

ARTIKEL 50

Volksvertegenwoordiging

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.

INLEIDING

Artikel 50 Grondwet wijst de Staten-Generaal al sinds 1814 aan als nationale volksvertegenwoordiging. Deze bepaling strekte er oorspronkelijk toe om duidelijk te maken dat Nederland een eenheidsstaat was. De Staten-Generaal waren geen algemene vergadering meer van de Provinciale Staten, zoals ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1648-1795), maar een nationale volksvertegenwoordiging. Zij vertegenwoordigden dus niet de provincies, maar het Nederlandse volk als één geheel. Maar wat betekent het om het hele Nederlandse volk te vertegenwoordigen? Houdt dat in dat de Staten-Generaal het algemeen belang behartigen, of dat zij de wil van de meerderheid van de kiezers uitvoeren? Vertegenwoordigt elk Kamerlid het hele volk, of alleen de achterban van zijn partij? En wie worden er eigenlijk bedoeld met het Nederlandse volk: de inwoners van Nederland, de Nederlanders of de kiezers?

*nationale volks-
vertegenwoordiging*

Omdat de Staten-Generaal in 1814 aangewezen werden als de nationale volksvertegenwoordiging, werd van de leden der Staten-Generaal verwacht dat zij zich niet voor provinciale of andere bijzondere belangen zouden inspannen, maar voor het algemeen belang (zie de paragraaf 'Geschiedenis' hieronder). Hoewel de nadruk altijd is blijven liggen op het behartigen van het algemeen belang, hebben de afgelopen tweehonderd jaar verschillende accentverschuivingen plaatsgevonden in die uitleg. In dit commentaar zullen die verschuivingen geschetst worden (onder de kop 'Uitleg'). Afgesloten wordt met een reflectie op het moderne debat over parlementaire vertegenwoordiging (onder 'Reflectie').

het algemeen belang

GESCHIEDENIS

De bepaling dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, is geïntroduceerd in de Grondwet van 1814. De term 'Staten-Generaal' is echter al veel ouder. In 1464 stelde de Bourgondische hertog

Staten-Generaal

HOOFDSTUK 3 *Staten-Generaal*

*de Republiek der Zeven
Verenigde
Nederlanden*

Filips de Goede voor het eerst een Staten-Generaal in om centraal overleg mogelijk te maken tussen de Provinciale Staten: het dagelijks bestuur van de verschillende provincies.¹ Ook ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, toen de provincies soeverein waren, fungeerden de Staten-Generaal als een algemene vergadering van de Provinciale Staten. In deze vergadering namen de leden der Staten-Generaal besluiten over zaken die de Republiek in haar geheel aangingen. Deze leden waren daarbij gebonden aan een strikt mandaat ('last') van de Provinciale Staten die hen naar de Staten-Generaal hadden afgevaardigd. Zodra er tijdens de vergadering van de Staten-Generaal kwesties aan bod kwamen ten aanzien waarvan de afgevaardigden niet gemachtigd waren te beslissen, dienden zij naar de Provinciale Staten terug te keren voor overleg ('ruggespraak').²

de Bataafse Republiek

In 1795 maakte de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden plaats voor de Bataafse Republiek: een gecentraliseerde eenheidsstaat zonder provincies,³ waarbinnen het volk werd aangemerkt als soeverein.⁴ In het verlengde daarvan werd de Bataafse Republiek niet geregeerd door (een algemene vergadering van) de Provinciale Staten, maar door een 'volksregering bij vertegenwoordiging'.⁵ De Bataafse Republiek was echter geen lang leven beschoren en werd begin negentiende eeuw ingelijfd bij het Napoleontische Keizerrijk.⁶ Toen de Europese grootmachten in 1813 de Franse troepen verdreven en Nederland zijn nationale onafhankelijkheid herwon, werden de Staten-Generaal geherintroduceerd, maar met een andere functie dan voorheen. In plaats van een algemene vergadering van de Provinciale Staten wees artikel 50 Grondwet (toen nog genummerd als artikel 52) de Staten-Generaal aan als een nationale volksvertegenwoordiging. Vanaf dat moment vertegenwoordigen de leden van de Staten-Generaal niet meer de provincies waaruit het Rijk was opgebouwd, maar 'het geheele Nederlandsche volk'.

*nationale
onafhankelijkheid*

De Grondwet bepaalde in 1814 desalniettemin dat de leden der Staten-Generaal benoemd zouden worden door de Provinciale Staten.⁷ Dat betekende niet dat zij hun vertegenwoordigers waren. Het grondwettelijke verbod van last en ruggespraak maakte dit heel duidelijk. Alle leden der Staten-Generaal stemden 'voor zich zelve en zonder last van of ruggespraak met de vergadering, door welke zij benoemd zijn'.⁸ De leden der Staten-Generaal konden dus niet gebonden worden aan instructies van de Provinciale Staten, maar stemden naar eigen kennis en inzicht. De Grondwet schreef daarnaast voor dat elk lid der Staten-Generaal bij de aanvaarding van zijn functie als volksvertegenwoordiger moest zweren (of beloven) dat hij de onafhankelijkheid van de Staat, de vrijheid en de welvaart van de inwoners met al zijn krachten zou bevorderen 'zonder aanzien van provinciale of van eenige andere dan algemeene belangen'.⁹ Het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk hield dus in dat

Provinciale Staten



ARTIKEL 50
Volksvertegenwoordiging

elk lid van de Staten-Generaal zich inspande voor de vrijheid en welvaart van het Nederlandse volk in het algemeen, en niet voor de belangen van een deel van dat volk (zoals van de inwoners van een bepaalde provincie) in het bijzonder.¹⁰

