Tilburg University

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk

van Vugt, Eva

Publication date:
2021

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Link to publication in Tilburg University Research Portal

Citation for published version (APA):
van Vugt, E. (2021). *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk: Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983*. Boom juridisch.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 06. Nov. 2022

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk

Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983

E.Y. van Vugt

Boom juridisch

‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk’, aldus artikel 50 van de Nederlandse Grondwet. Toen deze bepaling in 1814 werd vastgesteld, legde ze vooral vast dat Nederland een eenheidsstaat was. Ons land was destijds nauwelijks een democratie te noemen. Het Nederlandse volk had geen kiesrecht en de Koning had vrijwel alle macht. Sindsdien is veel veranderd: verkiezingen zijn ingevoerd, het kiesrecht is geleidelijk uitgebreid en politieke partijen zijn niet meer weg te denken. Toch wordt artikel 50 in de staatsrechtelijke literatuur haast uitsluitend uitgelegd vanuit zijn oorspronkelijke betekenis. Maar brengt de onveranderd gebleven tekst van artikel 50 ook mee dat de betekenis van deze bepaling al die tijd hetzelfde is gebleven? Of kan die betekenis in de loop van de jaren zijn gewijzigd? Om dit te achterhalen onderzoekt Van Vugt hoe Kamerleden, ministers, de wetgever, het parlement, de regering en grondwetscommissies artikel 50 tussen 1814 en 1983 hebben geïnterpreteerd en in hoeverre deze grondwetsbepaling daarbij van betekenis is veranderd.

ISBN 978-94-6290-959-5

9 789462 909595 >

Boom juridisch

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk

© 2021 E.Y. van Vugt | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 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 enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reprorechtregeling van Stichting Reprorecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-959-5
ISBN 978-90-8974-585-9 (e-book)
NUR 820

www.boomjuridisch.nl

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk

Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan Tilburg University
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. W.B.H.J. van de Donk, in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een door het college voor promoties aangewezen commissie in de Aula van de Universiteit op woensdag 23 juni 2021 om 16.00 uur

door

Eva Yvonne van Vugt

geboren te Rotterdam

Promotores:	prof. dr. L.H.J. Adams, Tilburg University prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin, Tilburg University
Promotiecommissie:	prof. dr. C.C. van Baalen, Radboud Universiteit prof. dr. G. Boogaard, Universiteit Leiden dr. I. van Hulle, Tilburg University prof. dr. R.C.H. Lesaffer, Tilburg University prof. dr. S. Sottiaux, Katholieke Universiteit Leuven prof. dr. J. Uzman, Universiteit Utrecht

'A critique is not a matter of saying that things are not right as they are. It is a matter of pointing out on what kinds of assumptions, what kinds of familiar, unchallenged, unconsidered modes of thought the practices that we accept rest. (…) Criticism is a matter of flushing out that thought and trying (…) to show that things are not as self-evident as one believed, to see that what is accepted as self-evident will no longer be accepted as such.'

Foucault 1981, p. 154-155.

Woord vooraf

Ik weet het nog goed. Op 1 september 2016 verdedigde ik mijn afstudeerscriptie voor de Research master in law. Die dag sloot ik mijn rechtenstudie af, begon ik met mijn promotietraject in Tilburg, en was ik ook nog eens jarig. Een feestelijke start dus, van dat traject, en een feest bleef het. Maar net als voor het normale leven geldt voor een promotietraject dat je zelf de slingers moet ophangen. En in het begin was dat best lastig. Het eerste jaar meed ik conferenties, bang voor de vraag: 'Waar gaat je proefschrift over?' Ik had geen benul.

En toch ligt hier een boek van ruim driehonderd pagina's. Dat was niet gelukt zonder het vertrouwen dat mijn promotoren Ernst Hirsch Ballin en Maurice Adams vanaf het begin in mij gesteld hebben. Nooit drongen zij mij een onderwerp of benadering op, maar altijd dachten zij hardop en oprecht met mij mee. Zij lazen mijn teksten aandachtig en hun commentaar was immer positief, constructief en bemoedigend, waardoor ik steeds meer vertrouwen kreeg in het project en gemotiveerd was om door te zetten.

Wat mij tijdens het traject enorm hielp, was het vieren van de kleine successen, zoals het afronden van een paragraaf waar ik al lang tegen aanhikte of het inleveren van een hoofdstuk. Maar successen vieren doe je niet alleen. Veel mensen hebben mij geholpen met het ophangen van de spreekwoordelijke slingers. In de eerste plaats natuurlijk Maarten. Onze noeste arbeid in de bibliotheek van de UvA wisselden wij af met slappe klets onder het genot van een kop koffie of een omelet met kaas bij Café Koosje en de werkweek sloten wij steevast af met een welverdiend biertje (of twee). Daarnaast Simone, die de perikelen van het schrijversbestaan maar al te goed kent en met wie ik de meest diepgravende gesprekken heb gevoerd. Gheed, Leonie, Joost, Laura en Leonie, bij jullie vond ik de broodnodige afleiding en gezelligheid tijdens hockeytrainingen en -wedstrijden, boottochtjes, vakanties, strandwandelingen, barbecues, spontane borrels, feestjes en etentjes. Fatma, Edwin, Madalena, Anouk, Ave en Marlou, met jullie heb ik mooie momenten beleefd tijdens de Research Master en gelukkig ook nog daarna. En natuurlijk Ana, Caia, Gert-Jan, Jacob, Jurgen, Joris, Michiel en Phillip: jullie maakten de lange reistijd naar Tilburg de moeite waard dan wel de terugreis naar Amsterdam telkens weer aangenaam.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar mijn familie. Lukas, ik koester onze goede band die met het jaar sterker wordt. René, je hebt een speciaal plekje in mijn hart. José, jij was en blijft mijn grote voorbeeld.

Mam, zonder jouw onvoorwaardelijke steun had ik hier vandaag niet gestaan. En pap, je bent de beste. Dit boek is voor jou.

Tot slot mijn liefste Thomas. Sinds wij samen zijn, ben ik gelukkig. Je bent rotsvast en een grote steun en toeverlaat geweest tijdens dit traject. Met jou is het leven één groot feest.

Amsterdam, 1 april 2021

Inhoudsopgave

I	**Inleiding**	**17**
1	De oudste bepaling van de Nederlandse Grondwet	17
2	Theoretisch kader: constitutionele verandering	20
3	De opzet van dit onderzoek	24
3.1	Onderzoeksvraag	24
3.2	Bronnenonderzoek	24
3.3	Discoursanalyse	28
3.4	Opbouw van deze monografie	31
II	**1814-1830**	**33**
1	Een oud 'Ligchaam van Staat' met een nieuwe functie	33
1.1	Voorafgaand aan het Soeverein Vorstendom der Nederlanden	33
1.1.1	De Staten-Generaal in de Bourgondische en Habsburgse tijd	33
1.1.2	De Staten-Generaal tijdens de Republiek der Zeven Vereenigde Nederlanden	34
1.1.3	De Bataafse revolutie en de Franse inlijving	35
1.2	Voorbereidingen voor een nieuwe grondwet	36
1.2.1	Aanvaarding der soevereiniteit 'onder waarborging eener vrije constitutie'	36
1.2.2	De 'Schets' van Van Hogendorp	37
1.2.3	De vergaderingen van de grondwetscommissie	42
1.3	De Grondwet van 1814	45
1.3.1	Goedkeuring van het grondwetsontwerp	45
1.3.2	De inhuldiging van Willem I	49
2	De Staten-Generaal in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden	49
2.1	'Cette réunion devra être intime et complète'	49
2.1.1	Een bufferstaat tegen Frankrijk	49
2.1.2	Van Soeverein Vorst naar Koning Willem I	51
2.1.3	Noodzaak tot herziening van de Grondwet van 1814	52
2.2	De grondwetsherziening van 1815	52
2.2.1	Tweekamerstelsel	52
2.2.2	Verdeling Tweede Kamerzetels	54
2.2.3	Begrotingsrecht en openbaarheid van vergadering	57
2.2.4	Het recht van petitie en de vrijheid van drukpers	58
2.2.5	'Goedkeuring' van het grondwetsontwerp	59

2.3	Kritische en Koningsgezinde Kamerleden	61
2.3.1	'Moi, j'existe avant la constitution; les états-généraux n'existent que par elle'	61
2.3.2	De Staten-Generaal als makke leeuw aan de leiband van de Koning	64
2.3.3	Groeiend verzet tegen Willem I	67
3	Conclusies	72
III	**1830-1868**	**77**
1	'Eene wettelijke fictie tot eene waarheid maken'	77
1.1	Na de scheiding van 1830	77
1.1.1	De 'volhardingspolitiek' van Willem I	77
1.1.2	De grondwetsherziening van 1840	79
1.1.3	Tegenstrijdige grondwetsbepalingen dankzij een halfbakken grondwetsherziening	81
1.2	Het Negenmannenvoorstel	84
1.2.1	Thorbecke aan zet	84
1.2.2	Reacties op het Negenmannenvoorstel	86
1.2.3	Het revolutiejaar van 1848	88
1.3	De grondwetsherziening van 1848	90
1.3.1	Het ontwerp van de commissie-Thorbecke	90
1.3.2	De voorstellen van de regering tot grondwetsherziening	91
1.3.3	De parlementaire behandeling en goedkeuring van de voorstellen tot grondwetsherziening	93
2	Voltooiing van het parlementair stelsel	95
2.1	De wetgever aan zet	95
2.1.1	Voorstel voor een kieswet in 1849	95
2.1.2	De Kieswet van 1850	97
2.1.3	De Wet op het Nederlanderschap van 1850	102
2.2	Kamerontbinding als middel tot conflictoplossing	104
2.2.1	Ontbinding ter garantie dat de Kamerleden 'de meening der Natie uitdrukken'	104
2.2.2	De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid	107
2.2.3	Vestiging van de vertrouwensregel	111
3	Conclusies	115
IV	**1868-1917**	**119**
1	De grondwetsherziening van 1887	119
1.1	Het censuskiesrecht ter discussie	119
1.1.1	Pogingen tot wijziging van de Kieswet	119

1.1.2	De grondwettelijke censuseis steeds meer een doorn in het oog	124
1.1.3	De uitleg van de Hoge Raad over het kiesrecht	126
1.2	Voorstellen tot grondwetsherziening	128
1.2.1	Het kiesrecht	128
1.2.2	Het kiesstelsel	130
1.2.3	Het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden	132
1.3	Een tweede poging tot grondwetsherziening	133
1.3.1	De onderwijskwestie als kink in de kabel	133
1.3.2	Voorzien in 'eene zeer groote uitbreiding der kiesbevoegdheid'	134
2	'Gehakketak' over de Kieswet	136
2.1	Uitstel van een nieuwe kieswet	136
2.1.1	Voorstel tot herziening der kiesdistricten	136
2.1.2	Een nieuwe Wet op het Nederlanderschap	137
2.2	De nieuwe Kieswet	139
2.2.1	Vooruitstrevend voorstel van minister Tak	139
2.2.2	De Kieswet van Van Houten uit 1896	142
2.2.3	Wijziging Kieswet in 1900	143
3	Grondwetsherziening van 1917	147
3.1	Van partijstrijd naar pacificatie	147
3.1.1	Discussies over algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging binnen partijen	147
3.1.2	Mislukte liberale en confessionele pogingen tot grondwetsherziening	151
3.1.3	Het compromis van Cort van der Linden	154
3.2	De grondwetsherziening in 1917	157
3.2.1	Kiesrecht	157
3.2.2	Kiesstelsel	159
3.2.3	Tweede lezing	164
4	Conclusies	165
V	**1917-1946**	**169**
1	Democratisch optimisme	169
1.1	Verbetering van het kiesrecht en het kiesstelsel	169
1.1.1	Invoering van het vrouwenkiesrecht	169
1.1.2	Technische herziening Kieswet	171
1.2	Grondwetsherziening in 1922	173
1.2.1	Het volksinitiatief en het referendum	173
1.2.2	De troonopvolging	175
1.2.3	De Staten-Generaal	175

2	Deceptie over de parlementaire democratie	180
2.1	Opkomst en bestrijding van het nationaal-socialisme	180
2.1.1	'Parlement stuurt aan op eigen vernietiging'	180
2.1.2	De opkomst van de Nationaal-Socialistische Beweging	182
2.1.3	Overheidsmaatregelen tegen de Nationaal-Socialistische Beweging	185
2.2	Revolutionair gedachtegoed verbieden of in het parlement bestrijden?	187
2.2.1	Aanscherping Reglement van Orde der Tweede Kamer	187
2.2.2	Vervallenverklaring Kamerlidmaatschap	189
2.2.3	Verbod op politieke partijen	193
3	De Staten-Generaal tijdens en na de Tweede Wereldoorlog	196
3.1	Onenigheid tijdens de bezetting over het herstel van het parlement na de oorlog	196
3.1.1	Discussie in Londen	196
3.1.2	Discussie in Nederland	199
3.1.3	'Herstel en vernieuwing'	201
3.2	Herstel van de vooroorlogse Staten-Generaal	203
3.2.1	Van een 'tijdelijke' naar een 'voorloopige' Staten-Generaal	203
3.2.2	Wijzigingen in de Kieswet	207
3.2.3	De verkiezingen van 1946	208
4	Conclusies	209
VI	**1946-1967**	**213**
1	Na de Bevrijding	213
1.1	Afscheid van Nederlands-Indië	213
1.1.1	De Republiek Indonesië	213
1.1.2	Soevereiniteitsoverdracht Indonesië	214
1.1.3	De kwestie Nieuw-Guinea	215
1.2	Grondwetsherziening van 1953	217
1.2.1	Introductie van een Grondwetskamer	217
1.2.2	Uitbreiding van het aantal Kamerleden en verlaging van hun minimumleeftijd	218
1.2.3	Wijzigingen met betrekking tot de buitenlandse betrekkingen	222
1.3	Grondwetsherziening van 1956	224
1.3.1	Positie van de Eerste Kamer	224
1.3.2	Uitbreiding Kamerleden en schadeloosstelling	226
1.3.3	Nieuwe rechtsorde	228
2	Behoud van het kiesstelsel maar uitbreiding van het electoraat	230

2.1	Staatscommissie voor het kiesstelsel en de wettelijke regeling politieke partijen	230
2.1.1	Oproep Tweede Kamer tot aanpassing van het kiesstelsel	230
2.1.2	Het kiesstelsel	231
2.1.3	Wettelijke regeling van politieke partijen	233
2.2	Grondwetsherziening van 1963	235
2.2.1	Overdracht soevereiniteit over Nieuw-Guinea aan Indonesië	235
2.2.2	Leeftijd actief kiesrecht	236
2.2.3	Leeftijd passief kiesrecht	236
2.3	Uitwerking in de Kieswet van 1965	240
2.3.1	Verlaging leeftijd actief kiesrecht	240
2.3.2	Waarborgsom	240
2.3.3	Opkomstplicht	242
3	Veranderingen in de politieke praktijk	242
3.1	Andere werkwijze van de Tweede Kamer	242
3.1.1	De erkenning van het bestaan van fracties	242
3.1.2	Werkverdeling en specialisatie	243
3.1.3	De opkomst van de televisie	244
3.2	Van een verzuild partijlandschap naar één pot nat	246
3.2.1	Rooms-rode coalities na de Bevrijding	246
3.2.2	De opkomst van het regeerakkoord	247
3.2.3	De nacht van Schmelzer	249
4	Conclusies	250
VII	**1967-1983**	**255**
1	De Grondwet, het parlementair stelsel en het partijwezen ter discussie	255
1.1	De verkiezingen van 1967	255
1.1.1	De aanloop naar de verkiezingen van 1967	255
1.1.2	Verkiezingsnederlaag voor de traditionele partijen	257
1.1.3	Parlementair debat over staatkundige vernieuwing	258
1.2	Voorbereiding van een algehele grondwetsherziening	262
1.2.1	Proeve van een nieuwe grondwet	262
1.2.2	Eerste rapport van de Staatscommissie aangaande de herziening van de Kieswet	265
1.2.3	Tweede rapport van de Staatscommissie aangaande een gedeeltelijke grondwetsherziening	267
1.2.4	Eindrapport Staatscommissie aangaande een algehele grondwetsherziening	272

1.3	Geen grootschalige grondwetsherziening maar schamel 'grutters-waar'	276
1.3.1	Afschaffing opkomstplicht en vergroting effect voorkeursstem	276
1.3.2	Gekozen formateur en districtenstelsel	277
1.3.3	Verlaging leeftijd actief en passief kiesrecht	278
2	Algehele grondwetsherziening van 1983	279
2.1	De Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid	279
2.1.1	Districtenstelsel en gekozen formateur	279
2.1.2	De Eerste Kamer	281
2.1.3	Het referendum	282
2.2	Parlementaire reactie op de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid	283
2.2.1	Districtenstelsel en gekozen formateur	283
2.2.2	De Eerste Kamer	285
2.2.3	Het referendum	286
2.3	Voorstellen voor een algehele grondwetsherziening	288
2.3.1	Het kiesrecht	288
2.3.2	Het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden	289
2.3.3	Samenstelling en bevoegdheden der Staten-Generaal	290
2.3.4	Tweede lezing	294
3	Conclusies	295
VIII	**Analyse en conclusie**	**299**
1	De veranderde betekenis van artikel 50 Grondwet	299
1.1	Van elk Kamerlid afzonderlijk naar alle Kamerleden samen	299
1.2	Van concurrent van de Soeverein naar houder van het primaat	304
1.3	Van aristocratisch bolwerk naar democratisch gelegitimeerd correctiemechanisme	307
1.4	Van de ingezetenen van het Rijk in Europa naar de Nederlandse kiezers	309
2	Grondwetsinterpretatie in het politieke domein	314
2.1	Artikel 50 Grondwet als referentiepunt in het politieke debat	314
2.2	Verandering in de betekenis van grondwetsbepalingen door continue herinterpretatie	316
2.3	Geleidelijke of schoksgewijze verandering in het constitutionele recht	321
3	Tot slot	323
Epiloog		**325**

Summary **331**

Verkort aangehaalde primaire bronnen **337**

Verkort aangehaalde literatuur **343**

Geraadpleegde parlementaire documenten **365**

I Inleiding

Artikel 50 van de huidige Nederlandse Grondwet luidt 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'. Sinds 1814 is de tekst van deze bepaling nooit gewijzigd en door diverse generaties staatsrechtsgeleerden hoofdzakelijk in zijn oorspronkelijke context uitgelegd. Tegelijkertijd heeft het vertegenwoordigend stelsel in Nederland na 1814 grote veranderingen doorgemaakt door de invoering van rechtstreekse verkiezingen, de stapsgewijze uitbreiding van het kiesrecht, en de opkomst van politieke partijen. Deze constatering roept de vraag op of de onveranderd gebleven tekst van artikel 50 Grondwet ook meebrengt dat de betekenis van deze bepaling in meer dan twee eeuwen constitutionele geschiedenis onveranderd is gebleven. Om dat te achterhalen wordt in dit proefschrift onderzocht hoe constitutionele actoren deze bepaling door de tijd heen hebben geïnterpreteerd.

1 De oudste bepaling van de Nederlandse Grondwet

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. Zo luidt artikel 50 van de Grondwet, welke bepaling als enige al sinds 1814 in de Nederlandse Grondwet staat en waarvan de tekst nooit is veranderd.[1] De tekst van deze bepaling lijkt op het eerste gezicht voor zich te spreken. Artikel 50 Grondwet wijst de Staten-Generaal aan als de vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk.[2] Maar wat betekent het precies dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen? Houdt dit in dat elk Kamerlid het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigt of alle leden der Staten-Generaal tezamen? Wil het zeggen dat de Staten-Generaal het algemeen belang bevorderen of de wil van het volk uitvoeren? En worden met het Nederlandse volk alle Nederlanders uit het Koninkrijk bedoeld, allen die zich in Nederland bevinden, of alle kiezers?[3]

Artikel 50 Grondwet constitueert de Staten-Generaal en wijst dit lichaam aan als parlement in de moderne zin van het woord,[4] namelijk als nationale volksvertegenwoordiging. Deze bepaling bevat dan ook in de eerste plaats een constitutieve norm. Zij schrijft niet specifiek voor wat de leden der Staten-Generaal moeten of juist niet mogen doen, laat staan dat deze bepaling concrete aanwijzingen geeft voor de inrichting van het vertegen-

1 Behoudens een modernisering van de spelling en een nieuwe nummering.
2 Vgl. Lindahl 1999, p. 10 en Ankersmit 1999, p. 91.
3 Zie ook Van Assen, *Algemeen Dagblad* 10 december 2016.
4 Bovend'Eert 2019, p. 92.

woordigend stelsel.[5] Artikel 50 Grondwet heeft eerder een algemeen karakter, en geeft uitdrukking aan het beginsel van parlementaire vertegenwoordiging, dat een van de grondslagen van het Nederlandse staatsbestel is. Dit beginsel krijgt zijn uitwerking in meer specifieke rechtsregels, die in de Grondwet en de wet zijn gecodificeerd of die ontwikkeld zijn in de politieke praktijk. Denk daarbij aan grondwetsbepalingen inzake de samenstelling en bevoegdheden van de Staten-Generaal (zoals het lastverbod in artikel 67, derde lid, Grondwet), de bepalingen in de Kieswet, en de ongeschreven vertrouwensregel. Deze rechtsregels geven anders gezegd concrete invulling aan het beginsel van parlementaire vertegenwoordiging waaraan de tekst van artikel 50 Grondwet uitdrukking geeft.

Wegens zijn algemene aard is artikel 50 Grondwet voor meerdere uitleg vatbaar. De vele studies die in de politieke geschiedenis, de politieke filosofie, de politicologie en de rechtsgeleerdheid naar het concept van politieke representatie zijn gedaan,[6] tonen aan dat over parlementaire vertegenwoordiging zeer uiteenlopende opvattingen bestaan. Om de betekenis van artikel 50 Grondwet vast te stellen, moet deze bepaling dus geïnterpreteerd worden.[7] De betekenis wordt daarbij niet alleen bepaald door de tekst van artikel 50 Grondwet, maar ook beïnvloed door zijn ontstaansgeschiedenis.[8]

Hiermee is niet gezegd dat de betekenis van artikel 50 Grondwet volledig opgaat in die ontstaansgeschiedenis.[9] De staatsrechtelijke literatuur lijkt dat wel te suggereren. Artikel 50 Grondwet is door verschillende 'generaties staatsrechtgeleerden uitsluitend in zijn historische context (die van 1814 dus) uitgelegd'.[10] Die historische context komt kortgezegd hierop neer: in 1814 wensten de opstellers van de Grondwet niet terug te keren naar het federaal verband van soevereine provincies dat Nederland lange tijd was geweest. In deze zogenaamde Republiek der Zeven Vereenigde Nederlanden werd elk van deze provincies bestuurd door een Provinciale Statenvergadering. De algemene vergadering waarin afgevaardigden van de Staten van deze provincies samenkwamen, werd de Staten-Generaal genoemd. De Republiek maakte in 1795 plaats voor de Bataafse Republiek, een gecentraliseerde eenheidsstaat waarbinnen het volk werd aangemerkt als soeverein. Begin negentiende eeuw werd de Bataafse Republiek ingelijfd bij het Napoleontische Keizerrijk. Toen de Europese grootmachten in 1813 de Franse troepen uit Nederland verdreven, herwon Nederland zijn nationale onafhankelijkheid. De opstellers van de Grondwet van 1814

5 Constitutieve normen zijn normen die een toestand of een object tegelijkertijd definiëren en bevestigen, aldus Möllers 2015, p. 227-229. Zie ook Searle 1969, p. 33: 'regulative rules regulate antecedently or independently existing forms of behaviour […]. But constitutive rules do not merely regulate, they create or define new forms of behaviour.' Zie ook Holmes 1995, p. 161-164.

6 Zie b.v. Leibholz 1966; Pitkin 1967; Manin 1997; Hoogers 2000; Ankersmit 2002; Urbinati 2008.

7 Volgens Gadamer (1960) 2014, p. 161-165 vindt de betekenis van teksten haar voltooiing pas in het verstaan daarvan.

8 Hirsch Ballin, *Nederlandrechtsstaat.nl* 2021.

9 Gadamer (1960) 2014, p. 310-312 (over wetteksten).

10 Staatscommissie-Remkes 2018, p. 43.

wilden destijds de eenheidsstaat die in 1795 was uitgeroepen behouden, maar herstelden de Staten-Generaal. Het toenmalige artikel 52 Grondwet bepaalde evenwel dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigden. Anders dan ten tijde van de Republiek vertegenwoordigden de Staten-Generaal dus niet de soevereine provincies.[11]

Tegen deze achtergrond stelde Thorbecke in 1839 dat 'de nadruk en de voorname inhoud' van de vertegenwoordigingsbepaling rustte op de term 'geheele'. Het Nederlandse volk was in 1795 geen optelsom meer van verschillende provincies, maar met de vestiging van de eenheidsstaat één geheel geworden. Volgens hem hield de vertegenwoordigingsbepaling dan ook in dat de Staten-Generaal zich bij de uitoefening van hun bevoegdheden richtten op 'het beste van het nederlandsche volk (…) in zijn geheel, niet dat van eenig deel afzonderlijk'.[12] In 1883 stelde Buys dat de vertegenwoordigingsbepaling duidelijk maakte dat de Staten-Generaal 'in vervolg van tijd geen provinciën' meer mochten 'vertegenwoordigen, maar het geheele Nederlandsche volk, d.w.z. optreden om de belangen van dat geheele volk te behartigen'.[13] In 1940 schreef Van der Pot dat de vertegenwoordigingsbepaling inhield 'dat de leden [der Staten-Generaal] niet meer zijn vertegenwoordigers der provincie, zooals te voren'.[14] Ten slotte stelde Bovend'Eert in 2019 dat artikel 50 Grondwet tot uitdrukking bracht 'dat de Staten-Generaal niet meer een vergadering van afgezanten van de provincies waren, maar voortaan het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigden.'[15]

Volgens Veen is artikel 50 Grondwet in de staatsrechtelijke literatuur dus altijd verstaan 'als een definitief afscheid van het vermolmde politiek bestel van de in 1795 ten onder gegane Republiek der Verenigde Nederlanden' en als een bepaling 'waarin de sedertdien verworven staatseenheid was vastgelegd'.[16] Na 1814 heeft het vertegenwoordigend stelsel echter grote veranderingen doorgemaakt. Zo zijn er in 1848 rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer ingevoerd, is het kiesrecht daarna stapsgewijs uitgebreid, en is het districtenstelsel in 1917 vervangen door een evenredigheidsstelsel. Daarnaast is de politieke praktijk veranderd door de komst van partijen en door de samenwerking tussen kabinetten en regeringsfracties. De rechtsregels die concrete invulling gaven aan het beginsel van parlementaire vertegenwoordiging ex artikel 50 Grondwet zijn dus mettertijd veranderd, evenals de manier waarop dit beginsel in de praktijk is gebracht.

Toch bleef de uitleg van artikel 50 Grondwet sterk gestoeld op negentiende-eeuwse overwegingen. Toen 'de herinnering aan de Republiek der Verenigde Nederlanden politiek niets meer betekende' en het algemeen kiesrecht was ingevoerd, wisten staatsrechtsgeleerden

11 Zie § 1 van hoofdstuk II.
12 Thorbecke 1841, p. 206-207.
13 Buys 1883, p. 384.
14 Van der Pot 1940, p. 189.
15 Bovend'Eert 2019, p. 92.
16 Veen 1992, p. 9-10.

volgens Veen niets anders meer te zeggen dan dat deze bepaling Kamerleden gebood om het algemeen belang te behartigen.[17] Zo meende Kortmann in 1983 dat artikel 50 Grondwet 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'.[18] Recent 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'.[19] Deze auteurs gaven toe dat hun benadering 'nogal 19e-eeuws' was en betwijfelden zelf hoe overtuigend die benadering nog was.[20] Dat is een goede vraag. Brengt de onveranderd gebleven tekst van artikel 50 Grondwet mee dat deze nog altijd in zijn negentiende-eeuwse context uitgelegd moet worden? Of heeft artikel 50 Grondwet in de loop der tijd een andere betekenis gekregen, mede gelet op de veranderingen die het vertegenwoordigend stelsel heeft doorgemaakt?

2 Theoretisch kader: constitutionele verandering

In hoeverre artikel 50 Grondwet na verloop van tijd een andere betekenis heeft gekregen is een vraag naar constitutionele verandering. In de literatuur wordt constitutionele verandering gebruikt als parapluterm voor verschillende fenomenen. Over het algemeen verwijst de term naar veranderingen in het geschreven document dat in een rechtsstelsel geldt als dé grondwet.[21] Als deze veranderingen via formele wijzigingsprocedures zijn aangebracht in een grondwet, noemt men dat in de Engelstalige literatuur *formal amendment*. Als zij buiten die formele procedures om zijn aangebracht in een grondwet, bijvoorbeeld als een grondwetsbepaling door constitutionele actoren structureel genegeerd wordt, of door een hoogste rechter radicaal anders toegepast wordt dan oorspronkelijk de bedoeling van de grondwetgever was, noemt men dit *informal amendment*.[22]

In deze literatuur onderscheidt men *formal* en *informal amendment* als vormen van constitutionele verandering enerzijds van grondwetsinterpretatie anderzijds. De termen *formal* en *informal amendment* reserveert men eenvoudig gezegd voor significante veranderingen van grondwettelijke normen, terwijl grondwetsinterpretatie zou neerkomen op het verhelderen van grondwettelijke normen.[23] Anderen menen daarentegen dat grond-

17 Veen 1992, p. 12, 31-32.
18 Kortmann 1983, p. 185-186.
19 Schutgens & Sillen, *RM Themis* 2017, p. 194.
20 Schutgens & Sillen, *RM Themis* 2017, p. 194 en voetnoot 43.
21 De zogenaamde '*large-c constitutions*', aldus Law 2010, p. 377. In deze dissertatie wordt de term 'Grondwet' (met hoofdletter G) alleen gebruikt ter aanduiding van de Nederlandse Grondwet.
22 Gerken 2007, p. 929; Albert, *Boston University Law Review* 2014, p. 1060-1062, 1072; Albert, *The American Journal of Comparative Law* 2014, p. 642.
23 Levinson 2006, p. 22; Levinson 1995, p. 14, 20-1; Martin 2017, p. 429-30.

wetsinterpretatie eveneens veranderingen in het constitutionele recht kan voortbrengen zonder dat zo'n verandering een *amendment* kan worden genoemd.[24]

Het gebruik van de term *amendment* om verschillende vormen van constitutionele verandering te onderscheiden is typisch voor Engelstalige, vaak Noord-Amerikaanse auteurs die schrijven over veranderingen in de geschreven grondwet. Constitutionele verandering kan echter ook betrekking hebben op de constitutie in brede zin, oftewel in het geheel van geschreven en ongeschreven normen die samen het constitutionele recht vormen.[25] Vaak treft men een groot gedeelte van die normen aan in een grondwet, maar dat is lang niet altijd het geval.[26] Het meest extreme voorbeeld is de constitutie van het Verenigd Koninkrijk, die niet is gecodificeerd in één basisdocument. In andere landen worden de constitutionele normen die in een geschreven grondwet zijn verankerd vaak aangevuld met ongeschreven normen, die ontwikkeld zijn in rechtspraak of in de politieke praktijk.[27] Denk voor Nederland bijvoorbeeld aan de ongeschreven vertrouwensregel, op grond waarvan bewindslieden (ministers, staatssecretarissen of zelf het voltallige kabinet) af dienen te treden op het moment dat de Kamer het vertrouwen in hen opzegt.[28]

Constitutionele verandering kan in de Engelstalige literatuur dus zowel over veranderingen in de grondwet gaan als over veranderingen in het constitutionele recht. De term *constitutional* wordt voor beide vormen van constitutionele verandering gebruikt, hetgeen een goed begrip van dit fenomeen vertroebelt. Om dit verschijnsel beter te kunnen doorgronden, worden hierna drie niveaus onderscheiden waarop constitutionele verandering kan plaatsvinden: op het niveau van de tekst van een grondwet, op het niveau van de betekenis van een grondwet, en op het niveau van het constitutionele recht (als in: het geheel aan constitutionele normen). Door te differentiëren tussen deze drie niveaus, kan er een conceptueel onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen van constitutionele verandering.

De eerste vorm geschiedt door formele grondwetswijziging. Elke grondwet bevat bepalingen waarin de formele procedure voor een wijziging van die grondwet gedetailleerd staat omschreven.[29] De grondwetsbepalingen die de formele regels voor grondwetsherziening bevatten, worden beschouwd als de belangrijkste van een grondwet, omdat zij voor zouden schrijven hoe constitutionele normen op legale wijze kunnen worden aangepast of verwijderd.[30] Strikt genomen vindt formele grondwetswijziging evenwel niet plaats op het niveau van het constitutionele *recht*, maar op het niveau van de *tekst* van een grondwet.

24 Lutz 1995, p. 241; Jellinek (1906) 2000, p. 54-55.
25 De zogenaamde 'small-c constitution', aldus Law 2010, p. 377.
26 Zie bv. Young, *The Yale Law Journal* 2007, p. 408-473.
27 Zie ook Dölle 1988.
28 Burkens e.a. 2006, p. 233 e.v. Zie ook hoofdstuk III, § 2.2.3.
29 Albert, *Wake Forest Law Review* 2014, p. 913; Dixon & Holden 2012, p. 195; Venice Commission 2010, § 6.
30 Reed Amar, *Columbia Law Review* 1994, p. 461.

Weliswaar strekt een wijziging van de grondwettekst doorgaans tot het veranderen van constitutionele normen, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Een voorbeeld daarvan biedt het grondwettelijke censuurverbod. In 1815 luidde artikel 227 van de Grondwet: 'Het is aan elk geoorloofd om zijne gedachten en gevoelens door de drukpers, als een doelmatig middel tot uitbreiding van kennis en voortgang van verlichting, te openbaren, zonder eenig voorafgaand verlof daartoe noodig te hebben […]'. In 1848 veranderde dat in: 'Niemand heeft voorafgaand verlof noodig, om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren […].'[31] Deze formele grondwetswijziging had geen consequenties voor het censuurverbod zelf; alleen de formulering van dat verbod veranderde.

Wanneer er een verandering plaatsvindt in het constitutionele *recht* die *niet* het resultaat is van een formele grondwetswijziging, is er sprake van informele constitutionele verandering.[32] De eerste staatsrechtsrechtsgeleerde in Nederland die oog had voor informele constitutionele verandering was Van der Hoeven. In zijn dissertatie uit 1958 schrijft hij al over de 'wijziging van het grondwettelijke constitutionele recht door wijziging der feitelijke verhoudingen', hoezeer dat recht 'ook tekstueel ongewijzigd blijft'.[33] Ook stelt hij dat 'de veranderingen in constitutionele verhoudingen [zich] meestal voltrekken zonder dat het geschreven recht veel anders kan doen dan zich achteraf – hetzij in een nieuwe formulering, hetzij in een gewijzigde uitlegging – aan te passen'.[34] Van der Hoeven merkte daarbij op dat 'de grote betekenis van het verschijnsel, dat de betekenis en strekking der constitutie aan ingrijpende wijziging onderhevig is, ook al blijft de letter onveranderd' in de Verenigde Staten al jarenlang 'volledig erkend' wordt.[35]

Van der Hoeven stelt dus dat verandering in het grondwettelijke recht zich niet alleen manifesteert in een wijziging van de 'formulering' van dat recht, maar ook in een 'gewijzigde uitlegging'. Het betreft hier een tweede vorm van constitutionele verandering, namelijk door grondwetsinterpretatie. Net als elke tekst is een grondwet een gestructureerd geheel van woorden, die in het taalgebruik verschillende betekenissen kunnen hebben. Naarmate de ambiguïteit van de bewoordingen waarin een grondwet is opgesteld toeneemt, groeit ook het aantal betekenismogelijkheden van deze tekst. Door interpretatie krijgt zo'n grondwet een meer stabiele betekenis.[36] Verandering via grondwetsinterpretatie doet zich dus voor op het niveau van de *betekenis* van een grondwet. Deze verandering kan directe gevolgen hebben voor het constitutionele recht,[37] bijvoorbeeld wanneer rechters een

31 Artikel 8 Grondwet (1848).
32 Zie ook Passchier 2017, p. 215.
33 Van der Hoeven (1958) 1988, p. 42.
34 Van der Hoeven (1958) 1988, p. 43.
35 Van der Hoeven (1958) 1988, p. 66.
36 Lutz 1995, p. 241 omschrijft grondwetsinterpretatie als 'a specification of a choice within a range of possibilities'. Zie ook Jellinek (1906) 2000, p. 54-5.
37 Zie opnieuw Lutz 1995, p. 241 en Jellinek (1906) 2000, p. 54-5.

grondwetsbepaling zo uitleggen dat de norm waaraan die grondwetsbepaling uitdrukking geeft een andere werking krijgt.

Van informele constitutionele verandering is ook sprake wanneer er nieuwe constitutionele normen buiten een grondwet om ontstaan in de juridische of politieke praktijk. Bij deze derde en laatste vorm van constitutionele verandering vindt de verandering louter plaats op het niveau van het constitutionele *recht*, dus zonder dat de tekst van de grondwet en diens betekenis veranderen. Constitutionele normen die buiten een grondwet om ontstaan, hoeven niet te conflicteren met de normen die in zo'n grondwet zijn verankerd. Denk opnieuw aan de vertrouwensregel, die de normen die in de Nederlandse Grondwet zijn vastgelegd slechts aanvult.

Het kan overigens voorkomen dat een in een grondwet verankerde norm zijn geldigheid verliest doordat er buiten die grondwet om een nieuwe constitutionele norm wordt aanvaard.[38] Neem het fictieve voorbeeld waarbij de Nederlandse wetgever de doodstraf invoert en strafrechters die doodstraf vervolgens herhaaldelijk opleggen, terwijl de tekst van artikel 114 Grondwet ('De doodstraf kan niet worden opgelegd') hetzelfde blijft. De tekst van deze bepaling spreekt voor zich, de betekenis ervan is duidelijk en wijzigt niet, maar de norm waaraan die bepaling uitdrukking geeft, zou niet langer bindende werking hebben. De relevante constitutionele actoren (wetgever en rechter) hebben de norm waaraan artikel 114 Grondwet uitdrukking geeft doelbewust afgeschaft zonder de tekst van die bepaling formeel te wijzigen, waardoor de tekst van de Grondwet de constitutionele realiteit niet langer weergeeft.[39]

38 Albert noemt dit *informal amendment by constitutional desuetude*. Albert, *Boston University Law Review* 2014, p. 1072 alsmede Albert, *The American Journal of Comparative Law* 2014, p. 644-645.

39 In dat geval is er sprake van een 'schijngrondwet', zie Law & Versteeg, *California Law Review* 2013, p. 880: 'a constitution is classified as a sham if its provisions are not upheld in practice'.

3 De opzet van dit onderzoek

3.1 Onderzoeksvraag

Dit proefschrift onderzoekt *hoe constitutionele actoren tussen 1814 en 1983 artikel 50 van de huidige Nederlandse Grondwet geïnterpreteerd hebben en in hoeverre deze grondwetsbepaling daarbij van betekenis is veranderd.*[40] Het onderzoek strekt daarmee tot het schrijven van de geschiedenis van de interpretatie van artikel 50 Grondwet.[41] Met het schrijven van deze interpretatiegeschiedenis draagt het onderzoek bij aan een wetenschappelijk gefundeerd debat over parlementaire vertegenwoordiging, en helpt het om drogredenen en misvattingen die in dit debat geponeerd worden als zodanig te ontmaskeren. Dat is met name van belang wanneer artikel 50 Grondwet gehanteerd wordt als een beoordelingsnorm ten opzichte van voorstellen die momenteel (of in de toekomst) worden gedaan ter versterking van het vertegenwoordigend stelsel. De bewering dat de invoering van een bindend correctief referendum artikel 50 Grondwet zou 'doorkruisen',[42] veronderstelt bijvoorbeeld dat deze bepaling inhoudt dat de Staten-Generaal *exclusief* bevoegd zijn om namens het gehele Nederlandse volk over wetsvoorstellen te stemmen,[43] en derhalve de rechtstreekse participatie van het electoraat in het wetgevingsproces verbiedt. Het is evenwel niet zonder meer duidelijk waar deze interpretatie van artikel 50 Grondwet precies op gebaseerd is. De tekst van dit artikel biedt daarvoor in ieder geval geen directe aanknopingspunten.

3.2 Bronnenonderzoek

Omdat de beantwoording van de onderzoeksvraag gericht is op het verkrijgen van kennis over het verleden, geschiedt zij aan de hand van historisch bronnenonderzoek.[44] Dit onderzoek is niet thematisch maar chronologisch opgezet, waarbij de tijdsperiode tussen 1814 en 1983 is opgedeeld in zes hoofdstukken. Deze opdeling suggereert misschien dat elk hoofdstuk een afgebakend tijdvak behandelt, maar in wezen betreft het een onderzoek naar een doorlopende ontwikkeling. De afbakeningen zijn louter aangebracht ter structurering van de analyse (zie verderop in § 3.3).

