

FRACTIEDISCIPLINE

Vooroordelen en misverstanden

J.J.A. Thomassen en R.B. Andeweg

A.P.W. Melkert en R. van Gijssel, J.J. van Aartsen en G. Wilders: het zijn dit soort conflicten tussen een fractieleider en een fractielid die voeding geven aan het beeld dat in de Kamer fracties als gesloten blokken tegenover elkaar staan doordat eenvoudige kamerleden gedwongen worden de partijlijn te volgen. Het is een situatie die algemeen als onwenselijk wordt ervaren. Maar zijn eensgezind optredende fracties noodzakelijkerwijs onwenselijk? En is die eensgezindheid wel het gevolg van fractiediscipline?

Deze vragen zullen in deze bijdrage aan de orde komen. In de volgende paragraaf zullen we eerst ingaan op de wenselijkheid of onwenselijkheid van een monistische dan wel dualistische verhouding tussen regering en parlement en de daarmee samenhangende functie van het eensgezind optreden van fracties. Vervolgens zullen we nagaan welke factoren in de literatuur genoemd worden als oorzaak voor het eensgezind optreden van fracties en zullen we aangeven welke van deze factoren daadwerkelijk van invloed zijn op het eensgezind optreden van de in de Tweede Kamer vertegenwoordigde politieke partijen. Daarbij zullen we ons vooral baseren op de gegevens van de opeenvolgende parlements-onderzoeken die in Nederland zijn gehouden.¹ Deze gegevens stellen ons niet alleen in staat om enig licht te werpen op de achterliggende factoren van de eensgezindheid van fracties in de Tweede Kamer, maar ook om de opvattingen van de kamerleden over de wenselijkheid van fractiediscipline te achterhalen.

1. Over de wenselijkheid van eensgezinde fracties: twee visies

In het begin van de jaren negentig maakte A.J. Kaland, de voorzitter van de CDA-fractie in de Eerste Kamer, furore als luis in de pels van het derde kabinet-Lubbers. Hij wierp zich op als de kampioen van het dualisme, vooral in de verhouding tussen regering en Eerste Kamer. In dit verband is zijn kwalificatie uit 1991 van de leden van de Tweede Kamer

als ‘stemvee’ spreekwoordelijk geworden. Kaland bedoelde dat de regeringsfracties in de Tweede Kamer het regeringsbeleid niet kritisch volgden, maar volledig aan de leiband van het kabinet liepen. Het dualisme in de verhouding tussen regering en parlement, één van de klassieke leerstukken in het Nederlandse staatsrecht, zou naar het rijk der historie zijn verwezen en plaats hebben gemaakt voor een monistische relatie. Een onvoorwaardelijke steun van de regeringsfracties voor het kabinet is alleen mogelijk wanneer deze fracties eensgezind – dat wil zeggen als collectief – optreden en het niet aan individuele fractieleden overlaten hoe zij zich opstellen ten opzichte van de regering. Dit verschijnsel wordt in de wandelgangen gewoonlijk aangeduid als fractiediscipline. De kwalificatie ‘stemvee’ geeft natuurlijk vooral uiting aan een sterk negatief waardeoordeel. Regeringsfracties behoren niet aan de leiband van de regering te lopen en individuele kamerleden zouden zich een meer individueel oordeel moeten durven aanmeten. Dat waardeoordeel lijkt in de Nederlandse politiek gemeengoed te zijn. In discussies over staatkundige vernieuwing worden het monisme in de verhouding tussen regering en parlement en de sterke fractiediscipline voortdurend aangemerkt als één van de problemen die opgelost zouden moeten worden. Zo werden in de in 2003 door minister Th.C. de Graaf voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties uitgebrachte nota *Naar een sterker parlement. Hoofddlijnennotitie nieuw kiesstelsel* de ‘tendensen naar monisme, bijvoorbeeld door knellende en gedetailleerde regeerakkoorden’ als een probleem aangeduid waarvoor een meer persoonsgericht kiesstelsel een oplossing zou moeten bieden. ‘Het is gezien het belang van een sterk parlement nodig het kiesstelsel zo in te richten dat het ertoe bijdraagt dat er meer kamerleden zijn met een eigen democratische legitimatie, doordat kiezers zich nadrukkelijk voor hem of haar hebben uitgesproken. Dit versterkt de positie van het parlement als geheel ten opzichte van de regering.’²

Dit negatieve oordeel over de wenselijkheid van eensgezinde fracties is overigens sterk verweven met onze eigen geschiedenis: in reactie op de ervaringen met last en ruggespraak van parlementariërs tijdens de Republiek worden onafhankelijke volksvertegenwoordigers als wenselijker ervaren dan in landen waar het parlement perioden van chaotische versnippering heeft gekend (een ‘Poolse landdag’). En door een traditie van een regering ‘boven de partijen’ wordt in ons land een voor een parlementair stelsel sterke nadruk gelegd op scheiding der machten tussen regering en parlement. In een andere, elders meer gebruikelijke visie heeft het parlement meer een scharnierfunctie. Het vormt de verbinding tussen het electoraat en zijn politieke preferenties enerzijds en de regering en het overheidsbeleid anderzijds. Een effectieve vervulling van deze functie vereist enerzijds dat het parlement een vuist kan maken ten

opzichte van de regering en anderzijds dat de stem van de kiezers doorklinkt in het parlement. Voor beide aspecten worden politieke partijen onmisbaar geacht.

In de loop van de geschiedenis van de parlementaire democratie is het parlement steeds machtiger geworden ten opzichte van de regering, maar die ontwikkeling was zonder het eensgezind optreden van politieke partijen in het parlement nauwelijks denkbaar geweest.³ De Engelse journalist en staatsrechtgeleerde Walter Bagehot was één van de eersten die het belang van eensgezind optredende fracties en van fractiediscipline onderkende: 'If everybody does what he thinks right, there will be 657 amendments to every motion, and none of them will be carried or the motion either'.⁴

Ook in de verhouding tussen parlement en electoraat zijn politieke partijen wel gezien als een functionele noodzakelijkheid. De uitbreiding van het kiesrecht aan het eind van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw vroeg om een nieuwe vorm voor de relatie tussen kiezers en parlement, ter vervanging van het persoonlijk contact tussen het individuele kamerlid en een relatief kleine groep kiezers onder het censuskiesrecht. De gelijktijdige ontwikkeling van politieke partijen was als het ware de oplossing voor dit probleem. Vandaar het beroemde adagium van de Amerikaanse politicoloog E.E. Schattschneider: 'Modern democracy is unthinkable save in terms of political parties'.⁵

De visie dat eensgezind optredende politieke partijen en een monistische relatie tussen regering en regeringsfracties geen inbreuk maken op de parlementaire democratie maar vanuit democratisch oogpunt juist noodzakelijk zijn, wordt het scherpst verwoord in het '*Party Government Model*' of het '*Responsible Party Model*'. Zoals de Amerikaanse politicoloog A. Ranney het formuleert:

