsing gerechtvaardigd kan worden. Als er immers meerdere personen uit één fractie zijn die zich wat ideologie betreft niet meer kunnen vinden in de lijn van de partij, lijkt een afsplitsing meer gerechtvaardigd dan wanneer dat uit persoonlijke overwegingen wordt gedaan. Kanttekening daarbij is wel dat Israël, in tegenstelling tot Nederland, een kiesdrempel kent van 3,25%. Daardoor ligt een dergelijke 'objectieve maatstaf' in Israël meer voor de hand dan in Nederland.
- Ten zevende is aan te bevelen om onderzoek te doen naar de regel, die in het Israëlische systeem bestaat, om bij onduidelijkheid over de vraag wie de oorspronkelijke fractie vormt bij een afsplitsing te kijken wie als lijsttrekker stond vermeld op de kandidatenlijst. Dit kan een aanknopingspunt zijn voor de beantwoording van de vraag wie als oorspronkelijke fractie worden aangemerkt.

Met deze aanbevelingen beoog ik geen complete oplossing te bieden voor de spanning die er blijft bestaan tussen de staatsrechtelijke en constitutionele werkelijkheid. Ook kan ik het vacuüm waarin fracties opereren niet opvullen. Wel hoop ik dat deze aanbevelingen zullen bijdragen aan een grondige en serieuze discussie over het vrije mandaat van Tweede Kamerleden in de context van een veranderende politieke realiteit. In dat kader hoop ik dat de recent ingestelde Staatscommissie hier werk van maakt.

## Aangehaalde bronnen

### *Lijst van aangehaalde literatuur*

#### **Bovend' Eert & Kummeling, 2010**

P.P.T. Bovend' Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2010.

#### **Broeksteeg & Tinnevelt, 2015**

H. Broeksteeg & R. Tinnevelt, *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2015.

#### **Buijs, 1883**

J.T. Buijs, *De Grondwet: toelichting en kritiek, deel I*, Arnhem: Gouda Quint: 1883.

#### **Elzinga, 1982**

D.J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen: Ars Aequi 1982.

#### **Elzinga & Wisse, 1988**

D.J. Elzinga & C. Wisse, *Nederlands parlamentsrecht. De parlementaire fracties*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1988.

#### **Kleijkers, 1993**

R. Kleijkers, *Stemmen zonder last. De functie van het vrije mandaat in het hedendaagse staatsrecht*, Maastricht: Datawyse/Universitaire Pers 1993.

#### **Kortmann, 2012**

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Kluwer: Deventer, 2012.

#### **Koole, 2016**

R. Koole, *Zetelbehoud, geen zetelroof*, Sdu: Den Haag, 2016.

#### **Navot, 2007**

S. Navot, *The Constitutional Law of Israël*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International 2007.

#### **Navot, 2014**

S. Navot, *The Constitution of Israel. A Contextual Analysis*, Oregon: Hart 2014.

#### **Oud, 1967**

P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden. Deel I*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967.

#### **Van der Pot, 2006**

C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 1999.

#### **Voerman 1994**

G. Voerman (red.), *Politiek zonder partijen? Over de horizon van de partijpolitiek*, Amsterdam: Het Spinhuis 1994

#### **Waling, 2017**

G. Waling, *Zetelroof. Fractiediscipline en afsplitsing in de Tweede Kamer 1917-2017*, Nijmegen: Vantilt 2017.

## *Internetbronnen*

[https://www.knesset.gov.il/birthday/eng/KnessetWork\\_eng.htm](https://www.knesset.gov.il/birthday/eng/KnessetWork_eng.htm)

(geraadpleegd voor het laatst op 7 maart 2017).

[https://www.parlement.com/id/vi1rc8i7wktq/ontwikkeling\\_ledental\\_politieke\\_partijen](https://www.parlement.com/id/vi1rc8i7wktq/ontwikkeling_ledental_politieke_partijen)

(geraadpleegd voor het laatst op 14 maart 2017).

<http://www.dagelijksestandaard.nl/2011/10/cda-top-heeft-buik-vol-van-dissidenten/>.

(geraadpleegd voor het laatst op 14 maart 2017).

<http://nos.nl/artikel/2003299-turkse-jongeren-syrie-gangers-zijn-helden.html>

(geraadpleegd voor het laatst op 14 maart 2017).

<http://nos.nl/artikel/2003299-turkse-jongeren-syrie-gangers-zijn-helden.html>

(geraadpleegd voor het laatst op 14 maart 2017).

<http://nos.nl/artikel/2003435-marcouch-neemt-afstand-van-fractiegenoten.html>

(geraadpleegd voor het laatst op 14 maart 2017).

<http://www.volkskrant.nl/politiek/samsom-moge-allah-je-straffen-was-bedreigend~a3790559/>

(geraadpleegd voor het laatst op 14 maart 2017).

[https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng\\_mimshal\\_yesod.htm](https://www.knesset.gov.il/description/eng/eng_mimshal_yesod.htm)

(geraadpleegd voor het laatste op 14 maart 2017)

<http://nos.nl/artikel/2003679-pvda-kamerleden-uit-fractie-na-kritiek-op-asscher.html> (geraadpleegd voor het laatst op 20 maart 2017).

<http://nos.nl/artikel/2003797-kuzu-en-ozturk-blijven-in-de-kamer.html> (geraadpleegd voor het laatst op 20 maart 2017).

<http://nos.nl/artikel/2004894-plasterk-maatregelen-tegen-zetelroof.html> (geraadpleegd voor het laatst op 20 maart 2017).

<https://www.tweedekamer.nl/kamerleden/fracties>

(geraadpleegd voor het laatst op 20 maart 2017).

<https://www.trouw.nl/home/weisglas-afsplitsing-bemoeilijken~a674031a/>

(geraadpleegd voor het laatst op 20 maart 2017).

<http://www.fransweisglas.nl/images/uploads/publicaties/59.pdf>

(geraadpleegd voor het laatst op 20 maart 2017).

<https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/rapporten/2017/3/kerngegevens-tweede-kamerverkiezing-2017/kerngegevens-tweede-kamerverkiezing-2017>

(geraadpleegd voor het laatst op 22 maart 2017).

<http://www.publiekrechtropolitiek.nl/bestrijding-van-fractiesplitsing-als-constitutionele-regressie/>

(geraadpleegd voor het laatst op 22 maart 2017).

<https://www.nederlandrechtsstaat.nl/module/nlrs/script/viewer.asp?soort=commentaar&artikel=58>  
(geraadpleegd voor het laatst op 22 maart 2017).

<http://nos.nl/artikel/655941-twee-fracties-met-naam-50plus.html>.  
(geraadpleegd voor het laatst op 22 maart 2017).