Door in 1814 te bepalen dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, legde artikel 50 vast dat Nederland een eenheidsstaat was en zou blijven: een terugkeer naar een staatsvorm waarbij de provincies soeverein waren, was uitgesloten.¹¹ Een terugkeer naar een democratische republiek was eveneens ondenkbaar: het experiment met volksvergaderingen en volkssoevereiniteit had immers het bestuur verzwakt en daarmee de weg gebaad voor de Franse bezetting. De opstellers van de Grondwet hadden dan ook vooral negatieve associaties met volkssoevereiniteit en democratie.¹² Om de orde te herstellen en van Nederland een welvarende eenheidsstaat te maken, kwam het bestuur dus noch in handen van het volk te liggen, noch in die van de provincies, maar in die van een machtige vorst: de Grondwet van 1814 droeg de soevereiniteit op aan koning Willem I en zijn wettige nakomelingen.¹³

een eenheidsstaat

Willem I

Het gehele Nederlandse volk in de zin van artikel 50 verwees oorspronkelijk dus niet naar een abstracte, soevereine entiteit, waar al het publiek gezag uit voortvloeide. Volgens de Grondwet van 1814 werden met het Nederlandse volk 'gewoon' de verzameling inwoners bedoeld, van alle negen provincies en landschappen die samen het grondgebied van Nederland in Europa uitmaakten.¹⁴ Let op: *in Europa*. De inwoners van het Nederlandse grondgebied in andere werelddelen, zoals die van de West- en Oost-Indische koloniën, vielen daardoor niet onder het Nederlandse volk. Dat volk werd uitsluitend gevormd door de inwoners van het 'moederland'.¹⁵ Pas in en door vertegenwoordiging kon deze gevarieerde en verspreide verzameling inwoners staatsrechtelijk worden voorgesteld als één geheel, aldus Thorbecke.¹⁶ Van de Staten-Generaal werd, anders gezegd, verwacht dat zij de verzameling van individuele inwoners (de bevolking) zouden representeren als een eenheid (het volk).¹⁷

Nederlandse volk

UITLEG

Artikel 50 Grondwet strekte er oorspronkelijk toe om duidelijk te maken dat Nederland een eenheidsstaat was. De Staten-Generaal waren geen algemene vergadering van de Provinciale Staten, maar een nationale volksvertegenwoordiging. In het verlengde daarvan werd van de leden der Staten-Generaal verwacht dat zij zich niet voor provinciale of andere bijzondere belangen zouden inspinnen, maar voor het algemeen belang. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden dienden zij zich te richten op

het algemeen belang



HOOFDSTUK 3 *Staten-Generaal*

'het beste van het nederlandsche volk (...) in zijn geheel, niet dat van eenig deel afzonderlijk', aldus Thorbecke.¹⁸

In de uitleg van artikel 50 is de nadruk altijd blijven liggen op het behartigen van het algemeen belang. Zo meende Kortmann in 1983 dat deze bepaling de leden der Staten-Generaal verplicht het algemeen belang te behartigen in plaats van 'lokale, regionale of op andere criteria gebaseerde deelbelangen of groepen van personen'.¹⁹ Recenter stelden ook Schutgens en Sillen dat de leden der Staten-Generaal via artikel 50 Grondwet de opdracht krijgen om 'het algemeen belang, en geen deelbelangen te behartigen'.²⁰ Dat neemt echter niet weg dat er de afgelopen tweehonderd jaar verschillende accentverschuivingen hebben plaatsgevonden in die uitleg.

accentverschuivingen

De Staten-Generaal geven een getrouwe politieke afspiegeling van het gehele Nederlandse volk Voor het kunnen behartigen van het algemeen belang werd het in de negentiende eeuw noodzakelijk geacht dat de leden van de Staten-Generaal onder zo min mogelijk volksinvloed stonden. Dat bleek al uit de keuze van de Grondwetscommissie in 1814 om de Staten-Generaal te laten benoemen door de Provinciale Staten. Maar ook toen er in 1848 rechtstreekse verkiezingen werden ingevoerd voor de Tweede Kamer,²¹ bleef men vasthouden aan die gedachte. Een Kamerlid kon niet het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen als hij zich door een gedeelte van dat volk (lees: de kiezers) de wet liet voorschrijven.²² In plaats daarvan dienden Kamerleden zelf te bepalen wat in hun ogen het beste was voor het gehele Nederlandse volk, zonder te letten op bijzondere belangen of de wil van hun kiezers. Kamerleden bleven dan ook stemmen zonder last van of ruggespraak met de kiezers van het district waarin zij verkozen werden.²³

*rechtstreekse
verkiezingen*

De gedachte dat Kamerleden zich uitsluitend moeten laten leiden door hun eigen opvattingen over het algemeen belang, zonder daarbij aandacht te schenken aan de belangen of meningen van hun kiezers, is inmiddels achterhaald. In de Nederlandse partijdemocratie treedt ieder Kamerlid op namens een politieke partij die zich inzet voor de politieke idealen van een bepaalde groep kiezers in de samenleving. Hoewel nergens in de Grondwet met zoveel woorden staat dat Nederland een partijdemocratie is, is dat wel de manier waarop de Grondwet sinds de herziening van 1917 geïnterpreteerd moet worden.