'Party government in its most ideal form, according to its proponents, should work in the following manner. There must exist at least two (and preferably only two) unified, disciplined political parties. Each has its conception of what the people want and a program of various measures designed to satisfy those wants. In a pre-election campaign each attempts to convince a majority of the people that its program will best do what the people want done. In the election each voter votes for a particular candidate in his district, primarily because that candidate is a member of the party which the voter wants to take power, and only secondarily because he prefers the individual qualities of one candidate to those of the other. The party which secures a majority of the offices of government in the election then takes over the entire power of the government and the entire responsibility for what the government does. It then proceeds to put the program into effect. Or perhaps unforeseen circumstances arise which make the party decide to alter or even aban-

don its program. In any event, at the next election the people decide whether, on the whole, they approve of the general direction that the party in power has been taking – in short, whether their wants are being satisfied. If the answer is yes, they return that party to power; if the answer is no, they replace it with the opposition party.⁶

Het moge duidelijk zijn dat dit model is geïnspireerd door een tweepartijstelsel, waar de verkiezingen tot inzet hebben welke partij de regeringsmacht verkrijgt en welke partij tot de oppositiebanken wordt veroordeeld. Dit model heeft al vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw een grote aantrekkingskracht gehad op althans sommige voorstanders van politieke en staatkundige hervormingen in Nederland. Eén van de grootste klachten van critici van het Nederlandse politieke bestel was en is immers dat de kiezers weliswaar een nieuwe Tweede Kamer kunnen kiezen, maar totaal geen invloed hebben op de samenstelling van het kabinet ná de verkiezingen. Zo pleitte de PvdA-politicus E. van Thijn al in de jaren zestig voor een zodanige hervorming van het partijstelsel dat er nog twee groepen van partijen zouden overblijven. Deze zouden zich aan de kiezers moeten presenteren met twee verschillende programma's. De winnende partij of groep van partijen zou de regeringsmacht overnemen van de zittende coalitie. De op deze wijze gelegitimeerde meerderheid zou ook niet gehinderd moeten worden door de op de klassieke machtscheiding gebaseerde dualistische verhouding tussen parlement en kabinet. De machtscheiding waar het werkelijk om gaat, aldus Van Thijn, is die tussen enerzijds de regeringscoalitie – die bestaat uit het kabinet en de geestverwante fracties in de Tweede Kamer – en anderzijds de oppositie.⁷ In deze gedachtegang vormen eensgezinde politieke partijen en een monistische relatie tussen regering en regeringspartijen dus geen belemmering, maar juist een essentiële voorwaarde voor het effectief functioneren van de representatieve democratie. Voor zover er vanuit dit model kritiek mogelijk zou zijn op het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland, vormen niet het eensgezind optreden van politieke partijen en de monistische relatie tussen de regering en de regeringsfracties het probleem, maar het ontbreken van de *legitimering* van die relatie en van het na de verkiezingen tot stand gekomen regeerakkoord door een meerderheid van het electoraat.

Hiermee is niet aangetoond dat het model van *Party Government* het enig denkbare model van politieke representatie is, maar het is wel sterk overheersend geworden – zowel in de politieke praktijk als in de internationale literatuur. Het toont in elk geval aan dat een negatieve waardering van monisme en een eensgezind optreden van politieke partijen allesbehalve vanzelfsprekend is. Zoals de Israelische politicoloog R.Y. Hazan het verwoordt: 'Modern representative government has become party government, for good and for bad, and thus the basic pre-

condition for the establishment and survival of governments depends on the ability of the political parties to control their representatives, to aggregate positions and policies, to present a coherent ideological image, to operate effectively in the legislative arena and to function as a stable basis for the political process.⁸

2. Over de oorzaken van eensgezinde fracties: drie factoren

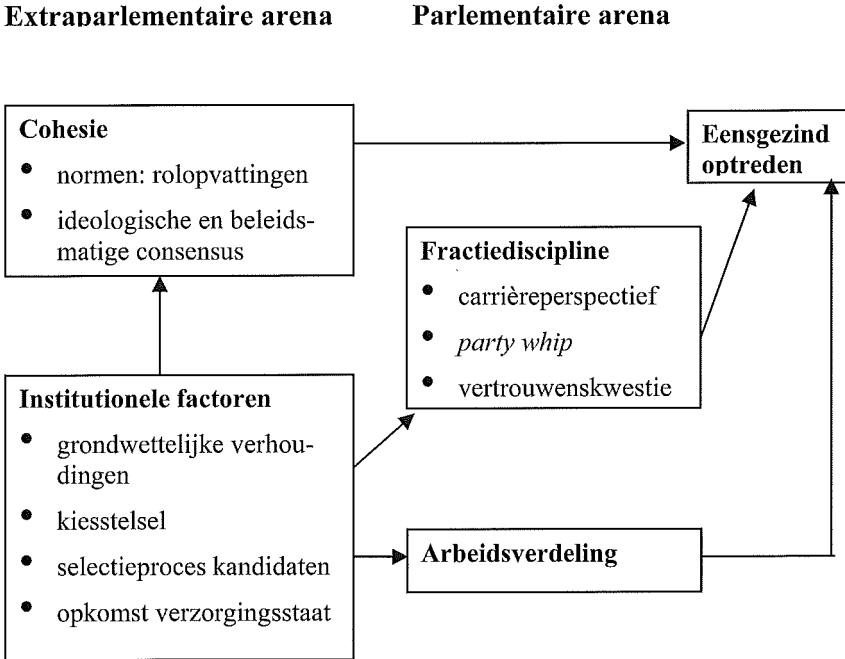
In het dagelijkse spraakgebruik wordt in Nederland veelal gesproken van fractie- of partijdiscipline, maar de betekenis van dat begrip is niet altijd even duidelijk. Het wordt zowel gebruikt voor een gedisciplineerd – dat wil zeggen eensgezind – optreden, alswel voor het afdwingen van een eensgezind optreden door de leiding van de fractie.

De wijze waarop in de internationale literatuur met fractiediscipline en aanverwante begrippen wordt omgesprongen, is vaak niet minder verwarrend. In navolging van Ozbudun wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen ‘cohesion’ en ‘discipline’. Cohesie heeft dan betrekking op ‘the extent to which, in a given situation, group members can be observed to work together for the group’s goal in one and the same way’. Discipline ‘refers either to a special type of cohesion achieved by enforcing obedience or to a system of sanctions by which such enforced cohesion is attained’.⁹ Daarmee lijkt het onderscheid duidelijk: ‘cohesion is a party acting in unison, and discipline is simply one way to achieve this outcome’.¹⁰ De schijnbare helderheid van dit onderscheid gaat echter weer verloren waar auteurs zich zeggen te baseren op dit onderscheid van Ozbudun, maar vervolgens het begrip cohesie niet alleen gebruiken voor de mate waarin leden van een fractie eensgezind gedrag vertonen, maar ook voor één van de factoren die deze eensgezindheid tot stand brengen. Zo stelt Hazan, na het onderscheid van Ozbudun omarmd te hebben: ‘... discipline starts where cohesion falters. If the goal is unity of action among party representatives in parliament, this can be achieved either by cohesion or by discipline. When cohesion weakens then discipline can help maintain party unity of action, up to a point’.¹¹ Hier is in feite sprake van drie begrippen: eensgezind optreden van fracties (party unity), cohesie (cohesion) en discipline.