<http://www.bndestem.nl/nieuws/gevestigde-partijen-in-actie-tegen-afsplitsingen~a3c0056a/>.  
(geraadpleegd voor het laatste op 22 maart 2017).

<http://www.publiekrechtropolitiek.nl/tvcr-stelling-het-nog-vrijere-mandaat-van-een-zetelrover/>  
(geraadpleegd voor het laatste op 22 maart 2017).

### *Lijst van aangehaalde jurisprudentie*

ARRvS 6 september 1982, AB 1983, 114.  
HR 26 maart 1971, AB 1971, 135 (Verkiezingsafpraak Elsloo).  
Rb Haarlem 28 januari 2003, Gst. 2003, 84 (Stadspartij Leefbaar Haarlem).

HCI 5364/94 *Velner v Labour party Chairman*, ver 49 (1), 758 (1995).

### *Lijst van aangehaalde Kamerstukken*

*Kamerstukken II* 1976/77, 14222, 3

*Kamerstukken II* 1978/79, 14224, 3.  
*Kamerstukken II* 1978/79, 14224, 5.  
*Kamerstukken II* 1978/79, 14224, 6.

*Kamerstukken II* 1987/88, 20264, 3, p. 75.

*Kamerstukken II* 1996/97, 23686, 6  
*Kamerstukken II* 1996/97, 23686, 10H.  
*Kamerstukken II* 1996/97, 23686, 15.  
*Kamerstukken II* 1996/97, 23686, 16.

*Kamerstukken II* 2001/02, 28362, 2.

*Kamerstukken II* 2003/04, 29356, 1.

*Kamerstukken II* 2014/15, 34183, 5.

*Kamerstukken II* 2015/16, 34183, 33.  
*Kamerstukken II* 2015/16, 34183, 35.

*Kamerstukken II* 2015/16, 34444, 7.

*Kamerstukken II* 2016/17, 34430, 4.

*Kamerstukken II* 2016/17, 34567, 1.

*Kamerstukken II 2016/17, 34567, 2.*  
*Kamerstukken II 2016/17, 34567, 3.*

*Kamerstukken II 2016/17, 34567, 4.*  
*Kamerstukken II 2016/17, 34567, 5.*  
*Kamerstukken II 2016/17, 34567, 12.*  
*Kamerstukken II 2016/17, 34567, 32.*  
*Kamerstukken II 2016/17, 34567, 34.*



## Bijlage 1: Afsplitsingen Tweede Kamerfracties<sup>208</sup>

14 maart 2017

7 november 2016	Monasch uit PvdA (verder als groep Monasch)
25 maart 2015	Houwers uit VVD
14-11-2014	Öztürk en Kuzu uit PvdA (verder als Groep Kuzu/Öztürk (GrKÖ))
13-11-2014	Klein uit 50PLUS Klein (zelfstandig lid)
02-06-2014	De feitelijke aanwezigheid van twee 50PLUS fracties bestaande uit: <ul style="list-style-type: none"><li>- 50PLUS/Baay-Timmerman</li><li>- 50PLUS/Klein</li></ul>
28-05-2014	Baay-Timmerman uit 50PLUS (verder als zelfstandig lid)
22-03-2014	Van Klaveren uit PVV (sluit zich aan bij Bontes) (Groep Bontes/van Klaveren (GrBvK))
21-03-2014	Van Vliet uit PVV (verder als zelfstandig lid)
29-10-2013	Bontes uit PVV (verder als zelfstandig lid)
06-07-2012	Van Bommel uit PVV (verder als zelfstandig lid)
03-07-2012	Kortenoeven en Hernandez uit PVV (verder als de groep-Kortenoeven/Hernandez)
20-03-2012	Brinkman uit PVV: H. Brinkman
14-09-2007	Verdonk uit VVD: M.C.F. Verdonk
25-09-2006	Groep Eerdmans /van Schijndel
20-09-2006	Groep Eerdmans uit LPF: B.J. Eerdmans
11-09-2006	Dhr. G.P. van As uit Groep Nawijn (verlaat de Groep Nawijn en verlaat de Kamer)
06-09-2006	Groep Van Schijndel uit VVD: A.H.W.J. van Schijndel
16-08-2006	Dhr. G.P. van As uit LPF (treedt toe tot de Groep Nawijn)

---

<sup>208</sup> Verkregen van [www.parlement.com](http://www.parlement.com).

07-07-2006	Groep Van Oudenallen uit LPF: mw. G. van Oudenallen (splitst zich onmiddellijk na installatie af)
23-06-2005	Groep Nawijn uit de LPF: H.P.A. Nawijn
03-09-2004	Groep Wilders uit VVD: G. Wilders
03-02-2004	Groep Lazrak uit SP: A. Lazrak
13-10-2002	Groep Wijnschenk uit LPF: H.H.R. Wijnschenk
07-10-2002	Groep De Jong uit LPF: - mw. W.E. de Jong - C.R. Eberhard
31-03-1998	- Will J. Verkerk uit het Algemeen Ouderen Verbond
06-09-1995	- Resterende drie leden van het AOV (mw. E.G. Aiking-van Wageningen, L.E.C. Boogaard en mw. H.M. Nijpels-Hezemans) verlaten de AOV-fractie en gaan verder onder de naam Groep
opgevolgd	Nijpels; Will J. Verkerk en C.S. van Wingerden vormen nu de AOV-fractie. Boogaard wordt in september 1996 door jhr. R.A. Meijer.
30-05-1995	- C.S. van Wingerden uit het Algemeen Ouderen Verbond
30-05-1995	- Will J. Verkerk uit het Algemeen Ouderen Verbond
11-10-1994	- Th.J.M. Hendriks uit het Algemeen Ouderen Verbond
21-09-1993	- Marjet Ockels uit PvdA
21-01-1986	- A.G. van der Spek uit PSP
23-04-1985	- Drs. A.H.D. Wagenaar uit RPF
18-04-1985	- Mr. S.J.M. Dijkman uit Groep Scholten/Dijkman (treedt toe tot PPR-fractie)
05-12-1985	- Drs. J.G.H. Janmaat uit Centruumpartij (vormde eenmansfractie en zegde vervolgens partijlidmaatschap op)
08-12-1983	- Groep Scholten/Dijkman uit CDA: - mr. J.N. Scholten