partijdemocratie

In dat jaar werd het algemeen kiesrecht ingevoerd voor mannen, en werd aan de wetgever de vrijheid gelaten om het kiesrecht ook aan vrouwen toe te kennen,²⁴ wat in 1919 ook gebeurde.²⁵ Daarnaast werd het districtenstelsel in 1917 vervangen door een evenredigheidsstelsel.²⁶ Kandidaten voor de Tweede Kamer stelden zich daardoor niet meer als individu verkiesbaar in een kiesdistrict. In plaats daarvan vonden de verkiezingen

het algemeen kiesrecht

evenredigheidsstelsel

ARTIKEL 50

Volksvertegenwoordiging

voortaan landelijk plaats, via een lijstenstelsel. Deze grondwetswijziging heeft de positie van politieke partijen enorm versterkt. Sindsdien zijn kandidaten voor de Tweede Kamer immers afhankelijk van een kandidaatstelling door een landelijk opererende partij. Of zij in de Tweede Kamer komen, hangt vervolgens af van 1. het aantal stemmen dat zo'n partij in totaal weet te behalen, en 2. van hun positie op de lijst. Hoe hoger de partij een kandidaat op de lijst plaatst, des te groter de kans dat deze kandidaat verkozen wordt tot volksvertegenwoordiger. Omdat partijen de samenstelling en de volgorde van de kieslijsten bepalen, vervullen zij een sleutelrol in de Nederlandse democratie: daardoor hebben zij immers een grote invloed op de uiteindelijke samenstelling van de Tweede Kamer.

De invoering van het algemeen kiesrecht en het evenredigheidsstelsel voorzag artikel 50 in 1917 van een fundamenteel andere betekenis. Aan deze grondwetsherziening lag namelijk de overtuiging ten grondslag dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk pas vertegenwoordigden zodra een groot deel van dat volk niet meer uitgesloten was van deelname aan de verkiezingen. De Staten-Generaal konden het algemeen belang — dat van het Nederlandse volk als geheel — alleen bevorderen indien zij de politieke idealen en bijzondere belangen van zo veel mogelijk Nederlanders bij hun besluitvorming konden meewegen. Daarvoor was nodig dat het parlement een getrouwe afspiegeling zou geven van de verschillende maatschappelijke zuilen waaruit het Nederlandse volk was opgebouwd. Vertegenwoordiging houdt dan ook sinds 1917 niet meer in dat de Staten-Generaal de verzameling inwoners van Nederland (bevolking) 'afbeelden' als één geheel (het volk), maar op het geven van een getrouwe afspiegeling van de verscheidenheid aan politieke stromingen waarin de Nederlandse bevolking zich verdeeld heeft.²⁷

getrouwe afspiegeling

Beide Kamers der Staten-Generaal geven een politieke afspiegeling van het gehele Nederlandse volk ♣ De Staten-Generaal bestonden oorspronkelijk maar uit één Kamer. Dat veranderde in 1815, toen de Grondwet van 1814 werd aangepast ter gelegenheid van de vereniging van de noordelijke Nederlanden en zuidelijke Nederlanden (nu België). Op voorstel van zuidelijke leden van de Grondwetscommissie, die hun adel een sterke positie wilden geven in de nationale vertegenwoordiging,²⁸ riep de Grondwet van 1815 een tweekamerstelsel in het leven.²⁹ De Eerste Kamer, waarvan de leden door de Koning benoemd werden uit 'de aanzienlijksten' van het land,³⁰ diende destijds een 'democratisch' overwicht van de Tweede Kamer ten opzichte van de Koning te voorkomen.³¹

Eerste Kamer

In 1848 werd de grondwettelijke positie van de Tweede Kamer ten opzichte van de Koning versterkt. De Koning werd onschendbaar en de ministers, die oorspronkelijk uitsluitend aan hem verantwoording verschuldigd

HOOFDSTUK 3 *Staten-Generaal*

waren, werden tegenover de Tweede Kamer verantwoordelijk voor al het handelen van de Koning.³² Hierdoor verdween de noodzaak van de Eerste Kamer om de — nu onschendbare en uit het centrum van de macht gehaalde — Koning tegen de Tweede Kamer te beschermen.

de waan van de dag
Tweede Kamer

Eerste Kamer

Desondanks achtte de regering het in 1848 zinvol om de Eerste Kamer te behouden. De behandeling van wetsvoorstellen door twee Kamers zou voorkomen dat de nationale volksvertegenwoordiging overhaaste beslissingen zou nemen onder invloed van de waan van de dag.³³ Omdat de Tweede Kamer zoals gezegd vanaf 1848 rechtstreeks werd verkozen, bestond de vrees dat de leden van deze Kamer zich uitsluitend zouden inspannen voor de wisselvallige wil en particuliere belangen van hun eigen achterban. Om als Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen en niet louter de kleine groep censuskiezers te behagen, moest de Eerste Kamer dus een tegenwicht bieden aan de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer. Dat kon de Eerste Kamer alleen als zij niet óók rechtstreeks verkozen zou worden.³⁴ Daarom geldt sinds 1848 dat de leden van de Eerste Kamer verkozen worden door de Provinciale Staten.³⁵

censuskiesrecht

In 1848 werd de Eerste Kamer dus gehandhaafd om de Tweede Kamer te kunnen corrigeren, indien de leden van de Tweede Kamer zich niet zouden opstellen als de vertegenwoordigers van het gehele Nederlandse volk maar als die van hun kiezers. Wegens het censuskiesrecht, op grond waarvan alleen belasting betalende burgers kiesgerechtigd waren,³⁶ vormden die kiezers destijds maar een klein percentage van het totale aantal Nederlanders. Met de invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen en in 1919 ook voor vrouwen werden echter alle Nederlanders — vanaf een bepaalde leeftijd — kiesgerechtigd. Deze democratisering ging gepaard met de invoering van het evenredigheidsstelsel, waardoor elk Tweede Kamerlid optrad namens een bepaalde politieke partij. Een Kamerlid vertegenwoordigde dus niet meer het gehele Nederlandse volk, maar kwam op voor de idealen en belangen van een bepaalde maatschappelijke groep.

evenredige
vertegenwoordiging

Vanaf dat moment werd van Tweede Kamerleden dus wél verwacht dat zij zich zouden inspannen voor hun achterban. Daardoor rees opnieuw de vraag of voor de Eerste Kamer nog een functie was weggelegd. De grondwetgever vond van wel: in 1922 werd de Eerste Kamer bewust behouden, om te garanderen dat de nationale volksvertegenwoordiging geen overhaaste beslissingen zou nemen.³⁷ Zij zou voortaan tevens worden verkozen op grondslag van evenredige vertegenwoordiging.³⁸ Sinds 1922 wordt de Eerste Kamer dus eveneens verondersteld een getrouwe politieke afspiegeling te geven van de politieke stromingen waarin de Nederlandse bevolking zich verdeeld heeft. De getrapte verkiezingswijze van de Eerste Kamer doet daar niet aan af: net als bij de verkiezingen voor de Tweede



ARTIKEL 50
Volksvertegenwoordiging

Kamer verlopen de verkiezingen voor de Provinciale Staten, die de leden van de Eerste Kamer benoemen, via partijlijnen.