Het eensgezind optreden van een fractie (party unity) heeft, zoals gezegd, betrekking op gedrag en dan vooral op het gedrag van leden van het parlement in hun rol van (mede)wetgever. Als maatstaf voor het eensgezind optreden van fracties wordt in het internationale onderzoek naar ‘legislative behaviour’ veelal gebruik gemaakt van een ‘unanimity score’, een index om vast te stellen in hoeverre leden van een fractie eensgezind stemmen bij hoofdelijke stemmingen over wetsvoorstellen (roll calls). Volgens het schema in figuur 1, dat overigens allesbehalve

uitputtend is, wordt deze eensgezindheid niet alleen door fractiediscipline beïnvloed, maar door in totaal drie factoren.

Figuur 1. Factoren die van invloed zijn op eensgezindheid fracties



Vrij naar: R.Y. Hazan, 'Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation', in: *The Journal of Legislative Studies*, 9 (2003), 4, 1-11.

In de eerste plaats de cohesie van een fractie. Deze heeft betrekking op 'a certain consensus in values and attitudes',¹² die weer betrekking kan hebben op 'norms and roles' dan wel 'common ideological preferences'.¹³ In deze beschouwing zullen wij aandacht besteden aan zowel de rol opvattingen van kamerleden wat betreft het eengezind optreden van de fractie, als de consensus binnen de fractie met betrekking tot belangrijke ideologische dimensies en beleidsvraagstukken. Beide kunnen zorgen voor een grote mate van eensgezind optreden, zonder dat fractiediscipline daar expliciet aan te pas hoeft te komen. Rol opvattingen en ideologische of beleidsmatige eensgezindheid worden ook wel aangeduid als extraparlementaire factoren. Dit is gebaseerd op de veronderstelling dat de socialisatie in bepaalde waarden en normen, met inbegrip van rol opvattingen, al plaats vindt voordat kandida-

ten toetreden tot de Kamer. Datzelfde geldt voor de ideologische en beleidsmatige consensus. Deze is niet zozeer het gevolg van interne processen binnen de fractie, als wel van de (zelf)selectie van kamerleden. De meeste politieke partijen zijn (nog steeds) gebaseerd op een bepaalde ideologie of maatschappijvisie. Mensen stellen zich kandidaat voor politieke functies namens een partij, wellicht om redenen van eigenbelang, maar toch ook omdat zij het gedachtegoed van de betreffende partij onderschrijven. Bovendien zal de partij er bij de selectie van kandidaten op toezien dat dit inderdaad het geval is. Binnen politieke partijen zal dan ook niet gemakkelijk onenigheid bestaan over onderwerpen ten aanzien waarvan een standpunt direct valt af te leiden uit de grondslagen van de partij. Naarmate dit minder het geval is, zal de partij eerder een beroep moeten doen op andere middelen om de eenheid te handhaven. Maar ook dan is niet noodzakelijkerwijze fractiedwang vereist. Meer waarschijnlijk is dat de rolopvatting dat men zich naar het fractiestandpunt behoort te voegen, is gesocialiseerd en niet telkens hoeft te worden afgedwongen.¹⁴

Voordat wij aan die fractiediscipline toekomen, moeten wij nog een andere verklaring voor het eensgezind optreden van fracties introduceren: de arbeidsverdeling binnen fracties. Het is een kenmerk van de parlementaire arena, maar de oorzaak ligt deels buiten die arena. Door de opkomst van de verzorgingsstaat is de omvang van het overheidsbeleid en ook van de wetgeving enorm gegroeid. Het is daardoor voor een individueel kamerlid vrijwel onmogelijk geworden om zich een onafhankelijk oordeel te vormen op ieder terrein van wetgeving. Binnen het parlement heeft dit geleid tot arbeidsverdeling in de vorm van de gespecialiseerde kamercommissies, maar ook binnen de grotere fracties is die arbeidsverdeling doorgevoerd. Dit houdt in dat het standpunt van een fractie ten aanzien van een specifiek wetsvoorstel veelal wordt voorbereid en *de facto* vaak ook wordt bepaald door één of enkele fractiespecialisten. De andere leden van de fractie, gespecialiseerd op andere beleidsterreinen, voegen zich vervolgens meestal naar hun voorstel.¹⁵ Via deze vorm van 'negatieve coördinatie' ontstaan zo eensgezind optredende fracties.

Fractiediscipline is ten slotte eveneens een kenmerk van de parlementaire arena. Zij heeft betrekking op het afdwingen van eensgezind optreden van leden van de fractie door de fractie(leiding).¹⁶ Daartoe staan de fractie verschillende instrumenten ter beschikking. In de eerste plaats zijn de leden sterk afhankelijk van de fractieleiding voor hun verdere carrière, zowel binnen als buiten de Kamer. De toedeling van woordvoerderschappen en het lidmaatschap van commissies zijn belangrijke interne machtsinstrumenten van de fractieleiding. Datzelfde geldt voor de selectie van kandidaten voor een ministerspost of staatssecretariaat.

De mate waarin cohesie, arbeidsdeling dan wel discipline leiden tot eensgezind optredende fracties is volgens de internationale literatuur afhankelijk van een aantal institutionele factoren. Wellicht de belangrijkste institutionele factor is het onderscheid tussen een parlementair en een presidentieel stelsel. De logica van een parlementair stelsel veronderstelt een stabiele steun van de regeringsfracties om het partijprogramma dan wel het overeengekomen regeerakkoord tot uitvoering te brengen en om het kabinet in stand te houden. In tegenstelling tot een presidentieel stelsel is in een parlementair stelsel de regering afhankelijk van het vertrouwen van een meerderheid van de volksvertegenwoordiging. Daardoor heeft iedere stemming in het parlement de potentie van een kabinetscrisis in zich. Door de vertrouwenskwestie te stellen, kan het kabinet de leden van regeringsfracties in het gareel dwingen op straffe van een ministers- of kabinetscrisis en mogelijk vervroegde verkiezingen.

Een tweede institutionele factor die van belang wordt geacht is het kiesstelsel. Hoe kleiner het aantal zetels dat er per district te verdelen valt – met als uiterste een ‘single member district’ –, hoe meer parlamentsleden geneigd kunnen zijn zich te richten naar de kiezers van hun district, ook al zou dat leiden tot een afwijkend standpunt ten opzichte van dat van de fractie. Deze gedachtegang ligt ook ten grondslag aan het voorstel tot wijziging van het kiesstelsel van minister De Graaf waar hierboven naar is verwezen. Maar ook de verlaging van de drempel voor voorkeursstemmen kan tot een gelijksoortig effect leiden. Deze leidt tot een concurrentiestrijd *binnen* politieke partijen en stelt individuele kandidaten in staat om hun eigen electorale achterban tot een belangrijke machtsfactor te ontwikkelen en daarmee tot op zekere hoogte de fractieleiding te trotseren.¹⁷

Wellicht zeker zo belangrijk is van wie parlamentsleden afhankelijk zijn voor hun herverkiezing. De kans op herverkiezing is in ons huidige kiesstelsel voornamelijk afhankelijk van de plaats op de kieslijst. Deze wordt weliswaar niet bepaald door de fractieleiding, maar diens advies kan wel van grote invloed zijn. Deze heeft daarmee een belangrijk wapen in handen om individuele parlamentsleden zo nodig in het gareel te dwingen. Als de nominatie van kandidaten voornamelijk op districts-niveau ligt, kunnen parlamentsleden het zich gemakkelijker veroorloven van het standpunt van hun fractie af te wijken – mits zij daarin gesteund worden door hun achterban in hun eigen kiesdistrict.