- mr. S.J.M. Dijkman
- 22-06-1976                   - Groep Nooteboom uit D66: drs. G. Nooteboom
- 30-03-1976                   - Groep Huijsen uit CHU: J. Huijsen (splitst zich onmiddellijk na installatie af, benoemd in vacature mr. W. Scholten)
- 13-09-1971                   - Groep De Jong uit Nederlandse Middenstandspartij: J.H. de Jong (sinds september 1971 aangesloten bij Middenpartij)
- Democratische
- 09-02-1971                   - N. Verlaan (Lijst Van Velzen) uit Boerenpartij. (Van Velzen was geen Kamerlid)
- 14-05-1970                   - Groep Goedhart uit de PvdA:
  - F.J. Goedhart
  - W.J. Schuitemaker
  - dr. J.G.H. Tans
  - mw. S. van Veenendaal-van Meggelen
- 27-06-1968                   - Groep Harmsen (sinds nov. 1968 enkele dagen Binding Rechts) uit Boerenpartij:
  - E.J. Harmsen
  - J. van de Brake
  - W.M. van Harselaar
  - mr. H. Kronenburg (splitste zich op 12-12-1968 weer af omdat hij niet tot Binding Rechts wilde horen)
- 27-02-1968                   - Groep Aarden (sinds 26-04-1968 PPR) uit KVP:
  - drs. J.M. Aarden
  - drs. P.J. Janssen
  - mw. A.A.M. Kessel (wegens ziekte pas op 20-03-1968 afgesplitst)
  - mr. H.W. van Doorn (trad tegelijkertijd met de afsplitsing uit de Kamer)
- 13-12-1966                   - Groep Voogd uit Boerenpartij: P. Voogd
- 14-04-1958                   - Groep Gortzak (Communistische Groep) uit CPN:
  - H. Gortzak
  - G. Wagenaar
  - B. Brandsen
  - mw. M.E. Lips Odinet
- December 1935               - Duijs uit SDAP
- December 1935               - Visscher uit ARP

September 1919:

- Van Groenendael uit RK

## Bijlage 2: Afsplitsingen in de Knesset

### First Knesset

- 8.6.49 [Eliezer Preminger](#) left the [Israel Communist Party](#) and established the [Hebrew Communists](#).
- 15.8.49 The [Hebrew Communists](#) joined the [United Workers' Party](#).
- 20.2.51 [Ari Jabotinsky](#) left the [Herut Movement](#) (this move was not approved by the House Committee).
- 20.2.51 [Hillel Kook](#) left the [Herut Movement](#) (this move was not approved by the House Committee).

### Second Knesset

- 10.9.51 The [Sephardim and Oriental Communities](#) and [Yemenite Association of Israel](#) merged with [General Zionists](#) (as announced by the Arrangements Committee).
- 20.2.52 [Rostam Bastuni](#), [Avraham Berman](#), and [Moshe Sneh](#) split from the [United Workers' Party](#) and established the [Left Faction](#).
- 20.1.53 [Hannah Lamdan](#) and [David Livschitz](#) left the [United Workers' Party](#) and established the [Faction Independent from Ahdut Ha'avoda](#) (the name was never approved by the House Committee).
- 13.1.54 The [Faction Independent from Ahdut Ha'avoda](#) joined [Worker's Party of Eretz Yisrael \(Mapai\)](#).
- 23.8.54 [Moshe Aram](#), [Israel Bar-Yehuda](#), [Yitzhak Ben-Aharon](#), and [Aharon Zisling](#) left the [United Workers' Party](#) and established [Ahdut Ha'avoda - Poalei Zion](#) (this move was not recognized by the House Committee).
- 1.11.54 The [Left Faction](#) ceased to exist: [Avraham Berman](#) and [Moshe Sneh](#) moved to [Israel Communist Party](#), [Rostam Bastuni](#) returned to the [United Workers' Party](#).
- 29.6.55 [Shimon Garidi](#) ([Yemenite Association of Israel](#)) announced that he split from the [General Zionists](#) (this move was not approved by the House Committee).

### Third Knesset

- 31.10.55 Once the [National Religious Front](#) list entered the Knesset, it called itself [Poel Mizrahi - Mizrahi](#).
- 3.11.55 Once the [Religious Torah Front](#) list entered the Knesset, it called itself [Agudat Yisrael - Po'alei Agudat Yisrael](#).
- 22.1.57 [Poel Mizrahi - Mizrahi](#) changed its name to the [National Religious Party](#).

### Fourth Knesset

- 9.8.60 The [Religious Torah Front](#) split into [Agudat Yisrael](#) and [Poalei Agudat Yisrael](#).
- 8.5.61 The [General Zionists](#) and [Progressive Party](#) united and formed the [Liberal Party of](#)

[Israel](#).

### Fifth Knesset

- 22.12.64 [Yona Kesse's](#) resignation from [Mapai](#) and his status as a [single MK](#) was approved, although the House Committee did not approve his becoming a single member parliamentary group by the name of "Min Hayesod".
- 16.3.65 Members of the [Liberal Party of Israel](#) who were in the Progressive Party in the past - [Rachel Cohen-Kagan](#), [Benno Cohen](#), [Itzhak Golan](#), [Yizhar Harari](#), [Moshe Kol](#), [Pinhas Rosen](#), and [Yehuda Shaari](#) - left and formed the [Independent Liberals](#).
- 25.5.65 The [Herut Movement](#) and the [Liberal Party of Israel](#) merged and formed the [Herut-Liberal Bloc \(Gahal\)](#).
- 14.7.65 [Joseph Aharon Almogi](#), [David Ben-Gurion](#), [Gideon Ben-Israel](#), [Moshe Dayan](#), [Amos Degani](#), [Hannah Lamdan](#), [Shimon Peres](#), and [Yizhar Smilansky](#) left [Mapai](#) and established [Rafi](#).
- 1.9.65 [Emil Habibi](#) and [Tawfik Toubi](#) left the [Israel Communist Party](#) and established the [New Communist List](#).

### Sixth Knesset

- 5.7.66 [Shituf Ve-achva](#) ([Jabr Moade](#) and [Diyab Ovid](#)) and [Kidma Vepituah](#) ([Seif-El-Din El-Zubi](#) and [Elias Nahale](#)) established [Shituf Ve-Pituach](#).
- 1.1.67 [Shituf Ve-Pituach](#) split into [Shituf Ve-achva](#) and [Kidma Vepituah](#).
- 29.3.67 The [Free Center](#) - [Eliezer Shostak](#), [Shmuel Tamir](#) ([Katznelson](#)), and [Avraham Tiar](#) - split from the [Herut-Liberal Bloc](#).
- 11.4.67 The [Druze Party](#) ([Jabr Moade](#)) split from [Shituf Ve-achva](#).
- 23.1.68 [Rafi](#) (all members except [David Ben Gurion](#)) and [Alignment](#) merged and formed the [Israel Labor Party](#).
- 27.5.68 [Yizhar Harari](#) left the [Independent Liberals](#) and joined the [Israel Labor Party](#)
- 22.10.68 The [Jewish-Arab Brotherhood](#) ([Elias Nahale](#)) split from [קידימה ופיתוח](#) (ביקשה את השם) (סיעת הגליל אך נדחתה)
- 28.1.69 [Israel Labor Party](#) and [United Worker's Party \(Mapam\)](#) merged and formed a new party called the [Alignment](#).
- 11.2.69 [Shlomo Cohen-Tsiddon](#) left the [Herut-Liberal Bloc](#) and joined the [Free Center](#). (He had requested to establish a single-member parliamentary group by the name of the "Popular Faction.")