De getrapte verkiezingswijze van de Eerste Kamer is altijd gehandhaafd. Het feit dat de Eerste Kamer — anders dan de Tweede Kamer — benoemd wordt door de Provinciale Staten, die op hun beurt rechtstreeks verkozen worden door de inwoners van de provincies,³⁹ wordt vaak aangegrepen ter ondersteuning van de claim dat het politieke primaat binnen de Staten-Generaal bij de Tweede Kamer ligt. Voor de wetgevende functie van de Eerste Kamer zou dat betekenen dat zij wetsvoorstellen niet mag beoordelen op politieke gronden, maar puur op meer objectieve eisen, zoals rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In het verlengde daarvan zou de Eerste Kamer wetsvoorstellen alleen op de grote lijnen en niet op details mogen beoordelen. Vandaar dat de Eerste Kamer, anders dan de Tweede Kamer, niet beschikt over een zogeheten amendementsrecht, waarmee zij een wetsvoorstel op onderdelen zou kunnen wijzigen ('amenderen').⁴⁰

*getrapte
verkiezingswijze*

amendementsrecht

De getrapte verkiezingswijze doet echter niets af aan het politieke karakter van de Eerste Kamer. Ook deze Kamer wordt democratisch verkozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging, vanuit de gedachte dat zij een getrouwe afspiegeling behoort te geven van de politieke voorkeuren van de kiezers. Ook de leden van deze Kamer nemen deel aan de vergaderingen namens een politieke partij. Hooguit kan men beargumenteren dat de Eerste Kamer op meer afstand staat van de coalitiepolitiek in de Tweede Kamer. Om een meerderheid in de Tweede Kamer te vormen ten behoeve van de kabinetsformatie, zijn partijen sinds de invoering van het evenredigheidsstelsel aangewezen op samenwerking. Die samenwerking vergt van partijen dat zij onderling compromissen sluiten.⁴¹ Daardoor kan het voorkomen dat een meerderheid in de Tweede Kamer besluiten neemt waarvoor niet of nauwelijks steun bestaat onder het Nederlandse volk.⁴² Doordat de Eerste Kamer niet betrokken is bij het proces van coalitievorming en kabinetsformatie en dus op meer afstand van dit onderhandelingsproces staat, kan zij nagaan of de besluiten van de Tweede Kamer corresponderen met de politieke denkbeelden van een meerderheid van de kiezers.⁴³ Zo niet, dan kan zij de Tweede Kamer corrigeren.

politieke karakter

coalitievorming

Dat dergelijke correcties in de praktijk nauwelijks voorkomen, kan deels verklaard worden door het feit dat parlementaire kabinetten vrijwel altijd verzekerd waren van een meerderheid in de Eerste Kamer. Wetsvoorstellen die door een meerderheid van (coalitie)partijen in de Tweede Kamer worden aanvaard, konden dus meestal vanzelf ook rekenen op de steun van een meerderheid van diezelfde partijen in de Eerste Kamer. Dat er in de Eerste Kamer géén meerderheid is voor het kabinet is een betrekkelijk recent fenomeen,⁴⁴ dat niet los valt te zien van de versnippering

(coalitie)partijen

versnippering



HOOFDSTUK 3 *Staten-Generaal*

van het huidige politieke landschap. Tegen deze achtergrond is het niet meer dan logisch dat de Eerste Kamer zich ‘politieker’ gaat gedragen, door vaker dan voorheen een wetsvoorstel te verwerpen, door een wijziging in een wetsvoorstel af te dwingen via een zogeheten novelle,⁴⁵ of door zich via moties scherper uit te laten over het regeringsbeleid.⁴⁶

dualisme Dat een ‘politiekere’ houding van de Eerste Kamer spanningen oplevert tussen regering en Staten-Generaal, en tussen beide Kamers der Staten-Generaal, moge duidelijk zijn. Dat die spanningen niet altijd bevorderlijk zijn voor de bestuurlijke stabiliteit, is eveneens logisch. Maar de behandeling van een wetsvoorstel door twee Kamers versterkt wel het dualisme tussen kabinet en parlement. Een wetsvoorstel van de regering wordt nu namelijk niet slechts beoordeeld en aanvaard door één Kamer, waarvan de meerderheid in de regel uit coalitiefracties bestaat, maar door nóg een Kamer, waarvan de meerderheid níét automatisch uit coalitiefracties bestaat. Daardoor krijgen oppositiefracties in de Tweede Kamer meer ruimte om invloed uit te oefenen op wetsvoorstellen. Immers, hoe meer oppositiefracties naast de coalitiefracties instemmen met een wetsvoorstel in de Tweede Kamer, des te groter de kans dat het wetsvoorstel ook kan rekenen op een meerderheid in de Eerste Kamer.