Tot op zeker hoogte kunnen cohesie en fractiediscipline als communicerende vaten worden beschouwd. Als de cohesie hoog is, is fractiediscipline overbodig. Zij heeft pas een functie als het aan cohesie ontbreekt. Dit heeft echter zijn grenzen. Als er niet een minimum aan consensus is, zal het ook ontbreken aan overeenstemming over de aanvaardbaarheid

van fractiediscipline. Als men alleen de extreme gevallen in ogenschouw neemt, doet zich de paradox voor dat fractiediscipline overbodig is waar de cohesie hoog is terwijl deze onmogelijk is als het aan iedere vorm van cohesie ontbreekt. Alleen in het tussengebied tussen deze beide uitersten heeft fractiediscipline een functie.¹⁸

De gedachte dat cohesie en fractiediscipline communicerende vaten zijn, leidt tot een interessante hypothese over de ontwikkeling van fractiediscipline. In de woorden van Hazan:

'If parties did not matter, then as social changes blurred cleavages and increased electoral volatility in the past generation, and as both candidate selection and electoral systems became more candidate-centred, we should have seen a corresponding decline in party unity across parliaments. Yet the reduction in cohesion has apparently not affected the unity of parties in parliaments to a significant or similar extent. The answer to this paradox is that sociological attributes have been counterbalanced by institutional factors. Changes in the extra-parliamentary arena apparently do not diminish the incentives and constraints facing legislators inside parliament. Discipline has helped keep parties together, and maintained them as central actors in the legislature.'¹⁹

Over het belang van de hierboven genoemde factoren bestaat een grote mate van overeenstemming in de theoretische literatuur. De empirische geldigheid van ieder van de hierboven gepresenteerde hypothetische relaties is echter allerminst vastgesteld. Hoewel er voor ieder van deze relaties een selectie van landen is te vinden waarin deze relaties aanwezig zijn, zijn er teveel uitzonderingen op de regel om van een 'harde' empirische relatie te kunnen spreken. Culturele factoren die van land tot land verschillen lijken ook een belangrijke rol te spelen.²⁰ Daar komt bij dat de kenmerken van de afhankelijke variabele in figuur 1 – het eensgezind optreden van fracties – geoperationaliseerd als het percentage stemmingen waarin fracties eensgezind optreden in vrijwel alle parlementaire democratieën zo hoog is dat er nauwelijks sprake is van variantie in de afhankelijke variabele.²¹ En waar geen of weinig verschillen zijn vallen deze ook niet te verklaren door eventuele verschillen op welke onafhankelijke variabele dan ook.

Wanneer een studie betrekking heeft op een enkel land, zoals in deze beschouwing, zullen bovendien veel van de onafhankelijke variabelen die betrekking hebben op institutionele kenmerken, zoals het kiesstelsel, eerder een constante vormen dan een variabele. Daardoor kunnen ze per definitie geen verklaring vormen voor welke variatie in de afhankelijke variabele dan ook. Hier hebben wij dan ook niet de pretentie figuur 1 als causaal model te kunnen toetsen. De figuur dient louter als heuristisch model om enige samenhang aan te brengen in de belangrijkste onder-

zoeksvragen die wij in deze beschouwing aan de orde stellen. Zonder een oorzakelijk verband te kunnen vaststellen, zullen wij in de volgende paragrafen bezien hoe het in Nederland is gesteld ten aanzien van de drie belangrijkste factoren van eensgezind optreden die in figuur 1 worden genoemd: cohesie, arbeidsverdeling en fractiediscipline.

3. Cohesie binnen fracties: overeenstemming over beleid

3.1 Ideologisch-beleidsmatige consensus

Het eerste hierboven genoemde mechanisme dat kan leiden tot een eensgezind optreden van fracties is dat de fractieleiden het met elkaar eens zijn over de beleidsvraagstukken waarover de fractie een standpunt moet bepalen. In dat geval zal het weinig moeite kosten om homogeen op te treden.

In de openvolgende parlementsonderzoeken is de leden van de Tweede Kamer gevraagd naar hun persoonlijke standpunt ten aanzien van een aantal politieke vraagstukken. Dat standpunt konden zij tot uitdrukking brengen door een positie te kiezen tussen twee uitersten op een zeven- of negenpuntsschaal. Bovendien werd de kamerleden telkens gevraagd zichzelf te plaatsen op een links-rechts schaal. Voor de grootste fracties is ten aanzien van deze vraagstukken en hun links-rechts positie vervolgens een zogeheten 'agreement score' berekend. Deze scores zijn weergegeven in tabel 1.²² De waarde van deze scores kan variëren van -1 (wanneer de meningen binnen de fractie volstrekt gepolariseerd zijn) tot +1 (volkomen overeenstemming).

De algemene impressie die uit de cijfers in tabel 1 naar voren komt is dat de cohesie binnen de grotere fracties van de Tweede Kamer vrij hoog is: op een schaal van -1.0 tot +1.0 liggen de meeste scores ruimschoots boven de .50. Dat is hoog in vergelijking met de consensus onder de kiezers of zelfs de leden van een partij.²³ Het is duidelijk dat de mate van cohesie op de links-rechts dimensie over het algemeen groter is dan ten aanzien van één van de specifieke issues. Dit kan als een indicatie worden beschouwd voor de sterke ideologische cohesie binnen ieder van de fracties; wellicht is het ook gemakkelijker het met elkaar eens te zijn op een abstracte ideologische dimensie dan ten aanzien van concrete issues. De score van het CDA, vooral in de vroegere jaren, is echter beduidend lager dan die van de andere partijen. Daar zijn twee mogelijke verklaringen voor. In de eerste plaats bestond het CDA in 1972 nog niet. We hebben in 1972 een gezamenlijke score berekend voor de latere fusiepartners Antirevolutionaire Partij (ARP), Christelijk Historische Unie (CHU) en Katholieke Volkspartij (KVP) alsof zij reeds één fractie waren. En dat waren ze uiteraard niet. Als dit de ver-

klaring was, zou men in die vroegere jaren ook een lagere consensus ten aanzien van de meer specifieke issues mogen verwachten. Dat is echter niet het geval.