### Seventh Knesset

- 4.1.72 [Shalom Cohen](#) split from [Ha-olam Hazeq - Koah Hadash](#) and became a [Single MK](#).
- 25.4.72 [Meir Avizohar](#) left the [National List](#) and became a [Single MK](#).
- 22.5.73 [Avner-Hai Shaki](#) left the [National Religious Party](#) and became a [Single MK](#).
- 3.7.73 [Ha-olam Hazeq - Koah Hadash](#) changed its name to the [Radical Camp of Israel](#).

- 17.7.73 [Single MK Meir Avizohar](#) joined the [Alignment](#).
- 25.7.73 [Israel Communist Party](#) changed its name to [Moked](#).

### **Eighth Knesset**

- 26.2.74 [Kidma Vepituah](#) and the [Arab List for Bedouin and Villagers](#) joined the [Alignment](#).
- 18.3.75 [Benjamin Halevi](#) left the [Likud](#) to become a [Single MK](#).
- 29.4.75 [Arie Lova Eliav](#) left the [Alignment](#) to become a [Single MK](#).
- 3.6.75 The [Civil Rights Movement \(Ratz\)](#) and [Arie Lova Eliav](#) merged and formed [Ya'ad - Movement for Civil Rights](#).
- 21.10.75 [Moked - Maki and Tchelet Adom](#) changed its name to [Moked - for Peace and Social Compensation](#).
- 27.1.76 [Arie Lova Eliav](#) and [Marcia Freedman](#) left [Ya'ad - Movement for Civil Rights](#) and established a parliamentary group called the [Social-Democratic Faction](#). [Shulamit Aloni](#) and [Boaz Moav](#) returned to the name [Civil Rights Movement \(Ratz\)](#).
- 3.2.76 The [Social-Democratic Faction](#) changed its name to the [Independent Socialist Faction](#).
- 8.6.76 [Seif-El-Din El-Zubi](#) and [Jabr Moade](#) left the [Alignment](#) and returned to the name [Kidma Vepituah](#).
- 26.10.76 [Shmuel Tamir](#) and [Akiva Nof](#) split from the [Likud](#) and established the [Free Center](#).
- 4.1.77 [Hamad Abu-Rabiah](#) left the [Alignment](#) and reestablished the [Arab List for Bedouin and Villagers](#).
- 25.1.77 The [Free Center](#) resigned from the Knesset.
- 15.2.77 [Hillel Seidel](#) left the [Independent Liberals](#) and joined the [Likud](#).
- 8.3.77 [Kidma Vepituah](#) and [Arab List for Bedouin and Villagers](#) formed the [United Arab List](#).
- 15.3.77 The [New Communist List and Non Partisans](#) changed its name to the [Democratic Front for Peace and Equality \(Hadash\)](#).
- 15.3.77 The [Religious Torah Front](#) split into [Agudat Yisrael](#) and [Poalei Agudat Yisrael](#).
- 15.3.77 [Mordechai Ben-Porat](#) left the [Alignment](#) and became a [Single MK](#).
- 10.4.77 [Yehuda Dranitzki](#), [Aharon Efrat](#), [Chyka Grossman-Orkin](#), [Eliezer Ronnen](#), [Meir Talmi](#), and [Dov Zakin](#) left the [Alignment](#) and established [United Workers' Party](#).
- 12.4.77 [United Workers' Party](#) returned to the [Alignment](#).

### **Ninth Knesset**

- 5.7.77 [Shlomtzion](#) ([Itzhak Itzhaky](#) and [Ariel Sharon](#)) joined the [Likud](#).
- 5.7.77 [Moshe Dayan](#) left the [Alignment](#) and became a [Single MK](#).
- 28.2.78 [Flatto Sharon](#) changed the name of his parliamentary group to [Pitu'ah Veshalom](#).
- 14.9.78 The [Democratic Movement for Change](#) split into the [Democratic Movement](#) ([Shafik Asaad](#), [Mordechai Elgrably](#), [Shlomo Eliahu](#), [Benjamin Halevi](#), [Akiva Nof](#), [Shmuel Tamir](#), and [Yigael Yadin](#)), the [Movement for Change and Initiative](#) ([Meir Amit](#), [Zeidan Atashi](#), [David Golomb](#), [Amnon Rubinstein](#), [Shmuel Toledano](#), [Mordechai Virshubski](#), and [Stef](#)

- Wertheimer), and [Ya'ad \(Assaf Yaguri\)](#)).
- 15.5.79 [Moshe Shamir](#) left the [Likud](#) and became a [Single MK](#).
- 17.7.79 [Geula Cohen](#) left the [Likud](#) and together with [Moshe Shamir](#) established [Bnai](#).
- 20.11.79 [Bnai](#) changed its name to [Tehiya-Bnai](#).
- 31.12.79 [Josef Tamir](#) left the [Likud](#) and joined the [Movement for Change and Initiative](#).
- 5.2.80 [Mordechai Elgrably](#) left the [Democratic Movement](#) and became a [Single MK](#).
- 13.5.80 [Meir Amit and David Golomb](#) left the [Movement for Change and Initiative](#) and joined the [Alignment](#).
- 8.7.80 [Shafik Asaad and Shlomo Eliahu](#) left the [Democratic Movement](#) and established [Achva](#).
- 29.7.80 The [Movement for Change and Initiative](#) changed its name to [Shinui - Center Party](#).
- 17.9.80 [Akiva Nof](#) left the [Democratic Movement](#) and joined [Achva](#).
- 14.10.80 [Itzhak Itzhaky](#) left the [Likud](#) and became a [Single MK](#).
- 11.11.80 [Itzhak Itzhaky](#) established [One Israel](#) (the first version).
- 11.11.80 [Saadia Marciano](#) split off from the [Left Camp of Israel](#) and established a [Single-Member Parliamentary Group](#).
- 30.12.80 The name of [Saadia Marciano's Parliamentary Group](#) became [Equality in Israel-Panthers](#).
- 26.1.81 [Igael Hurvitz, Yitzhak Peretz, and Zalman Shoval](#) split from the [Likud](#) and established [Rafi](#).
- 28.1.81 [Akiva Nof](#) left [Achva](#) and joined the [Likud](#).
- 10.3.81 The [Democratic Movement](#) ceased to exist. [Benjamin Halevi](#) became a [Single MK](#).
- 17.3.81 [Shmuel Tamir](#) became a [Single MK](#); ([Yigal Yadin](#) did not request any special Knesset status - he remained a minister in the government, but by default became a [Single MK](#)).
- 11.5.81 [Josef Tamir](#) split from [Shinui - Center Party](#) and became a [Single MK](#).
- 19.5.81 [Mordechai Elgrably](#) joined [Equality in Israel-Panthers](#) which then changed its name to the [Unity Party](#).
- 19.5.81 [Rafi](#) split into [Movement for National Renewal - Telem](#) ([Igael Hurvitz and Zalman Shoval](#)) and the [National List](#) ([Yitzhak Peretz](#)). [Moshe Dayan](#) joined the [Movement for National Renewal - Telem](#).
- 27.5.81 [Yitzhak Peretz](#) returned to the [Likud](#).
- 3.6.81 The [Movement for National Renewal - Telem](#) changed its name to [Telem - Movement for National Renewal](#).
- 15.6.81 [Shafik Asaad](#) left [Achva](#) and joined [Telem - Movement for National Renewal](#).