40 Voor een onderzoek naar de theoretische grondslagen van politieke representatie in het algemeen verwijs ik naar Hoogers 2000.

41 Geschiedschrijving of historiografie verwijst naar de op een boeiende en aantrekkelijke wijze neergeschreven kennis over het verleden, welke kennis is ontstaan vanuit bronnenonderzoek en de daarbij horende kritische reflectie. Soen 2016, p. 18.

42 Zie Van der Krieken 2019, p. 43, 49.

43 Zoals beweerd wordt in Schutgens & Sillen, *RM Themis* 2017, p. 194.

44 Soen 2016, p. 18.

In het tweede hoofdstuk vangt het onderzoek aan met een bestudering van de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling, om te achterhalen welke uitleg de opstellers van de Grondwetten van 1814 en 1815 oorspronkelijk aan deze bepaling gaven. Dit hoofdstuk (1814-1830) eindigt met de scheiding tussen België en Nederland. Het derde hoofdstuk bestrijkt de aanloop naar de grondwetsherziening van 1848, die de positie van de Staten-Generaal ten opzichte van de Koning versterkte, en de uitwerking daarvan in de politieke praktijk (1830-1868). Het vierde hoofdstuk behandelt het tijdvak waarin de kiesrechtkwestie de politiek domineerde, hetgeen culmineerde in de invoering van het algemeen (mannen)kiesrecht (1868-1917). Het vijfde hoofdstuk gaat over de deceptie over de parlementaire democratie tijdens het interbellum en het herstel ervan net na de Tweede Wereldoorlog (1917-1946). In het zesde hoofdstuk staat het debat centraal over de hernieuwde inrichting van parlementaire democratie tegen de achtergrond van de groeiende overheidstaak (1946-1967). Het zevende hoofdstuk behandelt het politieke debat over staatkundige vernieuwing dat volgde op de geruchtmakende verkiezingen van 1967 en dat uiteindelijk resulteerde in een algehele grondwetsherziening (1967-1983).

Het jaartal 1983 vormt een natuurlijk eindpunt voor het historische bronnenonderzoek. De grondwetgever moderniseerde dat jaar de volledige tekst van de Grondwet, maar koos bewust voor handhaving van artikel 50 Grondwet in zijn oorspronkelijke formulering. Naast de historische betekenis van deze formulering zag de regering daarin namelijk ook 'een nadere karakterisering en taakomschrijving van de Staten-Generaal en haar leden die immers gezamenlijk inderdaad héél het Nederlandse volk moeten vertegenwoordigen.'[45] De grondwetsherziening van 1983 markeerde evenwel geen eindpunt in de evolutie van het vertegenwoordigend stelsel. Zij luidde juist weer het begin in van een nieuwe fase, waarin zich veel verschillende ontwikkelingen in een steeds hoger tempo hebben voorgedaan, zoals de verdere Europese integratie, de terugtred van de wetgever, de alomtegenwoordigheid van het internet en de versterkte roep om burgerparticipatie. De reden om toch in 1983 te stoppen is dat het tijdvak 1983-2021 beschouwd kan worden als de actuele duidingscontext van artikel 50 Grondwet: het is nog te vroeg om deze periode met een kritische distantie te onderzoeken. Hierover kan op een later moment ongetwijfeld een op zichzelf staand werk geschreven worden.

Bij ontstentenis van constitutionele rechtspraak hierover, blijft dit onderzoek beperkt tot de uitleg van het artikel 50 Grondwet door *niet-rechterlijke* constitutionele actoren.[46]

45 Volgens de memorie van toelichting was 'het van belang dit in de Grondwet vast te leggen als een opdracht voor de Staten-Generaal', zie *Kamerstukken II* 1976/77, 14222, nr. 3, p. 9. Zie ook § 2.3.3 van Hoofdstuk VII.

46 Artikel 50 Grondwet is nauwelijks door rechterlijke constitutionele actoren uitgelegd. Een zoektocht naar rechtspraak over deze bepaling op *rechtspraak.nl* leidde tot niets. Ik gebruikte "artikel 50 Grondwet", "art. 50 Gw" en "art. 50 Grondwet" als zoekterm. Alleen bij die laatste zoekterm verscheen één resultaat: ECLI:NL:PHR:2019:887, § 5.33 (Conclusie P-G bij de Hoge Raad inzake Urgenda).

Het gaat dan om de Staten-Generaal, de Tweede en Eerste Kamer, de Koning, de regering, politieke partijen, Grondwetscommissies, individuele Kamerleden en ministers. Al deze actoren hebben in het verleden alleen of tezamen veranderingen aanbevolen, voorgesteld, overwogen en aangebracht in het recht dat concrete invulling gaf aan artikel 50 Grondwet, zoals de (grond)wetsbepalingen inzake de samenstelling en bevoegdheden van de Staten-Generaal en het kiesrecht. Daarbij verhielden zij zich bewust dan wel onbewust interpreterend tot artikel 50 Grondwet.[47]

Om te onderzoeken welke betekenis bovengenoemde actoren aan artikel 50 Grondwet toekenden, worden verschillende geschreven (rechts)bronnen onderzocht.[48] Het betreft in elk tijdvak geldende (grond)wetteksten;[49] reglementen van orde;[50] de bronnenverzameling van H.T. Colenbrander over het ontstaan van de Grondwetten van 1814 en 1815 en zijn 'Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis van Nederland';[51] geschriften waarin de staatsman J.R. Thorbecke zijn ideeën over het staatsbestel uiteenzet en die aan zijn ontwerp van de Grondwet van 1848 ten grondslag lagen;[52] het werk van de grondwetscommissies die tussen 1883 en 1983 zijn ingesteld om grondwetsherzieningen voor te bereiden;[53] kabinetsnota's waarin standpunten ten aanzien van grondwetsherzieningen werden geventileerd; wetsvoorstellen en voorstellen voor veranderingen in de Grondwet inclusief de bijbehorende memories van toelichting, voorlopige verslagen en memories van antwoord, en tot slot de verslagen van vergaderingen van de Tweede en de Eerste Kamer waarin dergelijke wetsvoorstellen werden behandeld of die anderszins inzicht geven in de toenmalige werkwijze van de Staten-Generaal en hun verhouding tot het kabinet. Al deze parlementaire documenten zijn te vinden via het digitale archief van *Staten-Generaal Digitaal* van de Koninklijke Bibliotheek, dat recentelijk is overgedragen aan het Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties.[54]

In bovengenoemde bronnen is niet alleen gezocht naar expliciete verwijzingen naar artikel 50 Grondwet. Al vroeg in het onderzoek bleek namelijk dat constitutionele actoren

47 Zie ook Hirsch Ballin, *Nederlandrechtsstaat.nl* 2021.

48 Soen 2016, p. 68.

49 De Grondwet en andere formele wetten worden sinds 1816 gepubliceerd in het *Staatsblad van het Koningrijk der Nederlanden*. Deze is per jaartal van 1816 tot 2000 te raadplegen in de online krantenbank *Delpher*, via 'Tijdschriften'.

50 Pippel 1950.

51 Colenbrander 1908 en 1909 (Ontstaan der Grondwet) en Colenbrander 1915, 1917 en 1922 (Gedenkstukken). Deze bronnenverzamelingen zijn digitaal uitgegeven door het Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.

52 Te weten Thorbecke 1841; Thorbecke 1842; Thorbecke 1843; Thorbecke 1844; Thorbecke 1848 en de Briefwisseling van J.R. Thorbecke 1830-1872, die digitaal uitgegeven is door het Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.

53 Zie de 'Ontsluiting en uitgave van documenten betreffende commissies voor grondwetsherziening, 1883-1983' op de website van het Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis.

54 Dit archief is te raadplegen op *officielebekendmakingen.nl*.

lang niet altijd expliciteren wat zij onder artikel 50 Grondwet verstonden. Zo besloot de grondwetscommissie van 1814 om de vertegenwoordigingsbepaling op te nemen in haar grondwetsontwerp zonder aan die bepaling verder enige woorden te wijden.[55] De betekenis die deze commissie stilzwijgend aan deze bepaling toekende, moest daarom worden afgeleid uit de omstandigheden waarbinnen deze Grondwet tot stand kwam en uit de overwegingen van de commissie met betrekking tot andere grondwetsbepalingen die destijds verband hielden met artikel 50 Grondwet, zoals het lastverbod en de bevoegdheid van de Provinciale Staten om de leden der Staten-Generaal te benoemen.

In het vervolg van het onderzoek is in alle rechtsbronnen, parlementaire documenten en adviesrapporten waarin constitutionele actoren naar verwachting iets hadden gezegd over bijvoorbeeld de samenstelling en bevoegdheden van de Staten-Generaal, het kiesrecht, en 'het Nederlandse volk' gespeurd naar standpunten en beslissingen die hetzij een expliciete verwijzing naar artikel 50 Grondwet bevatten hetzij impliciet blijk gaven van een zekere opvatting over parlementaire vertegenwoordiging. Daarbij is nauwelijks gebruik gemaakt van automatisch zoeken, omdat het niet altijd bij voorbaat duidelijk was waarnaar precies moest worden gezocht. De automatische zoekfunctie werkte daarnaast niet goed bij de parlementaire documenten uit de negentiende en begin twintigste eeuw, mede vanwege het verouderd taalgebruik in deze bronnen en de moeite die de computer had met de herkenning van de letters in de gescande documenten. In plaats daarvan is handmatig gezocht, waarbij ook gebruik gemaakt werd van de zogenaamde 'sneeuwbal-methode': als rechtsbronnen, parlementaire documenten of adviesrapporten verwezen naar andere bronnen, dan zijn deze ook doorgenomen om te kijken of constitutionele actoren daarin inderdaad iets zeiden of beslisten dat neerkwam op een uitleg van artikel 50 Grondwet.

Naarmate het onderzoek chronologisch vorderde, nam het aantal bronnen waaruit geselecteerd moest worden enorm toe. Waar de wetgever in het jaar 1817 nog 37 wetten vaststelde, stelde hij in 1983 maar liefst 742 wetten vast, en waar de Handelingen van de Tweede Kamer in het vergaderjaar 1817/1818 slechts 312 pagina's telden, telden zij 5527 pagina's in 1982/1983.[56] De brede benadering kon evenwel worden gehandhaafd, omdat naargelang er meer kennis was over hoe constitutionele actoren artikel 50 Grondwet interpreteerden er een zekere handigheid en efficiëntie was ontstaan in het selecteren van bronnen en in het verwerken van de informatie die daarin werd aangetroffen.

Omdat het onderzoek zich beperkt tot de uitleg van artikel 50 Grondwet door *niet-rechterlijke* constitutionele actoren vindt rechtspraakanalyse in beginsel niet plaats. Alleen het arrest van de Hoge Raad in de zaak-Jacobs wordt behandeld, omdat deze uitspraak aangehaald is door de grondwetgever als argument om de (grond)wetsbepalingen inzake het kiesrecht in 1887 te wijzigen. Secundaire bronnen zoals staatsrechtelijke literatuur

55 Colenbrander 1908, p. 119-20. Zie ook paragraaf 1.2.2 en 1.2.3 van hoofdstuk II.

56 De Handelingen van de vergaderingen van de afzonderlijke Kamercommissies niet meegerekend.

worden alleen bij het onderzoek betrokken indien die publicaties en uitspraken leidend zijn geweest voor beslissingen of standpunten die constitutionele actoren ten aanzien van het vertegenwoordigend stelsel hebben (in)genomen. Zo is aandacht besteed aan geschriften van J.R. Thorbecke, omdat deze inzicht geven in de ideeën die ten grondslag lagen aan de veranderingen die de grondwetgever in 1848 aanbracht aan het vertegenwoordigd stelsel.[57] Ten slotte is gebruik gemaakt van historische werken over de algemene en parlementaire geschiedenis voor het signaleren van relevante politieke gebeurtenissen en voor een beter begrip van de context waarin artikel 50 Grondwet geïnterpreteerd werd.[58]

3.3 Discoursanalyse

De historische (rechts)bronnen die voor de beantwoording van de onderzoeksvraag zijn verzameld, worden onderworpen aan discoursanalyse. De term 'discours' verwijst naar taalgebruik en discoursanalyse betreft dan ook de analyse van taalgebruik.[59] Deze kwalitatieve onderzoeksmethode heeft sinds de zogenaamde linguïstische wending in de westerse filosofie een snelle opmars gemaakt in de sociale wetenschappen en daarbuiten.[60] Voor deze paradigmaverschuiving intrad, werd taal beschouwd als een neutraal middel waarmee informatie over de werkelijkheid wordt overgedragen.[61] Met de linguïstische wending in de westerse filosofie drong daarentegen algemeen het besef door dat kennis over de sociale werkelijkheid discursief, oftewel door taal geconstrueerd wordt.[62] Centraal in deze gedachtegang staat dat taal betekenis niet vastlegt, maar dat met het gebruik van taal juist betekenis wordt 'gemaakt'.[63] Discoursanalisten beschouwen taalgebruik daarom als een vorm van handelen, en wensen inzicht te verkrijgen in de wijze waarop ideologieën en werkelijkheden door middel van taal worden geconstrueerd en 'hoe deze constructies het karakter kunnen krijgen van vanzelfsprekendheden'.[64] De kritische dimensie van deze

57 Volgens Boogaard 2018, p. 14-15, dienen de geschriften van Thorbecke beschouwd te worden als onderdeel van 'canon van constitutionele rechtsvorming'.

58 Zoals de boeken in de serie 'Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945'. Deze serie is een kernproject van het Centrum Parlementaire Geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen, zie *ru.nl/cpg/publicaties/serie-parl-geschiedenis/serie-parl-geschiedenis*.

59 Wetherell e.a. 2001, p. 1-5; Van Dijk 1997a, p. 1-2.

60 Van Dijk 1985, p. 1-10.

61 Van den Berg, *Tijdschrift Kwalon* 2004, p. 29.

62 Zie ook Rorty (1967) 1992. Voorlopers van de linguïstische wending zijn de filosoof Ludwig Wittgenstein met zijn *Tractatus Logico-Philosophicus*, Ferdinand de Saussure als grondlegger van het structuralisme, en poststructuralistische denkers als Michel Foucault en Jacques Derrida. Zie voor de impact van de linguïstische wending op de geschiedwetenschap Soen 2016, p. 25-28.

63 Wetherell e.a. 2001, p. 1-5.

64 Van den Berg, *Tijdschrift Kwalon* 2004, p. 30, 33-34.

methode schuilt dan ook in het feit dat zij datgene onderzoekt en expliciteert wat doorgaans in het taalgebruik als vanzelfsprekend wordt opgevat.[65]

De keuze voor het gebruik van discoursanalyse ter beantwoording van de onderzoeksvraag in deze dissertatie vloeit voort uit een viertal overwegingen. De eerste overweging hangt samen met het object van dit onderzoek, namelijk artikel 50 Grondwet. Artikel 50 Grondwet geeft door middel van taal uitdrukking aan een beginsel van constitutioneel recht. Het recht is een bijzondere vorm van taal, namelijk een vorm die bedoeld is om menselijk gedrag te sturen.[66] Aan de toepassing van het recht gaat altijd – bewust of onbewust – een interpretatie van de relevante regels en beginselen vooraf, waarbij aan die regels en beginselen een zekere betekenis wordt toegekend. De uitleg die op dat moment aan het recht wordt gegeven vertaalt zich daarbij in besluiten of in rechtspraak, welke ook weer in woorden zijn opgesteld.[67] De werking van het recht is daarmee onmiskenbaar discursief.[68]

De tweede overweging houdt verband met de aard van artikel 50 Grondwet. Deze bepaling is algemeen van aard, omdat zij uitdrukking geeft aan een beginsel dat zijn uitwerking krijgt in meer specifieke rechtsregels. De constitutionele actoren die deze rechtsregels vaststellen, verhouden zich daarbij interpreterend tot artikel 50 Grondwet en voorzien deze bepaling daarmee van een concrete betekenis. De betekenis van artikel 50 Grondwet is dus niet gefixeerd, maar wordt door deze actoren 'geconstrueerd'. Omdat discoursanalyse kennis genereert over hoe betekenis geconstrueerd wordt, is zij een passende methode om te achterhalen welke betekenis constitutionele actoren in het verleden aan artikel 50 Grondwet hebben toegekend.

De derde overweging vloeit voort uit de aard van het discours waarbinnen artikel 50 Grondwet concrete betekenis krijgt. De constructie van deze betekenis vindt namelijk plaats in het politieke domein.[69] Constitutionele actoren als de Staten-Generaal en de regering zijn tenslotte politieke ambten, en de individuele leden van deze ambten politici. De meerduidigheid van de tekst van artikel 50 Grondwet biedt deze actoren de gelegenheid om daaraan een betekenis toe te kennen die strookt met hun eigen politieke overtuigingen en belangen.[70] Politici zijn immers altijd exponenten van bepaalde ideologische stromingen die het discours niet alleen medebepalen maar ook in dat discours worden gereproduceerd.[71]

65 Van den Berg, *Tijdschrift Kwalon* 2004, p. 33.
66 Hirsch Ballin 2020, p. 1-3.
67 Hirsch Ballin 2020, p. 10-11.
68 Van Dijk 1985, p. 8-9. Hetzelfde geldt voor geschiedenis en geschiedschrijving, waarbij zowel de bronnen als de werken doorgaans tekstueel zijn overgeleverd uit het verleden.
69 'This process, by which constitutional meaning is shaped within politics at the same time that politics is shaped by the Constitution, is one of construction', aldus Whittington 1999.
70 Zie eveneens Whittington 1999.
71 Het is *'largely through discourse that political ideologies are acquired, expressed, learned, propagated, and contested'*, aldus Van Dijk 2006, p. 732.

Afhankelijk van hun machtspositie hebben politici voorts ieder hun eigen belangen, die zich onder meer vertalen in strategieën tot het verkrijgen, het behouden of het versterken van hun macht. In ieder geval oefenen deze factoren invloed uit op het proces waarbij aan grondwetsbepalingen als artikel 50 Grondwet betekenis wordt toegekend.[72] Discoursanalyse onderkent dat de constructie van betekenis in de context van het politieke discours in dat opzicht verschilt van dat in andere sociale domeinen.[73]

De laatste overweging om tot discoursanalyse over te gaan is ingegeven door het op het eerste gezicht vanzelfsprekende karakter van artikel 50 Grondwet. Natúúrlijk vertegenwoordigen de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk: waarvoor dient een parlement anders?[74] Deze bepaling wordt als zo vanzelfsprekend ervaren, dat Veen zelfs opperde haar uit de Grondwet te schrappen.[75] Wat het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk precies inhoudt, is echter niet evident. Bovendien kan de betekenis die men nu onbewust in deze bepaling 'inleest' en vanzelf vindt spreken, verschillen van betekenissen die anderen nu stilzwijgend aan deze bepaling toekennen of in het verleden daaraan hebben toegekend. Discoursanalyse helpt dan ook om te achterhalen welke betekenis constitutionele actoren in het verleden aan artikel 50 Grondwet toegekend hebben en ontrafelt deze constructies, die destijds vermoedelijk ook als vanzelfsprekend werden aangenomen, als 'historisch specifiek'.[76]

De discoursanalyse van het historische bronmateriaal strekt in onderhavig onderzoek dus in wezen tot een explicatie en 'reconstructie' van de uitleg die constitutionele actoren in het verleden al dan niet stilzwijgend aan artikel 50 Grondwet hebben gegeven. Ten behoeve van deze reconstructie wordt de analyse van het politieke discours dat tussen 1814 en 1983 betrekking had op de inrichting van het stelsel van parlementaire vertegenwoordiging systematisch gedeconstrueerd.[77] De discoursanalyse wordt namelijk per tijdvak uitgevoerd en op drie verschillende niveaus: het niveau van het positieve recht, het niveau van de ideeën over parlementaire vertegenwoordiging, en het niveau van de politieke praktijk.

Ten eerste wordt in elk tijdvak gekeken naar de 'positiefrechtelijke constitutionele context' van de vertegenwoordigingsbepaling,[78] en de wijzigingen die daarin zijn aangebracht. Dat houdt in dat de betekenis van artikel 50 Grondwet per tijdvak in de eerste plaats wordt afgeleid uit andere grondwetsbepalingen die destijds met de vertegenwoordi-

72 Dit nuanceert gelijk het strikte onderscheid tussen recht en politiek dat juristen en politicologen doorgaans hanteren. Stremler 2021, § 1.3.1, wijst dit strikte onderscheid af en spreekt in dit verband over *constitutional politics*.

73 Van Dijk 1997b, p. 17-18.

74 Vergelijk Rijpkema, *NRC Handelsblad* 30 augustus 2019.

75 Veen 1992, p. 12, 31-32.

76 Van den Berg, *Tijdschrift Kwalon* 2004, p. 33.

77 'to divide longer stretches of discourse into parts according to various criteria', Johnston 2018, p. 3.

78 Kortmann 1994, p. 366.

gingsbepaling een samenhangend geheel vormden. Het gaat dan om bepalingen zoals die inzake de samenstelling en bevoegdheden van beide Kamers der Staten-Generaal (waaronder het lastverbod), het kiesrecht en het kiesstelsel, het Nederlandse grondgebied en het Nederlanderschap. Daarnaast wordt de betekenis van artikel 50 Grondwet afgeleid uit wetten die aan bovengenoemde grondwetsbepalingen nadere uitwerking gaven, zoals de Kieswet en de Wet op het Nederlanderschap. De (grond)wetgever gaf immers met deze (grond)wetsbepalingen concrete invulling aan het algemene beginsel van parlementaire vertegenwoordiging dat is verankerd in artikel 50 Grondwet.

Ten tweede worden in elk tijdvak de ideeën die de relevante constitutionele actoren destijds hadden over parlementaire vertegenwoordiging geëxpliciteerd. Onderzocht wordt welke opvattingen ten grondslag lagen aan de standpunten die deze actoren innamen ten aanzien van voorstellen ter aanpassing van het vertegenwoordigend stelsel en aan de beslissingen die zij daaromtrent namen. Daarvoor wordt gekeken naar de argumenten die de ministers en Kamerleden tijdens het voorbereidend onderzoek en de openbare behandeling van voorstellen tot verandering in de Grondwet en andere wetsvoorstellen naar voren hebben gebracht in Kamerstukken en Handelingen, en naar de rapporten van de constitutionele commissies, voor zover zij de regering adviseerden met betrekking tot herziening van Grondwet en/of de (Kies)wet.

Ten derde wordt per tijdsperiode onderzocht welke ontwikkelingen zich voordeden in de politieke praktijk die diende als context voor de uitleg van artikel 50 Grondwet. Gekeken wordt hoe de (leden der) Staten-Generaal in de praktijk invulling gaven aan hun vertegenwoordigende taak en hoe zij zich als volksvertegenwoordiging binnen het staatsbestel positioneerden tegenover de Koning en de ministers. De ontwikkelingen in de politieke praktijk waar in het bijzonder naar gekeken wordt, zijn het ontstaan van het parlementair stelsel door de vestiging van de vertrouwensregel, de opkomst van politieke partijen alsmede van anti-parlementaire bewegingen en de praktijk van coalitievorming.

3.4 Opbouw van deze monografie

De onderzoeksresultaten van de discoursanalyse worden in de vorm van een historisch verslag per tijdvak neergeschreven in hoofdstuk twee tot en met zeven.[79] Na deze historische synthese beziet het achtste en tevens laatste hoofdstuk in hoeverre de uitleg en daarmee de betekenis van het huidige artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983 is veranderd en hoe die constitutionele verandering heeft plaatsgevonden. Na deze analyse en conclusie wordt bij wijze van een kleine toegift nog kort stilgestaan bij de vraag of artikel 50 Grondwet zich thans zou verzetten tegen de invoering van een bindend referendum – een voorstel waarmee

79 De zogenaamde 'historische synthese', Soen 2016, p. 123 e.v.

de Tweede en Eerste Kamer onlangs in eerste lezing hebben ingestemd.[80] In het volle besef dat mijn toetsingskader methodisch gezien steunt op een onderzoek dat niet tot 2021 loopt maar tot 1983, vindt deze vrije gedachteoefening plaats in de vorm van een epiloog om niet de suggestie te wekken dat het antwoord op deze vraag rechtstreeks voortvloeit uit mijn onderzoeksresultaten. Beargumenteerd zal worden dat artikel 50 Grondwet aan de invoering van een bindend referendum niet in de weg zal staan, maar dat zijn betekenis hierdoor wel fundamenteel zal veranderen.

80 *Stb*. 2021, 58.

II 1814-1830

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk. Zo luidt artikel 52 van de in 1814 afgekondigde Grondwet. De naam 'Staten-Generaal' is niet nieuw. Deze doet denken aan de tijd van vóór de Bataafse revolutie in 1795, toen de algemene vergadering van de vertegenwoordigers der provincies als Staten-Generaal werd aangeduid. Artikel 52 Grondwet herstelt de Staten-Generaal in naam, maar voorziet in een nieuwe functie voor dit lichaam. In 1815 wordt de Grondwet van 1814 alweer herzien als gevolg van de vereniging van de noordelijke en zuidelijke Nederlanden in één Koninkrijk. De Staten-Generaal veranderen van een unicameraal naar een bicameraal parlement, en er wordt een wijziging aangebracht in de omschrijving van het Nederlandse volk. Als Koning Willem I in de jaren daarna in hoog tempo veel macht naar zich toe trekt, reageren de leden der Staten-Generaal verschillend op deze machtsuitbreiding. Zij stuit met name op veel verzet onder zuidelijke Kamerleden, die hun vertegenwoordigende functie anders invullen dan hun noordelijke collega's. Zij spannen zich een aantal jaar in voor liberalisering van het Nederlandse staatsbestel, maar de moeite is vergeefs. In 1830 komen de zuidelijke provincies in opstand tegen Willem I en scheiden zij zich af van het Koninkrijk.

1 Een oud 'Ligchaam van Staat' met een nieuwe functie

1.1 Voorafgaand aan het Soeverein Vorstendom der Nederlanden

1.1.1 De Staten-Generaal in de Bourgondische en Habsburgse tijd

De Staten-Generaal ontstaan in de Bourgondische tijd, een tijd waarin een groot deel van de Nederlanden onder heerschappij van de hertogen van Bourgondië staat. Deze periode begint in 1384, wanneer hertog Filips de Stoute het graafschap Vlaanderen en het vrije Bourgondië verwerft. De jaren daarna breiden Filips en zijn nakomelingen het Bourgondische rijk uit met onder meer Namen, Brabant, Limburg, Holland, Zeeland, Henegouwen, West-Friesland en Luxemburg. Elk van deze 'Bourgondische Nederlanden' wordt bestuurd door een provinciale standenvergadering: de Provinciale Staten. Het woord 'Staten' verwijst naar de drie maatschappelijke standen die in deze vergaderingen worden vertegenwoordigd:

de geestelijkheid, de adel, en de gegoede burgerij uit de steden.[1] Om een centraal overleg tussen de verschillende provincies mogelijk te maken, stelt hertog Filips de Goede, kleinzoon van Filips de Stoute, in 1464 een Staten-*Generaal* in: een *algemene* vergadering waarin leden van alle Provinciale Staten samenkomen.[2]

De Bourgondische Nederlanden komen in 1482 onder het bestuur van de Habsburgse monarchie te staan en veranderen daarmee in de Habsburgse Nederlanden. Het dagelijks bestuur in elk van deze zeventien provincies blijft in handen van Provinciale Staten. In 1515 krijgt Karel V het gezag over de Habsburgse Nederlanden, die in 1555 de heerschappij over de Nederlanden overdraagt aan zijn zoon Filips II, koning van Spanje. De Nederlanden komen in 1568 in opstand tegen de Spaanse koning. Stadhouder Willem van Oranje, die als plaatsbekleder van Filips II in de provincies Holland, Zeeland en Utrecht het gezag uitoefent, leidt de opstand en verenigt de zeventien provincies met de Pacificatie van Gent in 1576. De zeventien provincies vallen echter uit elkaar wanneer de noordelijke, protestantse provincies in 1579 de Unie van Utrecht sluiten.[3] Een aantal zuidelijke Nederlanden verenigt zich op zijn beurt in de Unie van Atrecht, en verzoent zich met de heerschappij van Filips II.[4]

In 1581 ondertekenen de noordelijke Nederlanden tijdens een vergadering van de Staten-Generaal het Plakkaat van Verlatinghe.[5] In deze onafhankelijkheidsverklaring zetten zij Filips II af als hun heerser.[6] Na een vergeefse zoektocht naar een buitenlandse vorst die de soevereiniteit van de noordelijke Nederlanden op zich wil nemen, roepen de noordelijke Nederlanden de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden uit. Met de Vrede van Münster in 1648 wordt deze Republiek internationaal erkend als soevereine staat. Ondertussen blijft een deel van de zuidelijke Nederlanden onder gezag van de Habsburgse monarchie staan.

1.1.2 De Staten-Generaal tijdens de Republiek der Zeven Vereenigde Nederlanden

Omdat geen enkele buitenlandse vorst de soevereiniteit van de noordelijke Nederlanden op zich wil nemen, blijven de provincies soeverein over zichzelf.[7] De soevereine macht van de provincies wordt uitgeoefend door de Provinciale Staten: 'de Staten van Holland', 'de Staten van Gelre', enzovoorts. Aan het hoofd van de provincies staat de stadhouder. De stadhouder fungeerde in de Bourgondisch-Habsburgse tijd als plaatsbekleder van de vorst,

1 Leenknegt 2021.
2 Thomassen 2009, p. 72; De Monté ver Loren & Spruit 2000, p. 201-202.
3 Janse de Jonge 2021.
4 Thomassen 2009, p. 76.
5 Janse de Jonge 2021.
6 Thomassen 2009, p. 85-86.
7 Thomassen 2009, p. 85-86.

maar omdat de Republiek niet meer onder het gezag van een vorst staat, is de functie van stadhouder veranderd. In 1747 komt stadhouder Willem IV van Oranje-Nassau aan het hoofd van alle provincies in de Republiek te staan en wordt het stadhouderschap erfelijk verklaard, opdat enkel leden van de familie Van Oranje-Nassau de positie van stadhouder kunnen verkrijgen.[8]

De Provinciale Staten delegeren macht aan de Staten-Generaal.[9] In dit college nemen vertegenwoordigers van de zeven provincies, in naam en belang van hun eigen provincie, deel aan de algemene besluitvorming. De Staten-Generaal komen gedurende deze periode regelmatig bijeen; vaker dan tijdens de Bourgondische en Habsburgse tijd. Tijdens deze vergaderingen beslissen de vertegenwoordigers van de provincies over kwesties die de Republiek in haar geheel aangaan, zoals de internationale scheepvaart, koloniale uitbreiding, en belastingen.[10] Ook nemen zij beslissingen ten aanzien van de zogenaamde Generaliteitslanden: rooms-katholieke gebieden die de Republiek op de Spanjaarden heroverd heeft. Deze Generaliteitslanden gelden als een soort koloniën van de Republiek, in de zin dat zij onder het direct bestuur van de Staten-Generaal vallen, zonder in die Staten-Generaal vertegenwoordigd te zijn.[11]

De vertegenwoordigers van de provincies zijn tijdens de beraadslagingen van de Staten-Generaal gebonden aan een strikt mandaat ('last') van de Provinciale Statenvergadering die hen naar de Staten-Generaal afvaardigt. Indien zich kwesties voordoen waarover de afgevaardigden zich niet gemachtigd voelen te oordelen, dienen zij terug te keren naar de Provinciale Staten voor nader overleg ('ruggespraak').[12] Dat maakt van de Staten-Generaal weliswaar het hoogste, maar niet het belangrijkste regeringslichaam in de Republiek: de beslissingen worden immers op provinciaal niveau genomen.[13] De Staten-Generaal zijn daarom in feite niet meer dan 'een congres van afgesanten of gevolmagtigden van seeven naauw aan den andere verknogte staaten, dienende om saamen te concerteeren over de belangen van haar committenten, voor sooveel die door de Unie zyn gemeengemaakt.'[14]

1.1.3 De Bataafse revolutie en de Franse inlijving

Eind achttiende eeuw groeit in de Republiek de weerstand tegen de adel en tegen de stadhouder, die zich in de ogen van de zogenaamde 'patriotten' steeds meer gaat gedragen als monarch. Geïnspireerd door de Amerikaanse onafhankelijkheidsstrijd en de Franse Revolutie komen Nederlandse patriotten in verzet tegen het machtsabsolutisme van stad-

8 Thomassen 2009, p. 91-92; Gabriëls 1990, p. 61; Hirsch Ballin 2013, p. 23-25.
9 Thomassen 2009, p. 85-86.
10 Leenknegt 2021.
11 Thomassen 2009, p. 92, 203 e.v.
12 Thomassen 2009, p. 87; Rutjes 2012, p. 30.
13 Gabriëls 1990, p. 303.
14 Van Slingelandt 1784, p. 149.

houder Willem V en zijn regenten en eisen zij meer invloed voor het volk. In 1795 roepen zij met steun van het Franse leger de Bataafse Republiek uit. Stadhouder Willem V ontvlucht het land.[15] De uitroeping van de Bataafse republiek in 1795 betekent het einde van de Republiek der Zeven Vereenigde Nederlanden. De patriotten vestigen een eenheidsstaat en plaatsen de soevereiniteit in het volk. De besluitvorming ten aanzien van een staatsregeling voor de Bataafse Republiek verloopt echter zo moeizaam, dat radicale Bataven in 1798 een staatsgreep plegen, hetgeen resulteert in de invoering van de Staatsregeling van 1798.[16]

In 1806 vervangt Napoleon, sinds 1804 de Keizer van Frankrijk, de Bataafse Republiek door het Koninkrijk Holland, een vazalstaat van het Franse Keizerrijk met Napoleons broer Lodewijk I als koning.[17] Op dat moment zijn de zuidelijke Nederlanden al ingelijfd bij het Franse Keizerrijk. In 1810 besluit Napoleon om ook het Koninkrijk Holland in te lijven bij het Franse keizerrijk.[18] In oktober 1813 lijdt Napoleon echter een zware nederlaag in de Slag bij Leipzig, waardoor hij zich genoodzaakt ziet terug te keren naar Frankrijk. De Franse troepen trekken zich terug uit de noordelijke en de zuidelijke Nederlanden. In de noordelijke Nederlanden roept het Driemanschap, gevormd uit Van Hogendorp, Van der Duyn van Maasdam en Van Limburg Stirum, het 'Souvereine Vorstendom der Nederlanden uit'.

1.2 Voorbereidingen voor een nieuwe grondwet

1.2.1 Aanvaarding der soevereiniteit 'onder waarborging eener vrije constitutie'

Willem Frederik van Oranje-Nassau, zoon van voormalig stadhouder Willem V die zich op dat moment in Engeland bevindt, krijgt op 22 november 1813 te horen dat het 'de eenstemmige wil [is] van de Natie, om aan Zijne Koninklijke Hoogheid als oudsten zoon van den laatsten Stadhouder, de souvereiniteit over de Nederlandsche Gewesten op te dragen'. Willem Frederik twijfelt op dat moment of Nederland daadwerkelijk een Soeverein Vorst begeert.[19] Hij wenst in eerste instantie benoemd te worden tot stadhouder Willem VI.[20] Op 30 november landt Willem Frederik op de kust van Scheveningen en de volgende dag roepen Kemper en Scholten hem uit tot Soeverein Vorst: 'Het is geen Willem de Zesde, welken het Nederlandsche volk heeft terug gevraagd, zonder te weten wat het eigentlijk van hem te hopen of te verwachten had. Het is Willem I, die als Souverein Vorst, naar den

15 Rutjes 2012, p. 2, 7, 77, 238.
16 Rutjes 2012, p. 1, 8, 29, 35-39, 242. Zie ook Van Leeuwen 2013, p. 22 e.v.
17 Artikel 19 Constitutie voor het Koninkrijk Holland (1806).
18 Berkvens e.a. 2012, p. 97.
19 Colenbrander 1908, p. 17-20.
20 Colenbrander 1908, p. 19.

wensch der Nederlanderen, onder het volk optreedt.'[21] De joelende menigte en het 'vreeselijk gejuich (…) van Oranje boven!'[22] overtuigen Willem Frederik naar eigen zeggen om de hem opgedragen soevereiniteit voorlopig en in afwachting van een uitdrukkelijke bevestiging te aanvaarden.[23]

De dag daarna aanvaardt Willem Frederik als Willem I de soevereiniteit over de 'Vereenigde Nederlanden', maar 'alleen onder waarborging eener vrije constitutie, welke uwe vrijheid tegen volgende mogelijke misbruiken verzekert'.[24] Deze zinsnede hebben Kemper en Falck, de opstellers van de proclamatie, bewust opgenomen om de burgerlijke vrijheid door een constitutie te waarborgen. Hun bedoeling is de 'bevrijding en duurzame herstelling van het Vaderland'[25] door vestiging van een constitutionele monarchie: een '[é]énhoofdig oppergezag in het Huis van Oranje, [en] tempering van hetzelve door vrijheid-ademende instellingen'.[26] De vestiging van de soevereiniteit in een vorst is dus gekoppeld aan de voorwaarde dat er een grondwet komt. Op 6 december geeft Willem I aan 'eene solemneele inhuldiging' te verlangen, waarbij een grondwet wordt aangeboden aan de bevolking.[27] Daarop besluit hij een commissie in te stellen die een grondwet zal ontwerpen.[28]

1.2.2 De 'Schets' van Van Hogendorp

De commissie die het grondwetsontwerp zal voorbereiden telt veertien leden, onder wie zich zowel oud-patriotten als oud-oranjeaanhangers bevinden, en staat onder leiding van Van Hogendorp.[29] Van Hogendorp heeft reeds in 1812 een 'Schets eener Grondwet' ontworpen, die als basis zal dienen voor het grondwetsontwerp van commissie.[30] Zijn Schets vangt aan met een hoofdstuk over de Koning, die 'de Kroon erflijk [zal] bezitten'.[31] Deze Koning zal 'bij het aanvaarden der Regeering' moeten zweren dat hij 'eerst en bovenal de Grondwet van het Koninkrijk zal onderhouden en handhaaven' en 'de Onafhankelijkheid van den Staat en het Geluk van deszelfs Ingezetenen altijd uit alle [zijne] krachten bevorderen zal'.[32] Wetten worden 'door den Koning en de Staaten Generaal gezamentlijk vastgesteld'.[33]

---

21 Colenbrander 1908, p. 25.
22 Colenbrander 1908, p. 26.
23 Colenbrander 1908, p. 27 ('Le cri général est la réunion du pouvoir exécutif et tout le monde a témoigné désirer que je sois revêtu de la Souveraineté').
24 Colenbrander 1908, p. 26.
25 Colenbrander 1908, p. 14.
26 Colenbrander 1908, p. 14-5.
27 Colenbrander 1908, p. 28-9.
28 Colenbrander 1908, p. 37.
29 Colenbrander 1908, p. xlv.
30 Colenbrander 1908, p. 37.
31 Colenbrander 1908, p. 1, art. 1.
32 Colenbrander 1908, p. 2, art. 3.
33 Colenbrander 1908, p. 4, art. 14.