Tabel 1. Agreement scores ten aanzien van politieke vraagstukken en links-rechts positie, 1972-2001

	1972	1979	1990	2001
links-rechts				
PvdA	.94	.80	.83	.84
D66	.83	.86	.82	.63
CDA	.58	.63	.67	.70
VVD	.71	.62	.93	.67
inkomensverschillen				
PvdA	.85	.77	.76	.81
D66	.63	.88	.66	.70
CDA	.74	.68	.68	.76
VVD	.52	.58	.72	.63
medezeggenschap				
PvdA	.85	.82	.79	
D66	.73	.83	.71	
CDA	.83	.72	.52	
VVD	.49	.71	.33	
abortus				
PvdA	.73	.72	.82	
D66	.85	.62	.92	
CDA	.40	.23	.39	
VVD	.73	.74	.61	
euthanasie				
PvdA			.67	.60
D66			.81	.74
CDA			.51	.59
VVD			.56	.59
openbare orde				
PvdA	.67	.66	.60	.63
D66	.77	.53	.73	.76
CDA	.68	.71	.61	.73
VVD	.67	.58	.72	.82

Een tweede mogelijke verklaring is dat de kamerleden van het CDA en de drie confessionele partijen waaruit het is voortgekomen zich over het algemeen slechts met tegenzin wilden positioneren op de links-rechts schaal, met als argument dat zij niet dachten in termen van links of rechts. Wellicht is ook een deel van de fractie deze termen blijven interpreteren in de vroegere betekenis van seculier tegenover religieus. Naarmate de religieuze dimensie in de Nederlandse politiek aan belang inboette zijn ook CDA-kamerleden wellicht meer in termen van de (nu meestal sociaal-economisch geïnterpreteerde) links-rechts schaal gaan denken. Ook deze verklaring is echter niet overtuigend. Omdat het CDA voornamelijk gebaseerd is op een gedeelde christelijke levensbeschouwing, zou men een hoge consensus verwachten ten aanzien van specifieke issues die hiermee duidelijk verwant zijn. In tabel 1 zijn dat vooral abortus en euthanasie. Juist op deze issues is de consensus-score van het CDA echter laag, zowel in vergelijking met de andere partijen als in vergelijking met de eigen consensus ten aanzien van andere issues. Vooralsnog is de relatief lage consensus binnen de CDA-fractie op deze ideologisch gezien voor deze partij centrale issues dus moeilijk verklaarbaar. Bij de andere partijen zien wij dit beeld niet: de PvdA heeft gemiddeld een relatief hoge consensus ten aanzien van inkomensverschillen en medezeggenschap, de VVD ten aanzien van openbare orde, en D66 ten aanzien van abortus en euthanasie. Over het algemeen heeft de VVD een iets geringere consensus dan de andere partijen, maar de verschillen zijn klein.

Er is herhaaldelijk betoogd dat ontzuiling en de-ideologisering ertoe geleid hebben dat politieke partijen hun eigen identiteit grotendeels verloren hebben en steeds moeilijker van elkaar te onderscheiden zijn. Als dit juist is en politieke partijen hun ideologische veren geleidelijk hebben afgeschud, zou men verwachten dat de consensus over specifieke vraagstukken en vooral over de ideologische identiteit van de partij geleidelijk is afgenomen. In tabel 1 is daar echter niets van te zien. Er is geen enkele indicatie dat de consensus binnen de fracties in de loop van de jaren systematisch minder is geworden.

3.2 Cohesie als norm: rolopvattingen

Ook al zou *ex ante* overeenstemming binnen een fractie over specifieke beleidsvraagstukken of wetsvoorstellen ontbreken, dan impliceert dit nog niet dat fractiediscipline in de zin van het afdwingen van een eensgezind optreden door de fractieleiding het enige alternatief is. Eensgezind optreden hoeft niet te worden afgedwongen als de leden van de fractie de norm onderschrijven dat men zich bij een eventueel meningsverschil met de (meerderheid van de) fractie neerlegt bij het fractie-

standpunt en publiekelijk geen afwijkend standpunt inneemt.

In de opeenvolgende parlementsonderzoeken is aan de leden van de Tweede Kamer de volgende vraag gesteld: 'Als een Tweede-Kamerlid moet stemmen, maar een andere mening heeft dan zijn fractie, zou hij dan bij zijn stemgedrag de mening van de fractie moeten volgen, of zijn eigen mening?'

Tabel 2. Stemgedrag bij meningsverschil met fractie (in %), 1972-2001

	1972	1979	1990	2001
mening fractie	7,1	13,8	20,3	24,4
hangt ervan af	52,5	64,6	68,8	65,9
eigen mening	40,4	21,5	10,9	9,6
totaal	100,0	99,9	100,0	99,9
N	(141)	(130)	(138)	(135)

In tabel 2 zijn de antwoordmogelijkheden en de percentuele verdeling van de antwoorden weergegeven. Twee zaken vallen onmiddellijk op. In de eerste plaats zijn de rolopvattingen sinds het begin van de jaren zeventig duidelijk veranderd. Hield in 1972 nog 40% van de kamerleden vast aan het in de grondwet vastgelegde principe van het individuele mandaat en meende niet meer dan 7% zich zonder meer neer te moeten leggen bij het standpunt van de fractie, vanaf 1990 meent nog slechts rond de 10% zich zonder meer een onafhankelijke opstelling te kunnen veroorloven. In dezelfde periode is het aandeel kamerleden dat zonder meer het fractiestandpunt meent te moeten volgen, gestegen tot bijna een kwart. Het is dus niet zo dat inmiddels de overgrote meerderheid van de kamerleden zich neer meent te moeten leggen bij het fractiestandpunt. Een tweede opvallend gegeven in de tabel is juist dat in de laatste drie enquêtes ongeveer tweederde van de kamerleden kiest voor de vluchtheuvel 'dat hangt ervan af'.²⁴

Een logische vervolgvraag is dan uiteraard waar dat van afhangt. In 1972 en 2001 werd deze vervolgvraag ook gesteld. Een analyse van de in 2001 gegeven antwoorden leert dat de dominantie van de fractie in de rolopvatting van kamerleden nog veel groter is dan tabel 2 zou doen vermoeden. Bijna alle kamerleden die in eerste instantie aangeven dat het van de omstandigheden afhangt of men de fractie zou moeten volgen, voegen er aan toe dat het volgen van het fractiestandpunt de regel zou moeten zijn. Bijna geen van hen neemt de moeite te verklaren waarom dat zo is. Van de vijftien kamerleden die dat wel doen, geven tien als argument dat men nu eenmaal via de partijlijst is gekozen en niet als onafhankelijk kandidaat. Dit brengt met zich mee dat men in principe dan ook de partijlijn moet volgen. Zoals enkele van de onderzochte kamerleden het verwoordden:

‘Je moet heel goede redenen hebben om tegen je fractie (in te gaan), want we zijn niet gekozen als individuen, we zijn gekozen als fractie.’

‘In het algemeen vind ik dat je de fractielijn moet volgen; je zit er namens de VVD, hoewel de grondwet formeel iets anders zegt.’