### Tenth Knesset

- 16.11.81 The [Civil Rights Movement \(Ratz\)](#) ([Shulamit Aloni](#)) joined the [Alignment](#).
- 26.10.82 [Amnon Linn](#) and [Yitzhak Peretz](#) left the [Likud](#) and joined the [Alignment](#).
- 6.6.83 The [Movement for National Renewal \(Telem\)](#) split into the [Movement for the Renewal of Social Zionism](#) ([Mordechai Ben-Porat](#)) and [Rafi](#) ([Igael Hurvitz](#)).



- 10.10.83 [Haim Meir Druckman](#) left the [National Religious Party](#) and became a [Single MK](#) (he had requested to set up a parliamentary group called the National Religious Camp, but his request was denied).
- 14.5.84 The [Civil Rights Movement \(Ratz\)](#) split from the [Alignment](#).
- 29.5.84 [Gesher - Zionist Religious Center](#) ([Yehuda Ben-Meir](#) and [Zevulun Hammer](#)) split off from the [National Religious Party](#).
- 12.6.84 [Gesher - Zionist Religious Center](#) returned to the [National Religious Party](#).

### Eleventh Knesset

- 22.10.84 [Yahad](#) joined the [Alignment](#).
- 22.10.84 The [United Workers' Party \(Mapam\)](#) ([Elazar Granot](#), [Chyka Grossman-Orkin](#), [Amira Sartani](#), [Victor Shem-Tov](#), [Yair Tsaban](#), and [Muhammed Wattad](#)) split from the [Alignment](#).
- 22.10.84 [Yossi Sarid](#) left the [Alignment](#) and joined the [Civil Rights Movement \(Ratz\)](#).
- 2.6.86 [Hatehiya-Tzomet](#) changed its name to [Tehiya](#).
- 29.7.86 [Morasha](#) changed its name to [Morasha-Poalei Agudat Yisrael](#) ([Avraham Verdiger](#)) and [Haim Meir Druckman](#) split off and joined the [National Religious Party](#).
- 5.8.87 [Mordechai Virshubski](#) left [Shinui](#) and joined the [Civil Rights Movement](#).
- 16.11.87 [Rafael Eitan](#) split from [Tehiya](#).
- 30.11.87 [Rafael Eitan](#) established [Tzomet](#).
- 15.2.88 [Abdulwahab Darawshe](#) split off from the [Alignment](#) and formed a [single-member parliamentary group](#).
- 7.3.88 The [parliamentary group of Abdulwahab Darawshe](#) was given the name, the [Arab Democratic Party](#).
- 15.3.88 [Shinui - Center Party](#) changed its name to [Shinui - the Center Movement](#).
- 15.3.88 [Yitzhak Artzi](#) left the [Alignment](#) and joined [Shinui - the Center Movement](#).
- 12.7.88 [Muhammed Wattad](#) left the [National Workers' Party](#) and joined [Hadash](#).
- 29.8.88 The [Movement for the Heritage of Israel \(Tami\)](#) ([Aharon Abuhatsira](#)) merged with the [Likud](#).
- 27.9.88 [Rafi-Ometz](#) ([Igael Hurvitz](#)) merged with the [Likud](#).
- 27.9.88 [Shimon Ben-Shlomo](#) left [Shas](#) and became a [Single MK](#).

### Twelfth Knesset

- 15.3.90 [Yosef Goldberg](#), [Pinhas Goldstein](#), [Pesach Grupper](#), [Yitzhak Moday](#), and [Avraham Sharir](#) split off from the [Likud](#) and established the [Party for the Advancement of the Zionist Idea](#).
- 18.6.90 [Avraham Sharir](#) left the [Party for the Advancement of the Zionist Idea](#) and returned to the [Likud](#).
- 4.12.90 [Yosef Goldberg](#) left the [Party for the Advancement of the Zionist Idea](#) and returned to the [Likud](#).

- 25.12.90 [Yitzhak Haim Peretz](#) left [Shas](#) and founded [Moriah](#).
- 25.12.90 [Charlie Bitton](#) left [Hadash](#), and the name for his new parliamentary group was not yet approved.
- 25.12.90 [Efraim Gur](#) left the [Alignment](#) and established [Unity for Peace and Immigration](#).
- 25.12.90 [Eliezer Mizrahi](#) split off from [Agudat Yisrael](#) and established [Geulat Yisrael](#).
- 1.1.91 The parliamentary group of [Charlie Bitton](#) was given the name [Black Panthers](#).
- 7.10.91 The [Alignment](#) changed its name to the [Israel Labor Party](#).
- 17.2.92 [Shinui - Central Movement](#) changed its name to [Shinui - Center Party](#).
- 2.3.92 Hadash changed its official name from the [Israel Communist Party, Rakach, Black Panthers and Jewish and Arab Public - Hadash](#) to [Democratic Front for Peace and Equality \(Israel Communist Party and Jewish and Arab Public\)](#).
- 3.3.92 The [Party for the Advancement of the Zionist Idea](#) changed its name to the [New Liberal Party](#).
- 9.3.92 The [Civil Rights Movement \(Ratz\)](#), [United Workers Party](#) and [Shinui](#) ([Shulamit Aloni](#), [Ran Cohen](#), [Hussein Faris](#), [Chaim Oron](#), [Avraham Poraz](#), [Amnon Rubinstein](#), [Yossi Sarid](#), [Yair Tzaban](#), [Mordechai Virshubski](#), and [David Zucker](#)) merged and formed [Meretz](#).
- 17.5.92 [Unity for Peace and Immigration](#) joined the [Likud](#).