Het tweede hoofdstuk van de Schets bevat bepalingen ten aanzien van de 'Staaten Generaal'. Deze 'Staaten Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche Volk',[34] en 'bestaan uit Afgevaardigden van alle de Provintien (…) van het Koninkrijk, voor elke vijf en twintig duizend zielen een Afgevaardigde.'[35] Deze afgevaardigden 'worden gekoozen door de Staaten der Provintien'.[36] Onder de afgevaardigden bevinden zich in ieder geval alle 'Graven en Pairs' (edellieden) uit de provincie.[37] Voor de overige afgevaardigden geldt dat zij 'ingezetenen, elk van zijne Provintie, en dertig jaaren oud' moeten zijn.[38] Voorts stemmen alle leden van de Staten-Generaal 'voor zig zelven en zonder last van hunne Committenten', waarbij zij zweren dat zij 'eerst en bovenal de Grondwet van het Koninkrijk zullen onderhouden en handhaaven' en 'de onafhankelijkheid van den Staat en het geluk van deszelfs Ingezetenen altijd' zullen bevorderen.[39] Naast dat zij de wetgevende macht delen met de Koning, geven zij 'jaarlijks hunne toestemming tot de uitgaven van het volgend jaar, op een voordragt des Konings.'[40]

In hoofdstuk drie van de Schets wordt ten aanzien van de 'Staaten der Provintien' bepaald dat zij 'blijven op den ouden voet'. Zij kunnen evenwel ieder voor zich veranderingen in hun samenstelling en werkwijze aanbrengen, zolang deze 'niet strijdig zijn met deeze Grondwet'.[41] Dat houdt in dat de Provinciale Staten alle zaken afdoen volgens hun eigen reglementen, die zij voor zichzelf zullen vaststellen.[42] Voorts verkiezen zij 'de Afgevaardigden tot de Staaten Geeneraal'.[43] Nieuwe leden van de Provinciale Staten zweren ten slotte dat zij 'de Grondwet van het Koninkrijk [zullen] onderhouden', en 'de welvaart van deeze Provintie altijd' zullen bevorderen.[44]

Al voor Willem I de grondwetscommissie instelt, krijgt hij de Schets van Van Hogendorp onder ogen. Willem I verzoekt Van Hogendorp om in plaats van 'Koning' de term 'Souverein Vorst der Vereenigde Nederlanden' te gebruiken,[45] omdat hij het land nog te klein acht om te kwalificeren als Koninkrijk.[46] Ook Elout, lid van de grondwetscommissie, voorziet de Schets van commentaar voor aanvang van de commissievergaderingen. Van Hogendorp hanteert in zijn Schets 'eene gematigde Monarchie' als staatsvorm, waarbij de regering in handen ligt van een algemeen bestuur, dat gaat over 'de algemeene wetgeving

34 Colenbrander 1908, p. 5, art. 21.
35 Colenbrander 1908, p. 6, art. 22.
36 Colenbrander 1908, p. 6, art 23.
37 Colenbrander 1908, p. 6, art 24.
38 Colenbrander 1908, p. 7, art 31.
39 Colenbrander 1908, p. 7, art. 32.
40 Colenbrander 1908, p. 7, art. 35, 37-38.
41 Colenbrander 1908, p. 8, art. 45.
42 Colenbrander 1908, p. 9, art. 46.
43 Colenbrander 1908, p. 9, art. 47.
44 Colenbrander 1908, p. 10, art. 48.
45 Colenbrander 1908, p. 32.
46 Colenbrander 1908, p. 23-24.

en behandeling der financien, zee- en landmacht, justitiewezen etc.' Tegelijkertijd heeft Van Hogendorp geprobeerd om de autonomie van de Provinciale Staten ten opzichte van de algemene regering te waarborgen, zoals dat ook voor 1795 het geval was.[47] Elout vraagt zich echter af of het wel 'doelmatig' is om te bepalen 'dat de Staten der Provincien zouden blijven op den ouden voet, dat is zooals voor 1795? Vervalt niet die oude voet alleenlijk daardoor, dat men hun de Souvereiniteit beneemt?'[48] Elout meent dat Van Hogendorp een keuze moet maken. De Schets moet strekken tot 'het herstel van de Provinciale Souvereiniteit in hare vorige volheid' óf tot 'het vestigen en het toebetrouwen van de Souvereiniteit in alle hare volheid in handen van een algemeen krachtig bestuur'.[49] Elout oppert het idee om uit te gaan van het tweede, maar om daarnaast 'inwendige provinciale staatsvergaderingen' op te richten, waaraan 'eene ruime mate van vrijheid gegeven [kan] worden om het inwendige, zoo verre de algemeene belangen van den Staat dit gedogen, naar de gewoonten en zeden van iedere provincie, welke reeds tot ons staatsgebouw behoort of er nader zou willen toetreden, te regelen.'[50]

De herziene Schets die Van Hogendorp verspreidt onder de leden van de grondwetscommissie verschilt op een aantal punten van de eerdere versie.[51] Zo bepaalt deze Schets in het eerste artikel dat 'de Souvereine Vorst de souvereiniteit erfelijk bezit'.'[52] Ten aanzien van de Staten-Generaal wordt niet meer vereist dat de afgevaardigden van de provincies in ieder geval bestaan uit edellieden, maar enkel dat de Staten-Generaal 'bestaan uit Afgevaardigden van alle de Provintien (…) van de Vereenigde Nederlanden, voor elke vijf en twintig duizend zielen één Afgevaardigde'.[53] Volgens de Schets worden alle afgevaardigden verkozen door de Provinciale Staten, zijn zij minstens dertig jaar oud en ingezeten in de provincie die hen afvaardigt.[54] Ten aanzien van de begroting bepaalt deze versie van de Schets dat de Staten-Generaal toestemming geven 'tot alle de uitgaven op een voordragt van den Souvereinen Vorst', waarbij die voordracht bestaat uit twee delen: een voor de normale uitgaven en een voor de bijzondere uitgaven. De toestemming die de Staten-Generaal geven ten aanzien van het eerste deel geldt voor onbepaalde tijd, die voor het tweede deel slechts voor een jaar.[55]

Ten aanzien van de Provinciale Staten bepaalt de nieuwe versie van de Schets dat zij 'blijven op den ouden voet, in zoo ver geene verandering daarin gebragt is bij deze Grondwet.' Zo behouden zij 'de volkomen vrijheid, om alle zoodanige veranderingen in

47 Colenbrander 1908, p. 40.
48 Colenbrander 1908, p. 41.
49 Colenbrander 1908, p. 41.
50 Colenbrander 1908, p. 42.
51 Colenbrander 1908, p. 69 e.v.
52 Colenbrander 1908, p. 43, art. 1.
53 Colenbrander 1908, p. 48, art. 22.
54 Colenbrander 1908, p. 49, art. 25.
55 Colenbrander 1908, p. 49-50, art. 29.

hunne constitutien en reglementen, als zij goedvinden, met overleg van den Souvereinen Vorst, te maken'.[56] Hetzelfde geldt voor 'de Adel en de Ridderschappen' in de provincies en voor 'de stedelijke regeringen'. Ten aanzien van die laatste worden 'de aloude Nederlandsche Kiezers-collegien' weer ingevoerd, waarvan de leden gekozen worden door de 'gezeten burgeren', die 'een zekere, in elke stad te bepalen, [belasting]som' betalen.[57]

In zijn Schets heeft Van Hogendorp naar eigen zeggen geprobeerd om 'de gebreken der oude Constitutie te verbeteren, zonder onnoodige veranderingen, en met meest mogelijk behoud van oude gewoonten, regten, ampten, en zelfs namen, als waaraan de natie zoo zeer gehegt is.'[58] Met de 'oude Constitutie' doelt Van Hogendorp op de staatkundige inrichting van de Nederlanden in de Bourgondisch-Habsburgse tijd, toen provincies en steden op lokaal niveau geregeerd werden. Van Hogendorp meent dat de provinciale regeringen destijds goed ingericht waren om de nationale welvaart te bevorderen: '[o]nder het Huis van Burgundiën zijn de Vorsten, door den bloei der Steden, magtig geworden'.[59] Deze 'regeering van de Provintien, Steden en Dorpen' heeft Van Hogendorp daarom 'met weinig verandering' overgenomen in zijn Schets.[60]

Dat betekent niet dat Van Hogendorp de soevereiniteit weer gevestigd wil zien in de provincies. De 'overneming der Souvereiniteit door de Staten' heeft volgens Van Hogendorp de 'aloude Constitutie, met een Souverein Vorst, verminkt', en het algemeen bestuur verzwakt.[61] De Nederlanden werden immers 'gesmaldeeld in zeven' losse onderdelen,[62] die elk hun eigen belangen vooropstelden, waardoor er geen sprake was van een krachtig, nationaal bestuur. Volgens Van Hogendorp zijn alle 'inwendige onlusten en partijschappen, alle zwakheid der Regering in de buitenlandsche betrekkingen' terug te voeren op de soevereiniteit van de Provinciale Staten. Hij acht 'de oude Regering vóór de Republiek met een Souverein Hoofd' in dit opzicht beter.[63] 'De Souvereiniteit uit den boezem der Staten overgebracht tot het Hoofd van den Staat' is dan ook 'eigentlijk de karakteristieke trek van mijn ontwerp', stelt Van Hogendorp.[64] Sinds 1806 is het volk bovendien 'door de huldiging van Koning Lodewijk, aan eenen Souvereinen Vorst gewend, en [zijn] de denkbeelden van volkssoevereiniteit geheel ter zijde gesteld'.[65]

Om bovenstaande redenen meent Van Hogendorp dat de soevereiniteit weer in een vorst gevestigd moet worden. Die soevereiniteit moet niet absoluut worden opgevat. De

56 Colenbrander 1908, p. 51, artikel 39.
57 Colenbrander 1908, p. 51-52, artikel 40.
58 Colenbrander 1908, p. 56-57.
59 Colenbrander 1908, p. 241-2. Zie ook De Gaay Fortman 1907, p. 19.
60 Colenbrander 1908, p. 57.
61 Van Hogendorp 1901, p. 83; Colenbrander 1908, p. 57.
62 Van Hogendorp 1901, p. 83.
63 Van Hogendorp 1901, p. 83.
64 Van Hogendorp 1901, p. 82; Colenbrander 1908, p. 74.
65 Van Hogendorp 1901, p. 85.

vorst is weliswaar bekleed met 'de volheid van de executive magt', maar deelt de wetgevende macht met de Staten-Generaal.[66] Beide instellingen dienen samen te werken om de Grondwet te onderhouden en te handhaven, en de onafhankelijkheid van de Staat en het geluk van diens ingezetenen te bevorderen. In die samenwerking schuilt bovendien een machtsbeperking van beide instellingen: 'De Souvereine Vorst en de Staten Generaal kunnen weinig zonder elkanderen doen'.[67] Wanneer de Staten-Generaal toestemming geven 'tot alle de uitgaven op een voordragt van den Souvereinen Vorst' of 'raadplegen over alle wetten, hun door den Souvereinen Vorst voorgedragen',[68] nemen zij volgens Van Hogendorp deel 'aan de Souvereiniteit'.[69]

De Provinciale Staten hebben zich niet meer met de algemene regering te 'bemoeien'.[70] Hun soevereiniteit zal overgaan op de Vorst en hun wetgevende macht wordt opgedragen aan de Staten-Generaal. De Provinciale Staten kiezen weliswaar de afgevaardigden tot de Staten-Generaal, maar 'zonder eenigen last te geven.'[71] 'In zoo ver als de Staten Generaal deel nemen aan de Souvereiniteit, doen zij dit zonder rugspraak' met de Provinciale Staten.[72] De Staten-Generaal zullen dus dezelfde naam krijgen als van 'dat oude Ligchaam van Staat',[73] maar een andere functie krijgen. De Staten-Generaal zullen immers geen vergadering meer zijn waarin de belangen van de soevereine provincies worden behartigd door afgevaardigden van de Provinciale Staten: 'De Staten Generaal hangen geensints af van hunne committenten, en zweeren zelfs de provinciale belangens af.'[74] In plaats van de provincies zullen de Staten-Generaal voortaan het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen.

Het zal aan de Provinciale Staten zijn om de leden van de Staten-Generaal te verkiezen 'uit allerlei standen, uit allerlei collegien, uit het huis van den Souvereinen Vorst, uit de vloot en het leger', 'om den bloem der geheele natie in de Staten Generaal te brengen, en om alle mogelijke kunde en talenten in die vergadering te vereenigen.'[75] De Provinciale Staten zelf zullen grotendeels bestaan 'uit afgevaardigden van de steden'. De stadsbesturen worden op hun beurt gekozen door de gegoede burgerij, 'zoo dat de verantwoordelijkheid nederdaalt tot het volk toe, het welk de eerste keuze doet.'[76] Daarnaast zullen de adel en de ridderschappen 'wederom een integreerend deel van de Provinciaale Regeering moeten

66 Colenbrander 1908, p. 74.
67 Colenbrander 1908, p. 63.
68 Colenbrander 1908, p. 50, art. 31.
69 Colenbrander 1908, p. 58.
70 Colenbrander 1908, p. 57.
71 Colenbrander 1908, p. 75.
72 Colenbrander 1908, p. 57-58.
73 Allart 1814, p. 54.
74 Colenbrander 1908, p. 75.
75 Colenbrander 1908, p. 63.
76 Colenbrander 1908, p. 58.

uitmaaken'.[77] Met het oog daarop zal de vorst de bevoegdheid krijgen om 'de aanzienlijkste ingezetenen' tot edellieden te verheffen teneinde de adelstand te herstellen.[78] Aldus wordt de standenvertegenwoordiging opnieuw ingevoerd: 'De grondslag is in ons Land de Constitutie der Provintien, de Ridderschappen en Steden.'[79]

1.2.3 De vergaderingen van de grondwetscommissie

Van Hogendorp beoogt in zijn Schets de 'overoude Constitutie, zooals die was voor de Republiek, en veelal behouden is onder de Republiek, te herstellen' maar deze te zuiveren 'van alle gebreken, en gewijzigd door al wat ondervinding, voorbeelden, en verlichting ten dien einde aanbieden.'[80] Eind december 1813 komen de commissieleden voor het eerst bijeen om over die Schets te delibereren. Tijdens de eerste vergadering uiten verschillende commissieleden hun twijfels ten aanzien van de verhouding tussen het algemeen bestuur en het provinciaal bestuur. Zo acht Van Maanen het 'bedenkelijk' om 'het Provintiaal gezag op den voormaaligen voet te organiseeren', nu 'daardoor het algemeen Bestuur, in de uitoeffening van deszelfs gezag, welligt naadeelige entraves of wrijvingen zoude kunnen ondervinden.'[81] Ook Elout 'vreest, dat het gezag, bij de Schets aan gemelde [provinciale] Staten toekend, voor de omstandigheden te groot is, en tot botsingen aanleiding zal geven.' Röell meent in dit kader dat Van Hogendorp in zijn Schets getracht heeft twee tegenstrijdige uitgangspunten met elkaar te verenigen, en moet kiezen tussen ofwel 'eene bestaande constitutie te reviseeren, dan wel eene geheel nieuwe constitutie te maaken'.[82]

De volgende dag besluit de commissie om de bepalingen van de Schets één voor één na te lopen en te bespreken. Op 3 januari 1814 is de beurt aan artikel 21 van de Schets: 'De Staten Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk'. Deze bepaling wordt zonder enig overleg of discussie aanvaard.[83] Vervolgens komt de bepaling omtrent het aantal leden der Staten-Generaal aan bod. De Schets stelt voor dat 'voor elke vijf en twintig duizend zielen één Afgevaardigde' wordt benoemd. Van Lynden acht één afgevaardigde op 25.000 inwoners te groot en te democratisch.[84] Ook Röell ziet geen reden voor zoveel leden, die 'naar zijne calculatie op 70 of 80 zou neerkomen'. De ervaring laat immers zien dat een aantal van dertig leden meer dan toereikend is.[85] Repelaer is het hier niet mee eens. Volgens hem 'moet het getal groot zijn; het wordt een tegenwigt tegen den Souverein'.[86]

77 Colenbrander 1908, p. 159.
78 Colenbrander 1908, p. 59.
79 Colenbrander 1908, p. 58.
80 Colenbrander 1908, p. 74.
81 Colenbrander 1908, p. 78.
82 Colenbrander 1908, p. 79.
83 Colenbrander 1908, p. 119-20.
84 Colenbrander 1908, p. 120, 126-7, 523.
85 Colenbrander 1908, p. 121.
86 Colenbrander 1908, p. 127.

Als Van Hogendorp als alternatief één afgevaardigde op 30.000 inwoners voorstelt, wat neerkomt op 60 leden, gaan de overige commissieleden daarmee akkoord.[87] De suggestie om de benoeming van de leden der Staten-Generaal over te laten aan de Vorst wijst Van Hogendorp daarentegen van de hand. Hij meent dat 'in eene gematigde monarchie de Vorst aan de eene zijde, en het Volk of deszelfs vertegenwoordigers aan de andere zijde, geheel op zig zelve staan moeten'.[88]

Ten aanzien van de vraag of de nieuwe Grondwet nog iets omtrent de 'gegoedheid' van de leden voor de Staten-Generaal zou moeten bepalen, acht Repelaer de kans klein om een geschikte maatstaf van gegoedheid te vinden. Ook Heerdt stelt dat daarvoor 'geen billijke maatstaf is aan te wijzen'.[89] Röell voegt daaraan toe 'dat hij tegens alle voorschrift omtrent gegoedheid' is, omdat zo'n maatstaf niet zelden leidt tot het insluiten van afgevaardigden 'welke algemeen voor ongequalificeerde personen gehouden wierden, terwijl veele der aanzienlijkste en meest verdienstelijke Ingezeetenen daarop gemist wierden.'[90] Van Hogendorp vreest eveneens dat een eis van gegoedheid zal belemmeren dat 'ook talenten en verdiensten, zonder gegoedheid' aan bod komen. Bovendien meent hij 'dat de Staten der Provintien wel zorgen zullen, van geene slegte keuzen te doen.'[91] Daarin schuilt volgens hem het voordeel van deze getrapte verkiezingswijze. Hoewel rechtstreekse verkiezingen weliswaar kunnen leiden tot 'meerdere belangstelling en nauwer band tusschen vertegenwoordigden en vertegenwoordigers', laten zij zich ook domineren door geestdrift; trapsgewijze verkiezingen kenmerken zich daarentegen door overleg.[92] Daarom wordt uiteindelijk niet besloten tot het opnemen van een eis van gegoedheid om tot lid van de Staten-Generaal te kunnen worden benoemd.[93]

Nu de bepalingen van het eerste en tweede hoofdstuk van het Grondwetsontwerp zijn vastgesteld, constateert Van Hogendorp dat 'eindelijk eene Regeeringsform beraamd' is, die 'de eenheid naar buiten, door dienzelfden naauwen band, welke ons tot één volk maakt' versterkt.[94] Vervolgens komt het derde hoofdstuk over de Provinciale Staten aan bod. Sommige leden van de Commissie verzetten zich tegen het voorstel van Van Hogendorp om voor zowel de provinciale besturen als voor de nationale volksvertegenwoordiging de term 'Staten' te gebruiken. Voor 1795 ontleenden de Staten-Generaal hun benaming immers aan het feit dat zij waren samengesteld uit afgevaardigden van de Provinciale Staten. De Provinciale Staten en de Staten-Generaal waren feitelijk 'een en hetzelfde lighaam […];

87 Colenbrander 1908, p. 123.
88 Colenbrander 1908, p. 123-4, 129.
89 Colenbrander 1908, p. 125.
90 Colenbrander 1908, p. 126.
91 Colenbrander 1908, p. 125.
92 De Gaay Fortman 1907, p. 73.
93 Colenbrander 1908, p. 120.
94 Colenbrander 1908, p. 159.

in dien zin namentlijk, dat de Staten Generaal eigentlijk moesten gereekent worden te zijn de algemeene vergadering der Staten van de onderscheidene Provinciën.'[95]

Bovendien menen sommigen dat het gebruik van de term 'Staten' de schijn wekt alsof de provincies weer soeverein zijn. Voor Lampsins bijvoorbeeld verlevendigt de naam van Staten 'te veel (…) oude denkbeelden van gezag en souvereiniteit, weshalven hij daarvoor liever eene andere benaming zoude gebezigd zien'.[96] Volgens Van Maanen zijn zij echter 'slechts provinciale administrateuren', die 'geen schijn of schaduw zullen behouden van de *voormalige* Provinciale Staten, welke de *representanten* waren der provincie'.[97] Om die reden acht Van Ayla de term '*Provinciaal Bestuur* veel geschikter voor hun aanstaande gezag en werkzaamheden'.[98]

Met 7 tegen 5 stemmen beslist de commissie dat de Provinciale Staten hun benaming behouden.[99] De meeste commissieleden zijn het eens met Van Hogendorp. Hoewel de Provinciale Staten slechts kwalificeren als onderdanen, en de Staten-Generaal als 'medeleden der souvereiniteit',[100] meent Van Hogendorp dat velen van de notabelen, die straks aan het grondwetsontwerp hun goedkeuring moeten verlenen, gehecht zijn aan de benaming van 'Staten' voor het provinciaal bestuur. Het behoud van deze term zou de pijn verzachten, dat de oude inrichting van de Nederlanden en de soevereiniteit van de provincies verleden tijd zijn.[101] Van Maanen zal later bij de afkondiging van de Grondwet evenwel benadrukken dat

> 'zelfs de eervolle naam van *Staten*, welke [de Grondwet] aan die provinciale Regeringen toekent, geene vergelijking meer overlaat, tusschen de aanzienlijke betrekkingen, waartoe zij geroepen zijn; en de souvereiniteit, hoogheid, regten en gezag der Staten provinciaal, welke ten tijde der Republiek bestaan hebben.'[102]

In afwijking van de Schets van Van Hogendorp, waarin kort gezegd werd bepaald dat de Provinciale Staten 'blijven op den ouden voet' en verder 'de volkomen vrijheid' zouden behouden om wijzigingen aan te brengen in hun samenstelling en werkzaamheden, besluit de grondwetscommissie dat de samenstelling van de Provinciale Staten geregeld wordt door 'den Souvereinen Vorst'. Provinciale Staten dienen wel zelf reglementen op te stellen waarin hun werkzaamheden worden geregeld, die de Koning dient goed te keuren.[103]

95 Colenbrander 1908, p. 162, 168.
96 Colenbrander 1908, p. 160, 167.
97 Colenbrander 1908, p. 233.
98 Colenbrander 1908, p. 233.
99 Colenbrander 1908, p. 170.
100 Colenbrander 1908, p. 90.
101 Colenbrander 1908, p. 160-1.
102 Allart 1814, p. 64.
103 Colenbrander 1908, p. 458, art. 74-75.

Het voorstel van Röell om in het grondwetsontwerp 'eenige grondtrekken voor het reglement van zamenstelling der Provintiaale Staten' op te nemen, wordt met zeven tegen zes stemmen afgewezen.[104] Waar Röell meent dat een nieuwe grondwet zou moeten bepalen 'dat de Staten uit drie standen' moeten bestaan, te weten 'den adellijken stand, den stedelijken stand, en den landelijken stand,' acht Van Hogendorp het 'te democratisch' om ook het platteland aan te merken als stand. Ook Van Lynden meent dat de Provinciale Staten enkel uit de adel en de steden dienen te worden samengesteld.[105] Andere leden staan niet afwijzend tegenover het idee het platteland ook een plaats te geven in de Provinciale Staten, maar vinden dat de toekomstige grondwet niets moet bepalen omtrent de samenstelling van de Provinciale Staten. Dat is aan de Soeverein Vorst om te bepalen. Besloten wordt wel om het idee van Röell over de standenvertegenwoordiging mee te geven aan de Soeverein Vorst.[106]

Daarnaast wordt in het grondwetsontwerp vastgelegd dat de Provinciale Staten de afgevaardigden tot de Staten-Generaal verkiezen.[107] Röell vraagt zich daarbij of het toegestaan zou moeten zijn dat de leden der Staten-Generaal tegelijkertijd ook leden van de Provinciale Staten kunnen zijn. Zelf beschouwt hij dit 'geheel strijdig met het aangenomen beginzel, dat de leden der Staten Generaal stemmen voor zig zelve en zonder last van hunne committenten.' Van Aylva meent eveneens dat de Staten-Generaal 'booven alle verdenking van provintiaale inzigten verheven te zijn'. Daarom besluit de commissie uiteindelijk dat 'de leden der Staten Provinciaal, in de Staten Generaal geroepen wordende, ophouden leden der Staten Provinciaal te zijn.'[108]

1.3 De Grondwet van 1814

1.3.1 Goedkeuring van het grondwetsontwerp

De commissie rondt haar werkzaamheden af in maart 1814. Het grondwetsontwerp dat zij heeft vastgesteld moet vervolgens worden goedgekeurd door een 'Groote Vergadering, representeerende de Verenigde Nederlanden'.[109] Deze manier verkiest Willem I boven een volksstemming, omdat hij is 'overtuigd, door hetgeen wij geduurende twintig jaren gezien hebben, dat eene hoofdelijke stemming van het geheele volk byna, uit den aard der zake, niet anders dan eene blote vertoning is.'[110] Hij doelt daarmee op het mislukte democratische experiment van de Bataven eind achttiende eeuw. In plaats van een volksstemming dienen

104 Colenbrander 1908, p. 412-413, 419.
105 Colenbrander 1908, p. 409-410.
106 Colenbrander 1908, p. 412-413, 419.
107 Colenbrander 1908, p. 222.
108 Colenbrander 1908, p. 420, 423-426.
109 Zie ook Van Leeuwen 2013, p. 27.
110 Colenbrander 1908, p. 496-7; Allart 1814, p. 18.

'mannen, uit alle oorden van het vaderland uit de achtenswaardigste burgers gekozen, niet bij overijling, maar na een bedaard overleg ten hunnent, zonder werking van invloed of overreding' zich te buigen over de vraag of het grondwetsontwerp voorziet in een 'genoegzame waarborg voor hun geluk en voor hunne veiligheid niet alleen, maar ook voor die van hunne kinderen.'[111]

Alleen de voornaamste burgers van het land worden met andere woorden geschikt geacht om zich over de nieuwe Grondwet uit te spreken. Volgens Willem I moeten deze zogenaamde notabelen 'ten minste, dertig jaren oud zijn, en voorts gekozen worden uit de aanzienlijkste ingezetenen van alle standen, zonder eenig onderscheid te maken wegens godsdienstige geloofsbelijdenis, of vorige staatkundige gevoelens.' In zijn ogen vallen daaronder in de eerste plaats de 'voormalige Regeeringsleden (…) en in de tweede plaats zij, die, uitmuntende in talenten en geleerdheid, tevens ten aanzien hunner zedelijkheid in het bezit zijn eener onbevlekte reputatie'.[112] Maar waaraan ontlenen deze notabelen 'hunne qualificatie en wettigheid' om een nieuwe grondwet aan te nemen?[113] Hoe kan men ervoor zorgen dat een nieuwe grondwet voor 'wettig' wordt gehouden? Van Aylva stelt tijdens de commissievergaderingen voor om de lijsten met namen van notabelen, die zouden worden uitgenodigd om voor of tegen het grondwetsontwerp te stemmen, te onderwerpen aan 'eene goedkeuring der geheele natie'.[114] Hoewel Lamspsins daarin 'te veel zweem van democratische denkbeelden' ziet, zijn de meeste commissieleden het met Van Aylva eens.[115] Röell beaamt dat er in het inroepen van de natie weliswaar iets democratisch is gelegen, maar kan zich tegelijkertijd niet voorstellen 'hoe de aanneming eener Grondwet zonder eenigen schijn van democratie zoude kunnen geschieden, moetende de oproeping der 600 notabelen zelve als iets democratisch worden aangemerkt, daar tog het oogmerk is, dat zij in dezen zullen gehouden worden, de natie te representeeren.'[116] Uiteindelijk wordt besloten om de lijsten met namen van notabelen acht dagen 'ter visie' te leggen,[117] opdat alle ingezetenen kennis kunnen nemen van de notabelen die over de Grondwet zouden stemmen en zich voor of tegen deze notabelen kunnen uitspreken.[118]

Op 29 maart verzamelen 474 van de 600 uitgenodigde notabelen zich in de Nieuwe Kerk te Amsterdam om over het grondwetsontwerp te stemmen. Deze 'Groote Vergadering, representeerende de Verenigde Nederlanden' stemt uiteindelijk met 448 tegen 26 stemmen

111 Colenbrander 1908, p. 496-7; Allart 1814, p. 18.
112 Colenbrander 1908, p. 278-9.
113 Colenbrander 1908, p. 368, 373.
114 Colenbrander 1908, p. 368, 373.
115 Colenbrander 1908, p. 368.
116 Colenbrander 1908, p. 368-9.
117 Colenbrander 1908, p. 361-3, 490.
118 Uitgezonderd de lijf- en huisbedienden, 'bankbreukigen', onder curatele-gestelden, personen die de afgelopen zes maanden 'uit armenkassen of andere gestigten bedeeld' waren geweest, en de ingezetenen die bij rechterlijk decreet in staat van beschuldiging waren gesteld, zie Colenbrander 1908, p. 475, 564-5 (art. 4).

voor het grondwetsontwerp.[119] Daarmee is de Grondwet van 1814 een feit.[120] De eerste bepaling draagt 'de Souvereiniteit der Vereenigde Nederlanden' op aan Willem Frederik en zijn nakomelingen.[121] Bij aanvaarding der regering dient de Soeverein Vorst de volgende eed af te leggen: 'Ik zweer, dat Ik eerst en bovenal de Grondwet van de Vereenigde Nederlanden zal onderhouden en handhaven, en dat Ik wijders de onafhankelijkheid van den Staat, de vrijheid en welvaart van deszelfs ingezetenen, met alle mijne krachten bevorderen zal.'[122] De Grondwet bekleedt de Soeverein Vorst met de exclusieve uitvoerende macht.[123] Daarnaast deelt hij de wetgevende macht met de Staten-Generaal.[124]

Ten aanzien van die Staten-Generaal bepaalt artikel 52 Grondwet (1814) dat zij 'het geheele Nederlandsche volk' vertegenwoordigen. Daarmee stelt de vertegenwoordigingsbepaling 'in het helderst daglicht dat het Nederlandsche volk één volk is'.[125] In de daaropvolgende grondwetsbepaling wordt het Nederlandse volk gedefinieerd als 'de Ingezetenen der volgende negen Provincien of Landschappen, welke te zamen het tegenwoordige grondgebied der Vereenigde Nederlanden in Europa uitmaken'.[126] De Staten-Generaal vertegenwoordigen dus de inwoners van het grondgebied van de Vereenigde Nederlanden. Dat staat los van de vraag wie de leden van deze Staten-Generaal verkiest. De 55 leden der Staten-Generaal worden namelijk niet verkozen door het Nederlandse volk, maar 'benoemd door de Staten der bovengenoemde Provincien of Landschappen'.[127] Zij worden verkozen voor de duur van drie jaar en elk jaar wordt een derde van hen verkozen.[128] Enkel Nederlanders van dertig jaar of ouder, 'zijnde Ingezetenen van de Provincie of Landschap waaruit zij worden genoemd', zijn verkiesbaar voor de Staten-Generaal.[129] Wanneer leden van de Provinciale Staten benoemd worden tot lid van de Staten-Generaal, houden zij 'op leden der Staten Provinciaal te zijn'.[130] Bij aanvaarding van hun functie leggen leden der Staten-Generaal de volgende eed af:

> 'Ik zweer, (belove) dat ik eerst en boven al de grondwet der Vereenigde Nederlanden zal onderhouden en handhaven; dat ik wijders de onafhankelijkheid van den Staat, de vrijheid en de welvaart van deszelfs Ingezetenen, met

119 Allart 1814, p. 23-46.
120 Colenbrander 1908, p. 502.
121 Artikel 1 Grondwet (1814).
122 Artikel 28 Grondwet (1814).
123 Artikel 36 e.v. Grondwet (1814).
124 Artikelen 46 en 68 Grondwet (1814).
125 Allart 1814, p. 64.
126 Artikel 53 Grondwet (1814).
127 Artikel 56 Grondwet (1814).
128 Artikel 57 Grondwet (1814).
129 Artikel 59 Grondwet (1814).
130 Artikel 60 Grondwet (1814).

> alle mijne krachten, bevorderen zal, zonder aanzien van provinciale of van eenige andere dan algemeene belangen.'

De eed benadrukt dat de Staten-Generaal, evenals de Soeverein Vorst, met wie zij het algemene bestuur vormen, gebonden zijn aan de Grondwet en de algemene belangen dienen te behartigen, hetgeen neerkomt op het bevorderen van de onafhankelijkheid van de Staat en van de vrijheid en welvaart van het Nederlandse volk. Anders dan de oude Staten-Generaal dienen zij provinciale en andere dan algemene belangen af te zweren. Hun onafhankelijkheid ten opzichte van de provincies wordt onderstreept door de bepaling dat de leden der Staten-Generaal 'stemmen zonder last van of ruggespraak met de [Provinciale Staten], door welke zij benoemd zijn.'[131] Zij beslissen dus zelfstandig over wetsvoorstellen, ingediend door de Soeverein Vorst,[132] en over de jaarlijkse begroting voor buitengewone uitgaven en de begroting voor zekere en bepaalde uitgaven voor onbepaalde tijd.[133]

De Provinciale Staten verkiezen dus de leden der Staten-Generaal, en zijn daarnaast belast 'met de uitvoering der wetten en bevelen omtrent de bevordering van godsdienst, openbaar onderwijs' enzovoorts.[134] Hun samenstelling wordt volgens de Grondwet 'geregeld door den Souvereinen Vorst'.[135] De Provinciale Staten bepalen hun werkzaamheden evenwel zelf in reglementen die de Soeverein Vorst – 'in geval van goedkeuring' – bekrachtigt.[136] Hoewel de Grondwet niet expliciet voorschrijft dat de Provinciale Staten bestaan uit vertegenwoordigers van de adel, de steden, en het platteland, maar de samenstelling overlaat aan de Vorst, wordt het herstel van de standenvertegenwoordiging in de provincies wel beoogd.[137] Dat blijkt ook uit het feit dat de Grondwet bepalingen wijdt aan de inrichting van deze drie standen. Zo bepaalt ze dat de adel in de provincies zichzelf regelt op een manier die de Soevereine Vorst goedkeurt en bekrachtigt.[138] Ook de samenstelling en werkwijze van de stadsbesturen zal worden vastgelegd in reglementen, en bekrachtigd door de Soeverein Vorst.[139] In alle steden zal daarnaast een kiezerscollege worden ingevoerd, die de leden van het stadsbestuur benoemt.[140] De leden van deze kiezerscolleges worden op hun beurt verkozen door de 'gezeten burgeren' op grond van censuskiesrecht.[141] Ten slotte bepaalt de Grondwet dat ook 'de besturen van Heerlijkheden, Districten en Dorpen'

131 Artikel 62 Grondwet (1814).
132 Artikelen 46 en 68 Grondwet (1814).
133 Artikelen 70-71 Grondwet (1814).
134 Artikelen 85-86 Grondwet (1814).
135 Artikel 74 Grondwet (1814).
136 Artikel 75 Grondwet (1814).
137 Dit wordt beoogd door Van Hogendorp, zie Colenbrander 1908, p. 58, en wordt beaamd tijdens de commissievergaderingen, zie Colenbrander 1908, p. 409-419.
138 Artikel 77 Grondwet (1814).
139 Artikel 78 Grondwet (1814).
140 Artikel 79 Grondwet (1814).
141 Artikel 80 Grondwet (1814).

op het platteland worden geregeld in reglementen die de Soeverein Vorst dient te bekrachtigen.[142]

1.3.2 De inhuldiging van Willem I

Nadat de Grondwet in 'de vergadering van aanzienlijken (…) aangenomen en bekrachtigd is', dient Willem I zich te 'begeven in het midden der meergemelde vergadering, ten einde in hare handen den Ons voorgeschrevenen eed af te leggen, en van haar, als de geheele natie vertegenwoordigende, de hulde Onzer onderdanen te ontvangen.'[143] Op 30 maart 1814 legt Willem I de eed af op de Grondwet, om vervolgens officieel ingehuldigd te worden als Soeverein Vorst.[144] Aldus wordt Willem I pas met soevereiniteit bekleed *nadat* hij zichzelf en de uitoefening van zijn bevoegdheden onderworpen heeft aan het gezag van de Grondwet. Op deze manier wordt een 'gematigde', constitutionele monarchie tot stand gebracht,[145] waarin de soevereiniteit van de Vorst niet aan de Grondwet voorafgaat, maar de Vorst zijn soevereiniteit ontleent aan de Grondwet.[146]

2 De Staten-Generaal in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden

2.1 'Cette réunion devra être intime et complète'

2.1.1 Een bufferstaat tegen Frankrijk

Al voordat de Grondwet van 1814 wordt aangenomen, liggen er plannen om de provincies Gelderland, Holland, Zeeland, Utrecht, Friesland, Overijssel, Groningen en Brabant te verenigen met de zuidelijke Nederlanden, opdat zij één rijk vormen. Groot-Brittannië heeft deze vereniging van de noordelijke en de zuidelijke Nederlanden al voor de Slag van Leipzig in 1813 op het oog.[147] Als Willem Frederik van Oranje-Nassau dat jaar een bezoek brengt aan Lord Castlereagh, de Britse minister van Buitenlandse Zaken die veel invloed heeft op de staatkundige herordening van Europa na de val van Napoleon, vraagt hij hem naar de meest geschikte regeringsvorm voor de noordelijke Nederlanden, de uitbreiding van hun grondgebied, en de teruggave van de oud-Nederlandse koloniën. Daarop antwoordt Lord Castlereagh hem dat men in Europa een krachtiger regeringsvorm in de Nederlanden wenst te zien dan de regeringsvorm die vóór 1795 had gegolden. Een monarchistische

142 Artikel 81 Grondwet (1814).
143 Colenbrander 1908, p. 502.
144 Allart 1814, p. 105-108.
145 Colenbrander 1908, p. 40, 123, 129, 553.
146 De Soeverein Vorst is dus geen 'pouvoir constituant' maar een 'pouvoir constitué'. Zie Sieyès (1789) 2003. Zie ook Grimm 2015, p. 40-42, 47.
147 Colenbrander 1909, p. xlviii.

vorm geniet de voorkeur. De Europese grootmachten koesteren allemaal het monarchale principe. Om die reden wordt Willem Frederik, prins van Oranje-Nassau, in 1813 niet benoemd tot stadhouder (het ambt dat zijn vader had bekleed), maar tot Soeverein Vorst.[148] Daarnaast antwoordt Lord Castlereagh dat uitbreiding van het grondgebied gesteund wordt en dat Groot-Brittannië enkele maar niet alle koloniën kan teruggeven. Uitbreiding van het Nederlandse grondgebied zou daarom tevens dienen ter compensatie van het verlies van de koloniën aan Groot-Brittannië.[149]

Met de Slag van Leipzig lijkt de Zesde Coalitieoorlog beslist. Napoleon lijdt een zware nederlaag, en de Prins van Oranje wordt met zegen van Groot-Brittannië uitgeroepen tot Soeverein Vorst over de Nederlanden.[150] Tegen alle verwachtingen in weet Napoleon echter nog een reeks overwinningen op de Europese grootmachten te behalen tijdens zijn Zesdaagse Veldtocht in februari 1814. Daarop sluiten de grootmachten op initiatief van Lord Castlereagh in maart 1814 het Verdrag van Chaumont met als doel een gemeenschappelijke alliantie te smeden tegen Napoleon. In Chaumont wordt onder meer afgesproken dat de Vereenigde Nederlanden een onafhankelijke staat zijn, en dat hun grondgebied in de toekomst zal worden uitgebreid, opdat deze staat een krachtige buffer vormt tegen Frankrijk.[151]

Napoleon weigert de wapenstilstand te ondertekenen die hem met het Verdrag van Chaumont wordt aangeboden op voorwaarde dat hij aftreedt. De Europese grootmachten moeten zijn aftreden dus afdwingen. Eind maart dringen de grootmachten Parijs binnen en verslaan zij Napoleon. Eind mei 1814 tekenen zij het Vredesverdrag van Parijs, waarin wordt vastgelegd dat Pruisen, Oostenrijk, Rusland en Groot-Brittannië op korte termijn bijeen zullen komen in Wenen om over te gaan tot een staatkundige herordening van Europa. Deze periode van staatkundige herordening staat bekend als de Restauratie, omdat de Europese mogendheden de oude, door Frankrijk verjaagde, staatshoofden in Europa beogen te herstellen. De 'terugkeer' van de Prins van Oranje, zoon van de in 1795 uit Nederland verjaagde stadhouder, is daarvan een voorbeeld.[152] De staatkundige herordening wordt bovendien getypeerd door een zogenaamde omringingspolitiek, die inhoudt dat er rond de grenzen van Frankrijk – zoals die golden voor 1792 – sterke, autonome bufferstaten moeten komen. In Parijs wordt daarom officieel besloten dat het grondgebied van de Vereenigde Nederlanden

148 Zie ook de aantekeningen van Repelaer, in Colenbrander 1908, p. 17-20, waaruit blijkt dat hij onder druk van Engeland de Prins van Oranje aanspoorde om de soevereiniteit te aanvaarden.

149 Colenbrander 1909, p. lix-lxi, 2.

150 Lamberts 2013, p. 113-117.

151 Het Verdrag van Chaumont werd ondertekend door Lord Castlereagh, de Russische tsaar Alexander I, de Oostenrijkse keizer Frans I, koning Frederik Willem III van Pruisen en de Oostenrijkse minister van Buitenlandse Zaken Klemens von Metternich.

152 Lok 2009, p. 9.

> 'zou worden vergroot met België tot de Maas; dat zijn grens op den rechter Maasoever zou worden geregeld "naar vereisch eener goede verdediging van Holland en van zijn naburen" [en] dat de landen op den linker Rijnoever, die sedert 1792 bij Frankrijk waren ingelijfd, zouden toevallen aan Holland, aan Pruisen en aan andere Duitsche staten.'[153]

2.1.2 Van Soeverein Vorst naar Koning Willem I

Willem I zit ondertussen niet stil. Tien dagen voor de Europese grootmachten in 1814 in Parijs besluiten tot de uitbreiding van het grondgebied van de Vereenigde Nederlanden, legt Willem I hun een aantal verdragsbepalingen voor, die hij zelf heeft ontworpen met het oog op de vereniging van de zuidelijke en de noordelijke Nederlanden.[154] Zij gaan op 21 juni 1814 te Londen over tot goedkeuring van deze bepalingen.[155] De eerste bepaling van deze 'Acht artikelen van Londen' houdt in dat de vereniging van de zuidelijke en noordelijke Nederlanden innig en compleet moet zijn, in de zin dat de twee gebieden één en dezelfde staat vormen, die wordt beheerst door de reeds in de noordelijke Nederlanden vastgestelde Grondwet en die in onderling overleg zal worden gewijzigd.[156] Willem I neemt vervolgens de 'acht artikelen van Londen' in juli 1814 officieel aan,[157] en aanvaardt op 1 augustus het bestuur over de zuidelijke Nederlanden in afwachting van de beslissingen op het Congres van Wenen.[158]

In november 1814 starten de Europese grootmachten in Wenen met hun onderhandelingen over de staatkundige herordening van Europa. Zij worden echter opgeschrikt door de onverhoedse terugkeer van Napoleon. Napoleon was verbannen naar Elba, maar heeft het eiland weten te ontvluchten. Op 1 maart 1815 arriveert hij in Cannes. In de 'Honderd Dagen' daarna weet Napoleon een nieuw leger te vormen waarmee hij opnieuw de strijd aangaat met de Europese grootmachten. Om een sterke bufferstaat te vormen tegen Napoleon besluit Willem I niet te wachten op de uitkomst van het Congres van Wenen, maar over te gaan tot 'het proclameeren van den nieuwen staat'.[159] Op 16 maart 1815 roept hij zichzelf uit als Koning der Nederlanden.[160]

---

153 Colenbrander 1909, p. lxx.
154 Colenbrander 1909, p. lxx, n. 1, p. 14-6, 18-9.
155 Colenbrander 1909, p. 32-3.
156 'Cette réunion devra être intime et complète de façon que les deux pays ne forment qu'un seul et même état, régi par la constitution déjà établie en Hollande et qui sera modifiée d'un commun accord, d'après les nouvelles circonstances', Colenbrander 1909, p. 27.
157 Colenbrander 1909, p. 46-7.
158 *Stcrt.* 1814, 179.
159 Colenbrander 1909, p. 64-5.
160 *Stb.* 1815, 27.