het individuele Kamerlid *fracties* *vaste commissies* *Alle Kamerleden samen vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk* De grondwetsherziening in 1917 veranderde ook iets aan de positie van het individuele Kamerlid. In de negentiende eeuw werd ieder Kamerlid nog beschouwd als een vertegenwoordiger van het gehele Nederlandse volk: ieder lid der Staten-Generaal moest de algemene belangen van het gehele Nederlandse volk naar eigen inzicht bevorderen, zonder te letten op bijzondere belangen of de wil van hun kiezers. In het verlengde van die gedachte was ieder Kamerlid ook intensief betrokken bij het voorbereidend onderzoek van elk wetsvoorstel.⁴⁷ De invoering van het evenredigheidsstelsel markeerde de overgang van individuele parlementariërs naar partijen. Sindsdien bestaan de Kamers namelijk niet meer uit zelfstandige volksvertegenwoordigers, maar uit fracties van politieke partijen, waarvan de leden opkomen voor de belangen en idealen van een maatschappelijke groep. Ieder Kamerlid vertegenwoordigt dus maar een deel van het gehele Nederlandse volk, en samen vertegenwoordigen alle Kamerleden het gehele Nederlandse volk.⁴⁸

Omdat elke fractie maar een deel van het Nederlandse volk vertegenwoordigt, is het van belang dat alle fracties betrokken zijn bij het voorbereidend onderzoek van een wetsvoorstel. Vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw wordt het wetgevingsoverleg in de Kamer daarom, en om redenen van efficiëntie, georganiseerd in vaste commissies. In zo’n vaste commissie zijn alle fracties vertegenwoordigd door een of meer fractiele-

ARTIKEL 50

Volksvertegenwoordiging

den. Daardoor is een Kamerlid niet intensief betrokken bij elk wetsvoorstel, maar enkel bij die voorstellen die binnen zijn portefeuille vallen. Ten aanzien van de wetsvoorstellen die daarbuiten vallen, worden Kamerleden in de politieke praktijk doorgaans geacht om hun stem te laten afhangen van de lijn die na overleg binnen de fractie is bepaald — ook wel bekend als ‘fractiediscipline’.⁴⁹

Kamerleden voeren de politieke idealen van hun kiezers uit op een manier die zij zelf het best achten § 1. Dat een Kamerlid een bepaalde groep kiezers vertegenwoordigt, betekent niet dat hij verplicht is om uitvoering te geven aan de wil van die kiezers. Gelet op artikel 67 lid 3 Grondwet worden Kamerleden nog altijd geacht te ‘stemmen zonder last’. Dat betekent dat niemand een Kamerlid bindende instructies kan geven over de uitoefening van zijn bevoegdheden; daarover beslist uitsluitend het Kamerlid zelf.⁵⁰ De gedachte is dus dat kiezers zich bij verkiezingen mogen uitspreken over de grondprincipes van wetgeving en beleid,⁵¹ maar de concrete uitwerking daarvan overlaten aan hun vertegenwoordigers in het parlement. Dat betekent dat kiezers van Kamerleden mogen verwachten dat zij uitvoering geven aan een partijprogramma, maar dat die Kamerleden juridisch gezien wel beschikken over de vrijheid om dat programma uit te voeren op een manier die zij zelf het beste achten. Na vier jaar is het weer aan de kiezers om te beoordelen of hun vertegenwoordigers daar goed in geslaagd zijn.⁵²

‘stemmen zonder last’

De functie van het lastverbod is daarmee wel veranderd. Oorspronkelijk moest dit verbod benadrukken dat de leden der Staten-Generaal geen vertegenwoordigers van de provincies waren, terwijl het die leden nu ten opzichte van hun achterban een zekere vrijheid verleent om ten aanzien van concrete kwesties hun eigen afwegingen te maken. Daarmee schept het lastverbod ook ruimte voor politieke partijen om met andere partijen samen te werken. Als Kamerleden gebonden zouden zijn aan de wil van hun achterban, zou die gebondenheid immers betekenen dat zij geen concessies kunnen doen in onderhandelingen met andere partijen. Dat zou de vorming van een kabinet, dat kan rekenen op het vertrouwen van een vaste meerderheid in de Kamer, bemoeilijken.⁵³

achterban

In de hedendaagse partijdemocratie heeft het lastverbod in artikel 67 lid 3 Grondwet overigens niet alleen betrekking op de verhouding tussen een Kamerlid en zijn kiezers, maar ook op die tussen het Kamerlid en de fractie waartoe dat Kamerlid behoort.⁵⁴ Op een Kamerlid rust weliswaar een politieke verplichting om het programma van zijn partij ten uitvoer te brengen, maar juridisch gezien is dat Kamerlid vrij om ten aanzien van die uitvoering zijn eigen afwegingen te maken. Dat betekent dat de fractie evenmin specifieke opdrachten of instructies aan het Kamerlid mag meegeven, laat staan dat ze het lid kan dwingen zijn zetel op te geven

HOOFDSTUK 3 *Staten-Generaal*

fractiediscipline als deze zich onttrekt aan de fractiediscipline.⁵⁵ Hoewel verondersteld mag worden dat een Kamerlid zich vrijwillig aansluit bij een politieke partij op basis van gedeelde idealen, bepaalt dat Kamerlid uiteindelijk zelf hoe hij stemt. Aldus belet het lastverbod dat de vrijwillige partijbinding van een Kamerlid ontaardt in een gedwongen partijbinding.⁵⁶

ingezetenen *kiezers* *De Staten-Generaal vertegenwoordigen de kiezers* ⚠ Onder het gehele Nederlandse volk dat de Staten-Generaal vertegenwoordigen, werden oorspronkelijk alle ingezetenen van het grondgebied van Nederland in Europa bedoeld. Door de invoering en geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht is het Nederlandse volk in de zin van artikel 50 Grondwet en het electoraat echter steeds meer met elkaar gaan samenvallen. De afspiegelingsgedachte gaat daar ook van uit: het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk komt neer op het geven van een zo getrouw mogelijke afspiegeling van de politieke idealen en belangen van de verschillende groepen *kiezers*. Aldus lijken volk en electoraat in de loop van de twintigste eeuw onbewust elkaars synoniemen te zijn geworden.⁵⁷