Een nog kleiner aantal noemt expliciet als argument dat men zich gebonden acht aan het partijprogramma en daarmee indirect aan de aan de kiezers gedane beloften:

‘Ik ben gekozen op het programma van de PvdA, dus ja, dan moet ik goede argumenten hebben wil ik anders stemmen dan de partij wil’

Uiteindelijk gaven honderd van de honderdachtendertig kamerleden die de betreffende vraag in 2001 beantwoordden als ‘verklaring’ dat het volgen van de partijlijn de regel zou moeten zijn.²⁵ Zij zijn het er ook allemaal over eens wat de uitzondering op de regel zou moeten zijn. Alleen wanneer het om een principezaak gaat, wanneer er ethische of morele vragen aan de orde zijn, zouden kamerleden een afwijkend standpunt kunnen rechtvaardigen. Kamerleden kunnen niet gedwongen worden een partijstandpunt te steunen dat ingaat tegen hun geweten. Enkele typerende antwoorden:

‘Bij niet zeer principiële punten volg je de woordvoerder en bij zeer principiële punten volg je je eigen mening.’

‘Enerzijds is het uitgangspunt consensus, anderzijds kun je niet tegen je eigen geweten in stemmen.’

Men is het er overigens ook over eens dat zo’n situatie zich niet te vaak zou moeten voordoen. Het is overigens nog maar de vraag of kamerleden als het er op aan komt niet toch onder zware druk worden gezet, ook als het om gewetenskwesaties gaat. Zo verhaalt de journalist G. van Westerloo, die in 2000 drie weken lang de fractievergaderingen van de PvdA mocht bijwonen, hoe op het fractielid A. Apostopolou pressie werd uitgeoefend toen deze aangaf op grond van zijn levensovertuiging tegen de euthanasiewet te willen stemmen. In de beslissende fractievergadering hield hij uiteindelijk voet bij stuk, maar hij concludeerde zelf daarna: ‘ik denk niet dat ze me de volgende keer hoog op de kandidatenlijst zullen zetten’.²⁶

3.3 Arbeidsverdeling

Het is opvallend dat kamerleden alleen maar naar principes verwijzen om te beargumenteren onder welke omstandigheden zij als parlementariërs hun eigen mening of hun eigen geweten zouden mogen volgen. Zij doen nauwelijks een beroep op welk hoogstaand principe dan ook om te verdedigen dat individuele kamerleden in de regel de partijlijn zouden moeten volgen. Het volgen van de partijlijn is wat men behoort te doen, zolang er *geen* hoge principes aan de orde zijn. De argumenten waarom men normaal gesproken de fractielijn moet volgen, zijn erg pragmatisch van karakter. Er wordt vaak gewezen op de voordelen van arbeidsverdeling. Waarom zou men niet het advies van de fractiewoordvoerder volgen in plaats van zijn tijd te verdoen aan het vormen van een eigen mening zolang er geen hoogstaande principes aan de orde zijn?

De vertegenwoordigers van een fractie in de kamercommissies hebben over het algemeen een grote vrijheid van handelen. In zowel 1979 als 1990 was zo'n 80% van de kamerleden het eens met de stelling dat men in kamercommissies doorgaans een grote speelruimte krijgt van de fractie, terwijl minder dan 5% deze stelling afwees. Zij, of in grote fracties de interne fractiecommissies, spelen vervolgens een grote rol in het bepalen van het standpunt van de fractie als geheel. In 1979 meende nog de helft dat de plenaire fractievergadering het zwaartepunt vormde in de besluitvorming binnen de fractie, maar in 1990 was dit gedaald tot ruim een kwart, terwijl de invloed van fractiecommissies en fractiespecialisten was gestegen. Eenzelfde patroon zien we in de reacties op de stelling 'als kamerlid stem je bij wetsvoorstellen die je niet zelf voor de fractie behandeld hebt, doorgaans volgens het advies van de fractiewoordvoerder' (tabel 3).

Tabel 3. *Stemmen doorgaans volgens advies fractiewoordvoerder (in %), 1972-2001*

	1972	1979	2001 *)
is zo	79,4	91,3	96,3
is enigszins zo	18,6	8,0	2,2
is niet zo	2,0	0,7	1,5
totaal	100,0	100,0	100,0
N	(102)	(139)	(135)

*) 'helemaal mee eens' en 'mee eens' zijn samengevoegd tot 'is zo', 'deels mee eens', 'deels mee oneens' tot 'is enigszins zo' en 'mee oneens' en 'helemaal mee oneens' tot 'is niet zo'.

Eerder zagen we een duidelijke verschuiving in de rolopvattingen van kamerleden in de richting van het volgen van het fractiestandpunt. Het is verleidelijk tabel 2 en 3 met elkaar te verbinden: door de groei van de verzorgingsstaat is de noodzaak van arbeidsverdeling binnen het parlement toegenomen, en dat proces is versterkt doordat wij nu gemiddeld grotere fracties hebben dan vroeger, door electorale ontwikkelingen (vooral de VVD), door fusies (CDA, GroenLinks, ChristenUnie), en door de toename van het aantal Tweede-Kamerzetels van 100 naar 150. Toch voldoet deze verklaring niet. Het percentage kamerleden dat stelt dat men doorgaans de fractiewoordvoerder in stemmingen volgt, is in de loop van de jaren weliswaar gestegen, maar was ook in 1972 al erg hoog.²⁷ Deze beperkte verschillen in de tijd kunnen in elk geval niet verklaren waarom de rolopvattingen van kamerleden in de loop van dezelfde jaren zo sterk veranderd zijn. Wat de oorzaak van deze sterke verandering in de richting van een meer partijgetrouwe rolopvatting dan wel is, is een vraag waar we hooguit over kunnen speculeren. Een mogelijke verklaring is de steeds sterkere rol die regeerakkoorden zijn gaan spelen in de verhouding tussen kabinet en regeringspartijen en in de verhouding tussen regerings- en oppositiepartijen. Regeringspartijen zijn gebonden aan de (uitgebreide) regeerakkoorden waarmee de individuele vrijheid van handelen sterk wordt teruggedrongen. Dat geldt weliswaar alleen voor zaken die in het regeerakkoord geregeld zijn, maar de steeds belangrijker rol die regeerakkoorden zijn gaan spelen is een goede indicator voor de geleidelijk meer monistisch geworden verhouding in de relatie tussen kabinet en regeringspartijen. Zoals wij in het begin van deze beschouwing betoogden, is de opvatting over eensgezinde fracties nauw verweven met de visie op de parlementaire democratie. Een geleidelijke verandering van dualisme naar monisme is daarom op haar beurt van invloed op het belang dat aan eensgezind optreden gehecht wordt. In een dualistische relatie is er sprake van een zekere machtenscheiding, waarbij regering en parlement als gescheiden instituties tegenover elkaar staan. In die verhouding is het eensgezind optreden van fracties minder essentieel en is er ruimte voor een zekere zelfstandigheid in het opereren van individuele kamerleden. In een meer monistische relatie worden de parlementaire verhoudingen bepaald door het onderscheid tussen regerings- en oppositiepartijen. De institutionele machtenscheiding lijkt te hebben plaats gemaakt voor een politieke machtenscheiding.²⁸ In die verhouding zijn politieke partijen de belangrijkste actoren en is er voor individueel opererende kamerleden minder plaats.