2.1.3 Noodzaak tot herziening van de Grondwet van 1814

Nu Willem I de Koninklijke waardigheid heeft aanvaard en de zuidelijke Nederlanden deel uitmaken van zijn Koninkrijk, achten hij en de Staten-Generaal het noodzakelijk om de Grondwet van 1814 'eenige veranderingen te doen ondergaan'.[161] Zo moeten 'de woorden Souverein Vorst en Erfprins' in de Grondwet van 1814 'vervangen worden door die van Koning en van Prins van Oranje; en in de optelling der Provinciën en Landschappen zoodanige bijvoeging geschieden, als noodig is om het Nederlandsche volk volledig te omschrijven'.[162] Vervolgens stelt Willem I een commissie in die met de voorbereiding van de grondwetsherziening belast wordt. Deze commissie 'zal een gaaf ontwerp formeren der Grondwet, zooals die, ten gevolge van hare voorschrevene beraadslagingen en naar haar oordeel, zoude behooren te worden vastgesteld en ingevoerd.'[163]

2.2 De grondwetsherziening van 1815

2.2.1 Tweekamerstelsel

De commissie die de grondwetsherziening voorbereidt staat opnieuw onder leiding van Van Hogendorp. In de commissie zitten twaalf noordelijke en twaalf zuidelijke leden.[164] De zuidelijke leden zijn bezorgd om de positie van de adel binnen het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Hoewel zij zijn te spreken over de beschermde positie die de adel in de Grondwet van 1814 heeft gekregen, menen zij dat aanvullende waarborgen nodig zijn om de zuidelijke adel te herstellen. De zuidelijke adel is dubbel zo groot als die in het noorden, maar heeft flink geleden onder het Franse regime.[165] De bepaling dat de Koning aanzienlijke burgers in de adelstand kan verheffen,[166] en de centrale rol die de adel op provinciaal niveau speelt,[167] stellen zij op prijs. De adel zou echter ook binnen de Staten-Generaal een prominentere plaats moeten innemen. Om die reden opperen de zuidelijke leden de invoering van een bicameraal parlement, waarbij de adel in een van de twee kamers wordt vertegenwoordigd.[168] Een tweekamerstelsel zou daarnaast de positie van de Koning versterken.[169] Waar een unicameraal parlement namelijk dient als tegenwicht van de monarch, schuilt daarin wel het gevaar dat de waan van de dag in de volksvertegenwoordiging zou overheersen. Een tweekamerstelsel zou de Koning daarentegen juist tegen een buitensporige invloed

161 Colenbrander 1909, p. 68.
162 Colenbrander 1909, p. 68.
163 Colenbrander 1909, p. 69-70.
164 Colenbrander 1909, p. 70, art. 6.
165 Witte 2016, p. 24.
166 Artikel 42 Grondwet (1814).
167 Aerts 2016, p. 49.
168 Van den Berg 2016, p 130-1.
169 Colenbrander 1909, p. 211.

van deze afgevaardigden beschermen: 'twee kamers zyn een groote waarborg voor de koninklyke macht; in ééne vergadering hebben dikwijls enkele weinigen grooten invloed; dit wordt verholpen door eene tweede Kamer.'[170]

Zo stelt het commissielid Holvoet voor om de Staten-Generaal te vervangen door een zogenoemd 'Wetgevend Ligchaam', bestaande uit een kamer van 'Erfelijke Pairs' en een kamer van Gemeenten. De kamer van 'Erfelijke Pairs' zou bestaan uit de hoogste edelen van het land, en zou bekleed worden met rechterlijke macht.[171] Van Hogendorp reageert kritisch op dit idee. Ten eerste meent hij dat de benaming van Staten-Generaal behouden moet worden: ook ter aanduiding van een bicameraal lichaam. Daarnaast beschouwt hij het plan van Holvoet als een vrucht van de Engelse constitutie, waar de Koning zeer weinig en het parlement zeer veel macht heeft, wat volgens hem niet zou stroken met de geest van de Nederlandse Grondwet.[172] Bovendien vindt hij Holvoets voorstel tegenstrijdig: aan de ene kant zou een extra kamer het gezag van de Koning veiligstellen, maar aan de andere kant zou die kamer aanvullende bevoegdheden krijgen hetgeen de macht van de Koning juist zou verminderen.[173]

Het zuidelijke lid Raepsaet heeft een ander idee. Hij oppert de Staten-Generaal te verdelen in twee kamers, waarbij de adel plaats zou nemen in een aparte kamer.[174] De subcommissie die deze voorstellen voor een tweekamerstelsel moet onderzoeken meent dat het voorstel van Raepsaet weliswaar strookt met de verdeling van de natie in standen, maar het zou in de natie ook een tweedeling (edelen en niet-edelen) aanbrengen. Zo'n splitsing zou 'met den geest en de geaardheid der Natie (…) bijna zoo strijdig [zijn] als de Kamer der Pairs'. Bovendien zou ook dit voorstel het Koninklijk gezag eerder verzwakken dan versterken, omdat de Koning geen invloed zou hebben op de samenstelling van beide Kamers.[175]

De subcommissie komt met een alternatief. Zij stelt voor om de ene kamer zodanig in te richten dat de andere kamer de vorm van de Staten-Generaal, zoals bepaald bij de Grondwet van 1814, kan behouden, opdat de trapsgewijze standenvertegenwoordiging onaangetast blijft. Meer concreet wordt voorgesteld dat de Provinciale Staten de leden van de ene kamer aan blijven wijzen, terwijl de andere kamer wordt samengesteld uit zo'n veertig tot zestig mannen die door hun diensten, geboorte of vermogen tot de meest aanzienlijke mannen van het land behoren. Aldus zouden diegenen 'die de bron van den nationalen voorspoed en luister uitmaken (…) tot het schoone regt [worden] geroepen om den Monarch, tot instandhouding en uitbreiding van dezelve, de behulpzame hand te

170 Colenbrander 1909, p. 124-5.
171 Colenbrander 1909, p. 120, 124, 133-4.
172 Colenbrander 1909, p. 120-121, p. 124, 127, 134.
173 Colenbrander 1909, p. 135.
174 Colenbrander 1909, p. 134.
175 Colenbrander 1909, p. 196.

bieden'. Van hen zou geen gevaarlijke invloed uitgaan voor de Kroon, omdat de Koning de bevoegdheid zou krijgen om de leden van deze kamer voor het leven te benoemen. Bovendien zou deze nieuwe kamer 'alle overijling bij het nemen van besluiten' voorkomen, in staat zijn om tegenstand te bieden 'aan de hartstogten in eene eenige Kamer ontstaan' en 'uit haren aard behoudende' zijn, omdat zij zal worden samengesteld uit 'mannen, wier belang vordert dat het regt van eigendom (…) voor allerlei schending bewaard blijve'.[176]

De grondwetscommissie neemt in haar grondwetsontwerp het voorstel van de subcommissie over om 'de vertegenwoordiging des volks in twee Kamers te deelen', waarbij de leden van de ene kamer benoemd zullen blijven door de Provinciale Staten, en de leden van de andere kamer benoemd worden door de Koning uit de meest aanzienlijke mannen van het land.[177] Zij duidt de kamer die verkozen blijft door de Provinciale Staten aan als Tweede Kamer en de kamer waarvan de Koning de leden benoemt de Eerste Kamer.[178] Uit die termen moet geen hiërarchie worden afgeleid: de twee kamers verschillen weliswaar qua bevoegdheden en samenstelling van elkaar, maar niet in aanzien.[179]

2.2.2 Verdeling Tweede Kamerzetels

De Tweede Kamer blijft dus benoemd door de Staten van de provincies, maar door de vereniging met België telt Nederland in 1815 ineens zeventien provincies. Dat doet de vraag rijzen hoe de zetels in de Tweede Kamer over de oude (noordelijke) en nieuwe (zuidelijke) provincies verdeeld moeten worden.[180] De Grondwet van 1814 baseert de evenredige verdeling van zetels in de Staten-Generaal op de omvang van de bevolking. Als het aantal leden dat de Provinciale Staten mag afvaardigen naar de Tweede Kamer in 1815 opnieuw gebaseerd zou worden op de bevolking, dan zou dat in het voordeel van de zuidelijke provincies uitpakken, nu zij meer inwoners tellen dan de noordelijke provincies.[181] Het wekt daarom geen verbazing dat een aantal zuidelijke leden ook nu de verdeling van de zetels over de provincies wil baseren op het aantal inwoners. Voor Holvoet is vooral belangrijk dat een hoger aantal zuidelijke vertegenwoordigers in de Tweede Kamer zou fungeren als tegenwicht van de Koning, die als Hollander geneigd zou zijn om de noordelijke provincies te bevoordelen.[182] Aangezien Brabant anderhalf keer zoveel inwoners als Holland heeft, stelt Gendebien voor dat er 82 vertegenwoordigers namens de zuidelijke en 55 vertegenwoordigers namens de noordelijke provincies in de Staten-Generaal zouden zetelen.[183]

176 Colenbrander 1909, p. 198-199.
177 Colenbrander 1909, p. 208-210.
178 Colenbrander 1909, p. 210, 508.
179 Colenbrander 1909, p. 525.
180 Colenbrander 1909, p. 223.
181 Colenbrander 1909, p. 226, p. 236.
182 Colenbrander 1909, p. 237-8, p. 243.
183 Colenbrander 1909, p. 226-7.

Niet geheel verrassend wijzen veel noordelijke leden het aantal inwoners van een provincie af als grondslag voor de evenredige verdeling van zetels in de Tweede Kamer. Van Lynden acht de omvang van de bevolking 'eene inexacte, onzekere, en contradictoire basis'. Volgens hem is de nationale vertegenwoordiging 'niet gegrond op populatie, maar op de standen in de maatschappij'. Hij meent dan ook dat de industrie, de handel en het fabriekwezen de ware grondslagen moeten zijn voor verdeling van het aantal zetels.[184] Ook Van Hogendorp meent dat de verdeling van het aantal zetels niet gebaseerd moet zijn op het aantal inwoners: 'dit is een hersenschim, door democratische wanbegrippen voortgebragt, alsof ieder evenveel tot de lasten der maatschappij toedragen zoude, evenveel het algemeen welzijn bevorderen.'[185]

Volgens Van Hogendorp zou het niveau van welvaart en kennis het aantal vertegenwoordigers per provincie moeten bepalen. De provincies met de meest 'nuttige' inwoners, in de zin dat zij de meeste welvaart voor het Koninkrijk opleveren, moeten volgens hem ook de meeste vertegenwoordigers afvaardigen: 'De populatie is het revolutionnair, democratisch principe; het houdt aan niets, is contradictoir met zich zelve, en strijdt tegen alle ondervinding en denkbeelden van representatie; rijkdom, voorspoed, verlichting, zijn de grondslagen.'[186] Daarom meent Van Hogendorp dat de noordelijke provincies vanwege hun 'uitgebreide handel en aanzienlijke bezittingen in andere werelddeelen' een groter aantal zetels in de Tweede Kamer moet krijgen dan de zuidelijke provincies.[187]

Zelfs als het aantal inwoners per provincie het aantal Tweede Kamerleden per provincie zou moeten bepalen, zouden de noordelijke provincies echter een groter aandeel in de vertegenwoordiging moeten krijgen. Volgens Van Hogendorp en Van Lynden telt voor de noordelijke provincies namelijk ook het grondgebied van de overzeese koloniën en de miljoenen inwoners van die koloniën mee voor de verdeling van de zetels.[188] Indien de populatie als grondslag voor de verdeling van Tweede Kamerzetels wordt aangenomen, 'dan moet men niet alleen reflecteren op hen, die kunnen kiezen, maar ook op hen, wier belangen behartigd worden, namelijk onze ingezetenen in de kolonien, welke wy op vier millioen kunnen begrooten'.[189]

In de commissie wordt deze redenering in twijfel getrokken. Waarom zouden de inwoners van de koloniën meetellen voor de evenredige verdeling van zetels in de Tweede Kamer? Zij nemen aan de vertegenwoordiging immers zelf geen deel in de zin dat zij geen volksvertegenwoordigers afvaardigen. Bovendien hebben zij weinig met de Staten-Generaal

184 Colenbrander 1909, p. 226.
185 Colenbrander 1909, p. 223-4.
186 Colenbrander 1909, p. 227.
187 Colenbrander 1909, p. 224.
188 Colenbrander 1909, p. 224.
189 Colenbrander 1909, p. 226.

van doen, omdat de Koning de exclusieve macht heeft over de koloniën.[190] Dat de Koning exclusief bevoegd is over het bestuur van de koloniën, neemt echter volgens Elout niet weg dat de Staten-Generaal wetten vaststellen ten aanzien van de handel en de scheepsvaart. Daarmee hebben de inwoners van de koloniën 'wel degelijk belang bij de nationale representatie'.[191] Van Hogendorp en Van Lynden stellen daarnaast dat het voor de inwoners van de koloniën niet noodzakelijk is om deel te nemen aan de vertegenwoordiging om vertegenwoordigd te worden. Beiden vergelijken de inwoners van de koloniën in dit opzicht met het 'gemene' deel van de Nederlandse bevolking. De meeste inwoners van Nederland nemen evenmin deel aan de vertegenwoordiging. Zij mogen zich niet verkiesbaar stellen noch hun vertegenwoordigers aanwijzen, maar zij worden wel door de Staten-Generaal vertegenwoordigd. Dat zij geen vertegenwoordigers mogen aanwijzen, ontneemt hen immers niet het recht om vertegenwoordigd te worden.[192] Zo bezien kunnen ook de inwoners van de koloniën worden aangemerkt als vertegenwoordigden:

> 'het lage gemeen heeft geen deel in onze representatie; wel de edelen, de steden, de landbezitters. Maar de populatie aangenomen wordende, dan moet men niet alleen reflecteren op hen, die kunnen kiezen, maar ook op hen, wier belangen behartigd worden, namelijk onze ingezetenen in de koloniën.'[193]

De zuidelijke leden zijn niet overtuigd: de bevolking van de koloniën is nooit eerder in aanmerking genomen voor de berekening van het aantal vertegenwoordigers per provincie.[194] Bovendien zijn de koloniën door de samenvoeging van de noordelijke en zuidelijke Nederlanden in 1815 ook bezit geworden van de zuidelijke provincies.[195] Zij wijzen daarmee het idee af dat voor de verdeling van het aantal zetels over de provincies ook de koloniale bevolking moet worden meegerekend: alleen de continentale bevolking moet bij deze verdeling in acht worden genomen.[196] In de commissie wordt uiteindelijk geconcludeerd dat

> 'de noordelijke en de zuidelijke provincien het nimmer eens zullen worden om eene juiste en billijke vertegenwoordiging daar te stellen tenzij zij tot grondslag

190 Colenbrander 1909, p. 237.
191 Colenbrander 1909, p. 237.
192 Colenbrander 1909, p. 224, 237, 242.
193 Colenbrander 1909, p. 226.
194 Colenbrander 1909, p. 321, 325.
195 Colenbrander 1909, p. 317.
196 Colenbrander 1909, p. 318.

> aannemen het onderling vertrouwen en de broederlijke eendragt, die niets anders dan gelijkheid bedoelt en alle vernederende meerderheid verwerpt.'[197]

Een gelijke verdeling van zetels over de noordelijke en zuidelijke provincies lijkt daarmee de beste manier om de zuidelijke vrees voor onderdrukking door de noordelijke provincies, en *vice versa*, weg te nemen.[198] De Grondwetscommissie besluit dan ook dat de Tweede Kamer 110 zetels zal tellen, waarvan er vijfenvijftig bezet worden door afgevaardigden van de Staten van de zuidelijke provincies, en vijfenvijftig door afgevaardigden van de Staten van de noordelijke provincies.[199]

2.2.3 Begrotingsrecht en openbaarheid van vergadering

De zuidelijke leden koesteren bezwaren tegen de begrotingsprocedure. De Grondwet van 1814 bepaalt dat de Koning een begroting voorlegt aan de Staten-Generaal, die uit twee delen bestaat: een deel voor de gewone uitgaven en een deel voor de buitengewone uitgaven. Als de Staten-Generaal het eerste deel goedkeuren, geldt dat deel in beginsel voor onbepaalde tijd, totdat 'enig deel der uitgaven mogt komen te veranderen of geheel te vervallen'. Het deel voor de buitengewone uitgaven 'wordt slechts ingewilligd voor een jaar.'[200] Raepsaet stelt daar tegenover: 'subsidiën moeten jaarlijks gevoteerd worden, en niet vast zyn; zoo hebben wij het in Brabant altijd gehad; maar toen het eens veranderd werd, en men vaste belastingen had, ging onze vrijheid verloren.'[201] Ook Mérode en Dotrenge zijn 'tegen deze vaste begrooting, en willen dat dezelve jaarlijks zij: de tijden en omstandigheden kunnen van het eene jaar tot het andere veranderen.'[202] Een aantal commissieleden stelt voor dat de Staten-Generaal de begroting voor gewone uitgaven goedkeuren voor de duur van tien jaar. Dit voorstel wordt in de commissie goedgekeurd en overgenomen in het grondwetsontwerp.[203]

De zuidelijke commissieleden stellen ook voor dat de vergaderingen van de Tweede Kamer plaatsvinden in het openbaar. Volgens Dotrenge kan een dergelijke openbaarheid 'het volk aan zijne vertegenwoordigers verbinden, en de laatsten in toom houden'.[204] Holvoet meent daarnaast dat het 'in den tegenwoordigen tijd eene behoefte [is] voor 't volk om over de publieke zaken te spreken; het voelt de lasten, maar weet niet de redenen waarom zij opgelegd worden; (…) dit wordt alles voorgekomen door de publiciteit der debatten,

197 Colenbrander 1909, p. 319.
198 Colenbrander 1909, p. 323.
199 Colenbrander 1909, p. 316.
200 Artikel 71 Grondwet (1814).
201 Colenbrander 1909, p. 175.
202 Colenbrander 1909, p. 176.
203 Colenbrander 1909, p. 222-223.
204 Colenbrander 1909, p. 486.

dan kan men de redenen der wetten hooren'.[205] Noordelijke Kamerleden zijn een stuk minder enthousiast. Zij kunnen zich

> 'niet voorstellen, hoe het bijzijn van eenige menschen in deze residentie, waaronder nog onbevoegde beoordeelaars en lieden uit het onbeschaafd gemeen, beredeneerde overtuiging bij het volk kan te weeg brengen: hoe 's lands Regering meer kracht en gehoorzaamheid kan bekomen door eene openlijke redekaveling.'[206]

Ondanks grote verdeeldheid binnen de commissie stemmen uiteindelijk elf van de twintig leden voor het opnemen van de openbaarheid van vergadering van de Tweede Kamer in de Grondwet.[207]

2.2.4 Het recht van petitie en de vrijheid van drukpers

Dat de zuidelijke commissieleden een meer liberale inborst hebben dan de noordelijke, blijkt ook wanneer zij aandringen op de grondwettelijke verankering van de vrijheid van drukpers en het recht van petitie.[208] Waar sommige noordelijke commissieleden menen dat verankering van de drukpersvrijheid niet nodig is omdat deze *de facto* bestaat,[209] stelt Holvoet: 'ja, wel bij u, maar niet bij ons, alwaar zij nooit bestaan heeft, en censure is geweest.'[210] 'Daar het in België genoegen zal geven,' stemt Van Maanen voor opneming van de vrijheid van drukpers.[211] Van Maanen staat daarentegen minder welwillend tegenover het recht van petitie. Anders dan de meeste noordelijke commissieleden, die menen dat de opneming van dit recht in het Grondwet niet nodig is, ('de zaak spreekt van zelve en behoeft niet uitgedrukt te worden'[212]) en die bovendien vrezen dat dit de Staten-Generaal 'met petitiën [zou] overvallen, waarvan er 99 ongegrond zullen zijn tegen eene gegronde',[213] stelt Van Maanen dat het recht van petitie helemaal niet van zelf spreekt. Van Maanen meent dat niemand het recht heeft om zich bij de Staten-Generaal te melden met een klacht ten aanzien van de regering. In zijn ogen zou dit 'een imperium in imperio vestigen, en aan de Staten Generaal inzage en directie geven in de zaken van het Gouvernement'. Volgens Van Maanen gaat dit in 'tegen alle beginselen eener constitutionele monarchie'. Wat zou zo'n recht van petitie bovendien uithalen, nu de Staten-Generaal 'niet altijd, maar slechts

205 Colenbrander 1909, p. 490.
206 Colenbrander 1909, p. 606.
207 Colenbrander 1909, p. 493.
208 Colenbrander 1909, p. 469, art. 1-2.
209 Colenbrander 1909, p. 474 (Elout).
210 Colenbrander 1909, p. 478.
211 Colenbrander 1909, p. 478.
212 Colenbrander 1909, p. 203.
213 Colenbrander 1909, p. 203.

gedurende eenige weken vergaderd zijn?' En wat zouden de Staten-Generaal moeten 'met zulke requesten'? Zij zouden ministers of andere autoriteiten naar aanleiding van een petitie om reactie kunnen vragen, maar 'deze zouden hun niet antwoorden'.[214] Ministers zijn immers alleen de Koning verantwoording verschuldigd.

De commissie besluit uiteindelijk om het recht van petitie toch op te nemen in haar grondwetsontwerp.[215] Omdat ieder het recht heeft om zich 'bij rekweste te vervoege tot (…) de Staten Generaal die het geheele volk van Nederland vertegenwoordigen', zal in dit recht 'een groot gedeelte der natie een zekere waarborg voor hare vrijheid en regten vinden'. Het petitierecht voor inwoners maakt van de Staten-Generaal evenwel geen 'opzigters der daden van den Koning en het Gouvernement'.[216] Ook de vrijheid van drukpers neemt zij in haar grondwetsontwerp op, omdat dit een van de 'eerste behoeften is van een liberaal gouvernement, hetwelk niet schuwt alle deszelfs handelingen aan het publiek oordeel te onderwerpen, maar integendeel wenscht te worden ingeligt omtrent bestaande abuizen en misbruiken, die anders welligt zouden kunnen worden verborgen of verbloemd.'[217]

2.2.5 'Goedkeuring' van het grondwetsontwerp

In juli rondt de commissie haar werkzaamheden af en biedt zij aan de Koning haar grondwetsontwerp aan.[218] In de tussentijd is het Traktaat van Pruisen met de Weener slotakte bevestigd.[219] In augustus 1815 komt de vergadering van de Staten-Generaal 'in dubbelen getale' bijeen om te stemmen over het grondwetsontwerp van de commissie, waarmee alle 101 aanwezige leden instemmen.[220] Diezelfde dag vindt ook een vergadering van zuidelijke notabelen plaats, waarbij slechts 527 van de 1323 notabelen het ontwerp goedkeuren.[221] Zuidelijke leden van de commissie vreesden daar al voor. Zij achtten een goedkeuring door notabelen onnodig. De vereniging van België en Nederland en de daarmee gepaard gaande grondwetsherziening werd immers van boven opgelegd: de acht artikelen van Londen dwongen ertoe.[222] Willem I past na de uitslag van de notabelenvergadering in België echter een rekentruc toe, welke kort gezegd inhoudt dat alle notabelen die niet zijn komen opdagen meegerekend worden tot de voorstemmers.[223] Willem I meent vervolgens dat de Grondwet de goedkeuring geniet van de meerderheid:

214 Colenbrander 1909, p. 474.
215 Colenbrander 1909, p. 475.
216 Colenbrander 1909, p. 476-477.
217 Colenbrander 1909, p. 476.
218 Colenbrander 1909, p. 544 e.v., p. 567-568.
219 Colenbrander 1909, p. 567-568.
220 Colenbrander 1909, p. 614.
221 Colenbrander 1909, p. 615-6.
222 Colenbrander 1909, p. lxxviii-lxxix, alsmede p. 303-313.
223 Zie de correspondentie tussen Falck en Willem I in Colenbrander 1909, p. 617. De rekentruc komt er op neer dat de 126 notabelen, die alleen vanwege de bepaling over de godsdienst tegen hadden gestemd, van

> 'En alzoo Ons, na deze optelling en vergelijking der respectievelijk uitgebragte stemmen, geen twijfel overblijven kan omtrent de gevoelens en wenschen der groote meerderheid Onzer gezamenlijke onderdanen, en de toestemming dier meerderheid ten volle gebleken is, aarzelen Wij niet, maar achten Ons in tegendeel verplicht, het ontwerp, dat Onzentwege aan de Staten-Generaal en aan de notabelen medegedeeld is, plegtig te bekrachtigen, en te verklaren, zooals Wij verklaren bij deze, dat de daarin vervatte bepalingen, van dit oogenblik af, uitmaken de Grondwet van het Koningrijk der Nederlanden.'[224]

Eind augustus 1815 wordt de Grondwet officieel afgekondigd.[225] In de Grondwet van 1815 zijn de woorden 'Souverein Vorst' en 'Erfprins' vervangen door die van 'Koning' en van 'Prins van Oranje'.[226] Ook begint de Grondwet van 1815 niet meer met een bepaling waarin de soevereiniteit wordt opgedragen aan Willem Frederik en zijn nakomelingen.

In plaats daarvan vangt de Grondwet aan met een bepaling over het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden. Daarin staat opgesomd uit welke (noordelijke en zuidelijke) provincies het Koninkrijk bestaat. Deze bepaling is een bewerking van artikel 53 in de Grondwet van 1814, waarin het Nederlandse volk gedefinieerd werd als de inwoners van de 'negen Provinciën'. Deze definitiebepaling volgde op artikel 52 Grondwet (1814), waarin bepaald werd dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Aldus verduidelijkte artikel 53 Grondwet (1814) wie er bedoeld werden met het Nederlandse volk, namelijk de inwoners van de negen provincies. Door artikel 53 Grondwet (1814) te wijzigen en naar voren te verplaatsen is het verband tussen deze bepaling en de vertegenwoordigingsbepaling, die in de Grondwet van 1815 gehandhaafd wordt,[227] minder evident. Toch bedoelt artikel 1 Grondwet (1815) een omschrijving te geven van het Nederlandse volk. Volgens de wet van 23 maart 1815 moest de grondwetsherziening er immers voor zorgen dat 'in de optelling der Provinciën en Landschappen zoodanige bijvoeging [zou] geschieden, als noodig is om het Nederlandsche volk volledig te omschrijven'. De omschrijving van het grondgebied van het Koninkrijk in artikel 1 Grondwet (1815) komt daarmee impliciet neer op een omschrijving van het Nederlandse volk: de inwoners van de zuidelijke en de noordelijke provincies.

---

de tegenstemmers worden afgetrokken en opgeteld bij de voorstemmers, alsmede de acht van de 289 niet-verschenen notabelen die schriftelijk hebben laten weten vóór te zijn. Dat brengt de eindstand op 670 tegen en 661 voor: nog steeds geen meerderheid, maar bedacht wordt dat de 281 niet-opgekomen notabelen zich in ieder geval niet tegen het ontwerp hadden uitgesproken.

224 Colenbrander 1909, p. 619.

225 *Stcrt.* 1815, 202.

226 Zie bv. artikel 12 Grondwet (1815).

227 Artikel 77 Grondwet (1815).

Daarnaast bepaalt de Grondwet nog dat 'de Staten-Generaal bestaan uit twee Kamers',[228] hoeveel leden elke provincie voor de Tweede Kamer mag benoemen, en dat de Koning de leden voor de Eerste Kamer benoemt 'uit hen die door diensten aan den Staat bewezen, door hunne geboorte of gegoedheid onder de aanzienlijksten van den lande behooren.'[229] Ten slotte bepaalt de Grondwet van 1815 dat de zittingen van de Tweede Kamer openbaar zijn,[230] dat de begroting niet meer voor onbepaalde tijd maar voor tien jaar wordt vastgesteld,[231] dat inwoners recht van petitie hebben,[232] en iedereen vrijheid van drukpers heeft.[233]

2.3 Kritische en Koningsgezinde Kamerleden

2.3.1 'Moi, j'existe avant la constitution; les états-généraux n'existent que par elle'

Hoewel Willem I in 1814 pas werd ingehuldigd als Soeverein Vorst nadat hij de eed had afgelegd op de Grondwet, meent Willem I na 1815 dat zijn soevereine macht aan de Grondwet voorafgaat.[234] Zo stelt hij in 1820 in gesprek met zijn zoon: 'Moi, j'existe avant la constitution; les états-généraux n'existent que par elle'.[235] Daarmee suggereert de Koning zelf geen geconstitueerde macht te zijn, zoals de Staten-Generaal, maar de constituerende macht.[236] Willem I zou het volk een Grondwet hebben geschonken en zijn macht vrijwillig hebben onderworpen aan grondwettelijke beperkingen, die hij ook altijd weer ongedaan zou kunnen maken.[237] Grondlegger van deze prealabele (of: voorgrondwettelijke) soevereiniteitsopvatting is minister Van Maanen van Justitie. Omdat de soevereiniteit van de Koning vooraf zou gaan aan de Grondwet, strekt de macht van de Koning zich volgens Van Maanen uit over alle kwesties ten aanzien waarvan de Grondwet het Koninklijk gezag niet had gewijzigd of ingeperkt.[238] 'Daardoor alleen dus, dat de Grondwet niet uitdrukkelijk bepaald heeft dat dezelve met medewerking der kamers moeten worden vastgesteld, behooren dezelve, naar mijne wijze van zien, tot de Koninklijke magt', aldus Van Maanen.[239]

228 Artikel 78 Grondwet (1815).
229 Artikel 80 Grondwet (1815).
230 Artikel 108 Grondwet (1815).
231 Artikel 123 Grondwet (1815).
232 Artikel 161 Grondwet (1815).
233 Artikel 227 Grondwet (1815).
234 Van Sas 2005, p. 422.
235 Zie Colenbrander 1915, p. 235. Zie ook Van Velzen 2005, p. 213.
236 Willem I acht zichzelf dus een 'pouvoir constituant' en de Staten-Generaal een 'pouvoir constitué'. Zie Sieyès (1789) 2003.
237 Aerts 2016, p. 52.
238 *Handelingen II* 1819/20, 2 juni 1820, p. 204; Van Velzen 2005, p. 151-73, 248-50.
239 *Handelingen II* 1827/28, 20 december 1827, p. 117-118.

Gedacht vanuit deze prealabele soevereiniteitsopvatting en overtuigd dat het Koninkrijk enkel kan uitgroeien tot welvarende, sterke eenheidsstaat onder leiding van een machtig staatshoofd,[240] trekt Willem I in hoog tempo de macht naar zich toe. Willem I versterkt allereerst zijn machtspositie ten opzichte van het lokale bestuur. Met de Grondwet van 1814 werd beoogd dat de Provinciale Staten en stedelijke besturen zelf hun werkzaamheden zouden regelen.[241] Met het idee dat deze besturen zo snel mogelijk aan de slag kunnen, benoemt Willem I weliswaar eerst zelf de leden der Staten-Generaal, Provinciale Staten en stedelijke besturen,[242] maar vervolgens dient hij enkel nog de lokale reglementen van deze besturen formeel goed te keuren.[243] De invloed van Willem I op de inhoud van de lokale reglementen is in de praktijk echter zo groot, dat zij onderling weinig van elkaar verschillen.[244]

De Grondwet van 1815 bepaalt bovendien dat de Koning het aantal leden van de Provinciale Staten en de evenredigheid der verschillende standen zou regelen.[245] Daarnaast bepaalt de Grondwet dat de Koning een gouverneur benoemt, die de vergaderingen van de Provinciale Staten namens de Koning zou voorzitten.[246] Op die manier oefent de Koning een grote invloed uit op de samenstelling en het functioneren van de Provinciale Staten, ook wat betreft het verkiezen van de leden voor de Tweede Kamer.[247] Om zijn greep op het lokale bestuur (bijvoorbeeld op de benoeming van burgemeesters) nader te versterken, gaat de Koning ten slotte tussen 1822 en 1825 over tot een grootschalige herziening van de lokale reglementen, ook ten aanzien van de toekenning van het stemrecht van de gegoede burgerij voor de kiezerscolleges in de steden, en het kiesrecht van deze kiezerscolleges voor de stadsbesturen.[248]

De machtsuitbreiding van de Koning manifesteert zich ook ten aanzien van de Staten-Generaal. De Staten-Generaal dienen volgens de Grondwet jaarlijks hun goedkeuring te verlenen aan de begroting voor de buitengewone, onvoorziene en onzekere uitgaven.[249] Daarnaast dient de Koning hun eens in de tien jaar een tienjaarlijkse begroting voor de 'gewone uitgaven' voor te leggen.[250] Met de oprichting van het Amortisatiesyndicaat onttrekt de Koning de overheidsuitgaven echter volledig aan het zicht van de Staten-Generaal.[251]

240 De Bosch Kemper 1868, p. 505. Zie ook Witte 2016, p. 36-7.
241 Colenbrander 1908, p. 176.
242 Blok 1987, p. 23, 71, 129.
243 Artikel 75 (reglementen Staten), 78 (reglementen Stedelijke regeringen) en 81 (reglementen landelijke besturen) Grondwet (1814).
244 De Beaufort 2017, p. 101-3; Blok 1987, p. 116.
245 Artikel 130 Grondwet (1815).
246 Artikel 137 Grondwet (1815) alsmede de officiële toelichting op de Grondwet van 1815, 13 juli 1815.
247 De Bosch Kemper 1868, p. 526.
248 De Beaufort 2017, p. 101; Blok 1987, p. 59, 113; Van Velzen 2005, p. 259.
249 Artikel 126 Grondwet (1815).
250 Artikelen 121-125 Grondwet (1815).
251 *Stb.* 1822, 59.

Het Amortisatiesyndicaat is een financieel fonds dat in 1822 wordt ingesteld met oog op de aflossing van de staatsschuld.[252] In werkelijkheid brengt de Koning extra uitgaven tot stand met het Amortisatiesyndicaat.[253] Het syndicaat verschaft de Koning als het ware een kas waaruit hij uitgaven kan doen,[254] bijvoorbeeld voor de aanleg van kanalen en ter bevordering van de nijverheid,[255] zonder dat de Staten-Generaal hierop kunnen toezien.[256] Aldus kunnen de Staten-Generaal in de praktijk nauwelijks controle uitoefenen op de overheidsuitgaven.[257]

De Koning breidt voorts zijn wetgevende macht uit ten koste van de Staten-Generaal. De Grondwet van 1815 bepaalt dat de wetgevende macht wordt uitgeoefend door de Koning en Staten-Generaal gezamenlijk.[258] De gezamenlijke vaststelling van wetten komt na de grondwetsherziening in 1815 echter niet goed van de grond. Zo krijgt de Koning met de zogenaamde 'Blanketwet' een *carte blanche* in het vaststellen van algemeen beleid.[259] Deze wet voorziet in de mogelijkheid om algemene maatregelen van bestuur te voorzien van algemeen verbindende bepalingen die door middel van straffen gehandhaafd kunnen worden.[260] De Koning kan bijgevolg geheel zelfstandig (via de route van het Koninklijk besluit) algemeen verbindende voorschriften vaststellen, op overtreding waarvan straffen staan.[261] Onderwerpen die in de Grondwet niet uitdrukkelijk aan de wetgevende macht zijn toebedeeld, regelt de Koning voortaan zelf bij besluit,[262] waarbij hij niet afhankelijk is van de goedkeuring der Staten-Generaal.[263]

Een van de Koninklijke besluiten die de Koning vaststelt, is het Inlichtingenbesluit, dat bepaalt dat ministers zonder tussenkomst van de Eerste Kamer geen mededelingen van de Kamer meer mogen aannemen.[264] Daarmee verzwakt dit besluit de positie van de Tweede Kamer aanmerkelijk. Door de normale communicatie tussen Kamer en ministers te verbieden, kunnen ministers zich voortaan onttrekken aan kritische Kamervragen en

252 Van Zanten 2004, p. 171.
253 Zie Pfeil 2013, p. 217.
254 Riemens, *De Gids* 1937, p. 152-3.
255 Zie voor de toewijding van Willem I aan de grote openbare werken, de kanalen en de grote wegen, Van der Woud 1992, p. 237.
256 Voor de onwettige en geheime financiering van wegen, kanalen, de nijverheid en andere openbare bestemmingen, zie Riemens 1935, p. 110-3, 142-4, 158-167.
257 Van Velzen 2005, p. 258.
258 Artikel 105 Grondwet (1815).
259 *Stb.* 1818, 12.
260 Van Velzen 2005, p. 248.
261 Van Hogendorp 1901, p. 163 ('De Koning houdt zo veele zaken als hij kan buiten de wet, en regelt ze door besluiten (…). Dit is niet anders dan de volstrekte magt wederom invoeren.').
262 De Bosch Kemper 1868, p. 556.
263 Dit resulteerde in de periode 1815-1830 in de vaststelling van 381 wetten tegenover ruim 1700 koninklijke en 1000 ministeriële besluiten, zie Gilissen 1958, p. 72-73.
264 *Kamerstukken II* 1819/20, XXX, nr. 2, p. 684-5.

schriftelijke verzoeken die individuen op grond van hun petitierecht bij de Tweede Kamer indienen.[265]

2.3.2 De Staten-Generaal als makke leeuw aan de leiband van de Koning

De machtsuitbreiding van de Koning kan zich mede voltrekken omdat de Staten-Generaal zich in de beginjaren van het Verenigd Koninkrijk tamelijk lijdzaam opstellen. Dat is niet geheel onverwachts. De Koning heeft de leden van de Tweede en Eerste Kamer zelf benoemd. Dat hij daarbij gekozen heeft voor Koningsgezinde leden, ligt voor de hand. Voor de Eerste Kamer selecteert Willem I bovendien hoofdzakelijk mannen van adel tot lid van de Eerste Kamer,[266] waarbij hij vele privileges aan hun adellijke status en aan het Kamerlidmaatschap verbindt.[267]

De afgevaardigden van de noordelijke provincies in de Tweede Kamer hechten bovendien veel waarde aan eensgezindheid. Kritiek op het regeringsbeleid en het aankaarten van problemen zou alleen maar leiden tot tweedracht, partijvorming en zelfs regeringloosheid. Na de Bataafse revolutie geldt dit als schrikbeeld; men moet vertrouwen op de Koning, die alles in het werk zal stellen om van het Koninkrijk een welvarende eenheidsstaat te maken. De volksvertegenwoordiging moet de Koning dan ook niet tegenwerken maar bijstaan en behoeden voor fouten die hij als gevolg van misleiding zou kunnen maken.[268] Waar noordelijke afgevaardigden hun vertrouwen vestigen in de Koning en voorstander zijn van zo min mogelijk volksinvloed, huldigen veel zuidelijke afgevaardigden meer liberale opvattingen.[269] Desalniettemin stellen ook de meeste zuidelijke afgevaardigden zich in de beginjaren van het Koninkrijk zwijgzaam op. Meer dan de helft van de vertegenwoordigers spreekt geen woord in de Tweede Kamer.[270]

De Tweede Kamerverkiezingen in 1817, waarbij een derde van het aantal Tweede Kamerleden voor het eerst wordt benoemd door de Provinciale Staten,[271] resulteren echter in de afvaardiging van meer kritische Kamerleden. Een aantal zuidelijke 'zwijgers' maakt plaats voor afgevaardigden die zich meer actief en onafhankelijk van de regering opstellen.[272] Deze zuidelijke Kamerleden spannen zich in voor de drukpersvrijheid. Hoewel de drukpersvrijheid in de Grondwet van 1815 is verankerd, voert de regering een strafrechtelijk verbod in voor het uitgeven van geschriften die getuigen van sympathie voor 'vreemde