REFLECTIE *Vertegenwoordiging spreekt niet voor zich*

ongewijzigd Artikel 50 Grondwet is de enige bepaling die al vanaf 1814 ongewijzigd in de Nederlandse Grondwet staat. Ondanks de grote veranderingen die het vertegenwoordigend stelsel sindsdien heeft ondergaan, is een formele wijziging van artikel 50 Grondwet nooit nodig geweest. Door deze bepaling anders te interpreteren kon zij ook onder veranderde omstandigheden blijven bestaan. De rijkdom aan interpretaties die de meerduidige tekst van artikel 50 in zich bergt, bevestigt daarmee de verheven status van deze bepaling ten opzichte van specifiekere geformuleerde grondwetsbepalingen. Van zulke grondwetsbepalingen is de tekst weliswaar eenduidiger, maar daardoor ook meer rigide in de toepassing, waardoor ze vaker aangepast moeten worden aan de snel veranderende realiteit.

Hoewel artikel 50 Grondwet voor verschillende uitleg vatbaar was, heeft deze bepaling in het verleden nauwelijks aanleiding gegeven tot discussie; niet in de staatsrechtelijke literatuur en ook niet in de politieke praktijk. De betekenis van artikel 50 Grondwet sprak blijkbaar voor verschillende actoren voor zich. Dat wil niet zeggen dat artikel 50 Grondwet voor iedereen altijd dezelfde betekenis had. Integendeel, zelfs wanneer constitutionele actoren op hetzelfde moment en in dezelfde context zich interpreterend tot artikel 50 Grondwet verhielden, kenden zij wegens uiteenlopende idealen of electorale belangen alsnog een andere betekenis aan deze bepaling toe.



ARTIKEL 50
Volksvertegenwoordiging

Daardoor bestonden er tussen 1814 en 1983 verschillende, soms zelfs conflicterende interpretaties van artikel 50 Grondwet gelijktijdig naast elkaar.

*verschillende
interpretaties*

Het politieke debat inzake het kiesstelsel geeft hier een goed voorbeeld van. In 1869 uitte het katholieke Kamerlid Haffmans tijdens een debat over de indeling van het Rijk in kiesdistricten zijn ongenoegen over het districtenstelsel. Dit stelsel maakte het volgens hem onmogelijk voor grote minderheden (zoals de katholieken) om zich in de Staten-Generaal naar getalsterkte te laten vertegenwoordigen, omdat zij verspreid over het land woonden. Volgens Haffmans was dit in strijd met artikel 50 Grondwet. In zijn ogen hield het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk in dat de Staten-Generaal een afspiegeling waren van het hele land, en dus ook van de minderheden in het land.⁵⁸ Zonder de term zelf te gebruiken, pleitte hij dan ook voor de invoering van een evenredigheidsstelsel.

Haffmans

Haffmans' interpretatie van artikel 50 Grondwet stond echter haaks op de uitleg die de liberale meerderheid toentertijd aan deze grondwetsbepaling gaf. Volgens deze uitleg, waarvan Thorbecke een groot pleitbezorger was, hield artikel 50 Grondwet niet in dat de Staten-Generaal qua samenstelling een afspiegeling waren van de verschillende delen waaruit het volk bestond, maar dat zij het Nederlandse volk als één geheel vertegenwoordigden. Mede om die reden kwam de invoering van een evenredigheidsstelsel in eerste instantie niet van de grond. Daarbij heeft ongetwijfeld meegespeeld dat de afschaffing van het districtenstelsel voor de liberalen zelf geen voordelen zou opleveren. Een evenredigheidsstelsel zou grote minderheden als de katholieken meer zetels opleveren, wat ten koste zou gaan van de politieke macht van de liberalen. Tegelijkertijd kwam de kritiek van Haffmans op het districtenstelsel mede voort uit het feit dat hij als katholiek in de Tweede Kamer tot een ondervertegenwoordigde politieke minderheid behoorde.⁵⁹

Thorbecke

Het debat over het kiesstelsel in de negentiende eeuw laat goed zien hoe grondwetsbepalingen als artikel 50 Grondwet na verloop van tijd van betekenis kunnen veranderen als gevolg van een continu proces van herinterpretatie. Na decennialang steggelen groeide de in eerste instantie dissidente opvatting van Haffmans dat de Staten-Generaal een getrouwe afspiegeling moesten geven van de verschillende groepen waaruit het Nederlandse volk was opgebouwd, uit tot de grondgedachte van het vertegenwoordigend stelsel. Deze ontwikkeling leidde in 1917 tot de invoering van het evenredigheidsstelsel.

herinterpretatie

Andersom geldt dat de uitleg die constitutionele actoren geven aan een grondwetsbepaling lang niet altijd tot een verandering in de betekenis van die bepaling hoeft te leiden. Zo hebben tussen 1814 en 1983 verschillende interpretaties van artikel 50 Grondwet de revue gepasseerd zonder dominant te zijn geworden. Antirevolutionaire Kamerleden waren