3.4 De functie van fractiediscipline

Fractiediscipline zelf is moeilijk waarneembaar, tenzij het leidt tot conflicten of afsplitsingen. In deze paragraaf zullen wij ingaan op een tweetal aspecten van fractiediscipline waarover de opeenvolgende parlementsonderzoeken informatie bieden. In de eerste plaats het oordeel van leden van de Tweede Kamer over de functie van fractiediscipline. Wat zijn de voor- en nadelen ervan? In de tweede plaats de vraag hoe kamerleden de bestaande fractiediscipline beoordelen. Is deze te ver doorgeschoten, of mag deze juist nog wel wat sterker worden aangehaald?

Voor de overgrote meerderheid van de kamerleden staat het belang van fractiediscipline niet ter discussie. In het parlementsonderzoek van 1990 werd kamerleden gevraagd aan te geven wat zij achtereenvolgens als de positieve en negatieve aspecten van fractiediscipline zien. Een samenvatting van de antwoorden op deze open vraag is weergegeven in de tabellen 4.1 en 4.2. De belangrijkste functie van fractiediscipline in de ogen van de kamerleden is blijkbaar dat de buitenwereld daardoor het beeld krijgt van een krachtige en eensgezinde partij. Duidelijk en herkenbaar zijn is een tweede belangrijk positief aspect van fractiediscipline. Slechts weinig kamerleden refereren overigens aan de kiezers als degenen voor wie zij duidelijk en herkenbaar zouden moeten zijn. Andere politieke partijen en de regering blijken als referentiekader minstens even belangrijk te zijn. Niet meer dan 18% noemt de functie die in het hierboven genoemde *Responsible Party Model* of *Party Government Model* als centrale functie van homogeen optredende fracties is genoemd. In dit model vormt het eensgezind optreden van fracties, en indirect dus ook fractiediscipline, het mechanisme dat er voor moet zorgen dat de partij haar verkiezingsbeloften nakomt.

Voor 16% van de kamerleden heeft fractiediscipline een heel andere functie. Een gemeenschappelijk standpunt van de fractie over welk vraagstuk dan ook komt meestal pas tot stand na een intensief debat. Deze kamerleden beoordelen fractiediscipline positief, omdat het de fractie dwingt tot een discussie over iedere kwestie waarover deze een standpunt moet innemen.

Niet alle kamerleden onderschrijven evenwel deze positieve interpretatie. Een kleine groep van 4% is juist van mening dat fractiediscipline het debat in de fractie in de weg staat, omdat de leiding van de partij of de specialisten op een bepaald terrein in feite hun standpunt opleggen aan de rest van de fractie. Wat veruit als het meest negatieve aspect van fractiediscipline wordt ervaren, is dat het de individuele vrijheid van individuele kamerleden, die hun eigen mening ondergeschikt moeten maken aan het officiële fractiestandpunt, aan banden legt. Niet meer dan

9% van de kamerleden verwijst naar het in de Nederlandse grondwet vastgelegde klassiek-liberale beginsel dat leden van het parlement stemmen ‘zonder last’, als argument dat fractiediscipline in strijd is met de grondwettelijke basis van de Nederlandse parlementaire democratie. Minstens zo opvallend is ook wat kamerleden *niet* noemen. Slechts een enkel kamerlid noemt wat in de literatuur vaak als één van de belangrijkste functies van fractiediscipline in een parlementaire democratie wordt aangegeven, het in stand houden van de regering. Ook zijn er maar weinig kamerleden (8%) die zich druk maken over een mogelijke spanning tussen een rigide fractiediscipline en de mogelijkheid van individuele kamerleden zich te profileren als vertegenwoordiger van een bepaalde regio of een anderszins gedefinieerde achterban. Gezien het Nederlandse kiesstelsel en het betrekkelijk gecentraliseerde kandidaatsstellingsproces viel dit ook niet te verwachten.

Tabel 4.1 *Positieve aspecten van fractiediscipline (in %), 1990*

beeld van eensgezindheid tegenover de buitenwereld	38
duidelijkheid van de positie van de partij	33
stelt partij in staat programma uit te voeren	18
dwingt goede discussies af	16
macht	10
totaal (N= 133)	115

Tabel 4.2 *Negatieve aspecten van fractiediscipline (in %), 1990*

verwijzing naar grondwet	9
verhindert discussie in de fractie	4
onderdrukt creativiteit en pluriformiteit	25
onderdrukt vrijheid van individuele kamerleden	48
staat de relatie van individuele kamerleden met hun regio of andere delen van het electoraat in de weg	8
totaal (N=122)	94

Alles afwegende zegt de overgrote meerderheid van de kamerleden geen problemen te hebben met de bestaande fractiediscipline. In antwoord op de in 2001 gestelde vraag of men van mening was dat de fractiediscipline strakker zou moeten zijn, minder strak dan wel dat het bestaande niveau van discipline goed was, gaf niet minder dan 87% dat laatste antwoord. Bij de kleinere fracties was zelfs iedereen tevreden met de bestaande situatie. Bij de drie grootste partijen was een kleine minderheid van iets minder dan 20% niet tevreden met de bestaande situatie. Bij de toenmalige regeringspartijen PvdA en de VVD betekent dat vrijwel zonder uitzondering dat men de bestaande discipline te strak

vond, terwijl bij het CDA het aantal leden dat de discipline te strak vindt in evenwicht wordt gehouden door een even groot aantal leden dat vindt dat deze juist niet strak genoeg is (beide 8%).

Tabel 5. Evaluatie van fractiediscipline in Nederland, Duitsland en Zweden (in %)

	Nederland Tweede Kamer 2001	Duitsland <i>Bundestag</i> 2003	Zweden <i>Riksdag</i> 2002
zou strakker moeten zijn	2	68	12
goed zoals het is	87	29	74
zou minder strak moeten zijn	11	4	14
totaal	100	101	100
N	135	205	

In tabel 5 hebben we de opvattingen van de leden van de Tweede Kamer over fractiediscipline vergeleken met die van hun collega's in Duitsland en Zweden.²⁹ In alle drie de landen is er slechts een kleine minderheid die de bestaande fractiediscipline te strak vindt. In Zweden is evenals in Nederland de overgrote meerderheid tevreden met de situatie zoals die is, maar in Duitsland vindt meer dan tweederden van de ondervraagde leden van de *Bundestag* dat de fractiediscipline strakker zou moeten zijn. Dus voor zover er al behoefte zou bestaan aan meer zelfstandig opererende kamerleden, wordt deze niet of nauwelijks gedeeld door de betrokkenen – in Nederland al net zo min als in de beide andere landen.

Slot

In het publieke debat wordt fractiediscipline veelal als onwenselijk voorgesteld. Deze zou afbreuk doen aan de zelfstandige positie van leden van de volksvertegenwoordiging en de relatie van individuele volksvertegenwoordigers met hun eigen specifieke achterban in de weg staan.