265 Van Velzen 2005, p. 247-57.
266 Meerts, *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwe Geschiedenis* 1985, p. 437.
267 De Schepper 1999, p. 30-7; Witte 2016, p. 25-7.
268 Van Zanten 2004, hoofdstuk 2, i.h.b. p. 42-4, 58.
269 De Bosch Kemper 1868, p. 510.
270 Meerts, *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwe Geschiedenis* 1985, p. 436.
271 Artikel 82 Grondwet (1815).
272 Prins, *De Gids* 1937, p. 45; Meerts, *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwe Geschiedenis* 1985, p. 435.

overheersching of twist en wantrouwen onder de ingezetenen'. In september 1816 wordt daarnaast de belediging van vreemde mogendheden strafbaar gesteld.[273]

De reden voor deze strafrechtelijke verboden is de ontwikkeling van een levendige opiniepers in het zuiden van het Koninkrijk onder invloed van Franse migranten, die via tijdschriften en dagbladen hun ongenoegen uiten over het door de Europese mogendheden bewerkstelligde herstel van het vorstenhuis van Bourbon in Frankrijk.[274] Om te voorkomen dat het nieuwe Koninkrijk een toevluchtsoord wordt voor revolutionairen uit andere landen gaat de regering over tot het uitzetten van Franse migranten die het verbod van 1815 negeren.[275] Voorbeelden daarvan bieden de zaken van Guyet en Cauchois, twee 'vreemde broodschrijvers' die 'eene kostwinning (…) zoeken in het zaaijen van tweedragt tusschen de ingezetenen, in haat tegen de bestaande Regering', en die met 'het vergif van hun geschriften' de 'vaderlandse grond' hadden 'bezoedeld'.[276] Beide heren dienen als protest tegen hun uitzetting in 1817 een petitie in bij de Tweede Kamer. In navolging van deze petities stellen zuidelijke Kamerleden zich op het standpunt dat de uitzetting ongrondwettig is. De meerderheid in de Kamer stelt interne vrede echter boven de drukpersvrijheid van deze 'revolutionairen', die in hun ogen enkel misbruikt wordt om tweedracht te zaaien. Zij besluit de petitie niet naar de Koning door te zenden, waarmee de uitzetting van Guyet en Cauchois-Lemaire een voldongen feit is.[277]

Ook de noordelijke provincies vaardigen in 1817 een aantal kritische Kamerleden af, die vooral kritisch zijn op het financiële beleid van de Koning.[278] De meeste kritiek gaat uit van Van Nes, die in de Kamer de misstanden op het departement van Oorlog aankaart en in het verlengde daarvan grote bezwaren koestert ten aanzien van het aanzienlijke budget dat voor dat departement wordt vrijgemaakt.[279] Als gevolg van zijn kritische optreden treedt de minister van Oorlog af.[280] Waar Van Nes meent dat het controleren en bekritiseren van de regering het algemeen belang dient, strookt zijn optreden niet met de heersende opvatting dat volksvertegenwoordigers de regering moeten vertrouwen en bijstaan om onenigheid te voorkomen.[281] Het optreden van Van Nes wordt dan ook als

273 Diemer 1937, p. 78-9.
274 Van Zanten 2004, p. 115-6.
275 Prins, *De Gids* 1937, p. 60; De Bosch Kemper 1868, p. 531.
276 *Handelingen II* 1817/18, 22 januari 1818, p. 150.
277 Leenders 1993, p. 30-3; De Bosch Kemper 1868, p. 531-4.
278 De Bosch Kemper 1868, p. 534; Van Zanten 2004, p. 133 e.v.
279 *Handelingen II* 1817/18, 28 januari 1818, p. 185-8, 201-7; De Bosch Kemper 1868, p. 535-6; Prins, *De Gids* 1937, p. 59.
280 Van Velzen 2005, p. 193-4.
281 Van Nes kon het niet over zijn hart verkrijgen 'om het voorbeeld van sommigen te volgen, die in hun hart afgekeurd hebben, wat de mond toestemde', zie De Bosch Kemper 1868, p. 152-3.

ongepast en opruiend beschouwd.[282] Zo meent Falck dat Van Nes 'om zijne onvoorzichtige boosaardigheid [moet] worden gegispt en ten toon gesteld'.[283]

Dat Van Nes in 1818 zijn zetel in de Tweede Kamer alweer aan een ander moet afstaan, lijkt het gevolg te zijn van een opdracht van de Koning aan de gouverneur van Utrecht om de herverkiezing van Van Nes te verhinderen.[284] De Koning probeert in die tijd wel vaker de Tweede Kamerverkiezingen te beïnvloeden via zijn provinciale gouverneurs. Zo tracht de Koning ook de herverkiezing van Van Hogendorp, die tot zijn ergernis keer op keer de voorgestelde belastinghervormingen publiekelijk bekritiseert,[285] te belemmeren, nadat het hem niet is gelukt om Van Hogendorp over te halen om plaats te nemen in de Eerste Kamer (waar hij weinig kwaad kan doen).[286] Uiteindelijk gooit Van Hogendorp het bijltje er zelf bij neer: hij ziet voor zichzelf geen rol weggelegd in een vertegenwoordiging waarvan het merendeel zich volgzaam schikt naar de plannen van de regering.[287]

In het noorden is de herverkiezing van Van Nes verhinderd en 39 van de 55 noordelijke (en dus overwegend regeringsgezinde) Kamerleden die in 1814 zijn benoemd, zitten nog altijd in de Tweede Kamer.[288] Toch keren de noordelijke Kamerleden zich in de loop van 1819 massaal tegen de regering. Dat jaar dient de regering nieuwe voorstellen in voor het belastingstelsel, die neerkomen op een verhoging van de accijnzen. Deze verhoging wordt in de Hollandse steden, waaronder Amsterdam, als een regelrechte aanval op de handel beschouwd. De onvrede van de handelaars wordt opgepikt door de noordelijke Kamerleden, waarvan de meesten tegen de verhoging stemmen. Een meerderheid kan zij echter niet behalen: omdat de belastingopbrengsten geïnvesteerd worden in de zuidelijke landbouw en industrie, stemmen uiteindelijk de meeste (veelal zuidelijke) Kamerleden voor de belastingverhoging.[289]

In december 1819 toont de Tweede Kamer zich uitzonderlijk eensgezind, als zij de eerste tienjarige begroting met algemene stemmen verwerpt.[290] Het nieuwe begrotingsvoorstel dat drie maanden later wordt ingediend, wordt evenwel aangenomen: de regering is het noorden tegemoetgekomen met de belofte een nieuw belastingstelsel in te voeren.[291] Dat voorstel wordt in 1821 voorgelegd aan de Tweede Kamer en – ondanks bezwaren aan de zuidelijke kant die hierin de ondergang van de landbouw en industrie zien – nipt aan-

282 Van Zanten 2004, p. 134-7, 141-2.
283 Falck 1861, p. 240.
284 De Bosch Kemper 1868, p. 538.
285 Voor een overzicht, zie Overmeer 1982, p. 49-54.
286 Blok 1987, p. 24-6.
287 Van Hogendorp 1902, p. 426-7; Overmeer 1982, p. 51; De Bosch Kemper 1868, p. 586-7; Prins, *De Gids* 1937, p. 98, 102.
288 Blok 1987, p. 23.
289 De Bosch Kemper 1868, p. 547; Prins, *De Gids* 1937, p. 67-9; Van Zanten 2004, p. 152 e.v.
290 Prins, *De Gids* 1937, p. 73-6.
291 Van Zanten 2004, p. 160, 163-5. De Bosch Kemper 1868, p. 542-3.

genomen.[292] Naar aanleiding van het nieuwe belastingstelsel wordt eind 1821 een evenwicht tussen inkomsten en uitgaven begroot voor 1822, waarna alle noordelijke en zo'n twintig zuidelijke afgevaardigden de begroting goedkeuren. Het eerste belastingontwerp wordt vervolgens ook aangenomen. Een meerderheid in de Tweede Kamer stemt bovendien, ondanks bezwaren tegen de gebreken in de manier waarop de regering de staatsfinanciën beheert,[293] gelaten in met de begroting voor 1823 waarin de oprichting van het Amortisatiesyndicaat wordt voorgesteld.[294]

2.3.3 Groeiend verzet tegen Willem I

De belastingkwestie legt de tegenstrijdige belangen van de noordelijke en zuidelijke afgevaardigden bloot. In plaats van een eenheid te vormen, staan de noordelijke en zuidelijke Tweede Kamerleden regelmatig tegenover elkaar. De inwerkingtreding van het nieuwe belastingstelsel in 1821, dat in het voordeel van de noordelijke provincies uitpakt, stimuleert de verdere blokvorming in de Tweede Kamer.[295] Vanaf 1825 komt daar verandering in, als de onvrede over de unificerende onderwijs- en kerkpolitiek van Willem I zowel onder noordelijke als onder zuidelijke Kamerleden groeit.[296] Teneinde de culturele en religieuze versmelting van het Noorden en het Zuiden te bevorderen besluit Willem I namelijk om de kleinseminaries te sluiten,[297] waarmee hij de invloed van de katholieke geestelijkheid wenst terug te dringen. Dit besluit stuit op hevig verzet in het katholieke zuiden en onder noordelijke katholieken. Katholieke geestelijken uit het noorden organiseren een buitenparlementaire oppositie, waarbij zuidelijke geestelijken zich aansluiten, met als doel invloed te krijgen in het parlement.[298] Dat lukt, want tijdens de begrotingsberaadslagingen eind 1825 steekt noordelijk Kamerlid Van Sasse van Ysselt in de Tweede Kamer een vurige redevoering af over de vrijheid van godsdienst en de scheiding van kerk en staat.[299]

Waar Van Sasse van Ysselt zich in eerste instantie als enig noordelijk Kamerlid aan de zijde van de zuidelijke afgevaardigden schaart,[300] neemt na 1826 het aantal noordelijke Kamerleden dat zich verzet tegen het despotisme van Willem I toe.[301] Zo uiten noordelijke Kamerleden tijdens de beraadslagingen over de machtenscheiding en de rechterlijke macht

292 De Bosch Kemper 1868, p. 548-50; Prins, *De Gids* 1937, p. 82-6.
293 Zo wijst het Friese Kamerlid Daam Fockema op de gebreken in de manier waarop de regering de staatsfinanciën beheerde, maar stemt hij wel in met de oprichting van het Amortisatiesyndicaat. Van Zanten 2004, p. 171.
294 Riemens 1935, p. 81; Prins, *De Gids* 1937, p. 88-91, 95-8; Van Zanten 2004, p. 171.
295 Van Velzen 2005, p. 176.
296 De Bosch Kemper 1868, p. 560.
297 *Stb.* 1825, 55. Diezelfde dag wordt ook een besluit genomen die een studie aan het Collegium Philosophicum verplicht stelt voor studenten om katholiek geestelijke te worden (*Stb.* 1825, 56).
298 Manning 1956, p. 46. Zie tevens Van Zanten 2004, p. 210-15.
299 Prins, *De Gids* 1948, p. 126;
300 Van Zanten 2004, p. 236.
301 De Bosch Kemper 1868, p. 636.

in 1827 kritiek op de invoering van een provinciaal stelsel van gerechtshoven. Sommigen achten een provinciaal stelsel verplicht op grond van artikel 182 Grondwet (1815),[302] terwijl anderen een dergelijk stelsel onverenigbaar achten met het principe van de eenheidsstaat. Ook vraagt men zich af hoe de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten opzichte van de uitvoerende macht is gewaarborgd. Daarop stelt minister Van Maanen dat van een dergelijke machtenscheiding geen sprake is.[303]

De toenemende kritiek in de noordelijke pers op de regering leidt ondertussen tot meer aandacht voor de Tweede Kamerverkiezingen,[304] en daarmee tot de verkiezing van meer onafhankelijke en kritische Kamerleden, die namens de noordelijke provincies in de jaren 1828-1829 een vroeg-liberaal geluid vertolken.[305] Zo delen veel noordelijke Kamerleden de zorgen van hun zuidelijke collega's omtrent de beperkingen van de drukpersvrijheid. De drukperswetten 'schijnen de ministers tot geheel andere doeleinden te willen bezigen dan waartoe ze gemaakt zijn' aldus Dirk van Hogendorp in een brief aan zijn vader.[306] Desondanks stemmen zij in december 1828 tegen het voorstel van zuidelijk Kamerlid De Brouckère om de drukperswetten onrechtmatig te verklaren.[307] Het is in hun ogen aan de regering om met een wet te komen die de drukpersvrijheid zou beschermen, zoals Willem I ook heeft beloofd in zijn troonrede.[308] Dat voorstel wordt in maart 1829 ingediend en een maand later door de Tweede Kamer aangenomen.[309] Verschillende Kamerleden spreken daarbij de wens uit dat diegenen die op grond van de drukperswetten zijn veroordeeld gratie krijgen.[310]

Als die algemene amnestie uitblijft, neemt de onvrede toe onder de oppositie in het zuiden, waar zich inmiddels een unie ('monsterverbond') heeft gevormd tussen katholieken en liberalen die gezamenlijk pleiten voor afschaffing van de drukperswetten.[311] De massale

302 Artikel 182 Gw (1815) begint met de zin: 'In elke Provincie is een Geregtshof'.

303 Zie *Handelingen II* 1826/27, 4 t/m 10 april, p. 255-372 (zie voor de eerste discussie bv. de bijdrage van Kamerlid Daam Fockema (p 282 e.v.) en zie voor de tweede discussie bv. de reactie van Van Maanen (p. 362 e.v.).

304 Colenbrander 1917, p. 940.

305 Zoals Luzac, Schooneveld, Op den Hooff, en Uijtwerf Sterling. Zie Van Zanten 2004, p. 235 en Van Sas 2005, p. 452-3.

306 Colenbrander 1917, p. 882-883.

307 Zie bijvoorbeeld *Handelingen II* 1828/29, 3 december 1828, p. 122, voor de redevoeringen van de noordelijke Kamerleden Schooneveld en Luzac, die de drukperswetten niet verdedigen maar het voorstel van De Brouckere onvolledig en ontijdig vonden.

308 'LVII. Aanspraak van Z.M. in de gewone vergadering der Staten-Generaal 1828-1829' in Lipman 1846, p. 114.

309 *Handelingen II* 1828/29, 24 t/m 28 april 1829, p. 552-98. Het voorstel waar de regering in eerste instantie eind 1828 mee komt, schiet in het verkeerde keelgat van de oppositie, nu dit voorstel niet alleen in de intrekking van de drukperswetten, maar ook in ruim-geformuleerde delictsomschrijvingen en strenge regels voor de drukpers in het wetboek van strafrecht voorzag, zie Delbecke 2012, p. 26-7.

310 Prins *De Gids* 1948, p. 128-9; De Bosch Kemper 1868, p. 661, 670, 680-3.

311 Van Sas 2005, p. 437-8; Witte 2016, p. 30-4; Van Velzen 2005, p. 5, 287; Diemer 1937, p. 81.

petitiebeweging die eind 1828 op gang is gekomen als reactie op de afwijzing van De Brouckère's voorstel en de drukpersvervolgingen krijgt daarmee een extra impuls.[312] De vele petities, waarin naast de intrekking van de drukperswetten verzocht wordt om vrijheid van onderwijs, vrijheid van het gebruik der Franse taal, juryrechtspraak, onafhankelijke rechtspraak, en de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid,[313] geven eind februari 1829 aanleiding voor een Kamerdebat.[314] Centraal staat de vraag of dit politieke gebruik van het petitierecht wel toelaatbaar is, en wat er met de petities moet gebeuren.[315]

De zuidelijke Kamerleden spreken tijdens dit debat hun steun uit voor de unionistische petitiebeweging en onderschrijven tevens de klachten die in de petities tot uitdrukking zijn gebracht. Een aantal noordelijke liberalen schaart zich achter hun zuidelijke collega's. Deze Kamerleden pleiten voor invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid en voor de intrekking van het Inlichtingenbesluit uit 1820, opdat de Tweede Kamer zonder tussenkomst van de Eerste Kamer informatie kan inwinnen bij de regering, die nodig is om de petities inhoudelijk te beoordelen.[316] Dit zou voorkomen dat de regering zich verder zou isoleren en de uitvoerende macht naar zich toe zou trekken.[317]

De meeste noordelijke Kamerleden hebben daarentegen grote moeite met het politieke gebruik van de petities. Voor hen is het petitierecht geen politiek recht. Individuen mogen het petitierecht gebruiken om hun privébelang te behartigen, maar niet misbruiken om zomaar van alles te eisen,[318] en al helemaal niet om volksvertegenwoordigers voor te schrijven hoe zij zouden moeten handelen: 'als vertegenwoordiger der natie, moet ik zorgvuldig waken, dat de meening der menigte geenerlei invloed op mijne openbare gedragingen hebbe. Ik moet mij zelven afvragen, wat mijn geweten en mijne innerlijke overtuiging mij voorschrijven, en daarvan moet ik geen haarbreed afwijken.'[319]

De bezwaren tegen rechtstreekse betrokkenheid van burgers bij publieke aangelegenheden zijn ook hoorbaar tijdens de beraadslagingen over juryrechtspraak ('regtspraak door gezworenen') in april 1829.[320] De noordelijke afgevaardigden voelen hier evenmin iets voor. Want wat gebeurt er

> 'als men deze zoogenoemde almagt der gezworenen wil daargesteld hebben? Dan worden de gezworenen niet alleen eigenlijke regters, (…) maar het worden

312 Delbecke 2012, p. 24-6.
313 De Bosch Kemper 1868, p. 670 e.v.
314 *Handelingen II* 1828/29, 25 februari t/m 5 maart 1829, p. 315-440.
315 Talsma 1989, p. 30.
316 *Handelingen II* 1828/29, 27 februari 1829, p. 360; Talsma 1989, p. 32; Van Velzen 2005, p. 322-3; Van Zanten 2004, p. 258-60.
317 Aldus Kamerlid Van Alphen, zie *Handelingen II* 1828/29, 28 februari 1829, p. 368-9.
318 *Handelingen II* 1828/29, 26 februari 1829, p. 343-7; Talsma 1989, p. 30-1.
319 Aldus noordelijk Kamerlid Van de Kasteele, zie *Handelingen II* 1828/29, 26 februari 1829, p. 342.
320 *Handelingen II* 1828/29, 9 t/m 13 april 1829, p. 479-544.

> wetgevers, die de kracht der wetten verlammen en veranderen kunnen naar welgevallen. Dan wordt de instelling der gezworenen niet alleen eene gevaarlijke nieuwigheid, maar zij stelt de rust der maatschappij in gevaar en ontwringt aan den Souverein het aan hem alleen toegekende regt, om daar waar de wetten te hard zijn, hare kracht, die anders in de maatschappij klemmend en heilig moet wezen, te lenigen en te verzachten. Daarenboven staan gezworenen (…) bloot voor den invloed van schoonschijnende voordragten, die op de hartstogten werken en het gevoel, in spijt van het verstand, doen spreken en dikwijls eenen snooden booswicht, wiens verwijdering de geschondene maatschappij gebiedend vorderde, zullen doen vrijspreken.'[321]

De zuidelijke afgevaardigden – en enkele noordelijke Kamerleden – menen daarentegen dat inspraak van het volk bij rechtspraak juist hoort bij een vertegenwoordigend stelsel:[322]

> 'In een vertegenwoordigend stelsel moet niets geheel buiten den invloed der burgers blijven; en evenals zij tot de wetgevende magt tezamen werken, door de verkiezingen voor de Staten-Generaal, en aan het administratief bestuur deelnemen, door het onmiddellijk aanstellen der plaatselijke besturen, zoo ook behooren zij, daar waar zulks mogelijk is, tot de kennis der regterlijke bemoeijingen geroepen te worden.'[323]

Na de beraadslagingen over juryrechtspraak in april vangt in mei 1829 de behandeling van de tweede tienjaarlijkse begroting aan. De zuidelijke Kamerleden besluiten om in navolging van de petitiebeweging geen deel te nemen aan deze beraadslagingen. Zij stellen bij voorbaat de begroting alleen goed te keuren als de regering tegemoet komt aan hun kritiekpunten.[324] De noordelijke Kamerleden zijn vooral vanuit financieel oogpunt kritisch. De vele beloften over bezuiniging lijken niet te worden waargemaakt door de regering. De begroting wordt dan ook door vrijwel alle zuidelijke en een meerderheid van de noordelijke afgevaardigden weggestemd.[325]

321 *Handelingen II* 1828/29, 10 april 1829, p. 505.
322 Van Zanten 2004, p. 263-5.
323 Aldus Kamerlid Luzac, *Handelingen II* 1828/29, 10 april 1829, p. 509.
324 *Point de subsides sans redressement de griefs* is een veelgebruikte leus tijdens de vergaderingen van de Tweede Kamer, zie bv. *Handelingen II* 1829/30, 18 december 1829, p. 181-206. Zie ook Colenbrander 1917, p. 671.
325 *Handelingen II* 1828/29, 12 en 14 mei 1829, p. 649-94. Zie tevens Van Zanten 2004, p. 267-8; De Bosch Kemper 1868, p. 684-5 en Prins, *De Gids* 1948, p. 132.

Koning Willem I reageert op de kritiekpunten van de Tweede Kamer in een Koninklijke boodschap bij de indiening van een voorstel van wet ter beteugeling van de drukpers.[326] Daarin komt de Koning weliswaar aan sommige eisen van de oppositie tegemoet, maar de verzoeken om hervorming van het politiek bestel, waaronder de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid, wijst hij resoluut van de hand.[327] De prealabele soevereiniteitsopvatting laat zich logischerwijs niet verenigen met het idee dat de Koning onschendbaar zou zijn en de ministers voor hun optreden verantwoording zouden afleggen aan de Staten-Generaal.[328] Van Maanen stelt in dat verband dat het 'koninklijk gezag (…) niet voor verzwakking of schending vatbaar [is] door een zoogenaamde verantwoordelijkheid, onder welke men zijne ministers zoude willen brengen, die aan hem alleen verantwoordelijk zijn.'[329]

De beraadslaging over het herziene begrotingsvoorstel vindt tegelijk met de behandeling van de begroting voor 1830 plaats.[330] De boodschap van de Koning lijkt een gunstig effect te hebben op die beraadslagingen. Een meerderheid in de Tweede Kamer neemt in december 1829 het herziene begrotingsvoorstel aan.[331] Een afwijzing zou het Koninkrijk namelijk niet alleen in een politieke maar ook in een economische crisis storten en derhalve niet in het algemeen belang zijn: 'Een geregelde gang van zaken, of wel regeringsloosheid, was het alternatief waaromtrent men zijne keuze te bepalen had.'[332]

Voor de zuidelijke Kamerleden geldt de uitdrukkelijke afwijzing van de ministeriële verantwoordelijkheid daarentegen als ultieme bevestiging dat de Koning zichzelf als alleenheerser beschouwt, wat de afkeer van het autocratisch regime nog meer aanwakkert.[333] Ook buiten het parlement sorteert de boodschap van de Koning en de voorgestelde wet ter beteugeling van de drukpers veel kritiek.[334] Een derde petitiegolf resulteert in maart 1830 in maar liefst duizend verzoekschriften met zo'n drie- tot vierhonderdduizend ondertekenaars, die door een meerderheid in Tweede Kamer echter terzijde wordt geschoven.[335]

Ondertussen gaat de economische toestand van het land zienderogen achteruit. De grote werkloosheid en de gestegen voedselprijzen, alsmede de Parijse revolutie die in juli 1830 uitbreekt tegen de Franse Koning Karel X, voeden de onrust in het zuiden. Deze

326 *Kamerstukken II* 1828/29, XXI (Beteugeling van hoon en laster), nr. 1. Voor de tekst, zie 'LXII. Koninklijke boodschap aan de Staten-Generaal van 11 december 1829; ten geleide van een ontwerp van wet wegens de drukpers' in Lipman 1846, p. 120-5.
327 Van Zanten 2004, p. 258, 268-9; Van Sas 2005, p. 431-3.
328 Van Velzen 2005, p. 281 e.v.
329 Colenbrander 1917, p. 681-2.
330 *Handelingen II* 1829/30, 14 t/m 19 december 1829, p. 124-220, 23 december 1829, p. 225-230.
331 *Handelingen II* 1829/30, 19 en 23 december 1829, p. 219-220, 228.
332 Colenbrander 1917, p. 908. Zie tevens Van Velzen 2005, p. 332-3 en De Bosch Kemper 1868, p. 703-4.
333 De Bosch Kemper 1868, p. 670, 714-7; Van Velzen 2005, p. 5-6.
334 Prins, *De Gids* 1948, p. 129.
335 *Handelingen II* 1829/30, 8 t/m 11 maart 1830, p. 272-324; Talsma 1989, p. 38-40; Prins, *De Gids* 1948, p. 131.

onrust mondt in augustus 1830 uit in verschillende rellen, waarbij onder meer de ruiten van het huis van Van Maanen worden ingegooid. De burgerij richt als reactie op de rellen in verschillende steden een burgerwacht op die hun veiligheid moest garanderen.[336] Het is de burgerwacht van Brussel die bij de Prins van Oranje aandringt op het ontslag van Van Maanen en op een bestuurlijke scheiding tussen de zuidelijke en noordelijke provincies.[337] De Koning roept de Staten-Generaal in september 1830 bijeen om zich over deze scheiding te beraden.[338] Uit deze vergadering komt niets concreets, waarna in Brussel opnieuw oproer uitbreekt en een confrontatie plaatsvindt tussen de zuidelijke opstandelingen en Nederlandse troepen.[339] Dat de Staten-Generaal eind september instemmen met een bestuurlijke scheiding mag niet meer baten.[340] Als de Nederlandse troepen de gevechten in Brussel verliezen, vestigen de zuiderlingen een voorlopig bewind. Dit bewind, bestaande uit zuidelijke notabelen die de opstand hebben gestimuleerd, roept op 4 oktober 1830 de onafhankelijkheid van België uit.[341] In februari 1831 wordt de Belgische Grondwet aangenomen: de meest liberale Grondwet die Europa op dat moment kent,[342] en daarmee de 'bekroning van de vernieuwingsdrang die zich in de jaren 1828-1829' gemanifesteerd heeft.[343]

3 Conclusies

Artikel 50 van de huidige Grondwet werd geïntroduceerd in de Grondwet van 1814 als artikel 52. Aan de basis van deze Grondwet stond Van Hogendorp, die bij het opstellen van zijn Schetsen voor een nieuwe grondwet naar eigen zeggen streefde naar herstel van de staatkundige inrichting van de Nederlanden in de Bourgondisch-Habsburgse tijd met verbetering der gebreken en behoud der oude ambten en namen. Dit streven kwam bij uitstek tot uitdrukking in de formulering van artikel 52 Grondwet: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk.' De Staten-Generaal waren in de Bourgondisch-Habsburgse tijd en daarna, tijdens de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, de algemene vergadering van de afgevaardigden van de Staten van de provincies die destijds met de Generaliteitslanden (de aan de Staten-Generaal ondergeschikte zuidelijke gewesten) het grondgebied van de Nederlanden vormden.

336 Witte 2006, p. 51-6.
337 Witte 2006, p. 58; Van Zanten 2004, p. 283.
338 *Handelingen II/I* 1830, 13 september 1830, p. 2.
339 Van Zanten 2004, p. 286.
340 *Handelingen II* 1830, 29 september 1830, p. 83.
341 Aerts, *Ons Erfdeel* 2005, p. 8-9; Van Zanten 2004, p. 285-7.
342 Lesaffer 2004, p. 383.
343 Van Sas 2005, p. 434.

Artikel 52 Grondwet (1814) identificeerde de Staten-Generaal daarentegen niet als de vertegenwoordiging van de verschillende provincies, maar wees de Staten-Generaal aan als de nationale volksvertegenwoordiging. Hoewel de leden der Staten-Generaal benoemd werden door de Staten van de verschillende provincies, waren zij niet hun afgevaardigden. Zij vertegenwoordigden het gehele Nederlandse volk en werden daarom geacht te stemmen zonder last van of ruggespraak met de Provinciale Statenvergaderingen die hen benoemd hadden. Gelet op hun eedaflegging dienden zij de algemene vrijheid en welvaart van het Nederlandse volk te bevorderen zonder te letten op provinciale of andere bijzondere belangen.

Artikel 52 Grondwet gaf in 1814 tevens uitdrukking aan het feit dat Nederland een eenheidsstaat was en zou blijven: de Staten-Generaal vertegenwoordigden het Nederlandse volk als één geheel. Na het herkrijgen van de nationale onafhankelijkheid in 1813 had Van Hogendorp geenszins de intentie om naar een federatie van soevereine provincies terug te keren. De Bataafse Revolutie van 1795 had een einde gemaakt aan de gedecentraliseerde opzet van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Na de val van het Franse Keizerrijk zagen de Europese mogendheden bovendien het liefst dat Nederland een monarchale staatsvorm zou kiezen en het door Frankrijk verjaagde 'staatshoofd' terug liet keren. Om die reden vestigde de Grondwet van 1814 de soevereiniteit in Willem I, de zoon van de in 1795 gevluchte stadhouder Willem V.

De opstellers van de Grondwet van 1814 beoogden evenmin de Bataafse Republiek te herstellen en het volk uit te roepen als soeverein. De Bataafse flirt met democratie en volkssoevereiniteit had in hun ogen vooral geleid tot inefficiënte besluitvorming, staatsgrepen, chaos en een aantal jaren Franse bezetting onder Napoleon. Het Nederlandse volk dat de Staten-Generaal vertegenwoordigden betrof daarom geen denkbeeldige en abstracte juridische entiteit, aangeduid als de soeverein, die slechts door middel van representatie tot aanzijn kon komen. Het Nederlandse volk betrof daarentegen een aanwijsbare groep mensen die samen de bevolking van Nederland uitmaakten.

De Grondwet van 1814 omschreef het Nederlandse volk als de ingezetenen van de negen provincies en landschappen die destijds samen het Nederlandse grondgebied in Europa uitmaakten. Daarmee sloot de grondwetgever de inwoners van het Nederlandse grondgebied in andere werelddelen, zoals Nederlands-Indië, Suriname, Curaçao en het huidige Aruba, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba impliciet uit. Omdat de inwoners van deze koloniën niet meetelden als ingezetenen van het Nederlandse grondgebied *in Europa*, maakten zij geen deel uit van de groep mensen die de Staten-Generaal vertegenwoordigden.

Nadat een vergadering van notabelen de Grondwet van 1814 had goedgekeurd, liet Willem I zich na het afleggen van de eed inhuldigen als Soeverein Vorst. Hij zwoer bij zijn eedaflegging de Grondwet te respecteren en – evenals de Staten-Generaal – de vrijheid en welvaart van alle ingezetenen van het Nederlandse grondgebied in Europa te bevorderen.

De Soeverein Vorst ontleende zijn macht dus aan de Grondwet en de Grondwet bevatte ook beperkingen ten aanzien van die macht. Zo bepaalde de Grondwet dat de Staten-Generaal de staatsuitgaven controleerden en de wetsvoorstellen van de Vorst beoordeelden. De Staten-Generaal werden dus verondersteld een tegenwicht te bieden aan de Soeverein Vorst. Om die reden hadden de opstellers van de Grondwet er ook bewust voor gekozen om de leden der Staten-Generaal niet door de Vorst te laten benoemen.

Als gevolg van de vereniging van de noordelijke en zuidelijke Nederlanden veranderde Nederland in 1815 van een Soeverein Vorstendom in een Koninkrijk. De Grondwet werd aangepast om de woorden 'Soeverein Vorst' te vervangen door die van 'Koning', en de omschrijving van het Nederlandse volk (de ingezetenen van de noordelijke én zuidelijke provincies van Nederland) weer kloppend te maken. De commissie die deze grondwetsherziening in 1815 voorbereidde besloot de inwoners van de overzeese koloniën niet onder de ingezetenen van de Nederlandse provincies te scharen, waardoor zij voor de omschrijving van het Nederlandse volk niet meetelden.

Hoewel de Staten-Generaal wetten vaststelden die op de koloniale bevolking van toepassing waren, vertegenwoordigden zij dus alleen de ingezetenen van het grondgebied van Nederland in Europa. Zij bevorderden bij de vaststelling van wetten die betrekking hadden op de scheepvaart, de handel en het koloniaal bestuur alleen de algemene vrijheid en welvaart van de ingezetenen van het Nederlandse grondgebied in Europa. Dat deze ingezetenen geen inspraak hadden in de samenstelling van de Staten-Generaal, omdat de Staten-Generaal benoemd werden door de Provinciale Staten, die op hun beurt uit de standen werden samengesteld, deed daar niets aan af. Om vertegenwoordigd te worden achtte men het niet nodig dat het Nederlandse volk zelf aan het proces leidend tot de vertegenwoordiging deelnam.

De thans als artikel 50 Grondwet genummerde vertegenwoordigingsbepaling constitueerde dus de Staten-Generaal als vertegenwoordiging, in de zin dat dit lichaam bevoegd was om namens het volk op te treden zonder dat daartoe nog aanvullende handelingen van het vertegenwoordigde volk of leden van dat volk zelf vereist waren. Door dit gebrek aan een actieve legitimatie konden de Staten-Generaal niet concurreren met de min of meer bovennatuurlijke legitimiteit van de Koning, bij wie dan ook het zwaartepunt van de macht lag. Aldus liet de vertegenwoordiging door de Staten-Generaal een niet-absolute, maar toch slechts marginaal beperkte werking over voor de politieke macht van de Koning.

De positie van de Koning ten opzichte van de Staten-Generaal versterkte daarnaast dankzij de invoering van het tweekamerstelsel in 1815, waardoor de Staten-Generaal voortaan bestonden uit een Tweede Kamer en een Eerste Kamer. Door de leden der Tweede Kamer te laten benoemen door de Provinciale Staten en de leden der Eerste Kamer door de Koning uit de meest aanzienlijke mannen van het land, moest een 'democratisch' overwicht van de volksvertegenwoordiging ten opzichte van de Koning worden voorkomen. De Eerste Kamer zou een aristocratisch bolwerk voor de Koning vormen om hem te

beschermen tegen besluiten die in de Tweede Kamer overhaast en als gevolg van de waan van de dag tot stand waren gekomen. In ruil daarvoor verwierven Eerste Kamerleden adellijke privileges en koninklijke steun.

Na de grondwetsherziening in 1815 trok Koning Willem I steeds meer macht naar zich toe. De noordelijke Tweede Kamerleden verzetten zich hier nauwelijks tegen en stelden zich overwegend dienstbaar op aan de Koning. Kritiek zou het gezag van de regering ondermijnen terwijl het Nederlandse volk juist gebaat was bij een gezaghebbend centraal bestuur. Zuidelijke Tweede Kamerleden voerden daarentegen felle oppositie tegen het machtsabsolutisme van Willem I, hetgeen in hun ogen een bedreiging vormde voor de vrijheid en welvaart van het Nederlandse volk die zij gezworen hadden te bevorderen. Deze Kamerleden meenden dat burgers via hun vertegenwoordigers in het parlement invloed moesten kunnen uitoefenen op de regering en verwoorden in het parlement de klachten die burgers via petities indienden. De noordelijke Tweede Kamerleden meenden juist dat de leden der Staten-Generaal zich bij hun beslissingen geenszins door de publieke opinie moesten laten leiden. De zuidelijke provincies scheidden zich uiteindelijk in 1830 af van het Koninkrijk.

III 1830-1868

De Koning wil zich niet bij de onafhankelijkheid van België neerleggen en houdt het leger in staat van paraatheid. Deze volhardingspolitiek brengt het Koninkrijk in zodanig grote financiële problemen, dat de Tweede Kamer steeds kritischer wordt op de Koning en aandringt op een ingrijpende grondwetsherziening om zijn macht in te perken. De grondwetsherziening van 1840 brengt niet de gewenste liberale modernisering; die van 1848 wel. Onder leiding van staatsman J.R. Thorbecke, die uitgesproken ideeën heeft over de inrichting van het staatsbestel, parlementaire vertegenwoordiging en het staatsburgerschap, vindt dat jaar een algehele grondwetsherziening plaats. De Grondwet van 1848 resulteert onder meer in de invoering van rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer en versterkt de positie van de Staten-Generaal ten opzichte van de regering. Na 1848 kristalliseren de contouren van het parlementair stelsel zich nader uit als gevolg van conflicten tussen regering en Tweede Kamer naar aanleiding van de Aprilbeweging, de kwestie-Mijer en de Luxemburgse kwestie.

1 'Eene wettelijke fictie tot eene waarheid maken'

1.1 Na de scheiding van 1830

1.1.1 De 'volhardingspolitiek' van Willem I

Willem I kan zich niet bij de scheiding tussen België en Nederland neerleggen. Hij verwerpt in 1831 de voorwaarden waaronder de Europese mogendheden in Londen akkoord gaan met de onafhankelijkheid van België. Het Nationaal Congres van België aanvaardt deze voorwaarden wel, en gaat vervolgens over tot inhuldiging van de nieuwe Belgische vorst. Koning Willem I roept als tegenreactie de noordelijke provincies op om tegen de Belgen ten strijde te trekken.[1] De Tiendaagse Veldtocht die volgt, eindigt in een nederlaag van de Belgen, maar resulteert slechts in een wapenstilstand, niet in een hereniging.