HOOFDSTUK 3 *Staten-Generaal*

*gezinshoofden-
kiesrecht
Franse Revolutie*

bijvoorbeeld voorstander van een gezinshoofdenkiesrecht, vanuit de overtuiging dat een individueel kiesrecht zou berusten op de leer van de volkssoevereiniteit. Als tegenstanders van de Franse Revolutie, die de mens in plaats van God op de troon zette, wezen zij deze leer principieel af. Voor hen was het Nederlandse volk dat de Staten-Generaal op grond van artikel 50 Grondwet vertegenwoordigden niet opgebouwd uit individuen, maar uit gezinnen.⁶⁰ Een politieke meerderheid wees het voorstel van het gezinshoofdenkiesrecht echter af, waarmee zij aangaf deze 'organische' uitleg van artikel 50 Grondwet niet te delen.⁶¹

duurzame steun

Alleen wanneer een herinterpretatie van artikel 50 Grondwet op de duurzame steun van een politieke meerderheid kon rekenen, leidde dat in het verleden tot een verandering in de betekenis van deze bepaling.⁶² Zo'n verandering manifesteerde zich dan in het opnemen, wijzigen of schrappen van bepalingen in de Grondwet die nauw verbonden waren met artikel 50,⁶³ of in het aannemen of wijzigen van wetten die aan die grondwetsbepalingen nadere uitwerking gaven.⁶⁴ De invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 was immers het gevolg van een gewijzigde meerderheidsopvatting over de in artikel 50 Grondwet vastgelegde parlementaire vertegenwoordiging, welke opvatting in 1917 verheven werd tot geldend recht.

monisme

Tegelijkertijd creëerde deze grondwetsherziening weer de context voor een hernieuwde discussie over het vertegenwoordigend stelsel. Door de invoering van het evenredigheidsstelsel waren politieke partijen van elkaar afhankelijk geworden om te kunnen regeren. Waar het partijlandschap tijdens het interbellum zo verzuild was dat de vorming van een stabiel, parlementair kabinet nagenoeg onmogelijk was, waren partijen na de Bevrijding — met het oog op de wederopbouw van het land — sneller bereid om hun ideologische verschillen te overbruggen en coalities aan te gaan. Om verzekerd te zijn van duurzame steun in de Tweede Kamer werden kabinetten vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw gevormd in overleg met de fractievoorzitters van de regerende partijen.⁶⁵ Nadeel van deze toenemende verbondenheid van kabinet en regeringsfracties, ook wel aangeduid als monisme, was dat het debat over de inhoud van beleid en wetgeving zich voor gedeeltelijk verplaatste van de plenaire zaal naar de achterkamers van het parlement, in de vorm van overleg tussen ministers en fractieleiders van de coalitiepartijen over het regeerakkoord en de uitvoering daarvan.⁶⁶

politieke machtsstrijd

Vanuit de oppositie in de Tweede Kamer klonk vervolgens het verwijt dat regeringsfracties het kabinet gewoon zijn gang lieten gaan, terwijl zij als onderdeel van de uit artikel 50 Grondwet voortvloeiende volksvertegenwoordiging geacht werden om de regering te controleren. De politieke machtsstrijd tussen regering en parlement had daarmee door de invoering

van het evenredigheidsstelsel plaatsgemaakt voor een politieke machtsstrijd tussen coalitie- en oppositiepartijen. De inzet van deze machtsstrijd was de inrichting van de verkiezingen: alleen een aanpassing van het kiesstelsel zou iets kunnen veranderen aan de toenemende verbondenheid van kabinet en regeringsfracties.⁶⁷ In de Tweede Kamer klonk dan ook de kritiek dat het evenredigheidsstelsel de positie van politieke partijen had versterkt, wat ten koste zou gaan van de band tussen kiezers en hun vertegenwoordigers. Na 1917 is daarom herhaaldelijk bepleit om terug te keren naar een districtenstelsel, om de kabinetsformatie te vergemakkelijken en de band met kiezers te versterken. Voor dat idee was echter nooit een politieke meerderheid te vinden: de politiek hechtte daarvoor te zeer aan de afspiegelingsgedachte. Waarom zou de politieke meerderheid bovendien instemmen met de verandering van een kiesstelsel als zij daardoor mogelijk haar machtspositie zou kwijtraken?⁶⁸

Wijzigingen in het constitutionele recht vormen dus nooit alleen het sluitstuk van het proces van interpretatie; zij scheppen ook weer een nieuw kader voor de interpretatie van de Grondwet. Net zoals de grondwetsherziening van 1917 geen eindstation was, was ook de grondwetsherziening van 1983 dat niet. Integendeel zelfs, het debat over het vertegenwoordigend stelsel wordt nog altijd volop gevoerd. Het huidige debat over de werking van de parlementaire democratie vertoont interessante parallellen met de kritiek die in de vorige eeuw werd geuit,⁶⁹ maar het zou niet terecht zijn om de hedendaagse kritiek op de volksvertegenwoordiging af te doen als oude wijn in nieuwe zakken. De maatschappij en het politieke landschap zien er heel anders uit dan in 'de roerige jaren zestig'. De komst van het internet heeft de verhouding tussen volk en vertegenwoordiging drastisch veranderd,⁷⁰ en politieke partijen slagen er — mede door de maatschappelijke ontzuiling — niet meer in om grote delen van de samenleving aan zich te binden.⁷¹ De versplintering die daardoor ontstaat, verzwakt het parlement van binnenuit.