### Thirteenth Knesset

- 7.2.94 [Alex Goldfarb](#), [Esther Salmovitz](#), and [Gonen Segev](#) split off from [Tzomet](#) and established [Yi-ud](#).
- 24.7.95 [Shaul Gutman](#) left [Moledet](#) and established [Right Israel](#).
- 27.11.95 [Alex Goldfarb](#) and [Esther Salmovitz](#) split off from [Yi-ud](#) and established [Atid](#).
- 15.1.96 [Moledet](#) changed its official name to [Moledet - Movement for those Loyal to Israel and Tehiya Supporters](#).
- 28.2.96 [Joseph Azran](#) left [Shas](#) and became a [Single MK](#).
- 7.3.96 [Nava Arad](#) left the [Alignment](#) and became a [Single MK](#).
- 7.3.96 [Efraim Gur](#) left the [Likud](#) and became a [Single MK](#).
- 7.3.96 [Avigdor Kahalani](#) and [Emanuel Zisman](#) split off from the [Labor Party](#) and founded [The Third Way](#).
- 11.3.96 [David Levy](#) and [David Magen](#) split off from the [Likud](#) and established [Gesher](#).
- 12.3.96 [Joseph Bagad](#) left [Moledet](#) and became a [Single MK](#).
- 8.4.96 [United Torah Judaism](#) split into [Agudat Yisrael](#) ([Avraham Yosef Schapira](#) and [Avraham Verdiger](#)) and [Degel Hatorah](#) ([Moshe Gafni](#) [Avraham Ravitz](#)).

### Fourteenth Knesset

- 16.7.96 [Arab Democratic List - United Arab List](#) changed its name to [Mada-Ra'am - Arab Democratic List - United Arab List](#).
- 17.1.99 [Avraham Poraz](#) left [Meretz](#) and established [Shinui - Center Party](#).

- 23.2.99 [Michael Nudelman and Yuri Shtern](#) split off from [Yisrael Be'aliyah](#) and formed [Aliah - For a Renewed Israel](#).
- 23.2.99 [David Levy, Maxim Levy, and Yehuda Lancry](#) split off from [Likud Gesher Tzomet](#) and established [Gesher](#).
- 23.2.99 [Ze`ev Binyamin Begin, Michael Kleiner, and David Re`em](#) split off from [Likud Gesher Tzomet](#) and formed [Herut - National Movement](#).
- 23.2.99 [Hagai Meirom and Nissim Zvili](#) left the [Labor Party](#) and established [Israel in the Center \(a\)](#).
- 23.2.99 [David Magen, Dan Meridor, Itzchak Mordechay, and Eliezer Sandberg](#) left [Likud Gesher Tzomet](#) and formed [Israel in the Center \(b\)](#).
- 23.2.99 [Israel in the Center \(a\)](#) and [Israel in the Center \(b\)](#) merged and became [Israel in the Center](#).
- 23.2.99 [Likud-Gesher-Tzomet](#) changed its name to [Likud-Tzomet](#).
- 23.2.99 [United Torah Judaism](#) split into [Agudat Yisrael](#) ([Shmuel Halpert, Avraham Leizeron and Meir Porush](#)) and [Degel Hatorah](#) ([Avraham Ravitz](#)).
- 4.3.99 [Likud-Tzomet](#) split into the [Likud](#) and [Tzomet](#) ([Haim Dayan, Rafael Eitan, and Moshe Peled](#)).
- 4.3.99 [Moshe Peled](#) left [Tzomet](#) and established [Mehora](#) which immediately merged with [Moledet](#).
- 4.3.99 [Zvi Hendel and Hanan Porat](#) left the [National Religious Party](#) and established [Emunim](#).
- 8.3.99 [Hadash-Balad](#) split into [Hadash](#) ([Tamar Gozansky, Ahmad Sa`d, and Saleh Saleem](#)) and [National Democratic Assembly \(Balad\)](#) ([Azmi Bishara and Hashem Mahameed](#)).
- 17.3.99 [David Zucker](#) left [Meretz](#) and became a [Single MK](#).
- 17.3.99 [Emunim](#) changed its name to [Tekuma](#).
- 22.3.99 [Eliezer Sandberg](#) left [Israel in the Center](#) and formed [Hatzeirim](#).
- 25.3.99 [Amir Peretz, Rafik Haj Yahia, and Addisu Messele](#) split off from the [Labor Party](#) and established [Am Ehad](#).
- 29.3.99 [Shinui - Center Party](#) ([Avraham Poraz](#)) and [Hatzeirim](#) ([Eliezer Sandberg](#)) merged and kept the name [Shinui](#).
- 29.3.99 [Emanuel Zisman](#) split off from the [Third Way](#) and became a [Single MK](#).

### **Fifteenth Knesset**

- 20.7.99 [Roman Bronfman and Alexander Tsinker](#) split off from [Yisrael Be'aliyah](#), but the name for their [new parliamentary group](#) was not yet approved.
- 26.7.99 The parliamentary group of [Roman Bronfman and Alexander Tsinker](#) was named the [Party for Society and Reforms \(Machar\)](#).
- 18.10.99 The [Party for Society and Reforms \(Machar\)](#) changed its name to [The Democratic Choice](#).
- 21.12.99 The [Arab Movement for Renewal \(Ta-al\)](#) ([Ahmad Tibi](#)) split off from the [National Democratic Assembly \(Balad\)](#).
- 1.2.00 [Ichud Leumi](#) split into [Ichud Leumi - Moledet - Tekuma](#) and [Herut - National](#)

- [Movement](#) ([Michael Kleiner](#)).
- 1.2.00 [Ichud Leumi - Moledet - Tekuma](#) merged with [Yisrael Beitenu](#) and became [Ichud Leumi-Yisrael Beiteinu](#).
- 19.2.01 [Muhamad Kanan and Tawfik Khatib](#) split off from the [United Arab List](#) and established the [National Arab Party](#).
- 6.3.01 The [New Way](#) ([Amnon Lipkin-Shahak](#), [Dalia Rabin-Pelossof](#), and [Uri Savir](#)) split off from [Center Party](#).
- 7.3.01 [Gesher](#) ([David Levy](#), [Maxim Levy](#), and [Mordechai Mishani](#)) left [One Israel](#).
- 26.3.01 After [Amnon Lipkin-Shahak](#) and [Uri Savir](#) resigned from the Knesset, [Nehama Ronen](#) and [David Magen](#) entered the Knesset as members of the [Center Party](#), [Dalia Rabin-Pelossof](#) remained alone in the [New Way](#).
- 7.5.01 The [New Way](#) merged into [One Israel](#).
- 15.5.01 [One Israel](#) changed its name to [Labor-Meimad](#).
- 6.11.02 [Roni Milo](#) and [Yechiel Lasry](#) left the [Center Party](#) and established [Lev](#), which then merged with the [Likud](#).
- 10.12.02 [Hashem Mahameed](#) split off from the [United Arab List](#) (towards elections) and established [National Unity - National Progressive Alliance](#).