De scheiding van 1830 heeft gevolgen voor de feitelijke samenstelling van de Staten-Generaal. In de Eerste Kamer zijn de zuidelijke afgevaardigden niet meer welkom.[2] Daar-

1 De Bosch Kemper 1873, p. 154-5; Van Zanten 2004, p. 291.

2 Vier zuidelijke Eerste Kamerleden blijven desalniettemin een vergoeding ontvangen vanwege hun bewezen diensten. Een van hen claimt bovendien als geboren Maastrichtenaar het recht te hebben om in de Eerste Kamer te blijven. Zie De Schepper 1999, p. 57 en Beekelaar 1999, p. 83-84.

door blijft het aantal Eerste Kamerleden tussen 1830 en 1840 gemiddeld steken op vijfentwintig, terwijl in de Grondwet nog altijd wordt uitgegaan van veertig tot zestig leden.[3] De voorzitter van de Eerste Kamer besluit het minimumaantal Eerste Kamerleden op informele wijze te wijzigen van veertig naar twintig.[4] Ook de samenstelling in de Tweede Kamer verandert. Omdat in de Tweede Kamer enkel nog afgevaardigden uit de noordelijke provincies zetelen, telt zij in 1830 geen honderdtien maar slechts vijfenvijftig Kamerleden.[5]

Dat betekent niet dat deze vijfenvijftig Kamerleden eensgezind zijn. Al in de tweede helft van de jaren 1820 is onder de noordelijke Kamerleden een tweedeling ontstaan tussen 'noordelijke nationalisten', die Koningsgezindheid hoog in het vaandel hebben staan, en Kamerleden die juist naar een liberalisering van de politieke verhoudingen streven.[6] De adviezen voor staatkundige hervorming waarmee de Koning in eerste instantie na de scheiding overstelpt wordt,[7] worden na de oorlogsverklaring aan België echter aangemerkt als 'ontijdig'. Het nationalisme dat door de Tiendaagse Veldtocht een extra impuls krijgt, smoort het liberale geluid volledig. Men kan 'de beide goden van vrijheid en vaderland' immers niet tegelijkertijd dienen: inzetten op een liberaler staatsbestel zou het vaderland in gevaar brengen. Het is dan ook in het belang van het gehele Nederlandse volk om de Koning in deze onzekere periode over de toekomst van het Koninkrijk bij te staan in plaats van tegenover hem te staan.[8]

De Tweede Kamer negeert vervolgens de pamfletten en brochures waarin het publiek aanstuurt op een uitbreiding van het kiesrecht en een herziening van het kiesstelsel.[9] Ook stemt de Tweede Kamer telkens in met de jaarlijkse begrotingen terwijl veel liberale Kamerleden hiertegen diep in hun hart bezwaar koesteren. Zo stelt Kamerlid Op den Hooff dat hij 'gedrongen door de geheel buitengewone omstandigheden, waarin juist op dat oogenblik het dierbaar Vaderland verkeerde, met opoffering mijner bijzondere meening', de begroting voor 1833 heeft aanvaard.[10] De enige eis die de Tweede Kamer eigenlijk na 1830 stelt, is zuinigheid: de overheidsuitgaven moeten beperkt blijven.[11]

De Koning besteedt echter veel geld aan het gevechtsklaar houden van het leger totdat een in zijn ogen aanvaardbare regeling met België wordt getroffen. Pas als er gunstige voorwaarden zijn opgesteld, zal hij de scheiding accepteren. Deze zogenaamde 'volhar-

3 Van den Braak 2000, p. 49.
4 Beekelaar 1999, p. 88.
5 Tot frustratie van Van Sasse van Ysselt, die om die reden de Tweede Kamer verlaat in 1832. Zie zijn bericht aan de Staten van Noord-Brabant van 1 juli 1832, in Colenbrander 1922, p. 92.
6 Van Sas 2005, p. 451-2.
7 Van Velzen 2005, p. 355-94.
8 Van Sas 2005, p. 408-10, 470; Van Zanten 2004, p. 297, 327; De Bosch Kemper 1873, p. 165.
9 Blok 1987, p. 37-45; Van Zanten 2004, p. 314-21.
10 Zie bv. Kamerlid Op den Hooff, in *Handelingen II* 1833/34, 17 december 1833, p. 64.
11 Tijdens de behandeling van de staatsbegroting voor 1834 valt het woord bezuiniging wel vijftig keer, zie *Handelingen II* 1833/34, 16 t/m 18 december 1833, p. 38-95.

dingspolitiek' leidt tot een enorme toename in de staatsschuld. Desondanks blijft de Tweede Kamer tot 1835 uit angst voor regeringloosheid akkoord gaan met nieuwe leningen en belastingverhoging om de tekorten te financieren. Zo stelt Kamerlid Hooft tijdens de behandeling van een wetsvoorstel tot aflossing van 'de nog overgebleven 5 percents obligatiën van 1830': 'Het is niet dan om tusschen twee kwade zaken de beste te kiezen, dat ik voor deze wet zal stemmen.'[12]

De belastingverhogingen leiden echter tot steeds meer onvrede en de financiële oppositie komt na 1835 opnieuw tot leven. Zowel liberale als conservatieve parlementsleden beginnen in te zien dat het Koninkrijk niet langer gediend is met de onvoorwaardelijke steun aan de Koning en zijn volhardingspolitiek.[13] Zo verwerpt de Tweede Kamer in 1839 het wetsvoorstel voor een geldlening van 56 miljoen gulden om de voorschotten aan de Nederlandsche Handel-Maatschappij te kunnen terugbetalen. Daarop treedt minister Van den Bosch van Koloniën af uit 'de zedelijke overtuiging, dat ik door het verschil in begrippen tusschen de Staatsmagten, zoo de verwerping der wet daarvan het gevolg is, buiten de mogelijkheid word gesteld om de pligten te vervullen, die ik aan mijn Vaderland verschuldigd ben en die aan mijne betrekking onafscheidelijk zijn verbonden.'[14] Als de Tweede Kamer vervolgens unaniem de rijksbegroting voor 1840 afkeurt, treedt minister Beelaerts van Financiën eveneens af.[15]

Ondertussen dringt ook bij Koning Willem I het besef door dat zijn volhardingspolitiek niets gaat opleveren. Hij ziet zich genoodzaakt de onafhankelijkheid van België ten overstaan van de Europese mogendheden te erkennen.[16] In april 1839 worden daartoe de 'Vierentwintig artikelen' in Londen ondertekend. Vervolgens is volgens de Koning 'het tijdstip geboren, om over te gaan tot de wijzigingen der Grondwet, die door de scheiding tussen Nederland en België noodzakelijk zijn geworden.'[17]

1.1.2 De grondwetsherziening van 1840

Zonder eerst een grondwetscommissie te installeren, biedt de regering eind december 1839 haar eerste vijf wijzigingsvoorstellen aan de Tweede Kamer aan.[18] Niet alleen in deze eerste maar ook in haar tweede serie van voorstellen ontbreekt ieder spoor van grondwetsbepalingen inzake de koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid,[19]

12 *Handelingen II* 1834/35, 2 december 1834, p. 31. Zie tevens Van Zanten 2004, p. 328-32.
13 Van Velzen 2005, p. 434.
14 *Handelingen II* 1839/40, 20 december 1939, p. 70.
15 *Handelingen II* 1839/40, 23 december 1939, p. 82.
16 Van Velzen 2005, p. 434.
17 *Handelingen II/I* 1839/40, 21 oktober 1839, p. 1. In juli 1839 verklaart de Koning zich al bij monde van de minister bereid tot een grondwetsherziening, *Handelingen II* 1838/39, 19 juli 1839, p. 330.
18 *Kamerstukken II* 1839/40, XVIII, nr. 1, p. 389.
19 De tweede serie telde zeven wijzigingsvoorstellen. Voor de inhoud, zie De Bosch Kemper 1875, p. 175-176.

terwijl de Tweede Kamer daar juist op inzet.[20] In haar ogen is na het aftreden van ministers Van den Bosch en Beelaerts de tijd rijp voor een grondwettelijke regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze gebeurtenissen tonen immers aan dat de ministeriële verantwoordelijkheid op dat moment feitelijk aanvaard was:[21] 'het gemis van een grondwettig voorschrift verhinderde niet, dat zij in het besef hunne verantwoordelijkheid hun ontslag hebben genomen na de verwerping van hunne voorstellen door de Tweede Kamer.'[22] Dat deze ministers onder druk van de Tweede Kamer de verantwoordelijkheid op zich hebben genomen voor de gevolgen van het financiële beleid van Willem I getuigt van een verandering in de feitelijke verhouding tussen Koning en ministers enerzijds, en ministers en Tweede Kamer anderzijds, die nu ook in de Grondwet vastgelegd moet worden.

Uiteindelijk weet de Tweede Kamer een grondwettelijke regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid af te dwingen door in mei 1840 de inmiddels herziene begrotingsvoorstellen voor 1840 opnieuw af te wijzen en de behandeling tot nadere bepaling uit te stellen.[23] Daarop dient de regering een voorstel in tot herziening van de Grondwet dat betrekking heeft op de ministeriële verantwoordelijkheid.[24] De Tweede Kamer uit evenwel haar bedenkingen bij dit voorstel, omdat de voorgestelde bepaling ministers strikt genomen enkel verplicht tot mede-ondertekening van een wet (het contraseign).[25] Het regeringsvoorstel dat eind mei 1840 in plaats daarvan wordt ingediend,[26] betreft daarentegen wel de regeling van een individuele ministeriële verantwoordelijkheid voor regeringsdaden.

Een aantal grondwetswijzigingen die in 1840 worden voorgesteld zijn afkomstig uit de *Proeve van herziening der Grondwet* van Johan Rudolf Thorbecke, hoogleraar aan de Universiteit Leiden.[27] De *Proeve* bouwt voort op zijn *Aanteekening op de Grondwet* uit 1839, waarin Thorbecke de Grondwet van 1815 uitlegt, de tegenstrijdigheden in die Grondwet blootlegt, en een basis legt voor de verbetering van deze Grondwet.[28] In de *Proeve* laat hij zien hoe die verbeteringen eruit zouden kunnen zien. Hoewel onderdelen van zijn Proeve worden overgenomen in de grondwetsherziening van 1840, is hij hierover geenszins te spreken. In tweede lezing stemt Thorbecke tegen alle dertien grondwetswijzigingen. Omdat hij de grondwetsherziening in haar geheel 'ongenoegzaam' acht, kan hij niet overgaan tot de goedkeuring van afzonderlijke artikelen.[29]

20 Van Velzen 2005, p. 442-433, 448-450.
21 Pfeil 2013, p. 217-8; Van Velzen 2005, p. 436-440.
22 De Bosch Kemper 1875, p. 130.
23 *Handelingen II* 1839/40, 13 mei 1840, p. 138; Van Raalte 1916, p. 10; De Bosch Kemper 1875, p. 184-185.
24 *Kamerstukken II* 1839/40, XXVIII, nr. 1, p. 569; Van Velzen 2005, p. 451-2; De Bosch Kemper 1875, p. 185-186.
25 Van Velzen 2005, p. 452.
26 *Kamerstukken II* 1839/40, XXVIII, nr. 4, p. 573.
27 Thorbecke 1840.
28 Aerts 2018, p. 268-269.
29 Aerts 2018, p. 280-281.

Een meerderheid stemt daarentegen wel in met de grondwetsherziening, die in september 1840 wordt voltooid.[30] De belangrijkste daarvan is de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid.[31] Een bepaling over koninklijke onschendbaarheid blijft echter uit.[32] Bovendien zijn ministers geen verantwoording schuldig aan het parlement maar aan de Hoge Raad, die 'oordeelt over aanklagten ter zake van deze verantwoordelijkheid.'[33] Naast deze strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid resulteert de grondwetsherziening in een aangepaste opsomming van provincies,[34] de halvering van het maximaal aantal leden van de Eerste Kamer,[35] een halvering in het aantal Tweede Kamerleden,[36] en de vaststelling van een tweejaarlijkse in plaats van een tienjaarlijkse begroting.[37]

1.1.3 Tegenstrijdige grondwetsbepalingen dankzij een halfbakken grondwetsherziening

Omdat het parlementaire debat dat in het kader van de grondwetsherziening van 1840 wordt gevoerd in feite neerkomt op 'een langgerekte motie van wantrouwen' jegens Koning Willem I,[38] doet hij in oktober 1840 afstand van de troon.[39] Willem II volgt zijn vader op.[40] Hij wordt eind november plechtig ingehuldigd.[41] De eerste jaren kenmerkt de regering van Willem II zich door een zekere 'liberale welwillendheid'. Zo wordt in het kader van een transparant beheer van de financiën het Amortisatiesyndicaat opgeheven,[42] geeft Willem II de provinciegouverneurs de opdracht zich niet te bemoeien met de verkiezingen van de Tweede Kamer, en kondigt hij het einde van de drukpersvervolgingen aan.[43] Ook benadert Willem II liberale politici voor vrijgekomen ministerposten. Velen van hen bedanken echter voor de eer. De welwillendheid van Willem II kan hun kritiek op de halfslachtige ministeriële verantwoordelijkheid, het complexe kiesstelsel en de buitensporige invloed van de elite op het algemeen bestuur niet wegnemen.[44]

30 *Stb.* 1840, 48 t/m 59.
31 Artikel 75-76 Grondwet (1840).
32 Van Velzen 2005, p. 454.
33 Artikel 77 Grondwet (1840).
34 Artikel 1 Gw (1840). Zie ook De Bosch Kemper 1875, p. 196, 198, 284.
35 Artikel 82 Gw (1840).
36 Althans: het aantal van 110 Tweede Kamerleden wordt niet gehalveerd naar 55 maar teruggebracht naar 58, omdat het Hertogdom Limburg ook nog drie vertegenwoordigers mag aanwijzen, zie artikel 81 Gw (1840).
37 Artikel 123 Grondwet (1840).
38 Van Sas 2005, p. 471; Koch 2013, p. 528-533.
39 *Stb.* 1840, 63.
40 *Stb.* 1840, 64 ('Proclamatie, betreffende de aanvaarding der regering door Z.M. Koning Willem II').
41 Van Zanten 2013, p. 370 e.v.
42 *Stb.* 1840, 77.
43 Van Zanten 2013, p. 403-5.
44 Van Zanten 2013, p. 359, 409.

Voor de liberalen is de grondwetsherziening in 1840 ontoereikend: in plaats van de door hen gewenste integrale modernisering van het politieke bestel, hebben de aangebrachte wijzigingen alleen maar tot inconsistenties geleid.[45] Zo heeft de grondwetsherziening in 1840 aan het kiesstelsel niets veranderd, waardoor de kiesprocedure voor de leden der Provinciale Staten nog altijd bij plaatselijke reglementen wordt geregeld: 'Over dit stuk heeft dus de wet geene magt'.[46] Wel verplicht de Grondwet de wetgever om de uitoefening van het kiesrecht in de steden en op het platteland te regelen alsmede 'het getal van de leden der provinciale Statenvergadering en de evenredigheid der verschillende standen'.[47] Dit leidt er toe dat de wetgever op het moment dat hij het kiesrecht wil regelen geconfronteerd wordt met tegenstrijdige grondwetsbepalingen: 'Men (…) kwelde de wetgever met een ondankbare taak. Zoodra hij erin treedt, struikelt hij over de Grondwet', aldus Thorbecke.[48] De Tweede Kamer verwerpt daarom achtereenvolgens de voorstellen die de regering in 1840, in 1842 en in 1844 indient met het oog op de regeling van het kiesrecht, waarbij zij zich afvraagt of de materie wel bij wet kan worden geregeld zonder eerst de Grondwet te herzien.[49]

De financiële nood waarin het Koninkrijk als gevolg van de volhardingspolitiek van Willem I verkeert geeft halverwege de jaren '40 van de negentiende eeuw een nadere impuls aan de discussie over grondwetsherziening – niet in de laatste plaats omdat de financiële nood volgens sommigen in verband staat met de onvolmaakte inrichting van het staatsbestel.[50] Zo wordt de 'monsterwet' van minister Van Hall, die strekt tot het heffen van 'belasting op de bezittingen en daarmee gepaard gaande vrijwillige geldleening',[51] op zichzelf onvoldoende geacht om het staatsbestel op orde te krijgen. Volgens liberalen moet deze wet gepaard gaan met een herziening van het staatsbestel.[52] Ook bij de behandeling van het 'wetsontwerp tot regeling en dekking van den achterstand over 1840 en vroeger' stelt het Kamerlid Luzac dat er meer gedaan moet worden

> 'dan het opruimen van alle achterstanden, dan het brengen van hetgeen men het evenwigt noemt tusschen de inkomsten en uitgaven van den Staat. Er moet gezorgd worden, dat wij niet wederom in de oude abuizen, die ons zoovele millioenen schats gekost hebben, die ons in zoo moeijelijke positie bragten, vervallen. De oude weg moet geheel verlaten worden, – wij moeten nu dadelijk

45 Handelingen omtrent het negenmannenvoorstel 1846, p. ix.
46 Artikel 130 Grondwet (1840). Zie ook Thorbecke (1841) 1906, p. 36.
47 Zie artikel 6 Gw (1840) en artikel 128 Gw (1840). Zie tevens *Handelingen II* 1846/47, 9 augustus 1847, p. 664.
48 Thorbecke 1842, p. i-ix.
49 Blok 1987, p. 200-201, 206-214.
50 Handelingen omtrent het negenmannenvoorstel 1846, p. x.
51 *Kamerstukken II* 1843/44, XX, nr. 1.
52 Van Zanten 2013, p. 471-2.

> ijverig de handen aan het werk slaan en in onze Staatsinstellingen die verbeteringen brengen, waarvan de treurigste ondervinding ons sedert zoovele jaren de noodzakelijkheid heeft doen kennen. (…) ik geloof dat er dringende noodzakelijkheid bestaat om tot de verbetering onzer Grondwet over te gaan, en dat de Regering nu de belofte geven moet van hiertoe in deze zitting der Staten-Generaal de noodige voorstellen bij de Kamer te zullen ter tafel brengen.'[53]

Luzac staat niet alleen.[54] Hoewel een groep Kamerleden aangeeft de oplossing van de financiële problemen dringender nodig te achten dan een grondwetsherziening,[55] zijn de meeste Kamerleden overtuigd van de noodzaak tot grondwetsherziening.[56] De regering krijgt zij echter niet mee, waarop Kamerlid Schooneveld verzucht: 'De Kamer verlangt al meer en meer die herziening, en; naarmate zij sterker daarop aandringt, laat de Regering al meer en meer afkeuring van zulk een verlangen doorblinken'.[57]

Als in de troonrede van 1844 met geen woord gerept wordt over een eventuele grondwetsherziening, is de maat vol voor de hervormingsgezinde Kamerleden, die na de verkiezingen in juli 1844 flink in aantal gestegen zijn.[58] Zij eisen dat de Tweede Kamer de grondwetsherziening aan de orde stelt. Een meerderheid in de Tweede Kamer is bereid om in haar adres van antwoord op de troonrede namens de Staten-Generaal bij de Koning aan te dringen op een dergelijke herziening.[59] De Eerste Kamer verleent daaraan echter geen medewerking.[60] De Eerste Kamer wil een regeringsvoorstel omtrent herziening afwachten; het aandringen op een voorstel tot herziening acht zij ongepast.[61] De Koning is op zijn beurt alleen bereid een adres van antwoord op de troonrede in ontvangst te nemen, als dat adres door beide Kamers der Staten-Generaal samen wordt aangeboden.[62] Vanwege deze impasse besluit het Kamerlid Thorbecke het heft dan maar in eigen handen te nemen.

---

53 Voor zijn gehele bijdrage, zie *Handelingen II* 1843/44, 6 februari 1844, p. 177-181.

54 Al verwijt hij zijn medestanders wel dat zij 'altijd in onbepaalde termen van eene Grondwetsherziening spreken, doch in gebreke blijven om hunne wenschen zuiver uiteen te zetten, te zeggen wat zij eigenlijk verlangen', zie *Handelingen II* 1843/44, 6 februari 1844, p. 181.

55 Zie bv. *Handelingen II* 1843/44, 6 februari 1844, p. 182 (Duymaer van Twist) en p. 188 (Faber van Riemsdijk).

56 Zie verder bv. *Handelingen II* 1843/44, 1 maart 1844, p. 384 (Van Rechteren).

57 Zie *Handelingen II* 1843/44, 20 juni 1844, p. 429.

58 Aerts 2018, p. 307.

59 Van Zanten 2013, p. 478-9.

60 *Handelingen II/I* 1844/45, 21 oktober 1844, p. 1. Voor de beraadslagingen omtrent het ontwerp-adres van antwoord, zie *Handelingen II* 1844/45, 30 en 31 oktober 1844, p. 19-53.

61 *Handelingen I* 1844/45, 2 november 1844, p. 688.

62 Handelingen omtrent het negenmannenvoorstel 1846, p. xiv-xv.

1.2 Het Negenmannenvoorstel

1.2.1 Thorbecke aan zet

In maart 1844 wordt Thorbecke door de Staten van Zuid-Holland benoemd tot Kamerlid.[63] Ook hij is voorstander van een grootschalige grondwetsherziening. Van de regering valt volgens hem echter niet te verwachten dat zij daarvoor voorstellen indient zolang de Tweede Kamer zelf niet weet welke veranderingen zij noodzakelijk acht. De meeste Kamerleden zijn hervormingsgezind maar denken over veel veranderingen verschillend. Daarom besluit Thorbecke in 1844 met Luzac een herzieningsvoorstel te ontwerpen. Hoewel zij niet verwachten dat de Tweede Kamer met hun voorstel zal instemmen, dwingt dit voorstel haar wel om een standpunt over een eventuele grondwetsherziening in te nemen.[64] 'Slechts de proef kan beslissen, of de meerderheid der Vertegenwoordiging, in deze Kamer, wete wat zij verlangt', aldus Thorbecke.[65] Eind november zendt Thorbecke het conceptvoorstel toe aan een aantal hervormingsgezinde Kamerleden, waarvan acht het initiatief blijken te steunen.[66] In december 1844 leggen Thorbecke en consorten het voorstel tot grondwetsherziening voor aan de Tweede Kamer.[67]

Dit 'Negenmannenvoorstel' is gebaseerd op Thorbecke's *Proeve* uit 1840 en geeft uitdrukking aan diens ideeën over parlementaire vertegenwoordiging. Volgens Thorbecke houdt vertegenwoordigen niet in dat de Staten-Generaal 'den wil dier menigte openbaren', maar dat zij 'uitsluitend afgaande op de Grondwet en eigen inzigt van het algemeene best, gezamenlijk met de Kroon de algemeene wetgeving en eenige andere regten van souvereine regeermagt' uitoefenen. In zijn ogen rust 'de nadruk en de voorname inhoud' van de vertegenwoordigingsbepaling op het woord 'geheele': 'de Staten-Generaal zijn geroepen om bij de oefening hunner regten, het beste van het nederlandsche volk, "het land" (…) in zijn geheel, niet dat van eenig deel afzonderlijk, voor oogen te hebben'. Het Nederlandse volk verwijst hierbij niet naar een soevereine macht, maar naar 'die menigte van individus, bijzondere leden van het Staatsgenootschap, die, te zamen de bevolking van Nederland uitmakende, wel als nationaal geheel buiten de Vertegenwoordiging aanzijn heeft; doch staatsregtelijke persoonseenheid eerst in en door de Vertegenwoordiging zelve erlangt.[68]

Sinds en dankzij de vestiging van de eenheidsstaat, behoort niemand meer tot 'ieders bijzondere stand', maar is iedereen in één en dezelfde betrekking tot de staat komen te

63 Aerts 2018, p. 301.
64 De Gelder 1987, p. 25; Aerts 2018, p. 308-309.
65 En: 'Het hoofddoel van ons voorstel is, zoo als wij reeds de eer hadden te zeggen, dat de Kamer goedvinde, een stellig gevoelen over de veranderingen, welke de Grondwet behoeft, te openbaren', zie *Kamerstukken II* 1844/45, XX, nr. 1, p. 437.
66 De Gelder 1987 p. 20; Aerts 2018, p. 307-308.
67 *Kamerstukken II* 1844/45, XX, nr. 2.
68 Thorbecke 1841, p. 205-207.

staan: 'De voormalige autonomie van de bevoorregte deelen werd uitgebreid tot eene onbeperkte autonomie van het gansche volk'.[69] Om deze reden meent Thorbecke dat de grondwetgever in 1814 nooit de standenvertegenwoordiging op provinciaal niveau had mogen herstellen. De Negenmannen stellen daarom voor dat de standenvertegenwoordiging wordt afgeschaft en dat de inwoners van de provincies de Provinciale Staten rechtstreeks verkiezen.[70]

Om een waarlijk nationale vertegenwoordiging te zijn, achten de Negenmannen het voorts nodig dat staatsburgers rechtstreeks invloed krijgen op de samenstelling van de Staten-Generaal. Het feit dat de Provinciale Staten deze samenstelling bepalen, achten zij onjuist. De leden der Tweede Kamer zijn immers niet de afgevaardigden van de provincies.[71] Thorbecke vindt het verkeerd dat de Grondwet 'het regt, om de afgevaardigden der Natie te kiezen (…) nu voorbehoudt aan de provinciale staten'. Volgens hem moet dit recht 'als een volksregt worden geregeld'. Waar de Nederlander immers 'als lid zijner plaatselijke en provinciale gemeente een persoonlijk kiesregt tot zamenstelling eener vertegenwoordiging heeft, waarom niet als Staatsburger?'[72] Daarmee koppelt Thorbecke het kiesrecht aan het staatsburgerschap:

> 'Staatsburgerschap (…) zij stemregt in de regering der gemeente, plaatselijke, provinciale of rijksgemeente, waarvan men burger is. Staatsburgerschap, een woord, dat onze Grondwet mijdde, zal dan beteekenen medewerking of stemregt, krachtens het lidmaatschap van den Staat, bij de algemeene regering.'[73]

De Negenmannen stellen voor om vast te leggen dat men Nederlander moet zijn om staatsburgerlijke en andere burgerschapsrechten te hebben,[74] omdat een burgerschapsrecht 'een regt van regering [is], dat de vreemdeling in den Staat niet behoort te hebben'.[75] De wet zou moeten bepalen wie Nederlander is.[76]

Daarnaast wordt voorgesteld om de Tweede Kamer rechtstreeks te laten verkiezen door Nederlanders die een bepaalde som aan belastingen betalen.[77] Getrapte verkiezingen zouden namelijk 'de ongelijkste, omslagtigste' en de 'zwaksten en bedrieglijksten' manier

69 Thorbecke 1843, p. 19, 74-75; Thorbecke 1844, p. 84, 87.
70 *Kamerstukken II* 1844/45, XX, nr. 2, p. 447, art. 94-95.
71 *Kamerstukken II* 1844/45, XX, nr. 3, p. 445.
72 Thorbecke 1843, p. 74-75.
73 Thorbecke 1844, p. 84.
74 Art. 7 van het Negenmannenvoorstel, zie *Kamerstukken II*, 1844/45, XX, nr. 2, p. 441.
75 *Kamerstukken II*, 1844/45, XX, nr. 3, p. 451.
76 Art. 9 van het Negenmannenvoorstel, zie *Kamerstukken II* 1844/45, XX, nr. 2, p. 442. Zie ook J.R. Thorbecke, *Over de hervorming van ons kiesstelsel* (Leyden: P.H. van den Heuvel, 1842) p. v.
77 *Kamerstukken II* 1844/45, XX, nr. 2, p. 444, art. 56.

van verkiezen zijn.[78] Voorstanders van een getrapt kiesstelsel menen dat de meeste stemgerechtigden niet kunnen beoordelen of een afgevaardigde over de kwaliteiten beschikt om het gehele Nederlandse volk te vertegenwoordigen. Daarom zou die keuze moeten worden overdragen aan diegenen die zij daartoe wel bekwaam achten.[79] Thorbecke daarentegen ziet liever strengere 'voorwaarden van stemgeregtigdheid, en het aantal der stemgeregtigden beperkt, dan het nadeel geleden, aan eene breking der kiesmagt in twee stukken steeds verknocht'.[80]

Om de bekwaamheid van kiezers en vertegenwoordigers te garanderen stellen de Negenmannen een censuseis voor. Alleen burgers die een bepaalde som belasting betalen, mogen het kiesrecht uitoefenen. Dat een censuseis burgers uitsluit van de uitoefening van het kiesrecht acht Thorbecke niet in strijd met het beginsel van algemeen kiesrecht. Een censuskiesrecht sluit namelijk 'niet het wezen van een gemeen regt, maar de overige ingezetenen slechts van wege bepaalde, persoonlijke, welligt voorbijgaande, ongeschiktheid buiten. Hij weert van de uitoefening hen, wier toestand of de vrijheid, of het oordeel, tot die uitoefening noodig, belet.' Iemand zonder bezit of die nauwelijks in zijn eigen onderhoud kan voorzien, kan niet voorbij zijn eigen belang kijken en daarom niet over anderen regeren. Diegene zou zich volgens Thorbecke niet tot 'de algemeene zaak kunnen verheffen', omdat hij niet vrij is maar van anderen afhankelijk en dus niet in staat om een zelfstandige keuze te maken. De censuseis mag er evenwel niet toe leiden dat het kiesrecht een voorrecht wordt van de rijken. Het zou in beginsel voor iedere staatsburger mogelijk moeten zijn om voldoende bezit te verkrijgen opdat hij aan de censuseis kan voldoen. Het kiesrecht komt dus enkel toe aan staatsburgers die geschikt worden geacht om mee te regeren.[81]

De rechtstreekse verkiezing van de volksvertegenwoordiging houdt overigens niet in dat volksvertegenwoordigers aan de wil van hun kiezers gebonden zouden worden. 'Den afgevaardigde, die het *gansche* volk moet vertegenwoordigen' kan volgens Thorbecke immers 'niet, wat hij heeft te doen, door *een deel* des volks worden voorgeschreven'.[82] De leden van de Staten-Generaal moeten dus wel rechtstreeks worden verkozen, maar omdat zij geacht worden het geheel te vertegenwoordigen, mogen de kiezers die leden geen last meegeven.

1.2.2 Reacties op het Negenmannenvoorstel

Met hun voorstel willen de Negenmannen niet alleen een aanzet doen tot een gerichte discussie binnen de Tweede Kamer,[83] maar ook de publieke opinie mobiliseren, desnoods

78 *Kamerstukken II* 1844/45, XX, nr. 3, p. 455.
79 Zie bijvoorbeeld Vreede 1848, p. 33.
80 Thorbecke 1842, p. 49.
81 Thorbecke 1844, p. 93-95. Zie ook Aerts 2018, p. 305, p. 378-379, 384-385.
82 Thorbecke 1841, p. 235.
83 De Gelder 1987, p. 25, Aerts 2018, p. 308-309.

door tegenstanders te provoceren, zodat de grondwetsherziening ook buiten het parlement onderwerp van debat wordt.[84] Dat lukt aardig. Zo schrijft redacteur Box van het door de regering gefinancierde *Journal de La Haye* onder meer dat men 'geen despotimus van een enkelen [wilde], maar ook geen tiranny meer van velen, met welken, schijnbaar fraaijen koningsmantel, men de afzigtelijke lappendeken der democratie ook zou willen bedekken'.[85] In liberale kranten en tijdschriften worden de voorgestelde hervormingen juist toegejuicht.[86] Ook brengt de Haagse advocaat Blussé een brochure uit, waarin hij burgers oproept het Negenmannenvoorstel te steunen, want:

> 'wat was nu de oorzaak, dat in die 30 jaren uwe vertegenwoordigers steeds handelden, in strijd met uw verlangen en uw wil? Dit lag (…) aan de wijze, waarop de Grondwet hunne verkiezing voorschrijft. (…) Het doel eener volksvertegenwoordiging is (…) dat door haar het geheele volk zijn wil en verlangen kenbaar maakt aan den Koning. Om dat doel te bereiken, moet dus zoo veel mogelijk het geheele volk die volksvertegenwoordiging kiezen. (…). Door wie toch zijn gedurende die 30 jaren, krachtens de Grondwet, de vertegenwoordigers des volks gekozen? Eenig en alleenlijk door de leden der Provinciale Staten (…). In plaats van de keuze der leden voor de Staten der provincie op te dragen aan alle burgers, (…) draagt de Grondwet die keuze wederom aan enkele bevoorregte ligchamen op, en sluit de eigentlijke burgers daarvan uit. De Grondwet toch draagt die keuze op aan drie standen.'[87]

In totaal ontvangt de Tweede Kamer ruim vijfduizend petities, waarin burgers het voorstel van de Negenmannen onderschrijven. Volgens de liberalen getuigt deze petitiestroom 'van eenen ontvonkten nationalen zin, dien men waande, in ons land niet opwekbaar te zijn voor louter politische bemoeyingen en aangelegenheden.'[88] Daarmee slagen de liberalen er ondanks hun minderheid in de Tweede Kamer in om het voorstel van de Negenmannen op de agenda te plaatsen. Zoals verwacht wijst de Tweede Kamer het Negenmannenvoorstel echter af. Een meerderheid vindt het voorstel te vergaand; met name op het punt van de rechtstreekse verkiezingen. Zo zijn volgens Kamerlid Schooneveld 'aan de regtstreeksche verkiezingen te veel bezwaren verbonden. Het doel, dat de voorstellers beoogen, is goed: het strekt om meer *public spirit* bij de ingezetenen op te wekken, om zooveel mogelijk het volk aandeel aan de Regeringszaken te doen nemen.' Hij meent echter dat dit doel op deze

84 Van Sas 2005, p. 472; Luzac schreef overtuigd te zijn 'dat een gansch heirleger van tegenstrevers (…) ons zal tegemoet komen en bestrijden', zie De Gelder 1987, p. 25.
85 Box 1844, p. 46; Van Sas 2005, p. 472-473.
86 Blok 1987, p. 216-217.
87 Blussé 1845, p. 11, 13.
88 *Handelingen II* 1844/45, 26 mei 1845, p. 428-429.

manier niet bereikt wordt: 'Beter zou ik het achten twee trappen voor het kiesstelsel aan te nemen', waarbij 'verkiezing *eerst* [plaatsvindt] door stemgeregtigden met een zeer lagen census, zoodat elk fatsoenlijk man er deel aan nemen, en *vervolgens* kiezers.'[89]

Kamerlid Gouverneur stelt daarnaast dat rechtstreekse verkiezingen neerkomen op 'eene geduchte uitbreiding van het democratisch beginsel. Wanneer men de Grondwet in dien zin veranderen wil, dan moet men ook (…) om het evenwigt te behouden, het monarchaal beginsel versterken'.[90] Bovendien vindt de Tweede Kamer het 'onkiesch' om haar initiatiefrecht te gebruiken voor het indienen van een voorstel tot grondwetsherziening. De Tweede Kamer wenst weliswaar een herziening van de Grondwet, maar meent 'dat het voorstel daartoe van de Regering moest uitgaan en het tijdstip dus afgewacht worden, waarop de Kroon in de overtuiging dier meerderheid zou deelen.'[91]

1.2.3 Het revolutiejaar van 1848

De regering ziet op haar beurt geen noodzaak tot grondwetsherziening,[92] en dient in 1845 doodleuk voor de vierde keer een wetsvoorstel in met het oog op de regeling van het kiesrecht.[93] De Tweede Kamer concludeert vervolgens in haar voorlopig verslag dat het

> 'onderzoek der aangeboden wetsontwerpen [de] meerderheid op zoo vele bepalingen heeft doen stuiten, die met de bestaande Grondwet onvereenigbaar te beschouwen zijn, dat aan het aannemen dier ontwerpen (…) niet te denken valt; terwijl de nadere behandeling van deze zaak, en het herhaaldelijk ter toetse brengen van de onderscheidene grondwettelijke bepalingen nopens het stem- en kiesregt, die meerderheid tevens heeft bevestigd in hare overtuiging, dat er tot herziening der Grondwet, bepaaldelijk ook uit het oogpunt van de uitvoering aan art. 6 derzelve te geven, noodzakelijkheid bestaat.'[94]

Ondertussen neemt de maatschappelijke onvrede in Nederland toe: een aardappelziekte heeft de oogst vernietigd en in een exorbitante stijging van de voedselprijzen geresulteerd, met protesten en plundering tot gevolg.[95] De pers radicaliseert eveneens en hekelt het gebrek aan daadkracht van de politiek. Het publiek raakt steeds meer overtuigd van de noodzaak tot ingrijpende herziening van het staatsbestel, maar kan voor die verandering niet rekenen op de wankelmoedige meerderheid in de Tweede Kamer. De 'sociale onge-

89 *Handelingen II* 1844/45, 26 mei 1845, p. 413.
90 *Handelingen II* 1844/45, 28 mei 1845, p. 476.
91 *Kamerstukken II* 1844-1845, XX, nr. 4, p. 464.
92 De Gelder 1987, p. 35 e.v.
93 Blok 1987, p. 221; *Kamerstukken II* 1845/46, XVI, nr. 1.
94 *Kamerstukken II*, 1845/46, XVI, nr. 4, p. 262-263.
95 Zie Bergsma 1845.

steldheid' van het land en de toenemende politieke onvrede onder de bevolking heeft bij deze Kamerleden wederom de angst voor revolutie aangewakkerd, waardoor zij de confrontatie met de regering niet aan durven te gaan. De Negenmannen weten zich daarentegen als staatshervormers te profileren en als zodanig steun te verwerven.[96]

De situatie escaleert wanneer in juni 1847 hongeroproeren uitbreken en de Tweede Kamer voor de vijfde keer een wetsvoorstel tot regeling van het kiesrecht afkeurt.[97] De Koning krijgt van zijn ministers het advies om over te gaan tot een beperkte grondwetsherziening.[98] Als hem duidelijk wordt dat zelfs de ministers de behoudende politiek van Willem II niet meer steunen, gaat de Koning overstag.[99] In oktober 1847 verklaart hij in zijn troonrede tot een grondwetsherziening bereid te zijn.[100]

Aan het voornemen tot grondwetsherziening wordt in maart 1848 gevolg gegeven door de indiening van zeventwintig voorstellen.[101] Gevreesd wordt echter dat de voorstellen op het moment van indiening al achterhaald zijn. Eind februari hebben revolutionairen in Frankrijk namelijk liberale hervormingen geëist en de republiek uitgeroepen. Binnen een week is de liberale revolutie ook overgewaaid naar het Duitse grondgebied, waar begin maart op verschillende plaatsen oproer is uitgebroken. Om de opstanden te bezweren wordt in verschillende Duitse vorstendommen toegegeven aan de eisen van de revolutionairen tot ingrijpende hervormingen.[102]

Gelet op de liberale revoluties in deze nabijgelegen landen worden de voorstellen van de regering door de Tweede Kamer veel te licht bevonden. De Tweede Kamer tracht de Koning te overtuigen verdergaande concessies te doen om een revolutie te voorkomen. De politie informeert Willem II daarnaast over het maatschappelijk klimaat, dat zij als gevolg van de verslechterde financiële toestand niet anders kan omschrijven dan stormachtig. Zijn dochter Sophie ten slotte, die gehuwd is met de Groothertog van Saksen-Weimar-Eisenach, schrijft dat de hertog de opstanden daar heeft weten af te wenden door middel van concessies aan de menigte.[103]

Tegen die achtergrond verandert Willem II in één nacht van conservatief naar liberaal.[104] Hij besluit de Tweede Kamervoorzitter Boreel van Hogelanden uit te nodigen en te laten weten dat hij bereid is tot een grondwetsherziening, die verder gaat dan de herziening waarin de eerder ingediende voorstellen voorzien, en verzoekt de Tweede Kamer haar

96 Van Zanten 2013, p. 500-503.
97 Gout, *Groniek* 1977, p. 7-12; *Handelingen II* 1846/47, 9 augustus 1847, p. 661, 673.
98 Van Zanten 2013, p. 514-516; Aerts 2018, p. 351.
99 Blok 1987, p. 225.
100 *Stcrt.* 1847, 217; *Handelingen II/I* 1847/48, 18 oktober 1847, p. 2.
101 *Kamerstukken II* 1847/48, XXXVI, nr. 1 t/m 28.
102 Blok 1987, p. 226; Van Zanten 2013, p. 523-524, 528.
103 Aerts 2018, p. 347-348.
104 Aerts 2018, p. 357.

wensen hieromtrent kenbaar te maken.[105] Drie dagen later drukt de Tweede Kamer haar wensen omtrent grondwetsherziening uit in een verslag, waaronder de afschaffing van de standenvertegenwoordiging in de Provinciale Staten, en indirecte verkiezingen voor de Tweede Kamer door kiescolleges in plaats van de Provinciale Staten.[106] Een dag later benoemt Willem II een grondwetscommissie onder leiding van Thorbecke die belast wordt met het voorbereiden van een grondwetsherziening.[107]

1.3 De grondwetsherziening van 1848

1.3.1 Het ontwerp van de commissie-Thorbecke

De grondwetscommissie voltooit haar werkzaamheden binnen een maand en biedt in april aan de Koning haar grondwetsontwerp aan.[108] Het ontwerp is overduidelijk gebaseerd op het Negenmannenvoorstel uit 1844. Thorbecke laat daar ook geen misverstand over bestaan. Hij noemt het ontwerp 'eene nieuwe uitgaaf van het voorstel van 1844'[109] en benadrukt dat de commissieleden'het betoog van het voorstel van herziening, in 1844 aan de Tweede Kamer gedaan, waar het ons te stade komt, doorgaans zwijgend als aanvulling beschouwen, en soms uitdrukkelijk inroepen'.[110] Zo voorziet het ontwerp opnieuw in de afschaffing van de standenvertegenwoordiging en – in afwijking van de wens van de Tweede Kamer – in rechtstreekse verkiezingen in combinatie met een censuskiesrecht.[111] Als toelichting daarop stelt de commissie dat 'eene andere en oneindig grootere medewerking der burgerij' noodzakelijk is 'om Nederland en de grondwettige monarchie te kunnen behouden'. Anders dan een indirect kiesstelsel, waarin 'de gekozen kiezer den zamenhang tusschen het volk der stembevoegden en den afgevaardigde verbreekt', leidt een 'opregt stelsel van vertegenwoordiging' ertoe dat burgers 'mederegeeren' en daarmee tot versterking van de 'nationale kracht' van de Staat. De census dient om de 'vermoedelijke bekwaamheid' om het kiesrecht uit te oefenen vast te stellen, en wordt gerechtvaardigd door de gedachte dat burgers die belasting afdragen een 'eerlijker en grooter deel aan het staatsbeleid' moet worden gegund, zodat zij 'naauwer persoonlijk aan het algemeene belang' verbonden worden.[112]

105 Aerts 2018, p. 354; Blok 1987, p. 226-227; Van Zanten 2013, p. 528 e.v.
106 *Stcrt.* 1848, 66; *Kamerstukken II* 1847/48, XXXVI, nr. 30, p. 247-249.
107 *Stcrt.* 1848, 67.
108 'Aan A. Thorbecke-Solger, 's-Gravenhage 12 april 1848' in Briefwisseling van Thorbecke 1845-1853, p. 111. Voor het verslag en het grondwetsontwerp van de Commissie, zie bijv. *Stcrt.* 1848, 92, p. 5-10.
109 Thorbecke 1848, p. 1.
110 Handelingen over de herziening der grondwet 1848, p. 201.
111 Art. 72 van het 'Ontwerp der gewijzigde Grondwet van het Koningrijk der Nederlanden' in Handelingen over de herziening der grondwet 1848, p. 165.
112 'Verslag der Commissie' in Handelingen over de herziening der grondwet 1848, p. 198-200, 212.