Een ander gesignaleerd probleem is dat heel wat kiezers, voornamelijk kiezers met een lager opleidingsniveau of inkomen, zich inhoudelijk niet goed vertegenwoordigd voelen en dat ook niet altijd zouden zijn.⁷² Ook van bepaalde bevolkingsgroepen, zoals vrouwen, etnische minderheden,⁷³ praktisch geschoolden⁷⁴ of mensen van buiten de Randstad, wordt gezegd dat zij ondervertegenwoordigd zijn in het parlement. Daarmee wordt bedoeld dat er maar relatief weinig vrouwen, etnische minderheden, praktisch geschoolden en mensen van buiten de Randstad in het parlement zitten; niet dat zij als zodanig zijn uitgesloten van deelname aan verkiezingen. Verkiezingen lijken überhaupt niet meer de allesbepalende legitimiteitsverschaffer voor wetgeving en bestuur.⁷⁵ Voorstellen die gedaan worden tot versterking van de democratie zien niet zozeer

*hedendaagse kritiek**ondervertegenwoordigd*

HOOFDSTUK 3
Staten-Generaal

referenda op het verhogen van de opkomst bij verkiezingen,⁷⁶ maar worden vooral gezocht in het intensiever en rechtstreeks betrekken van burgers bij de besluitvorming, bijvoorbeeld via referenda en burgerfora, of via een rechtstreeks verkozen kabinetsformateur.⁷⁷

*een nieuw
vertegenwoordigings-
ideaal*

De hedendaagse kritiek op de democratie, en de oplossingen die ter versterking van die democratie worden aangedragen, wijzen in de richting van een nieuw vertegenwoordigingsideaal. Elders is dat het ideaal van de plebiscitaire identiteitsdemocratie genoemd: het ideaal waarin niet het argument of de politieke visie regeert, maar de wil van het volk beslist.⁷⁸ Pleidooien voor een referendum gaan immers uit van de veronderstelling dat het volk de mogelijkheid moet hebben om het parlement te corrigeren wanneer een meerderheid in het parlement niet in overeenstemming met diens wil beslist. De mogelijkheid dat de beslissingen van de Tweede en Eerste Kamer aan de kiezers kunnen worden voorgelegd, maakt bovendien dat volksvertegenwoordigers alerter zijn op wat die kiezers precies willen.⁷⁹ Vertegenwoordigen houdt dan niet meer in dat volksvertegenwoordigers hun eigen afwegingen maken bij het behartigen van het algemeen belang, maar dat zij de eenstemmige wil van het volk blindelings opvolgen.

identiteit

Dit ideaal veronderstelt dat de legitimiteit van de volksvertegenwoordiging afhangt van de vraag of kiezers zich kunnen identificeren met hun vertegenwoordigers. Beide Kamers der Staten-Generaal dienen dus niet 'het beste' van het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen, maar zo veel mogelijk op dat volk te lijken. Het samenvallen van het volk en zijn vertegenwoordiging is in een plebiscitaire identiteitsdemocratie dan ook het ultieme doel.⁸⁰ Om die reden past ook de veelgehoorde klacht dat er te weinig vrouwen en etnische minderheden in het parlement zouden zetelen in het ideaal van de plebiscitaire identiteitsdemocratie. Deze kritiek gaat immers uit van de opvatting dat het parlement niet zozeer een afspiegeling moet geven van de verschillende politieke stromingen in Nederland, maar vooral een afspiegeling op grond van persoonskenmerken als geslacht, seksualiteit en etniciteit, zodat kiezers zichzelf in hun vertegenwoordigers kunnen herkennen. In deze visie zijn iemands idealen en belangen niet los te zien van iemands identiteit.

*'representation
matters'*

Vooralsnog heeft de opkomst van dit nieuwe vertegenwoordigingsideaal niet geleid tot wijzigingen in het constitutionele recht. Voorstellen die gedaan zijn voor de invoering van een bindend correctief referendum kunnen bijvoorbeeld tot nog toe telkens niet rekenen op de duurzame steun van een politieke meerderheid.⁸¹ Het identiteitsdenken lijkt echter wel steeds dominantier te worden in het vertegenwoordigingsdiscours. Leuzen als 'representation matters' associëren de meeste mensen tegenwoordig toch vooral met het geven van een diverse afspiegeling in termen

ARTIKEL 50

Volksvertegenwoordiging

van persoonskenmerken als geslacht, gender, etniciteit, opleidingsniveau, leeftijd en seksuele gerichtheid. Een volksvertegenwoordiging die in dit opzicht niet representatief is, lijkt door een groeiend deel van de samenleving niet beschouwd te worden als een ‘goede’ volksvertegenwoordiging. Maar als men onder een goede volksvertegenwoordiging een parlement verstaat dat qua samenstelling een getrouwe afspiegeling geeft van het Nederlandse volk in termen van geslacht, gender, etniciteit, opleidingsniveau, leeftijd en seksuele gerichtheid, zijn verkiezingen via een lijstensysteem dan nog wel de manier om zo’n parlement samen te stellen? Of ligt loting dan misschien meer voor de hand?

Het is bijzonder interessant om te volgen hoe dit representatiediscours zich verder zal ontwikkelen. Verandert de betekenis van artikel 50 Grondwet geleidelijk aan van het behartigen van het algemeen belang naar het uitvoeren van de wil van het volk? Wordt de representativiteit — en daarmee de democratische legitimatie — van de Staten-Generaal straks niet meer gebaseerd op de mate waarin zij een getrouwe, inhoudelijke afspiegeling geven van de verschillende politieke stromingen in Nederland, maar van de mate waarin zij een afspiegeling geven van het Nederlandse volk op grond van persoonskenmerken? Of ligt het genuanceerder, en is het geven van een getrouwe, inhoudelijke afspiegeling van verschillende idealen alleen mogelijk als het parlement ook in termen van persoonskenmerken divers genoeg is samengesteld? En hoe zullen die veranderingen in opvatting over wat een vertegenwoordiging ‘goed’ maakt zich dan manifesteren in het constitutionele recht?

Omgekeerd zullen voorstellen tot wijzigingen van het constitutionele recht dat betrekking heeft op het vertegenwoordigend stelsel te allen tijde kritisch bevestigd moeten worden. En dan niet alleen op details over de uitwerking van die voorstellen in de politieke praktijk, maar vooral ook op de democratische idealen die aan die voorstellen ten grondslag liggen. Dat artikel 50 Grondwet op verschillende manieren uitgelegd kan worden, wil immers niet zeggen dat elke uitleg ook even wenselijk is.

loting
representatiediscours

democratische idealen