### Sixteenth Knesset

- 10.3.03 [Yisrael Be'aliyah](#) ([Yuli-Yoel Edelstein](#) and [Marina Solodkin](#)) merged into the [Likud](#).
- 15.6.04 [Meretz-Democratic Choice-Shahar](#) changed its name to [Yahad and the Democratic Choice](#).
- 12.1.05 [United Torah Judaism](#) split into [Agudat Yisrael](#) and [Degel Hatorah](#).
- 21.3.05 [Hitchabrut](#) ([Effie Eitam](#) and [Yitzhak Levy](#)) split off from the [National Religious Party](#).
- 16.5.05 [Hitchabrut](#) changed its name to [Renewed National Religious Zionism](#).
- 18.5.05 [Joseph Paritzky](#) split off from [Shinui - the Secular Movement](#) and established [Zionism Liberalism Equality](#).
- 18.5.05 [Shinui -the Secular Movement](#) changed its name to [Shinui - Party for the Secular and the Middle Class](#).
- 23.5.05 [Labor-Meimad](#) and [Am Ehad](#) merged into one parliamentary group and [Labor-Meimad-Am Ehad](#).
- 23.5.05 [David Tal](#) split off from [Am Ehad](#) and established [Noy](#).
- 27.7.05 [Yahad and the Democratic Choice](#) changed its name to [Meretz-Yahad and the Democratic Choice](#).
- 23.11.05 14 MKs from the [Likud](#) split off and formed [Achrayut Leumit](#).
- 23.11.05 [Noy](#) ([David Tal](#)) merged with [Achrayut Leumit](#).
- 17.1.06 [Achrayut Leumit](#) changed its name to [Kadima](#).
- 26.1.06 [Shinui - Party for the Secular and the Middle Class](#) split into [Shinui](#), with 3 members ([Igal Yasinov](#), [Ilan Leibovitch](#), and [Ehud Rassabi](#)) and the [Secular Faction](#), which had 11 members ([Tomy Lapid](#), [Ronny A. Brison](#), [Victor Brailovsky](#), [Erela Golan](#), [Chemi Doron](#), [Eliezer Sandberg](#), [Reshef Chayne](#), [Eti Livni](#), [Meli Polishook-Bloch](#), [Avraham](#)

Poraz, and Ilan Shalgi)

- 1.2.06 Michael Nudelman left Ichud Leumi and remained a Single MK.
- 1.2.06 Igal Yasinov split off from Shinui, and formed Ha-olim, which then merged with Ichud Leumi-Yisrael Beitenu-Moledet-Tekuma.
- 1.2.06 Ichud Leumi-Yisrael Beitenu-Moledet-Tekuma split into Ichud Leumi-Moledet-Tekuma with 4 members (Benjamin Elon, Arieh Eldad, Uri Yehuda Ariel, and Zvi Hendel) and Yisrael Beitenu with 3 members (Yuri Shtern, Eliezer Cohen, and Igal Yasinov).
- 5.2.06 Chemi Doron and Eliezer Sandberg left the Secular Faction and established Habayit Haleumi.
- 7.2.06 Hadash-Ta'al split into Arab Movement for Renewal (Ta-al) (Ahmad Tibi) and Hadash (Mohammad Barakeh and Issam Makhoul).

### Seventeenth Knesset

- 2.6.08 Three MKs from the Gil Pensioners Party (Elhanan Glazer, Sara Marom Shalev, and Moshe Sharoni) split and formed the Justice for the Elderly parliamentary group.
- 27.10.08 Two MKs from Justice for the Elderly (Sara Marom Shalev, and Moshe Sharoni) remerged with Gil Pensioners Party. The third MK, Elhanan Glazer, split and formed a single member parliamentary group called the Right Way.
- 3.12.08 Ichud Leumi - Mafdal changed its name to Jewish Home - Mafdal and Ichud Leumi.
- 18.12.08 The Labor-Meimad parliamentary group split into two separate groups: Meimad (Michael Melchior) and Labor Under Ehud Barak (18 MKs).
- 18.12.08 United Torah Judaism split into Agudat Yisrael (Shmuel Halpert, Yakov Litzman, Meir Porush) and Degel Hatorah (Moshe Gafni, Uri Maklev, Avraham Ravitz).
- 23.12.08 Jewish Home - Mafdal and Ichud Leumi split into Jewish Home - Mafdal (Uri Yehuda Ariel, Eliahu Gabbay, Zvi Hendel, Zevulun Orlev, and Nissan Slomiansky), Achi (Effie Eitam and Yitzhak Levy), and Moledet - Ichud Leumi (Arieh Eldad and Benjamin Elon).

### Eighteenth Knesset

- 17.1.11 The Labor Under Ehud Barak parliamentary group divided into two new groups: Haatzma'ut (Ehud Barak, Orit Noked, Shalom Simhon, Matan Vilnai, and Einat Wilf), and the Israel Labor Party (Binyamin (Fouad) Ben-Eliezer, Daniel Ben Simon, Avishay Braverman, Eitan Cabel, Isaac Herzog, Raleb Majadele, Amir Peretz, and Shelly Yachimovich).
- 19.11.12 Two Knesset members (Michael Ben Ari and Arieh Eldad) split off from Ichud Leumi and established a new parliamentary group called Otzma Leyisrael.
- 3.12.12 Seven Knesset members split off from Kadima and established a new parliamentary group called Hatenua Chaired by Tzipi Livni.
- 3.12.12 MK Talab El-Sana split off from Ra'am-Ta'al and re-established the Arab Democratic Party ("Mada") parliamentary group.
- 3.12.12 MK Chaim Amsellem left Shas and began serving as a Single MK parliamentary group.

## Nineteenth Knesset

- 9.7.14 Yisrael-Beitenu (Avigdor Liberman, Yitzhak Aharonovitch, Shimon Ohayon, Robert Ilatov, Orly Levi-Abekasis, Uzi Landau, Sofa Landver, Fania Kirshenbaum, Hamad Amar, David Rotem and Yair Shamir) left the joint Likud-Yisrael Beitenu parliamentary group. The 20 Likud members changed their faction's name to Likud – National Liberal Movement.
- 8.12.14 Ra'am-Ta'al-Mada changed its name to Ra'am-Ta'al.
- 22.1.15 Ra'am-Ta'al split into the United Arab List (Talab Abu Arar, Masud Ganaim, Ibrahim Sarsour) and the Arab Movement for Renewal (Ahmad Tibi).

### Color

**Black:** A parliamentary group that served throughout the entire Knesset.

**Blue:** A parliamentary group that was voted into the Knesset but ceased to exist during that Knesset.

**Green:** A parliamentary group that was established during the Knesset and served until the end of that Knesset.

**Orange:** A parliamentary group that was established during the Knesset and also ceased to exist during the same Knesset.