1.3.2 De voorstellen van de regering tot grondwetsherziening

De regering neemt het ontwerp van de commissie-Thorbecke niet zomaar over. Als gevolg van een aanhoudende discussie in de ministerraad loopt de aanbieding van de herzieningsvoorstellen aan de Tweede Kamer aanzienlijke vertraging op.[113] Om hun ongenoegen omtrent de vertraging kenbaar te maken sturen burgers petities in bij de Tweede Kamer. Het verbaast de Tweede Kamer dat zij in mei nog geen voorstellen tot grondwetsherziening heeft mogen ontvangen, 'en dat zelfs het tijdstip, waarop dit zal geschieden, nog niet met zekerheid is bepaald. Dat uitstel kan intusschen de noodlottigste gevolgen hebben'.[114] De Tweede Kamer wenst dan ook 'de van Regeringswege verwachte ontwerpen tot wijziging der Grondwet zoo spoedig mogelijk te ontvangen'.[115] Omdat 'een voorstel tot wijziging der Grondwet niet kan ontspruiten dan uit een Ministerie dat dienaangaande eenstemmig denkt', hebben de ministers hun 'verschillende meeningen aan den Koning geopenbaard', omdat alleen hij, 'krachtens de Grondwet', bevoegd is om 'de ministeriele inrigting regelen.'[116] Daarop vervangt de Koning de ministers die zich niet met het ontwerp kunnen verenigen door meer liberale kandidaten.[117] Deze 'personeelswissel' werpt haar vruchten af: in juni dient de regering voorstellen tot een grondwetsherziening in bij de Tweede Kamer.[118]

Een van de voorgestelde veranderingen in de Grondwet is de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid: 'de persoon van den Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk'.[119] Daarnaast wordt voorgesteld om de Tweede Kamer het recht tot amendement en tot enquête te verlenen, en om beide Kamers te voorzien van een inlichtingenrecht op grond waarvan ministers grondwettelijk verplicht worden om de Kamers juist te informeren. Ook wordt voorgesteld dat de begroting jaarlijks wordt vastgesteld, en dat het parlement invloed krijgt op het koloniale bestuur. Als tegenhanger van deze machtsuitbreiding aan de kant van het parlement wordt een ontbindingsrecht voor de Koning voorgesteld,[120] waarmee hij de Kamer(s) kan ontbinden en nieuwe verkiezingen kan uitschrijven 'tot beslissing van een strijd, tusschen het Gouvernement en eene of beide Kamers der Staten-Generaal, een strijd van dien aard, dat óf het Gouvernement óf de Vertegenwoordiging behoort te wijken.'[121]

Ten aanzien van de Staten-Generaal stelt de regering dat 'de bepaling van art. 79 der Grondwet, dat de Staten-Generaal het geheele Nederlandsche volk vertegenwoordigen, is

113 Van Zanten 2013, p. 562; Blok 1987, p. 229.
114 Zoals blijkt uit verschillende petities, zie Handelingen over de herziening der grondwet 1848, p. 226 e.v.
115 *Handelingen II* 1847/48, 9 mei 1847, p. 289-291.
116 *Handelingen II* 1847/48, 11 mei 1847, p. 296.
117 Van Zanten 2013, p. 563-565; Blok 1987, p. 229.
118 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 1; *Handelingen II* 1847/48, 20 juni 1848, p. 326.
119 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 4, p. 338, art. 36.
120 Hirsch Ballin & Van Vugt 2014, p. 115; Kraan & Kortmann 2009, p. 592.
121 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 5, p. 341.

behouden, maar van eene wettelijke fictie tot eene waarheid gemaakt.'[122] Zij stelt namelijk voor dat beide Kamers rechtstreeks verkozen worden door 'meerderjarige ingezetenen, Nederlanders, in het volle genot der burgerlijke en burgerschapsregten, en betalende in de directe belastingen eene som, die (…) in de kieswet zal worden vereischt.'[123] De regering acht het logischer dat 'iemand die zich moet doen vertegenwoordigen, zelf onmiddellijk eenen vertegenwoordiger kieze' dan dat hij iemand anders aanwijst om namens hem een vertegenwoordiger te kiezen. Bovendien zullen rechtstreekse verkiezingen ertoe leiden dat 'de stem der meerderheid' de samenstelling van de Staten-Generaal bepaalt, en niet – zoals bij een getrapt kiesstelsel – 'de stem der minderheid'.

Op deze manier meent de regering 'het beginsel van vertegenwoordiging te hebben versterkt, en de zwarigheden, ook aan dezen, zoals aan elken regeringsvorm gehecht, te hebben gematigd' door invoering van de censuseis.[124] De censuseis garandeert immers dat aan 'allen, die geacht kunnen worden eenig belang bij het behoud van den Staat te hebben, en aan wie tevens genoegzame kennis kan worden toegeschreven om een goede keuze te doen, het regt moet worden toegekend om tot de verkiezing mede te werken.'[125]

De regering merkt ten slotte ten aanzien van de Eerste Kamer op dat 'geene regering [denkbaar is] tegenover eene eenige, door het volk gekozene, in het openbaar beraadslagende vertegenwoordiging. Al ware het alleen om alle overijling voor te komen, om tijd van beraad, welke steeds tot bedaarde overweging leidt, te winnen, zoude eene Eerste Kamer (…) noodzakelijk zijn.'[126] Wel stelt zij voor dat enkel personen die een (aanzienlijk) bedrag aan belastingen betalen, voor de Eerste Kamer gekozen kunnen worden.[127]

Ten slotte stelt de regering voor dat de leden der Provinciale Staten niet meer verkozen worden door de adel, de steden en het platteland, maar rechtstreeks door de ingezetenen van de provincie. Voorgesteld wordt ook om het gemeentebestuur rechtstreeks te laten verkiezen door de inwoners van de gemeente. Voor ingezetenen van de gemeenten en provincies geldt hetzelfde censuskiesrecht als voor de Tweede Kamer. De wijze van de provinciale en gemeentelijke verkiezingen zou tot slot niet meer bij reglement maar bij wet moeten worden vastgesteld.[128]

122 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 7, p. 343.
123 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 6, p. 341, art. 3 en 4.
124 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 7, p. 343-344.
125 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 7, p. 344.
126 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 7, p. 344.
127 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 6, p. 341, art. 4.
128 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIV, nr. 9, p. 347-348.

1.3.3 De parlementaire behandeling en goedkeuring van de voorstellen tot grondwetsherziening

De Tweede Kamer meent dat de voorgestelde bepaling omtrent de koninklijke onschendbaarheid gewijzigd moet worden. De onschendbaarheid zou volgens haar niet slechts 'de persoon des Konings' maar de gehele Koninklijke waardigheid moeten omvatten.[129] Dat zou betekenen dat ministers niet alleen volledige verantwoordelijkheid tegenover het parlement dragen voor regeringsbesluiten waaraan zij hebben meegewerkt en voor de persoon van de Koning, maar ook voor regeringsdaden van de Koning waaraan zij niet hebben meegewerkt, zoals het benoemen en ontslaan van ministers. Dit wijkt af van de bedoeling van Thorbecke, die daarmee de Koning buiten de regering ziet geplaatst. In zijn ogen gaan de Staten-Generaal niet over het benoemen en ontslaan van ministers. Anders zou het aanblijven van een minister afhankelijk worden van het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging in plaats van het vertrouwen van de Koning.[130] Dat is in zijn ogen onwenselijk, omdat de regering dan feitelijk in handen komt van de meerderheid in de volksvertegenwoordiging.[131]

De reactie van de Tweede Kamer op het voorstel van rechtstreekse verkiezingen is gemengd. Sommige Kamerleden zien in 'werkelijk regtstreeksche verkiezingen het meest gepaste en eigenaardigste middel, om het volk te doen vertegenwoordigen, en door de vertegenwoordiging de denkwijze der natie behoorlijk uit te drukken.'[132] De meesten hebben evenwel de voorkeur voor een indirect kiesstelsel, omdat 'langs dien weg alleen datgene kan worden verkregen, naar hetwelk bovenal moet worden gestreefd, te weten: goede keuzen.'[133] Desalniettemin is een meerderheid van de Kamerleden 'met het oog op de tegenwoordige gesteldheid der maatschappij en de bij velen onder de natie opgewekte, hooggestemde verwachtingen' bereid om in te stemmen met rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer.[134] Zij merken evenwel op dat de fictie dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen terwijl 'tot nu toe niet alle burgers van den Staat regtstreeks tot de verkiezing der volksvertegenwoordiging medewerkten' ook na het invoeren van het voorgestelde kiesstelsel gewoon zal blijven bestaan: burgers die niet aan de censuseis voldoen, blijven immers van het kiesrecht uitgesloten.[135]

Daarnaast meent de Tweede Kamer dat, als 'voor het democratisch beginsel eene krachtiger werking zou worden geopend', er ook voor een 'tegenwigt' gezorgd moest worden. Dat tegenwicht moet worden gevonden in de Eerste Kamer, die in 1815 is ingevoerd

129 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 26, p. 477.
130 Aerts 2018, p. 273, 374, 380.
131 Thorbecke (1848) 1921, p. 12.
132 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 26, p. 472.
133 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 26, p. 471.
134 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 26, p. 472.
135 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 26, p. 479.

om 'alle overijling in de raadplegingen te voorkomen'. Om die reden kan de Tweede Kamer niet instemmen met de rechtstreekse verkiezing van Eerste Kamerleden.[136] Immers kan de Eerste Kamer niet 'zijn wat zij wezen moet, indien zij volkomen gelijken oorsprong als de Tweede Kamer heeft'. De Tweede Kamer ziet daarom liever dat de benoeming van de Eerste Kamer wordt 'toevertrouwd' aan andere kiezers dan de kiezers die de Tweede Kamer benoemen.[137]

De regering besluit het voorstel inzake de koninklijke onschendbaarheid te wijzigen in overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer.[138] Ook verandert de regering het voorstel inzake de Staten-Generaal zodanig dat de leden der Eerste Kamer verkozen worden door 'de Provinciale Staten, om zoo doende de Eerste Kamer zoowel in wezen als in oorsprong van de Tweede Kamer te onderscheiden'.[139] De Tweede en Eerste Kamer keuren alle voorstellen tot grondwetsherziening goed.[140] Vervolgens worden de buitengewone leden van de Tweede Kamer opgeroepen om in een vergadering van de dubbele Tweede Kamer in tweede lezing te beraadslagen over de voorgestelde veranderingen in de Grondwet.[141] Ook nu aanvaarden beide Kamers de voorgestelde veranderingen, waarna de wetten houdende herziening der Grondwet bekend worden gemaakt.[142]

Daarmee verankert de Grondwet van 1848 de koninklijke onschendbaarheid en de politieke ministeriële verantwoordelijkheid,[143] als gevolg waarvan ministers voortaan politieke verantwoording over alle regeringsdaden moeten afleggen aan de Tweede Kamer in plaats van aan de Koning.[144] Wel behoudt de Koning de bevoegdheid om ministers te benoemen en 'naar welgevallen' te ontslaan.[145] Daarnaast krijgt de Tweede Kamer meer bevoegdheden, te weten het recht van enquête en van amendement.[146] Ook krijgen beide Kamers der Staten-Generaal een zogenaamd inlichtingenrecht op grond waarvan ministers grondwettelijk verplicht worden om de Kamers juist te informeren.[147] Daarnaast raken de Staten-Generaal actief betrokken bij het bestuur over de koloniën. Hoewel de Koning in de Grondwet van 1848 'het opperbestuur der koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddelen' behoudt, moeten 'de reglementen op het beleid der regering' in de koloniën voortaan bij formele wet werden vastgesteld,[148] evenals 'de wijze van beheer en verantwoor-

136 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 26, p. 471-472.
137 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 26, p. 479-480.
138 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 27, p. 571.
139 *Kamerstukken II* 1847/48, XLIV, nr. 27, p. 567 en XLIV, nr. 28, p. 583.
140 *Stb.* 1848, 42 t/m 53 (per hoofdstuk).
141 *Stb.* 1848, 54.
142 *Stb.* 1848, 59 t/m 71.
143 Artikel 53 Grondwet (1848).
144 Artikel 53 Grondwet (1848).
145 Artikel 73 Grondwet (1848).
146 Artikel 90 (recht van enquête) en artikel 107 (recht van amendement) Grondwet (1848).
147 Artikel 89 Grondwet (1848).
148 Artikel 59 Grondwet (1848).

ding der koloniale geldmiddelen. Daarnaast dient de Koning verslag uit te brengen aan de Staten-Generaal over 'het beheer dier koloniën en bezittingen en van den staat waarin zij zich bevinden.[149]

Als tegenhanger voor de machtsuitbreiding van het parlement verkrijgt de Koning de bevoegdheid om een of beide Kamers der Staten-Generaal te ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven indien zich een conflict voordoet tussen regering en parlement.[150] Daarnaast worden de leden van de Tweede Kamer, evenals die van Provinciale Staten en gemeenteraden, voortaan rechtstreeks verkozen op grond van het censuskiesrecht. De verkiezingen voor de Tweede Kamer vinden plaats in kiesdistricten, waarin het Rijk verdeeld wordt.[151] De leden van de Tweede Kamer stemmen 'zonder last van of ruggespraak met hen, die benoemen.'[152] De verkiezingen voor de Eerste Kamer vinden voortaan trapsgewijs via de Provinciale Staten plaats. Ten aanzien van de uitoefening van het kiesrecht en omtrent de wijze van verkiezing verplicht de Grondwet de wetgever om nadere regels vast te leggen in een kieswet.[153] Ten slotte dient de wet te verklaren wie Nederlander is,[154] want 'om eenig burgerschapsregt te hebben moet men Nederlander zijn.'[155]

2 Voltooiing van het parlementair stelsel

2.1 De wetgever aan zet

2.1.1 Voorstel voor een kieswet in 1849

Na voltooiing van de grondwetsherziening in 1848 rust op de wetgever de grondwettelijke verplichting om een kieswet vast te stellen.[156] De regering dient dan ook in mei 1849 een voorstel in voor een kieswet, waarin het Rijk wordt ingedeeld in kiesdistricten en de som belastingen wordt vastgesteld die burgers moeten betalen om in aanmerking te komen voor het kiesrecht voor de Tweede Kamer.[157] De Tweede Kamer brengt in juni verslag uit over het wetsvoorstel.[158] Zij betreurt 'dat, na zoo lang wachten, niet een beter uitgewerkt

149 Artikel 60 Grondwet (1848).
150 Artikel 70 Grondwet (1848).
151 Artikel 76 Grondwet (1848) (verkiezing Tweede Kamer); artikel 123 Grondwet (1848) (verkiezing Provinciale Staten); artikel 139 Grondwet (1848) (verkiezing gemeenteraad).
152 Artikel 82 Grondwet (1848).
153 Artikel 76 en 77 Grondwet (1848).
154 Artikel 7 Grondwet (1848).
155 Artikel 5 Grondwet (1848).
156 Artikel 5 van de additionele artikelen van de Grondwet (1848), *Stb*. 1848, 70.
157 *Kamerstukken II* 1849, XXIX nr. 1-2, p. 48-52. Zie de *Stcrt*. 1849, 118.
158 *Kamerstukken II* 1849, XXIX nr. 5, p. 97 e.v.

en beter toegelicht voorstel was verkregen'.[159] Haar kritiek richt zich met name op de hoogte van de census. Door de hoge census worden 'welgezinde burgers (…) onverdiend van de uitoefening van dat regt (…) uitgesloten'. Dergelijke uitsluiting acht zij 'onstaatkundig en verderfelijk'.[160] De Tweede Kamer verzet zich daarnaast tegen de voorgestelde verdeling van de provincies in kiesdistricten. Deze verdeling strijdt volgens haar met de Grondwet, omdat daarin verplicht wordt tot 'eene verdeeling van het Rijk, niet van de provincie, in kiesdistricten'.[161] Het zou beter zijn om bij de verdeling van het Rijk in kiesdistricten niet uit te gaan van provinciegrenzen, opdat de

> 'bij onze natie diepgewortelde geest van provincialismus vernietigd [zou] worden op een punt, waar geen provincialimus behoort te bestaan. Niet om de belangen der provinciën, maar om de algemeene aangelegenheden des Rijks te behartigen, worden de leden der Tweede Kamer tot hunne betrekking geroepen, en zoo ergens, is het wenschelijk, dat de provinciën en hare belangen, als zoodanig, niet in de beraadslagingen der Volksvertegenwoordiging worden gemengd.'[162]

In reactie op de kritiek van de Tweede Kamer wijzigt de regering het wetsvoorstel, maar alleen op het punt van de censuseis.[163] De Tweede Kamer meent 'dat er te dezer zake eene nieuwe overweging in de afdeelingen gevorderd wordt'.[164] Van een plenaire behandeling in de Tweede Kamer komt het echter niet. In september 1849 verzoeken alle ministers de Koning om hun ontslag, omdat zij naar eigen zeggen 'zijner regering meer hinderlijk dan bevorderlijk' zijn.[165] De oorzaak daarvan betreft volgens hen het gebrek aan vertrouwen van de Tweede Kamer in het kabinet, waardoor de regering niet in staat is 'de groote taak te vervullen die haar is opgelegd'.[166] Met hun aftreden willen de ministers de mogelijkheid openen

> 'tot het doen optreden van een nieuw Ministerie, dat beantwoordt aan de behoeften van den tijd en door zijne zamenstelling bouwen kan op die mate van vertrouwen en van ondersteuning bij de beide takken der Volksvertegen-

159 *Kamerstukken II* 1849, XXIX nr. 5, p. 97.
160 *Kamerstukken II* 1849, XXIX nr. 5, p. 98-99.
161 *Kamerstukken II* 1849, XXIX nr. 5, p. 104.
162 *Kamerstukken II* 1849, XXIX nr. 5, p. 104.
163 *Kamerstukken II* 1849, XXIX, nr. 6, p. 238 e.v. en nr. 7, p. 248 e.v.
164 *Kamerstukken II* 1849, XXIX, nr. 10, p. 279.
165 *Handelingen II* 1849/50, 26 september 1849, p. 20.
166 *Stcrt* 1849, 229.

woordiging, die voor eenen gewenschten en vruchtdragenden gang van zaken gevorderd wordt.'[167]

2.1.2 De Kieswet van 1850

De Koning ontslaat de ministers van het kabinet-Donker Cortius en benoemt vervolgens de ministers van het eerste kabinet-Thorbecke.[168] Daarna dient de regering een nieuw voorstel in voor een kieswet. De hoogte van de census is in dit voorstel aanzienlijk lager gesteld dan in het vorige wetsontwerp. De maximumcensus van 160 gulden geldt nergens, en in de helft van de gemeenten is de hoogte van de census op het minimumbedrag van 20 gulden vastgesteld. Daarnaast trekt dit voorstel zich bij de verdeling in kiesdistricten niets aan van de provinciegrenzen. De Grondwet verplicht daar ook niet toe, maar spreekt van 'kiesdistricten, waarin het Rijk verdeeld wordt'.[169]

Daarnaast stelt de regering voor om het Rijk niet te verdelen in louter enkelvoudige kiesdistricten van 45.000 inwoners, waarin één lid voor de Tweede Kamer wordt verkozen, maar in meervoudige kiesdistricten van 90.000 inwoners, waarin twee leden worden verkozen. Het gevolg van deze indeling zou zijn dat het kiesrecht voor de Tweede Kamer in kiesdistricten wordt uitgeoefend door inwoners van verschillende provincies. De regering baseert deze indeling op de aard van het kiesrecht, 'een algemeen regt, niet verbonden aan deze of gene provincie', waarvan de uitoefening strekt tot het samenstellen van een *nationale* vertegenwoordiging. Als de wetgever bij de indeling van het Rijk in kiesdistricten 'angstvallig op de grenzen der provinciën' zou letten, wordt dit doel niet bereikt. Dan zouden bijzondere en plaatselijke belangen de verkiezingen voor de Tweede Kamer domineren. De indeling van het Rijk in grote kiesdistricten, die zich over meer dan één provincie uitstrekken, voorkomt dit. Idealiter zou zelfs, 'indien dit uitvoerbaar ware, het houden van algemeene verkiezingen door geheel het stemgeregtigde gedeelte der natie boven elke indeeling dier stemgeregtigden in kiesdistricten de voorkeur verdienen'.[170] Nodig is namelijk dat 'bij de verkiezingen het volk tot één groot geheel' samensmelt, 'opdat daaruit eene ware vertegenwoordiging des volks, niet de bloote vertegenwoordiging van provinciale of plaatselijke belangen, voortkome'.[171]

De Tweede Kamer is het er unaniem over eens dat niet alle Nederlanders in staat zouden zijn de juiste vertegenwoordigers te kiezen,[172] en dat de census de meest geschikte maatstaf is om te bepalen wie wel 'staatkundig meerderjarig', 'geschikt', of 'kiesbevoegd' is.[173] Ten

167 *Stcrt* 1849, 229.
168 *Stcrt* 1849, 256.
169 Artikel 76 Grondwet (1848).
170 *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 14.
171 *Kamerstukken II* 1849/50, XXVII, nr. 5, p. 318.
172 *Handelingen II* 1849/50, 7 juni 1850, p. 2.
173 *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 12 en 6 juni 1850, p. 13, p. 18.

aanzien van de hoogte van de census bestaat echter meningsverschil. Sommige Kamerleden vinden de voorgestelde census te laag. Zij stellen voorop dat het kiesrecht enkel moet worden toegekend aan burgers die in 'zoodanigen materielen toestand' verkeren, dat zij geacht moeten 'worden belang te hebben bij de handhaving van rust en orde' en om die reden zullen kiezen voor 'personen, die de orde en de rust zulle verdedigen'.[174] Bij de lage census die de regering voorstelt wordt het kiesrecht echter 'toegekend aan ingezetenen, wie het aan genoegzame zelfstandigheid en politische ontwikkeling ontbrak, om, met gunstig gevolg voor de algemeene zaak, tot de benoeming van de afgevaardigden ter Tweede Kamer mede te werken.'[175] Dit zou niet stroken met de functie van de census, die immers fungeert als correctie op het systeem van rechtstreekse verkiezingen. Zonder een (hoge) census zouden rechtstreekse verkiezingen 'niet slechts tot het mederegeren van het volk, maar tot eene zuivere volksregering' leiden, hetgeen zou neerkomen op het erkennen van de volkssoevereiniteit.[176]

De meeste Kamerleden verwerpen de suggestie dat dit wetsvoorstel uiting zou geven aan het principe van volkssoevereiniteit en 'eene zuivere volksregering naar het zielental' zou invoeren.[177] Het wetsvoorstel beoogt weliswaar uitvoering te geven aan het voornemen van de grondwetgever van 1848 om het volk door middel van rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer een groter aandeel in de regering van het land te geven, maar niet alle burgers zouden het kiesrecht moeten kunnen uitoefenen: 'de natie is daartoe nog niet rijp.'[178] Aldus kan er volgens het liberale Kamerlid Lotsy helemaal geen sprake zijn van een 'volksregering':

> 'Er staat niet in de wet geschreven, dat de gansche natie het *regt* van stemmen heeft, maar dat dit regt slechts door hen, die van *f* 20 tot *f* 112 in de directe rijks-lasten betalen, wordt *uitgeoefend*. Evenmin vind ik er iets in opgenomen, dat aanleiding kan geven tot de bewering dat er eene volks-souvereiniteit wordt erkend. (…) Een fraaije souverein voorwaar, die vertegenwoordigers tot slechts één deel der wetgeving heeft, welke hem niet eens verantwoording schuldig zijn!'[179]

De meeste Kamerleden achten de lage census juist een goede zaak, omdat daardoor de 'talrijke middelklasse', die de kost verdient met de 'uitoefening hunner nijverheid', het

174 *Handelingen II* 1849/50, 7 juni 1850, p. 11.
175 *Kamerstukken II* 1849/50, XXVII, nr. 5, p. 319.
176 Aldus Kamerlid Groen van Prinsterer, *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 15-17. Zie uitgebreider ook Turpijn 2009, p. 48-54.
177 *Handelingen II* 1849/50, 7 juni 1850, p. 2.
178 *Handelingen II* 1849/50, 6 juni 1850, p. 18.
179 *Handelingen II* 1849/50, 7 juni 1850, p. 3.

kiesrecht kan uitoefenen. In hun ogen hebben juist deze burgers het meest belang hebben bij de handhaving van de rust en orde: hun 'kleine eigendom kan minder schokken en verliezen verdragen dan de grootere'.[180] Het streven van de grondwetgever in 1848 naar 'eene oneindig grootere medewerking der burgerij' vergt dan ook dat 'de eene klasse van ingezetenen niet moet trachten de andere te benadeelen of uit te sluiten' van het kiesrecht.[181] De meeste Kamerleden erkennen dat een lage census overmijdelijk 'eenige staatkundig onmondigen tot het kiesregt' zal toelaten, maar dit is minder erg dan het bij voorbaat uitsluiten van vele burgers die wel in staat zijn om goede vertegenwoordigers te kiezen.[182] Thorbecke, die als minister verantwoordelijk is voor het wetsvoorstel, stelt hieromtrent dat

> 'hetgeen een regtvaardig en verstandig gouvernement moet willen, is dat de census zoo veel mogelijk al de geschikte kiezers insluite. Derhalve moet de wetgever zoo laag mogelijk gaan. Men zal nooit kunnen vermijden, dat sommige geschikte kiezers worden buitengesloten, noch dat ongeschikte kiezers worden ingesloten; maar ik meen, en dit is en was mijn beginsel, dat wanneer men de keuze heeft tusschen het insluiten van ongeschikte kiezers en het buitensluiten van kiezers, die als geschikt schijnen te moeten worden beschouwd, het laatste vooral behoort te worden gemijd. Die grens moet daar worden geplaatst, waar men op eene massa van ongeschikte kiezers zou stuiten.'[183]

Een ander punt van discussie betreft de verdeling van het land in kiesdistricten. Een klein aantal Kamerleden gelooft niet dat het negeren van de provinciegrenzen bij de verdeling van het Rijk in kiesdistricten het volk tot een geheel zal samensmelten.[184] Volgens hen zwakt de voorgestelde indeling het 'provincialismus' niet af, maar bevordert zij die juist:[185] 'de aldus zaamgevoegde gedeelten van verschillende provinciën zulle in deze tegen elkander overstaan, ja, tegen elkander opstaan, terwijl zij vroeger vreedzame naburen waren. Men zal dus juist het tegendeel verkrijgen van hetgeen men zich voorstelt.'[186]

Daarnaast zou door deze indeling, waarbij de 'ingezetenen van de eene provincie bij een kiesdistrict van eene andere provincie worden ingelijfd', 'aanzienlijke minderheden aan meerderheden opgeofferd' worden.[187] Een kiesdistrict dat zich over meer dan een

180 *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 12.
181 *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 13.
182 *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 12.
183 *Handelingen II* 1849/50, 8 juni 1850, p. 10.
184 *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 5.
185 *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 10.
186 *Handelingen II* 1849/50, 7 juni 1850, p. 7.
187 *Handelingen II* 1849/50, 8 juni 1850, p. 2.

provincie uitstrekt, zal namelijk altijd meer ingezetenen van de ene provincie dan van de andere provincie tellen. Het gevolg zou zijn dat de kiezers uit de ene provincie bepalen wie namens hun district afgevaardigd wordt naar de Tweede Kamer, terwijl de stemmen van kiezers uit de andere provincie verloren gaan.[188] Alleen degene die in een kiesdistrict met volstrekte meerderheid van stemmen wordt gekozen, wordt namelijk benoemd tot Tweede Kamerlid.[189]

Ten slotte menen deze Kamerleden dat de provinciegrenzen niet genegeerd moeten worden, omdat de Natie nu eenmaal bestaat uit provincies. De Staten-Generaal zijn belast met 'de eendragtige behartiging van het nationaal belang', en dat nationaal belang komt volgens hen neer op de bundeling van meerdere bijzondere, plaatselijke belangen, die met elkaar verenigd en in harmonie zijn.[190] Voor hen vereist de behartiging van het nationale belang dat 'geen enkel nationaal belang onvertegenwoordigd' mag zijn.[191] In hun ogen moeten 'alle groote belangen, die gezamenlijk het nationaal belang uitmaken' de constituerende elementen zijn van de vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk.[192]

Thorbecke is het daar volstrekt niet mee eens. Volgens hem moeten de Staten-Generaal niet de verschillende, afzonderlijke bestanddelen der natie (de standen, klassen, genootschappen etc.) maar de eenheid des volks uitdrukken. Daar 'waar de Vertegenwoordigers des Rijks te kiezen zijn' moet 'alle gedachte aan vertegenwoordiging van bijzondere belangen op zijde gezet, en louter op het welzijn van het geheele Nederlandsche Volk gelet' worden.[193] Als die verschillende bestanddelen van de maatschappij in de kiesdistricten de boventoon zouden voeren bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer, dan zouden de leden der Tweede Kamer geen vertegenwoordigers van het gehele Nederlandse volk, maar vertegenwoordigers van verschillende standen, klassen, en genootschappen zijn. Hoe zorgt men er dan voor dat 'het bijzonder karakter van het kiezers-ligchaam niet overga op den vertegenwoordiger' en dat er geen strijd ontstaat met 'een van de kostelijkste voorschriften der Grondwet, dat de vertegenwoordiger onafhankelijk zij van de kiezers'?[194] Het doel van de verdeling van het Rijk in kiesdistricten zonder acht te slaan op de provinciale grenzen strekt er volgens Thorbecke toe 'de Vreemdsoortige bestanddeelen onzer bevolking, zoo zij bestaan, in onderlinge aanraking [te] brengen' waardoor 'zij zich beschouwen als ingezetenen en leden van één Staat, als loten van éénen stam.'[195] Door de verkiezingen aldus op deze manier te organiseren wordt van het Nederlandse volk één geheel gemaakt: 'dat

188 *Kamerstukken II* 1849/50, XXVII, nr. 5, p. 317-318; *Handelingen II* 1849/50, 6 juni 1850, p. 8.
189 Artikel 103 Kieswet (1950).
190 *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 10.
191 *Handelingen II* 1849/50, 6 juni 1850, p. 8.
192 *Handelingen II* 1849/50, 8 juni 1850, p. 6.
193 *Kamerstukken II* 1849/50, XXVII, nr. 6, p. 345.
194 *Handelingen II* 1849/50, 8 juni 1850, p. 9.
195 *Kamerstukken II* 1849/50, XXVII, nr. 6, p. 345.

tusschen de deelen des volks, (…) thans die verstandhouding, ten gevolge der zamenwerking, zal geboren worden; dat zij op grond van het publiek belang, in verstandhouding zullen treden tot gezamenlijke keuze voor de algemeene vertegenwoordiging.'[196]

De meerderheid in de Tweede Kamer is het met Thorbecke eens dat 'de geest van provincialismus geheel behoort te verdwijnen daar waar het een algemeen belang geldt'.[197] Volgens haar vertegenwoordigt de Tweede Kamer als onderdeel van de Staten-Generaal geen bijzondere belangen maar 'alleen en uitsluitend de algemeene belangen der Natie'.[198] 'Ja, de Tweede Kamer, ja, de Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk, dat staat geschreven in onze Grondwet.'[199] Dat houdt in dat zij

> 'het welzijn en het heil van het gemeene vaderland behartigen; de zedelijke en stoffelijke welvaart der geheele natie moet zijn het doelwit van hunne pogingen, de vrucht van hunne gemeenschappelijke beraadslagingen; ofschoon uit verschillende oorden des Rijks tezamen gekomen, moeten zij met de Regering al die maatregelen beramen en tot wetten verheffen, die dienstig en noodig kunnen zijn tot de bevordering van het geluk des geheelen Nederlandschen volks. Algemeen nationaal belang (…) is de roeping van de Tweede Kamer; dat is de letter en de zin van art. 74 onzer Grondwet.'[200]

Het wetsvoorstel wordt dan ook in 1850 aanvaard en bekrachtigd.[201] De nieuwe Kieswet regelt allereerst het actieve kiesrecht voor de Tweede Kamer, voor de Provinciale Staten en (deels) voor de gemeenteraden. Het kiezerscorps bestaat uit meerderjarige Nederlanders die 'in het volle genot der burgerlijke en burgerschapsregten', drieëntwintig jaar of ouder, en woonachtig in het Rijk respectievelijk de provincie en gemeente zijn en die een som directe belastingen betalen. De hoogte van de som die men moet betalen om kiesgerechtigd te zijn voor de Tweede Kamer en de Provinciale Staten (de census) wordt vastgesteld in de bij de Kieswet gevoegde tabel.[202] Hoewel de Grondwet en de Kieswet vrouwen niet uitdrukkelijk uitsluiten van het actief kiesrecht, heeft de censuseis dit wel tot gevolg. Vrouwen betalen zelf namelijk geen belasting: de man wordt geacht om de belastingaanslag van zijn vrouw te betalen.[203] Wat betreft het passief kiesrecht bepaalt de Kieswet dat Nederlanders,

196 *Handelingen II* 1849/50, 8 juni 1850, p. 9.
197 *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 14.
198 *Handelingen II* 1849/50, 4 juni 1850, p. 3; *Handelingen II* 1849/50, 6 juni 1850, p. 14.
199 *Handelingen II* 1849/50, 8 juni 1850, p. 5-6.
200 *Handelingen II* 1849/50, 8 juni 1850, p. 5-6.
201 *Kamerstukken II* 1849/50, XXVII, nr. 1-2; *Handelingen II* 1849/50, 15 juni 1850, p. 11; *Handelingen I* 1849/50, 2 juli 1850, p. 183; *Stb*. 1850, 37.
202 Artikel 1-2 Kieswet (1950). De hoogte van de som die men moet betalen om kiesgerechtigd te zijn voor de gemeenteraad wordt vastgesteld in de Gemeentewet.
203 Artikel 3 Kieswet (1950).

'in het volle genot der burgerlijke en burgerschapsregten', die dertig jaar of ouder zijn, kunnen voor de Tweede en Eerste Kamer worden verkozen.[204] Een aanvullende voorwaarde voor het Eerste Kamerlidmaatschap is dat men behoort tot de 'hoogst aangeslagenen in de rijks-directe belastingen'.[205] De leden der Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen in kiesdistricten.[206] Het Rijk telt anno 1850 38 kiesdistricten: elf enkelvoudige kiesdistricten, en zeventwintig meervoudige kiesdistricten, waarvan zesentwintig districten twee Kamerleden afvaardigen, en één kiesdistrict, te weten Amsterdam, vijf leden voor de Tweede Kamer afvaardigt.[207] De leden der Eerste Kamer worden gekozen door de Provinciale Staten,[208] waarvan de samenstelling wordt geregeld in de Provinciewet.[209]

2.1.3 De Wet op het Nederlanderschap van 1850

Zowel de Kieswet als de Provinciewet kennen het actief en passief kiesrecht voor de vertegenwoordigende organen van het Rijk en de provincie toe aan *Nederlanders*. Het actief en passief kiesrecht zijn burgerschapsrechten, evenals het recht om tot elke landsbediening te kunnen worden benoemd,[210] en niet te verwarren met burgerlijke rechten. In de Grondwet wordt onderscheid gemaakt naar burgerlijke rechten en burgerschapsrechten. Zo wordt de 'uitoefening der burgerlijke regten' bepaald door de wet,[211] maar moet men Nederlander zijn 'om enig burgerschapsrecht te hebben'.[212] Vervolgens wordt de wetgever in de Grondwet opgedragen om te bepalen wie Nederlander is en hoe men Nederlander kan worden.[213]

Uit de samenhang van deze grondwetsbepalingen leidt de regering af dat de wetgever moet regelen 'wie ten aanzien van het genot van burgerschapsregten' Nederlanders zijn.[214] Om die reden dient zij een voorstel in voor een Wet op het Nederlanderschap. De regering stelt voor om mensen die geboren zijn uit ouders, die op het grondgebied van het Rijk in Europa zijn gevestigd, aan te merken als Nederlanders ten aanzien van het genot van burgerschapsregten. Ook de afstammelingen van deze Nederlanders worden aangemerkt

204 Artikel 98 Kieswet (1950).
205 Artikel 71 Kieswet (1950).
206 Artikel 99 Kieswet (1950).
207 Zie de 'TABEL, bedoeld in Art. 99 [Kieswet (1850)], tot aanwijzing van het getal der in elk hoofd-kiesdistrict te dezen leden van de Tweede Kamer, en van den rooster hunner aftreding', *Stb*. 1850, 37, p. 46-76.
208 Artikel 87 Kieswet (1950).
209 *Kamerstukken II* 1849/50, XXVIII, nr. 1-2; *Handelingen II* 1849/50, 24 juni 1850, p. 10; *Handelingen I* 1849/50, 4 juli 1850, p. 194; *Stb*. 1850, 39.
210 Artikel 6 Grondwet (1848).
211 Artikel 4 Grondwet (1848).
212 Artikel 5 Grondwet (1848).
213 Artikel 7 Grondwet (1848).
214 *Kamerstukken II* 1849/50, XXXIV, nr. 4, p. 408.

als Nederlander. Als Nederlanders zich vestigen in de koloniën van het Koninkrijk en aldaar kinderen krijgen, worden dus ook die kinderen aangemerkt als Nederlanders.[215]

De Tweede Kamer vraagt zich af hoe de regeling van het Nederlanderschap in het wetsvoorstel zich verhoudt tot de regeling van het Nederlanderschap in het Burgerlijk Wetboek. Het Burgerlijk Wetboek (1838) bepaalt namelijk dat 'allen die binnen het koningrijk of deszelfs koloniën zijn geboren uit ouders, aldaar gevestigd' Nederlander zijn.[216] Daarentegen merkt het voorstel van de regering alleen de mensen die in Nederland zijn geboren (en hun afstammelingen) als Nederlanders. De regering stelt bewust voor een engere definitie van het Nederlanderschap te hebben gekozen in haar voorstel dan de definitie in de regeling van het Burgerlijk Wetboek. In haar voorstel betreft het immers de regeling van het Nederlanderschap met het oog op de uitoefening van burgerschapsrechten, terwijl de regeling in het Burgerlijk Wetboek slechts strekt tot regeling van het Nederlanderschap ten aanzien van het genot van burgerlijke rechten. Het gaat de regering te ver om dezelfde definitie als in het Burgerlijk Wetboek te hanteren, en daarmee ook iedereen 'die in de kolonien van inlanders of kleurlingen geboren zijn' aan te merken als Nederlanders.[217]

Dit neemt de kritiek van sommige Kamerleden op het voorstel niet weg. In hun ogen zou aanvaarding van het voorliggende wetsvoorstel resulteren in een dubbele wettelijke regeling van het Nederlanderschap, waardoor de wetgever 'twee soorten van Nederlanders maakt'.[218] Zo stelt Wintgens dat invoering van een afzonderlijke Wet op het Nederlanderschap bovenop de reeds geldende regeling in het Burgerlijk Wetboek een situatie creëert waarbij 'het gansche Nederlandsche volk' uit 'tweederlei Nederlanders' bestaat, terwijl er 'slechts eene soort, dat is, het gansche Nederlandsche volk bestaan moest.'[219] Wintgens vindt deze onduidelijkheid verwerpelijk: het moet 'niet twijfelachtig, niet voor tweederlei beschouwing vatbaar wezen wie Nederlanders, wie de personen zijn die wij vertegenwoordigen, wie is de agglomeratie van personen die art. 74 der Grondwet [*i.e.* de vertegenwoordigingsbepaling] noemt het Nederlandsche volk.'[220]

Thorbecke stelt dat de voorgestelde Wet op het Nederlanderschap bepaalt wie Nederlander is, terwijl het Burgerlijk Wetboek louter bepaalt wie in het genot is van burgerlijke rechten: 'wanneer het Burgerlijk Wetboek spreekt van Nederlanders, spreekt het alleen van diegenen, die het burgerlijk recht van den Nederlander bezitten. Maar wie Nederlander

215 *Kamerstukken II* 1849/50, XXXIV, nr. 2, p. 396.
216 Artikel 1:5, eerste lid, Burgerlijk Wetboek (*Stb*. 1822, 11, daar nog artikel 2, tweede titel, eerste boek Bw), inwerkingtreding op 1 oktober 1838, zie het Besluit van 10 april (*Stb*. 1838, 12, artikel 1).
217 *Kamerstukken II* 1849/50, XXXIV, nr. 4, p. 410.
218 *Handelingen II* 1849/50, 10 juli 1850, p. 4.
219 *Handelingen II* 1849/50, 10 juli 1850, p. 13.
220 *Handelingen II* 1849/50, 9 juli 1850, p. 12.

is, verklaart dit wetsontwerp.'[221] Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om mensen die uit niet-Nederlandse ouders ('inlanders of kleurlingen') geboren zijn in de koloniën van het Koninkrijk aan te merken als Nederlanders die burgerschapsrechten zouden genieten: 'het kan niet de bedoeling zijn om kleurlingen voor Nederlanders te doen doorgaan'.[222] Volgens Thorbecke zou 'het lidmaatschap der Nederlandsche Natie (…) met meer regt aan de Duitschers en Engelschen, dan aan de inlanders van Java of van de Molukken worden toegekend.'[223] De Staten-Generaal gaan uiteindelijk akkoord met het voorstel.[224]

2.2 Kamerontbinding als middel tot conflictoplossing

2.2.1 Ontbinding ter garantie dat de Kamerleden 'de meening der Natie uitdrukken'

Het kabinet-Thorbecke wordt in 1853 geconfronteerd met de Aprilbeweging: een protestants protest tegen het vestigen van een katholieke bisschoppelijke hiërarchie in Nederland. Binnen de katholieke gemeenschap bestaat al lange tijd behoefte aan een eigen nationaal bestuur, maar pogingen om een officiële katholieke kerkorde in te voeren komen in 1827 en 1841 niet van de grond. In regeringskringen bestaat de vrees voor aantasting van het protestantse Nederland en desintegratie van de Natie, wanneer aan het vestigen van een katholieke bisschoppelijke hiërarchie wordt meegewerkt.[225] De grondwetsherziening in 1848 resulteert echter in de afschaffing van het recht van placet, waardoor 'de tusschenkomst der Regering niet wordt vereischt bij de briefwisseling met de hoofden der onderscheidene kerkgenootschappen, noch, behoudens verantwoordelijkheid volgens de wet, bij de afkondiging van kerkelijke voorschriften.'[226] Dit betekent dat de katholieke kerk zich zelfstandig, zonder overheidsbemoeienis, mag gaan organiseren.

