

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Vertegenwoordiging

door Jan Dirk Snel De auteur is historicus. In deze rubriek belicht hij de actualiteit vanuit parlementair-historisch perspectief.

Onze grondwet lijkt wel wat op het schip van Theseus, waarover Plutarchus (ca. 45-ca. 125) als eerste berichtte. Het vaartuig waarmee de mythische held legendarische reizen gemaakt had, werd door de Atheners eeuwenlang als aandenken in de haven bewaard. Maar van tijd tot tijd moesten ze wel verrotte planken vervangen. Voor filosofen vormde het een mooie aanleiding om te debatteren over de metafysische vraag of dat schip dat daar lag, nog wel hetzelfde was als dat van Theseus, of dat het inmiddels iets volkomen anders was geworden.

Hetzelfde artikel?

De Grondwet dateert altijd nog van donderdag 24 augustus 1815. Maar inmiddels is de tekst drieëntwintig maal herzien, soms grondig, soms op een onderdeelje. Is het nog hetzelfde document, of gaat het inmiddels om een heel ander ding? Eén artikel, destijds 77, nu 50, is (op de spelling na) vanaf het allereerste begin onaangetaast gebleven: ‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandsche volk.’ Maar zelfs daarvan kun je je afvragen of er nog wel hetzelfde staat.

Neem de manier waarop de staatscommissie parlementair stelsel onder voorzitterschap van Johan Remkes in de op 21 juni 2018 gepresenteerde *Tussenstand* met dit artikel omgaat.¹ Ze constateert dat de Grondwet weliswaar zegt dat de Tweede en Eerste Kamer ‘het gehele Nederlandse volk’ vertegenwoordigen,²

maar dat ‘nogal wat kiezers’ zich niet goed vertegenwoordigd *voelen* en dat ook niet altijd *zijn*.³ De achterliggende gedachte is duidelijk, namelijk dat er een direct verband is tussen vertegenwoordiging en verkiezing: ‘De representatieve democratie krijgt primair gestalte door middel van verkiezingen voor vertegenwoordigende organen.’⁴ Zo is dat tegenwoordig inderdaad, maar historisch is het omgekeerd. De democratie is geen oorspronkelijk fenomeen, waarover men vervolgens moest beslissen of men daaraan nu eens direct of indirect vorm zou geven. Nee, de eeuwenoude vertegenwoordiging is gedemocratiseerd. In de Bataafse tijd probeerde men dit abrupt te doen, maar dat liep al snel op een fiasco uit. Na de oprichting van het koninkrijk in 1815 nam men vervolgens een eeuw de tijd.

Terecht wijst de commissie erop dat men de zinsnede dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, moet begrijpen tegen de historische achtergrond. Destijds, zegt ze, wilde men ermee uitdrukken dat men niet terug wilde naar de staatkundige praktijk van de Nederlandse Republiek, ‘toen de Staten-Generaal niet het Nederlandse volk, maar de zeven gewesten vertegenwoordigden’.⁵ Dat klopt, de statenbond was vervangen door een eenheidsstaat. Maar men moet het verschil ook weer niet overdrijven. De staten – het Nederduitse equivalent van het Franse *états* – en landdagen der verbonden gewesten (een hertogdom,

enkele graafschappen en heerlijkheden), wier oorsprongen somtijds traceerbaar zijn tot de dertiende eeuw, pretendeerden namelijk wel degelijk de gehele bevolking te vertegenwoordigen. De steden representeerden de eigen bevolking, en de adel het platteland. Daarbij deden zich weleens wrijvingen voor. Zowel adel als steden meenden bijwijken dat ze de kleinere, niet-stemhebbende steden vertegenwoordigden.

Vertegenwoordiging hing overduidelijk niet af van verkiezing. Het ging primair om belangenbehartiging, zoals zich dat bij toegevoegde advocaten nog immer toont. Ook in 1815 was dat nog zo. Het nieuwe was het Nederlandse volk, waartoe ook inwoners van Veurne of Charleroi behoorden – niet per se een maatschappelijke realiteit, maar eerder een constitutioneel postulaat. Het oude element was de Staten-Generaal. Die term was niet uitsluitend een archaïsme. De staten der provincies werden immers samengesteld uit drie standen: de edelen of ridderschappen, de steden en de gloednieuwe landelijke stand. Maar misschien was die herinvoering der standen wel reactionair. Hoe het ook zij, die provinciale staten benoemden de leden der Tweede Kamer. Doch die van de Eerste Kamer werden door de koning ‘voor hun leven’ benoemd. Kortom, deels hing de volksvertegenwoordiging van indirecte, beperkte verkiezing af, deels als vanouds ook niet.

Met de vijfde grondwetswijziging van 1917 – de laatste die er, samen met die van 1922, werkelijk toe deed – werd verkiezing definitief de basis. In de woorden van premier Cort van der Linden: ‘Het algemeen kiesrecht is gebouwd op de feitelijke indeling der natie in grote politieke groepen; om die politiekegroepen tot hun recht te

laten doen komen in de volksvertegenwoordiging is nodig de evenredige vertegenwoordiging.’⁶ De commissie onderscheidt zelfs ‘inhoudelijke, descriptieve en symbolische representatie’, zonder dat helder uit te werken (de verwijzing naar de *Probleemverkenning* uit oktober 2017 blijkt loos).⁷ Zeker is: naast belangenbehartiging werd vertegenwoordiging nu ook afspiegeling. Nooit was die zo volledig als tijdens de halve eeuw na 1917. In partijen als de KVP en de ARP hadden de ‘standsorganisaties’ hun eigen vertegenwoordigers.

Mogelijke oplossingen

De revolutie zal de commissie-Remkes niet bewerkstelligen. Terecht stelt ze vast ‘dat de Nederlandse democratische rechtsstaat in het algemeen goed functioneert’.⁸ Maar op grond van de nieuwere democratische, electorale representatiegedachte eveneens dat ‘vooral lager opgeleiden en groepen uit de lagere inkomensklassen zich niet goed vertegenwoordigd voelen’.⁹ Waarbij het overigens opvalt dat de commissie nogal eens verwijst naar het ‘gevoel’, dat vooral aan het licht gebracht wordt als mensen in onderzoeken naar dingen gevraagd wordt – een wankel basis.

De mogelijke oplossingen die ze overweegt, zijn nogal gedetailleerd. Maar ze beseft ook dat institutionele of constitutionele wijzigingen dikwijls ongenoegzaam zijn. Een onmaakbare verandering van politieke cultuur zal meer uitrichten. Te zeer zoekt de commissie het in nog meer macht voor de kiezer, die vaak evenzeer onmacht is. Een betere weg zou zijn: meer afstand scheppen tussen vertegenwoordiging en regering.

1 Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*. Den Haag: Staatscommissie parlementair stelsel, juni 2018.

2 *Tussenstand*, p. 25.

3 *Tussenstand*, p. 27.

4 *Tussenstand*, p. 26.

5 *Tussenstand*, p. 25.

6 *Tussenstand*, p. 26.

7 *Tussenstand*, p. 26.

8 *Tussenstand*, p. 9.

9 *Tussenstand*, p. 9.