**Purple:** A parliamentary group that was voted into the Knesset, then disbanded, and then returned during the same Knesset.

**Pink:** Knesset Member.

### Key:

## Bijlage 3: Overzicht definitieve voorstel

*Eindtekst op basis van de stemmingen van 13 december 2016 (inclusief de nota van wijziging onder nr. 5 en het aangenomen amendement onder nr. 6)*

---

**34 567**                      **Voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde, de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014 en de Regeling vertrouwelijke stukken, met betrekking tot de vorming van fracties en met betrekking tot enkele bepalingen inzake de vaststelling van maximumspreektijden**

**Nr. 2**                      **VOORSTEL**

I

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 10, derde lid, wordt na “aan fracties” ingevoegd “en groepen,” en wordt aan het slot voor de punt toegevoegd: en groepen.

B

In het opschrift van hoofdstuk V wordt na “DE FRACTIES” ingevoegd: EN GROEPEN.

C

Artikel 11 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het opschrift wordt toegevoegd: en groepen.

2. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:

4. Andere fracties dan die bedoeld in het eerste lid kunnen gedurende een zitting niet worden gevormd, tenzij door samenvoeging van twee of meer van die fracties, of door een splitsing in twee of meer fracties als bedoeld in het vijfde lid.

5. Indien niet duidelijk is na een splitsing in een fractie welk deel kan worden beschouwd als voortzetting van een fractie als bedoeld in het eerste lid, kan het Presidium bepalen dat in afwijking van het vierde lid twee of meer nieuwe fracties zijn gevormd.

6. Indien een of meer leden anders dan als gevolg van een splitsing als bedoeld in het vijfde lid afgescheiden zijn van een fractie, worden zij ieder afzonderlijk, of twee of meer leden gezamenlijk indien zij dit meedelen aan de Voorzitter, beschouwd als een groep.

## D

Artikel 12 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt “die leidt tot de vorming van een of meer nieuwe fracties,” vervangen door “als bedoeld in artikel 11, vijfde lid,” en wordt “de daarbij betrokken fracties” vervangen door: de daarbij betrokken nieuwe fracties.

2. Onder vernummering van het derde lid tot vierde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. De regeling, bedoeld in artikel 10, derde lid, bepaalt de gevolgen van de afscheiding van leden van een fractie in groepen als bedoeld in artikel 11, zesde lid, voor de financiële tegemoetkoming van de fractie.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt “eerste en tweede lid” vervangen door: eerste, tweede en derde lid.

## Da

Artikel 22, tweede lid, wordt vervangen door:

2. In afwijking van artikel 25, eerste, tweede en vierde lid, zijn lid van deze commissie de voorzitters van de fracties, bedoeld in artikel 11, eerste lid. Indien in de Kamer meer dan vijf van deze fracties zitting hebben, zijn lid de voorzitters van de vijf grootste van deze fracties. De Kamer kan op voordracht van de commissie besluiten dat voor de duur van een zitting ten hoogste twee andere voorzitters van fracties ook lid zijn van de commissie.

## E

In artikel 43, eerste lid, wordt na “per fractie” ingevoegd: en groep.

## F

In artikel 44a, derde lid, wordt “per fractie twee minuten,” vervangen door: per fractie twee minuten en per groep een minuut,.

## G

In artikel 64 wordt in de eerste zin na “per fractie” ingevoegd “en groep” en wordt na “de fracties” ingevoegd: en groepen.

## H

In artikel 138, vijfde lid, wordt na “kunnen de leden van een fractie gezamenlijk ten hoogste tweemaal” ingevoegd: , en de leden van een groep gezamenlijk ten hoogste eenmaal,.

## II



De Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt “artikel 11, eerste lid, en artikel 12, eerste en tweede lid,” vervangen door: artikel 11, eerste, vierde en vijfde lid,.

2. Onder vernummering van het derde tot en met achtste lid tot vierde tot en met negende lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

3. Groep: een groep als bedoeld in artikel 11, zesde lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt na “ten behoeve van een fractie” ingevoegd: of groep.

4. In het vijfde lid (nieuw) wordt aan het slot voor de punt ingevoegd: of groep.

B

Artikel 2, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste en tweede zin wordt na “fractie” telkens ingevoegd: of groep.

2. In de derde zin wordt na het “Het zetelbedrag wordt” ingevoegd: voor fracties.

3. Er wordt een zin toegevoegd, luidende: Het zetelbedrag wordt voor groepen gesteld op eenmaal loonschaal 6 (Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren) inclusief overhead overeenkomstig de tarieven opgenomen in de Handleiding Overheidstarieven die jaarlijks wordt vastgesteld.

C

In de artikelen 3, eerste en tweede lid, 5, eerste en derde lid, 6, tweede lid, en 9, tweede lid, wordt na “fractie” telkens ingevoegd: of groep.

D

Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het opschrift wordt toegevoegd: fracties.

2. In het eerste lid wordt “Bij splitsing van een fractie bedraagt de gezamenlijke bijdrage van de betrokken stichtingen niet meer dan de bijdrage van de stichting” vervangen door: Bij

een splitsing van een fractie als bedoeld in artikel 11, vijfde lid, van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bedraagt de gezamenlijke bijdrage aan de betrokken stichtingen niet meer dan de bijdrage aan de stichting.

3. Aan het slot van het tweede lid wordt vóór de punt toegevoegd: als bedoeld in het eerste lid.

E

Na artikel 7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 7a. Wijziging van bijdrage aan fractie bij afscheiding groepen**

1. Bij een afscheiding van leden van een fractie in een of meer groepen blijft de bijdrage aan de stichting van de fractie tijdens de zitting gelijk aan haar voorafgaand aan de afscheiding ontvangen bijdrage, minus de krachtens artikel 2, eerste lid, vast te stellen bijdragen aan de stichtingen van de van haar afgescheiden groepen.

2. Bij een afscheiding als bedoeld in het eerste lid, blijven de egalisatiereserve en de materiële vaste activa van de stichting van de fractie.

F

In het in artikel 1, zesde lid (nieuw), genoemde verantwoordingsmodel, behorend bij de Regeling, wordt telkens “fractiekosten” vervangen door “fractie- of groepskosten” en wordt “Fractiekosten” vervangen door: Fractie- of groepskosten.

III

In artikel 4, zesde lid, van de Regeling vertrouwelijke stukken wordt aan het slot van de eerste zin toegevoegd: en van de groepen.

IV

Deze wijzigingen treden in werking met ingang van de dag waarop na de eerstvolgende verkiezingen de nieuw gekozen Kamer voor de eerste maal samenkomt.