In deze bijdrage hebben wij laten zien dat deze negatieve waardering van fractiediscipline allerm minst vanzelfsprekend is. In de visie op politieke representatie die wij in dit hoofdstuk centraal hebben gesteld, vervullen eensgezind optredende politieke partijen juist een sleutelrol. Kiezers laten hun stem mede afhangen van datgene waarvoor politieke partijen zeggen te staan, onder meer in hun verkiezingsprogramma. Dat heeft alleen maar zin wanneer politieke partijen zich na de verkiezingen

ook aan hun beloften houden en individuele leden van de fractie niet telkens hun eigen afwijkende afweging maken. In dat geval weten kiezers immers niet wat ze aan een partij hebben.

In deze visie zijn eensgezind optredende fracties daarom eerder een voorwaarde dan een hinderpaal voor een effectieve werking van de parlementaire democratie. Fractiediscipline in de zin van een afgedwongen homogeen optreden is daar meestal niet voor nodig. Onder meer de selectieprocedure van kandidaten voor het kamerlidmaatschap leidt ertoe dat fracties over het algemeen op voorhand eensgezind zijn ten aanzien van politieke vraagstukken die er echt toe doen. Bovendien zijn vrijwel alle kamerleden overtuigd van de noodzaak van een eensgezind optreden van hun fractie. Er is dan ook weinig gemor onder hen over de bestaande fractiediscipline.

noten

¹ Opeenvolgende parlementsonderzoeken waarin in beginsel alle leden van de Tweede (en soms ook van de Eerste) Kamer werden geïnterviewd, zijn gehouden in 1968, 1972, 1979, 1972, 1990 en 2001. De respons bij deze enquêtes was steeds boven de 90%. De auteurs zijn respectievelijk vanaf 1972 en 1990 medeverantwoordelijk voor de opeenvolgende parlementsonderzoeken. Zie voor enkele op deze onderzoeken gebaseerde boekpublicaties onder meer J.J.A. Thomassen, *Kiezers en gekozenen in een representatieve democratie*, Alphen aan den Rijn, 1976; M.P.C.M. van Schendelen, J.J.A. Thomassen en H. Daudt, red., *'Leden van de Staten-Generaal...' Kamerleden over de werking van het parlement*, Den Haag, 1981; en J.J.A. Thomassen, M.P.C.M. van Schendelen en M.L. Zielonka-Goei, red., *De geachte afgevaardigde... Hoe kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muiderberg, 1992.

² *Naar een sterker parlement. Hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel*, Den Haag, 2003, 7-8.

³ F.R. Ankersmit, 'Politieke representatie. Betoog over de esthetische staat', in: *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, 102 (1987), 1, 358-379; en J.J. Prins, *Over representatie en identiteit*, Deventer, 1978.

⁴ Zoals geciteerd in K. Heidar, 'Parliamentary Party Group Unity: Does the Electoral System Matter?', in: *Acta Politica*, 41 (2006), 3, 249-266, aldaar 249.

⁵ E.E. Schattschneider, *Party Government*, New York, 1942.

⁶ A. Ranney, *The Doctrine of Responsible Party Government*, Urbana, 1954, 12.

⁷ E. van Thijn, 'Van partijen naar stembusakkoorden', in: E. Jurgens

e.a., red., *Partijvernieuwingen? Open Brief 2*, Amsterdam, 1967, 54-73.

⁸ R.Y. Hazan, 'Does Cohesion Equal Discipline? Towards a Conceptual Delineation', in: *The Journal of Legislative Studies*, 9 (2003), 4, 1-11.

⁹ E. Ozbudun, *Party Cohesion in Western Democracies. A Causal Analysis*, Beverly Hills, 1970, 356-366.

¹⁰ Hazan, *op.cit.*

¹¹ *Ibidem*, 3.

¹² T.K. Jensen, 'Party Cohesion', in: P. Esaiasson en K. Heidar, red., *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*, Columbus (Ohio), 2000, 210-236, aldaar 210-211.

¹³ Hazan, *op.cit.*, 4.

¹⁴ Jensen, *op.cit.*, 215.

¹⁵ *Ibidem*, 211-212.

¹⁶ Geheel zuiver is dit onderscheid tussen de parlementaire en extraparlamentaire arena overigens niet. Met name de socialisatie van rolopvattingen zal onder invloed van de heersende normen binnen de fractie ten dele ook nog tijdens het kamerlidmaatschap plaatsvinden. Zo blijkt uit onderzoek in de Noordse landen dat oudere parlementsleden de norm van fractiediscipline sterker geïnternaliseerd hebben dan nieuwkomers; zie Jensen, *op.cit.*, 226.

¹⁷ Tot op zekere hoogte voorzover de samenstelling van de kieslijst in handen blijft van de partijleiding.

¹⁸ S. Bowler, D.M. Farrell en R.M. Katz, 'Party Cohesion, Party Discipline, and Parliaments', in: *idem*, red., *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus (Ohio), 1999, 3-22, aldaar 5.

¹⁹ Hazan, *op.cit.*, 8.

²⁰ J.E. Owens, 'Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts', in: *The Journal of Legislative Studies*, 9 (2003), 4, 12-440; zie ook Heidar, *op.cit.*; en Jensen, *op.cit.*

²¹ Heidar, *op.cit.*; J.J.A. Thomassen, 'Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models', in: M.K. Jennings en T. E. Mann, red., *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren Miller*, Ann Arbor, 1994, 237-264.

²² In deze tabel zijn alleen de issues opgenomen die in minimaal twee parlementsonderzoeken zijn opgenomen. De hier gebruikte *agreement score* is ontwikkeld door C. van der Eijk.

²³ R.B. Andeweg, 'Fractiocracy? Limits to the Ascendancy of the Parliamentary Party Group in Dutch Politics', in: K. Heidar en R. Koole, red., *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*, London, 2000, 89-105.

²⁴ De antwoordmogelijkheid 'hangt ervan af' stond overigens wel op het

antwoordformulier dat de interviewer voor zich had, maar deze optie is niet expliciet aan de respondenten voorgelegd.

²⁵ Die honderd zijn er meer dan degenen die ‘hangt ervan af’ als antwoord hebben gegeven. Dat komt omdat een aantal kamerleden dat wel een duidelijke keus maakt, toch een (ongevraagde) verklaring voor die rolopvatting geeft.

²⁶ G. van Westerloo, ‘Den Haag, de PvdA-fractie’, in: *idem, Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam, 2003, 163.

²⁷ Bovendien zijn de antwoordcategorieën van 2001 niet helemaal vergelijkbaar met die van 1972 en 1979. In 2001 zijn de antwoordcategorieën ‘helemaal mee eens’ en ‘mee eens’ samengevoegd tot ‘is zo’; ‘deels mee eens, deels mee oneens’ tot ‘is enigszins zo’; en ‘mee oneens’ en ‘helemaal mee oneens’ tot ‘is niet zo’.

²⁸ Van Thijn, *op.cit.*

²⁹ Deze gegevens zijn afkomstig uit met ons eigen onderzoek vergelijkbaar parlementsonderzoek in deze landen. Wij zijn Bernhard Wessels (Duitsland) en Martin Brothén en Sören Holmberg (Zweden) erkentelijk voor het beschikbaar stellen van deze gegevens.