Bij apostolische brief besluit de Paus in maart 1853 om vijf Bisdommen in Nederland in te stellen, waaronder een aartsbisdom in Utrecht. Die brief veroorzaakt hevige beroering onder het protestantse deel van de bevolking. Er ontstaat vrees voor katholieke onderdrukking, nu de Paus wil 'dat de katholieke godsdienst aldaar meer en meer versterkt worden

221 *Handelingen II* 1849/50, 10 juli 1850, p. 14.
222 *Kamerstukken II* 1849/50, XXXIV, nr. 4, p. 408-410.
223 *Kamerstukken II* 1849/50, XXXIV, nr. 4, p. 408-410.
224 *Kamerstukken II* 1849/50, XXXIV, nr. 1-2; *Handelingen II* 1849/50, 12 juli 1850, p. 8; *Handelingen I* 1849/50, 26 juli 1850, p. 222; *Stb*. 1850, 44.
225 Houkes 2002, p. 89.
226 Artikel 170 Grondwet (1848).

en heugelijker opbloeijen zal'.[227] Ook bevat de brief enige passages die de protestanten als beledigend ervaren.[228]

De commotie onder protestanten manifesteert zich in kranten en brochures.[229] In Utrecht, waar de bisschoppelijke zetel zou komen, initieert de hervormde kerkeraad een petitiebeweging die uitgroeit tot een van de grootste in de Nederlandse historie, waarin de regering verzocht wordt om de instelling van de bisschoppelijke organisatie tegen te houden.[230] Als reactie op de grieven van de protestantse bevolking stelt het kabinet-Thorbecke echter dat de regering niet bij de katholieke kerkregeling betrokken is en dat het de katholieke kerk volgens de Grondwet vrijstaat om zichzelf te organiseren.[231] Later zal Thorbecke bovendien verklaren dat het kabinet het 'als zijne roeping [heeft] beschouwd, dat wij (…) voor het denkbeeld van eene Protestantsche natie het besef ééner Nederlandsche natie in de plaats stellen.'[232] Volgens Thorbecke is een regering niet nationaal als zij zich laat leiden door 'gemoedsstemmingen', maar als zij 'de natie beschouwt als één geheel, omvattende alle deelen des volks, dat, als zoodanig, in betrekking tot de Regeering, noch protestant, noch katholiek is.'[233]

Wegens de onrust in het land uit het conservatieve Kamerlid Van Doorn kritiek op het kabinet. Van Doorn meent namelijk dat de ministers de bevolking en de Tweede Kamer beter moeten informeren: 'Het Nederlandsche volk had regt om op zoodanige wijze te worden ingelicht omtrent hetgeen hare dierbaarste belangen betreft.'[234] Door zich ten aanzien van de protestantse protestbeweging lijdelijk op te stellen heeft het kabinet echter bovenal 'het protestantsch element dat zoo zeer in de aderen van ons volk is doordrongen' miskend. De regering heeft 'de banden niet genoeg gadegeslagen, welke die protestantsche bevolking met de dynastie van het Huis van Oranje zoo innig verbinden; dus heeft zij niet bevroed de sensatie, de scheuring welke de zaak kon geven, niet de klove, welke naar ik vrees, geopend is.[235]

De minister van Buitenlandse Zaken beroept zich tijdens deze interpellatie wederom op de Grondwet: het kabinet zou zich niet mogen mengen in de interne organisatie van

227 *De Tijd*, woensdag 6 april 1853, nr. 1810.

228 Zo stelt de Paus in zijn brief: 'Men heeft het, helaas! genoeg ondervonden, hoevele en hoe groote nadeelen en onheilen de dwaalleer van Kalvijn aan de zoozeer bloeijende kerken berokkend heeft; ja zoover ging het geweld en de aandrift der ketteren, dat het was alsof de naam van Katholiek in die streken ware uitgeroeid.' Hij omschrijft de reformatie bovendien als het 'verwoesten, ten gronde rigten en misvormen' van de 'beminde wijngaard des Heeren' door 'de vijandige mensch'.

229 Houkes 2002, p. 90.

230 Aerts 2018, p. 486 e.v.

231 Zie bijvoorbeeld *De Tijd,* 11 april 1853, nr. 1813.

232 *Handelingen II* 1853, 20 augustus 1853, p. 271.

233 Aerts 2018, p. 492, noot 327.

234 *Handelingen II* 1852/53, 13 april 1853, p. 458-9, 461.

235 *Handelingen II* 1852/53, 13 april 1853, p. 461.

de katholieke kerk, omdat zij anders in strijd met de Grondwet zou handelen.[236] De liberalen in de Tweede Kamer nemen hiermee genoegen. Volgens hen valt het kabinet niets te verwijten en zij scharen zich dan ook achter de ministers.[237]

De Koning doet dat niet. Wanneer hem tijdens zijn jaarlijkse bezoek aan de hoofdstad een Amsterdams protestantse petitie wordt aangeboden, stelt hij zich volgens de pers uiterst welwillend en hartelijk op.[238] Tot ongenoegen van het kabinet neemt de Koning de petitie in ontvangst en toont daarbij compassie met de protestanten.[239] De ministers weigeren voor dit optreden van de Koning verantwoordelijkheid te nemen.[240] In plaats van 'partij' te kiezen voor de protestanten, had de Koning in hun ogen 'de regtvaardigheid van de door het Gouvernement betrachte handelswijs' moeten benadrukken.[241] Zij stellen voor dat de Koning in een openbare verklaring terugkomt op zijn steunbetuiging aan de protestanten óf het kabinet vervangt, want 'de Koning, die met Zijne Ministers niet overeenstemt, moet Zijn Ministerie veranderen.'[242] Daarop besluit de Koning de ministers Thorbecke, Van Bosse, Strens en Van Zuylen van Nijevelt te ontslaan en in hun plaats de meer conservatieve Van Hall, Donker Cortius, Van Reenen en Van Doorn tot minister te benoemen.[243]

Het nieuwe kabinet-Van Hall stelt vervolgens de grondwetsbepalingen inzake de godsdienstvrijheid te willen handhaven 'opdat elke godsdienstige belijdenis waarlijk vrij blijve, en elk kerkgenootschap gelijke bescherming geniete.' Die handhaving moet resulteren in de 'wegneming van spanning, door, met eerbiediging van de regten der Roomsch-Katholieken, eene billijke bevrediging te verschaffen aan een groot gedeelte der Natie', oftewel: aan de protestanten.[244] Het kabinet-Van Hall meent evenwel dat de overwegend liberale Tweede Kamer zich in een 'meer tegenovergestelde rigting' opstelt. Om het vermoeden dat 'de Vertegenwoordiging of een deel daarvan niet uitdrukt de denkwijze en den zin der Natie' weg te nemen, dringt het kabinet bij de Koning aan om de Tweede Kamer te ontbinden. Nieuwe verkiezingen zullen namelijk uitwijzen 'of de afgevaardigden inderdaad de meening der Natie uitdrukken.' De ontbinding van de Kamer strekt er anders gezegd toe 'om eene duidelijke verklaring van de Natie te vragen'.[245]

De Koning willigt het verzoek van het kabinet in en ontbindt de Tweede Kamer.[246] In mei 1853 vinden de verkiezingen voor de nieuwe Tweede Kamer plaats. De verkiezingen

236 *Handelingen II* 1852/53, 13 april 1853, p. 463.
237 Slijckerman 2011, p. 104.
238 *De Tijd*, 18 april 1853, nr. 1820, p. 1, verwijzend naar de *Amsterdamsche courant* van 16 april 1853.
239 Aerts 2018, p. 489-490.
240 Slijckerman 2011, p. 143.
241 *Handelingen II* 1852/53, 20 april 1853, p. 492.
242 *Handelingen II* 1852/53, 20 april 1853, p. 492.
243 *Stcrt.* 1853, 93.
244 *Stcrt.* 1853, 99.
245 *Stcrt.* 1853, 99.
246 *Stcrt.* 1853, 99.

resulteren in een verkiezingsnederlaag voor de liberalen.[247] De Eerste Kamer stelt zich ondertussen neutraal op. Zij zegt de redenen voor de Koning 'om sommige der Ministers door anderen te vervangen en een deel der Vertegenwoordiging te ontbinden' te eerbiedigen en zich te zullen 'verblijden, zoo de bezwaren van het oogenblik kunnen worden opgeheven en te gelijk de waarborgen voor vrijheid en zelfstandigheid der onderscheidene kerkgenootschappen bevestigd'.[248] Het voorstel dat de regering vervolgens indient voor een Wet op de Kerkgenootschappen wordt door beide Kamers der Staten-Generaal aangenomen.[249] In deze wet staan voorwaarden voor de vestiging van kerkgenootschappen.[250] Daarmee komt de regering tegemoet aan de wensen van de protestantse inwoners om de vestiging van katholieke kerkgenootschappen niet volledig vrij te laten.

2.2.2 De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid

Na het klaren van de godsdienstkwestie staat de regering een nieuw vraagstuk te wachten: Nederlands-Indië. Waar het koloniaal bestuur voor 1848 louter een Koninklijke aangelegenheid was, worden de Staten-Generaal sinds 1848 actief bij het koloniaal bestuur betrokken. De Koning heeft weliswaar 'het opperbestuur der koloniën en bezittingen van het Rijk in andere werelddelen' behouden, maar als gevolg van de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid kunnen de Staten-Generaal voortaan de ministers ter verantwoording roepen voor het koloniaal bestuur.[251] Ook moeten 'de reglementen op het beleid der regering' in de koloniën voortaan bij formele wet werden vastgesteld.[252] In 1854 stellen de regering en Staten-Generaal bij formele wet het 'Reglement op het beleid der regering van Nederlandsch-Indië' vast.[253]

Voor de uitvoering van dit regeringsbeleid moet nadere wet- en regelgeving worden vastgesteld. Het aantal liberale Tweede Kamerleden neemt vanaf 1854 echter weer toe, terwijl het kabinet tot 1862 overwegend conservatief blijft. Dankzij deze tegenstelling krijgt de regering ten aanzien van Nederlands-Indië weinig voor elkaar. Zo verwerpt de Tweede Kamer in 1860 de begroting van Koloniën uit onvrede over de conservatieve koers van minister Rochussen van Koloniën, die daarop aftreedt.[254] Omdat de wetsvoorstellen van de conservatieve kabinetten keer op keer stranden in de Tweede Kamer als gevolg van de liberale oppositie aldaar, is de regeerbeurt in 1862 – bijna tien jaar na de Aprilbeweging – weer aan de liberalen. Zij slagen echter evenmin in de oplossing van 'de telkens

247 *Verkiezingsuitslagen.nl*. Zie ook Turpijn 2009, p. 56-57.
248 *Handelingen I* 1853, 18 en 20 juni 1853, p. 15, 21.
249 Wet van 10 december 1853, *Stb*. 1853, 102.
250 Artikel 5.
251 Zie ook Karapetian 2020, § 7.2.
252 Artikel 59 Grondwet (1848).
253 *Stb*. 1854, 129.
254 *Handelingen II* 1860/61, 14 december 1860, p. 538. Zie voor een uitgebreidere uiteenzetting van de gebeurtenissen die aan dat aftreden voorafgingen, Van der Wal 1934, p. 17-20.

terugkeerende, de alles beheerschende vraag op koloniaal politiek gebied': de kwestie van het cultuurstelsel.[255]

Het cultuurstelsel is een belastingsysteem op grond waarvan de inheemse bevolking van Nederlands-Indië verplicht is om twintig procent van het land dat zij bewerken (en dat verondersteld wordt eigendom van de Nederlandse regering te zijn) te gebruiken voor het verbouwen van producten die de Nederlandse Handelsmaatschappij zou exporteren. De winst die de verkoop van deze producten oplevert (het 'batig slot') komt de Nederlandse schatkist ten goede. Voor het Koninkrijk mag het cultuurstelsel uiterst lucratief zijn; de inlandse bevolking lijdt er zwaar onder. Inlandse en Nederlandse ambtenaren buiten de lokale bevolking namelijk uit om voor zichzelf zo veel mogelijk winstpremie ('cultuurprocenten') op te strijken.[256]

De regering dient onder het liberale kabinet-Fransen van der Putte een voorstel in voor een Cultuurwet, waarin het eigendomsrecht toegekend wordt aan de inlander over de grond die hij in bezit heeft.[257] Zowel conservatieve als liberale Kamerleden zijn kritisch op dit voorstel. De conservatieve oppositie wordt geleid door Mijer, die het voorstel om inlanders eigendomsrecht toe te kennen bestempelt als 'ligtvaardig, willekeurig en onstaatkundig.'[258] Volgens hem heeft het begrip 'eigendom, zooals het bij ons bestaat' zich namelijk 'niet in het oosten ontwikkeld'.[259] Ook Thorbecke en zijn medestanders koesteren bezwaren tegen het toekennen van eigendomsrecht aan de inheemse bevolking van Java. Om de liberalen onderling te verzoenen stelt Kamerlid Poortman voor de ontwerp-Cultuurwet zodanig te wijzigen dat inlanders niet de eigendom maar het gebruiksrecht van de grond verkrijgen.[260] Als dit voorstel tot wijziging van de ontwerp-Cultuurwet vervolgens wordt aangenomen,[261] trekt Fransen van der Putte evenwel het voorstel in,[262] en treedt het kabinet af.

Hoewel de liberalen een meerderheid in de Tweede Kamer hebben, zijn zij ten aanzien van het koloniale vraagstuk tot op het bot verdeeld. Om die reden wordt een conservatief kabinet onder leiding van Van Zuylen van Nijevelt gevormd en de portefeuille van Koloniën toebedeeld aan de leider van de grootste homogene oppositiegroep: Mijer.[263] Mijer verklaart vervolgens dat het kabinet-Van Zuylen van Nijevelt de verplichting om de koloniale kwestie op te lossen overneemt van het vorige kabinet.[264] Het ontwerpen van een nieuwe

255 *Kamerstukken II* 1865/66, 55, nr. 3, p. 497.
256 Zie meer uitgebreid Fasseur 1975 en Reinsma 1955.
257 *Kamerstukken II* 1865/66, 55, nr. 2, p. 493.
258 *Handelingen II* 1865/66, 4 mei 1866, p. 586[3].
259 *Handelingen II* 1865/66, 4 mei 1866, p. 586[4].
260 Aerts 2018, p. 651-654. Zie ook Turpijn 2009, p. 119-123.
261 *Handelingen II* 1865/66, 17 mei 1866, p. 699.
262 *Handelingen II* 1865/66, 18 mei 1866, p. 701.
263 Van der Wal 1934, p. 97-99; *Stcrt.* 1866, 126.
264 *Handelingen I* 1865/66, 4 juni 1866, p. 194.

Cultuurwet vergt evenwel een zorgvuldige voorbereiding, terwijl de Nederlands-Indische begroting voor 1867 nog moet worden vastgesteld.[265] De behandeling van de begroting krijgt dan ook voorrang.[266] Tijdens de behandeling van de begroting onthoudt Mijer zich van het articuleren van een visie op het koloniale beleid.[267] Omdat zowel de liberale als de conservatieve Kamerleden in het ongewisse worden gelaten over de richting die Mijer zal uitgaan, besluiten zij de concrete voorstellen van de minister af te wachten. In september gaan beide Kamers akkoord met de ontwerpbegroting.[268]

Een dag na aanvaarding van de begroting blijkt Mijer's koloniale koers liberaal noch conservatief: zijn koers is oostwaarts. De Koning ontslaat Mijer namelijk als minister van Koloniën,[269] en benoemt hem tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië.[270] De Tweede Kamer is ontstemd over het aftreden van Mijer en zijn benoeming tot gouverneur-generaal.[271] De roeping van het kabinet was de oplossing van het koloniale vraagstuk door regeling van het cultuurstelsel, maar die roeping heeft het kabinet miskend 'door den Minister van Koloniën te doen uittreden', aldus het Kamerlid Keuchenius.[272] Daarnaast heeft het kabinet in zijn ogen de Staten-Generaal in de waan gelaten dat Mijer hun een oplossing voor het cultuurstelsel zou voorleggen. Ten slotte meent Keuchenius het feit dat 'de Minister van Koloniën de niet-vervulling van zijne aan de natie en aan Indië gedane toezegging (had) bekroond gezien met de benoeming tot Gouverneur-Generaal' getuigen van 'politieke immoraliteit'.[273]

Vervolgens dient Keuchenius een motie in, waarin staat dat de Kamer 'de gedragslijn van het Kabinet ten opzigte van de uittreding van den Minister van Kolonien' afkeurt.[274] De Tweede Kamer aanvaardt de motie-Keuchenius. Minister Van Zuylen van Nijevelt beschouwt 'het aannemen dezer motie […] als eene Kabinets-quaestie, waarvan zij de oplossing aan het oordeel van Zijne Majesteit den Koning wenscht te onderwerpen.'[275] De motie zou neerkomen op 'eene afkeuring en berisping van de benoeming van den laatst afgetreden Minister van Koloniën tot Uwer Majesteits Vertegenwoordiger in Nederlandsch

265 *Handelingen I* 1865/66, 4 juni 1866, p. 194-195.
266 *Kamerstukken II* 1865/66, 107, nr. 2; *Handelingen II* 1865/66, 27 augustus t/m 5 september 1866, p. 841-939.
267 Zo antwoordt hij op de vraag of van hem een liberale regeling van het cultuurstelsel kan worden verwacht niet te weten wat dat zou inhouden: *Handelingen II* 1865/66, 29 augustus 1866, p. 884[1].
268 *Handelingen II* 1865/66, 7 september 1866, p. 987; *Handelingen I*, 1865/66, 15 september 1866, p. 287.
269 *Stcrt*. 1866, 219 (Extra bijvoegsel).
270 *Stcrt*. 1866, 221.
271 *Handelingen II* 1866, 24 september 1866, p. 20 (De Laat de Kanter), p. 26-27 (Storm van 's Gravenzande), 30-31 (Heukelom).
272 *Handelingen II* 1866, 26 september 1866, p. 61.
273 *Handelingen II* 1866, 26 september 1866, p. 63.
274 *Handelingen II* 1866, 26 september 1866, p. 63.
275 *Handelingen II* 1866-1867, 27 september 1866, p. 84.

Indie'.[276] Omdat het benoemen en ontslaan van ministers een bevoegdheid is van de Koning en de Koning het opperbestuur heeft over de koloniën van het Rijk, zou de Tweede Kamer met aanvaarding van de motie-Keuchenius zijn

> 'getreden op het gebied der uitvoerende magt bij den Koning berustende en heeft zij inbreuk gemaakt op het praerogatief der Kroon, waarvan de uitoefening, naar de uitdrukkelijke bepalingen der Grondwet, aan den Koning, als Hoofd der uitvoerende magt en als Opperbestuurder der koloniën, vrij en onafhankelijk van elke tusschenkomst of inmenging der Staten-Generaal gewaarborgd behoort te blijven.'[277]

Het kabinet meent bovendien dat de Tweede Kamer 'niet meer kan geacht worden de denkwijze en den zin der Natie uit te drukken'. Om die reden spoort het kabinet de Koning aan 'eene duidelijke verklaring van de Natie te vragen' door de Kamer te ontbinden.[278]

De volgende dag besluit de Koning tot ontbinding van de Tweede Kamer.[279] De verkiezingsstrijd die vervolgens losbarst staat in het teken van de motie-Keuchenius. De conservatieven stellen dat deze motie ongrondwettig is, en schilderen de liberalen, die de motie hebben gesteund, af als tegenstanders van de Koning. Tegelijkertijd prijzen de conservatieven hun eigen kandidaten aan als Koningsgezind. Deze aanval van de conservatieven op de liberalen dwingt die laatsten – overtuigd van de grondwettigheid van de motie die zij gesteund hebben – weer tot samenwerking.[280]

De liberalen krijgen daarbij steun uit rechtswetenschappelijke hoek.[281] Tien hoogleraren stellen in de krant dat de Tweede Kamer door het aanvaarden van de motie-Keuchenius niet is 'gekomen op het gebied der uitvoerende magt' en daarmee 'het praerogatief der kroon, en dus ook de grondwet' niet heeft geschonden.[282] Als de Tweede Kamer 'meent dat de benoeming van een bepaald persoon tot gouverneur-generaal (of welk ambt dan ook) niet in het belang van de staat is', is zij volgens deze hoogleraren 'niet alleen bevoegd, maar zelfs verpligt, van die meening te doen blijken, wil zij werkelijk doen "wat goede en getrouwe staten-generaal schuldig zijn te doen"'.[283] Dit vloeit volgens hen voort uit het algemeen karakter van de constitutionele monarchie, op grond waarvan de onschendbare Koning geen regeringsbevoegdheid kan uitoefenen zonder medewerking van een minister,

276 *Stcrt*. 1866, 232.
277 *Stcrt*. 1866, 232.
278 *Stcrt*. 1866, 232.
279 *Stb*. 1866, 161. Zie tevens *Stcrt*. 1866, 232.
280 Van der Wal 1934, p. 170.
281 Turpijn 2009, p. 124-129.
282 *Nieuwe Rotterdamsche courant*, 11 oktober 1866, nr. 281.
283 *Nieuwe Rotterdamsche courant*, 11 oktober 1866, nr. 281.

die voor die medewerking de volledige verantwoordelijkheid draagt 'zonder dat hij zich in een enkel geval achter het regt van de kroon mag verschuilen.' Het zijn de Staten-Generaal die de ministers vervolgens voor alle regeringsdaden, waaronder ook het benoemen en ontslaan van ministers valt, verantwoordelijk dienen te houden 'krachtens het doel hunner instelling, dat toch wel vóór alles zijn zal: te waken voor de handhaving der wetten en de behartiging van het algemeen belang'.[284]

2.2.3 Vestiging van de vertrouwensregel

De verkiezingen in oktober 1866 resulteren in een kleine winst voor de conservatieven, maar de liberalen weten hun parlementair overwicht net te handhaven.[285] Dat voorspelt weinig goeds voor het kabinet-Van Zuylen van Nijevelt. Tijdens de beraadslaging over de begroting voor 1868 uiten verschillende Tweede Kamerleden hun onvrede over de prestaties van het kabinet. Zo moet Bichon van IJsselmonde 'met leedwezen constateren' dat het kabinet niet geslaagd is in het vinden van een 'bevredigende oplossing voor het koloniale vraagstuk'.[286] Fransen van der Putte deelt Bichon's kritiek op het beleid ten aanzien van het koloniale vraagstuk, dat hij bestempelt als 'mystificatie'.[287] Van Eyk meent ten slotte dat het kabinet, dat niet kan steunen op een meerderheid in de Tweede Kamer, is 'opgetreden op eene wijze, die men niet constitutioneel mag noemen; het Ministerie is opgetreden als minderheid en eene minderheid heeft geen regt om te regeren.'[288]

De Tweede Kamer schort de behandeling van de begroting op om te beraadslagen over het Verdrag tot herziening van het Tractaat van 19 april 1839 met betrekking tot Luxemburg.[289] Dat verdrag strekt tot oplossing van een geschil tussen Frankrijk en Pruisen over het Groothertogdom Luxemburg. Luxemburg is sinds 1815 in personele unie verenigd met het Koninkrijk der Nederlanden, wat inhoudt dat Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden twee afzonderlijke, onafhankelijke staten zijn met elk een eigen regering doch met hetzelfde staatshoofd: Willem III is dus zowel Koning van het Koninkrijk der Nederlanden als Groothertog van Luxemburg. Frankrijk wil vanuit strategisch oogpunt het Groothertogdom Luxemburg annexeren, en Willem III is bereid daaraan mee te werken. Overdracht van Luxemburg aan Frankrijk is echter alleen mogelijk als Pruisen zijn troepen uit Luxemburg zou terugtrekken. Omdat Pruisen hiertoe niet wil overgaan, ontstaat er een geschil tussen Frankrijk en Pruisen 'hetgeen alleen vatbaar scheen om door de wapenen te worden beslist'.[290] Ter voorkoming van een Europese oorlog beleggen Rusland, Engeland

284 *Nieuwe Rotterdamsche courant*, 11 oktober 1866, nr. 281.
285 *www.verkiezingsuitslagen.nl*.
286 *Handelingen II* 1867/68, 20 november 1867, p. 77-78.
287 *Handelingen II* 1867/68, 20 november 1867, p. 96-97.
288 *Handelingen II* 1867/68, 20 november 1867, p. 89.
289 Totstandgekomen op 11 mei 1867 te Londen (*Stb*. 1867, 54).
290 *Handelingen II* 1867/68, 22 november 1867, p. 120.

en Oostenrijk een 'tweede' Congres van Londen.[291] Daar spreken de Europese mogendheden, waaronder ook Nederland, af dat Luxemburg voor altijd neutraal zal zijn,[292] en dat Pruisen zich uit Luxemburg moet terugtrekken.[293] Aldus blijft Luxemburg onafhankelijk doch in personele unie verenigd met het Koninkrijk der Nederlanden.

Omdat dit verdrag noch 'afstand of ruiling van eenig grondgebied des Rijks in Europa of in andere werelddeelen,' noch 'eenig andere bepaling of verandering, wettelijke regten betreffende' inhield,[294] kan de Tweede Kamer volstaan met het ter kennisgeving aannemen van het verdrag.[295] De Tweede Kamer grijpt de Luxemburg-kwestie evenwel aan om het optreden van de minister Van Zuylen van Nijevelt van Buitenlandse Zaken te veroordelen. Zo meent Godefroi dat de vrede in Europa niet *dankzij* maar *ondanks* het optreden van de minister is gerealiseerd, nu de minister de vrede in Europa eerder in gevaar bracht dan veilig stelde.[296] De minister reageert op zijn beurt stekelig op de kritiek, waarbij hij Godefroi neerzet als iemand 'die altijd gretig elke gelegenheid schijnt te zoeken om de Regering verwijten te doen en haar gedrag in een slecht daglicht te plaatsen.'[297] Godefroi meent echter dat hij door het optreden van de minister te bekritiseren 'niet meer en niet anders' heeft gedaan dan waartoe hij 'op deze plaats niet slechts geregtigd, maar ook verpligt [is], zoo dikwerf mijne overtuiging medebrengt dat de handelingen der Regering met 's lands belang in strijd zijn.'[298]

Als de beraadslaging over de begroting voor 1868 wordt voortgezet en de begroting van Buitenlandse Zaken aan de orde is, blijft het debat gedomineerd door de vraag of leden in de Tweede Kamer nog vertrouwen hebben in de minister.[299] Als de Tweede Kamer vervolgens de begroting voor Buitenlandse Zaken verwerpt met 38 tegen 36 stemmen,[300] vat minister Heemskerk deze stemming op 'als eene afkeuring van het regeringsbeleid omtrent [de Luxemburgse quaestie]. Een verschil van zienswijze tusschen de Kamer en de Regering over zóó gewigtige zaken, heeft het Kabinet doen besluiten een gezamenlijk verzoek om ontslag aan Z.M. den Koning in te dienen.'[301]

291 Het eerste Congres in Londen vond plaats in 1839, waarbij de onafhankelijkheid van België officieel en internationaal erkend werd. Zie § 1.1.1.
292 Artikel II van het Verdrag.
293 Artikel IV van het Verdrag.
294 Artikel 57 Grondwet (1848).
295 Aldus de Kamercommissie 'in wier handen [het verdrag] is gesteld', *Handelingen II* 1867/68, 22 november 1867, p. 120. Op 23 november keurt de Tweede Kamer deze conclusie zonder hoofdelijke stemming goed, zie *Handelingen II* 1867/68, 23 november 1867, p. 136.
296 *Handelingen II* 1867/68, 22 november 1867, p. 114.
297 *Handelingen II* 1867/68, 23 november 1867, p. 124-125.
298 *Handelingen II* 1867/68, 23 november 1867, p. 136.
299 *Handelingen II* 1867/68, 25 november 1867, p. 144.
300 *Handelingen II* 1867/68, 26 november 1867, p. 164.
301 *Handelingen II* 1867/68, 26 november 1867, p. 165.

In het verzoek om ontslag dat het kabinet tot de Koning richt, stellen de ministers dat zij de verwerping van de begroting door de Tweede Kamer beschouwen 'als een bewijs dat het Kabinet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal niet die mate van ondersteuning te verwachten heeft, die het tot dusverre ten deel viel en die het in staat stelde het beleid van zaken te voeren.'[302] Zij zijn er echter van overtuigd dat het buitenlandse beleid van de regering 'het welzijn van het vaderland heeft bevorderd'.[303] De Koning wijst het verzoek om ontslag van de ministers vervolgens af, omdat hij 'geen reden heeft gevonden, om Zijn vertrouwen aan het tegenwoordige Kabinet te ontzeggen',[304] en gaat opnieuw over tot ontbinding van de Tweede Kamer.[305]

De verkiezingen vinden plaats in januari 1868 maar de verhoudingen in de Tweede Kamer veranderen wederom nauwelijks. Hoewel er meer stemmen zijn uitgebracht op de conservatieven dan op de liberalen, weten de liberalen dankzij het districtenstelsel toch hun krappe meerderheid te behouden.[306] De vergadering der Staten-Generaal is nog maar net geopend, of Thorbecke bevraagt het kabinet al over de Kamerontbinding: want 'welk dringend Landsbelang gebood' de regering nou eigenlijk om de Kamer 'binnen de vijftien maanden, onder hetzelfde Ministerie, voor de tweede maal te ontbinden?'[307] Dat de Tweede Kamer het buitenlands beleid afgekeurd heeft, acht Thorbecke geen overtuigende reden. Om een dergelijk conflict op te lossen bestaat immers 'eene zeer eenvoudige oplossing. De Minister of het Ministerie [vraagt] zijn ontslag'.[308]

Andere Kamerleden uiten eveneens hun onvrede met de ontbinding, zoals Blussé van Oud-Alblas, die aan de Kamer de volgende motie voorlegt: 'De Kamer, gehoord de inlichtingen der Ministers, is van oordeel dat geen landsbelang de jongste ontbinding der Kamer vorderde, en sluit de beraadslaging.'[309] In reactie hierop insinueert minister Heemskerk dat de Tweede Kamer zou grijpen 'naar de souvereiniteit' als deze motie beoogt 'om iets anders te zijn dan eene bloote verklaring'.[310] Kamerlid Jonckbloet meent daarentegen dat, indien de Kamer de motie zou aannemen, het aan de kabinet is om te beoordelen 'of zij nog morele kracht genoeg heeft om met waardigheid de Kroon te vertegenwoordigen'.[311] Of de motie gevolgen heeft voor het aanblijven van het kabinet bepaalt het kabinet

302 Zie de brief namens het kabinet van 2 januari 1868 aan de Koning, *Stcrt*. 1868, 4.
303 *Stcrt*. 1868, 4.
304 *Stcrt*. 1867, 303.
305 KB van 3 januari 1868, nr. 61 (*Stb*. 1868, 3; *Stcrt*. 1868, 4).
306 'De uitslag der verkiezingen', *Dagblad van Zuid-Holland en 's-Gravenhage*, 9 februari 1868, nr. 35 ('Hetgeen voldingend bewijst, dat de conservatieve rigting zeer bepaald de meerderheid heeft in het Land, doch dat deze, dank zij de door Thorbecke uit partij bedoelingen versnipperde indeeling der kiesdistricten, in vele deelen des Lands aan eene minderheid is ondergeschikt gemaakt.').
307 *Handelingen II* 1868, 2 maart 1868, p. 27.
308 *Handelingen II* 1868, 2 maart 1868, p. 27-28.
309 *Handelingen II* 1868, 4 maart 1868, p. 70.
310 *Handelingen II* 1868, 20 maart 1868, p. 158.
311 *Handelingen II* 1868, 23 maart 1868, p. 195.

met andere woorden zelf. Het aannemen van de motie-Blussé zou dan ook niet gezien kunnen worden als een machtsgreep van de Tweede Kamer.[312] De Tweede Kamer neemt de motie vervolgens met 39 tegen 34 stemmen aan.[313] Aan deze stemming verbindt het kabinet niet onmiddellijk een gevolg.[314] Pas als de Tweede Kamer de begroting voor Buitenlandse zaken in april opnieuw met 37 tegen 35 stemmen verwerpt,[315] vraagt het kabinet zijn ontslag aan bij de Koning.[316]

Waar de Eerste Kamer zich tijdens eerdere conflicten tussen regering en Tweede Kamer op de achtergrond hield, stellen leden van de Eerste Kamer nu voor om de Koning een derde ontbinding af te raden. Hoewel de Eerste Kamer normaliter 'alleen te beraadslagen [heeft] over de wetsvoordragten, die zij van de Tweede Kamer ontvangt', menen deze leden dat de 'buitengewone spanning in het land' de Eerste Kamer ertoe verplicht om 'den bestaanden toestand gade te slaan; gevaren die dreigen op te merken; middelen tot afwending en tot verbetering op te zoeken.'[317] De Eerste Kamer zou verplicht zijn 'de aandacht des Konings [te vestigen] op de bezwaren en gevaren, verbonden aan die herhaalde ontbindingen van eenen tak der Vertegenwoordiging'.[318] Een ander lid meent echter dat 'de Eerste Kamer of wie ook, zich niet met de zaken te bemoeijen' heeft, zo lang 'men zich in het algemeen, hetzij van de zijde der Vertegenwoordiging, hetzij van den kant der Kroon op den grondwettigen weg beweegt'.[319] De Eerste Kamer kan evenwel opgelucht ademhalen wanneer zij hoort 'dat een geacht staatsman is belast met de zamenstelling van een nieuw Kabinet'.[320] De Tweede Kamer wordt niet ontbonden, maar het kabinet-Van Zuylen van Nijevelt wordt vervangen door een nieuw kabinet.

Vanaf dat moment geldt de ongeschreven regel dat de Koning de Kamer niet twee keer voor dezelfde kwestie mag ontbinden teneinde de volksvertegenwoordiging tot medewerking aan het regeringsbeleid te dwingen. Wanneer de Kamer het vertrouwen in het kabinet opzegt en het kabinet niet in staat is om het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging na Kamerontbinding te herwinnen, dient het kabinet af te treden.[321] Sinds de vestiging van deze vertrouwensregel is de Kamer niet meer aangewezen op het begrotingsrecht om druk uit te oefenen op het kabinet.[322] Daarvoor kan ook de dreiging met een motie van wantrouwen volstaan.

312 Slijkerman 2011, p. 259.
313 Slijkerman 2011, p. 259.
314 Turpijn 2009, p. 147-148.
315 *Handelingen II* 1868, 28 april 1868, p. 404.
316 *Stcrt*. 1868, 102.
317 *Handelingen I* 1867/68, 5 mei 1868, p. 17-18.
318 *Handelingen I* 1867/68, 6 mei 1868, p. 28-29.
319 *Handelingen I* 1867/68, 6 mei 1868, p. 23.
320 *Handelingen I* 1867/68, 15 mei 1868, p. 38, 46.
321 Zie Bovend'Eert & Kummeling 2004, p. 356.
322 Diamant 2017, p. 26-27.

3 Conclusies

Hoewel eind jaren twintig van de negentiende eeuw de steun voor liberalisering van het staatsbestel ook onder noordelijke Kamerleden toenam, smoorde de onafhankelijkheid van België dit geluid volledig. Waar de Belgen in 1831 de meest liberale Grondwet kregen die Europa op dat moment kende, zagen de overgebleven leden der Staten-Generaal zich genoodzaakt om met de Koning één front te vormen. Zij steunden de Koning toen hij de onafhankelijkheid van België niet wilde erkennen en het leger in staat van paraatheid hield. Deze volhardingspolitiek bracht het Koninkrijk echter in zodanige financiële problemen dat de Tweede Kamer alsnog aandrong op een ingrijpende grondwetsherziening om de macht van de Koning in te perken. De grondwetsherziening in 1840 bracht niet de gewenste modernisering van het staatsbestel, tot frustratie van liberalen als Thorbecke, die met acht andere Kamerleden in 1844 een voorstel deed voor een algehele grondwetsherziening. Hun initiatief kwam niet van de grond, maar vier jaar later werd Thorbecke wel voorzitter van de commissie die de grondwetsherziening van 1848 mocht voorbereiden.

Thorbecke had uitgesproken ideeën over de inrichting van het staatsbestel, parlementaire vertegenwoordiging en staatsburgerschap. Volgens hem lag de nadruk in de thans als artikel 50 Grondwet genummerde vertegenwoordigingsbepaling op het woord 'gehele'. Dit woord benadrukte volgens hem dat het Nederlandse volk niet uit afzonderlijke bestanddelen was opgebouwd, maar met de vestiging van de eenheidsstaat in 1795 één geheel was geworden. Nederland was sindsdien geen federatie van provincies en geen standenstaat meer. Het Nederlandse volk verwees dan ook niet naar een optelsom van ingezetenen van verschillende provincies, naar drie maatschappelijke standen of naar protestanten en katholieken. Integendeel, met de vestiging van de eenheidsstaat waren de Nederlanders één volk geworden, dat als één geheel vertegenwoordigd moest worden. Dat impliceerde dat de leden der Staten-Generaal geen bijzondere belangen van de afzonderlijke bestanddelen van het Nederlandse volk mochten behartigen, maar dat elk Kamerlid zich moest inspannen voor hetgeen in zijn ogen het beste was voor het Nederlandse volk als geheel. Dit algemeen belang was dus geen optelsom van verschillende bijzondere belangen van bepaalde provincies, standen of klassen, maar stond daar los van.

Omdat Nederland geen federatie van soevereine provincies meer was, vond Thorbecke het verkeerd dat leden van de nationale volksvertegenwoordiging door de Provinciale Staten werden verkozen. Om de vertegenwoordigingsbepaling van een 'wettelijke fictie tot een waarheid te maken' zouden Nederlanders de leden der Staten-Generaal rechtstreeks moeten kunnen verkiezen. De Tweede Kamerleden die in 1848 moesten oordelen over het voorstel om de Staten-Generaal voortaan rechtstreeks te laten verkiezen (en die zelf nog benoemd waren door de Provinciale Staten), beschouwden dit voorstel als een versterking van het democratisch element in het staatsbestel waar een sterk tegenwicht tegenover moest komen te staan. De Staten-Generaal mochten namelijk niet te veel onder invloed

van het volk komen te staan. Dat tegenwicht zou geboden kunnen worden door de Eerste Kamer, maar alleen als de Eerste Kamer niet óók rechtstreeks verkozen zou worden. Daarom bepaalde de grondwetgever in 1848 dat de Tweede Kamer rechtstreeks zou worden verkozen en de Eerste Kamer door de Provinciale Staten uit de meest aanzienlijke mannen van het land.

De Grondwet van 1848 bepaalde uiteindelijk dat Tweede Kamerleden rechtstreeks verkozen werden in kiesdistricten door meerderjarige, ingezeten Nederlanders, die in het volle genot waren van burgerlijke en burgerschapsrechten en een door de wetgever te bepalen som aan belastingen betaalden. Deze verkiezingen vonden plaats in wettelijk vastgestelde kiesdistricten, die zich over meerdere provincies uitstrekten opdat inwoners van verschillende provincies samen zouden beslissen wie hun vertegenwoordigers werden. Zodoende zou het Nederlandse volk bij de verkiezing van de nationale volksvertegenwoordiging zo veel mogelijk samensmelten tot één geheel en werd voorkomen dat de verkiezingen gedomineerd zouden worden door provinciale belangen.

Alleen burgers die belasting betaalden verwierven het kiesrecht, omdat deze burgers in hun eigen onderhoud konden voorzien. Daardoor werd van hen verwacht dat zij voorbij hun eigen belang konden kijken en niet afhankelijk waren van anderen. Vanwege hun bezittingen zouden zij het belang van algemene vrijheid, orde en rust beter begrijpen dan burgers die leefden in armoede en daardoor niet voorbij hun eigen belang konden kijken. Door bezitloze burgers van het kiesrecht uit te sluiten moest het censuskiesrecht dus voorkomen dat de Tweede Kamer werd samengesteld uit vertegenwoordigers die waren verkozen met het oog op de behartiging van particuliere belangen.

Als Tweede Kamerleden het Nederlandse volk als geheel moesten behartigen, konden zij niet gebonden zijn aan de wil van hun kiezers. Een Kamerlid vertegenwoordigde niet slechts het gedeelte van het volk dat hem verkozen had, of het deel van het land (district) dat hem had afgevaardigd, maar het gehele Nederlandse volk. Tweede Kamerleden werden daarom geacht te stemmen zonder last van of ruggespraak met de kiezers van het district waarin zij verkozen werden. Een Kamerlid kon namelijk niet het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, indien hij zich door zijn kiezers de wet liet voorschrijven. In plaats daarvan dienden Tweede Kamerleden zelfstandig, naar eigen inzicht te bepalen wat in hun ogen het beste was voor het Nederlandse volk als geheel zonder te letten op regionale of andere bijzondere belangen.

Alleen Nederlanders kwamen in aanmerking voor burgerschapsrechten als het kiesrecht. De Grondwet van 1848 droeg daarom de wetgever op om te bepalen wie Nederlander is en hoe men Nederlander kan worden. Volgens het Burgerlijk Wetboek dat reeds in 1838 in werking was getreden waren Nederlanders alle personen die binnen het Koninkrijk of de koloniën van het Rijk geboren waren uit aldaar gevestigde ouders. Onder deze definitie vielen ook de ingezetenen van de West- en Oost-Indische koloniën. De Wet op het Nederlanderschap (1850) merkte als Nederlanders daarentegen alleen de mensen aan die

geboren waren uit ouders, die op het grondgebied van het Rijk in Europa waren gevestigd, en hun afstammelingen. Op de vraag wie nou de Nederlanders waren die de Staten-Generaal vertegenwoordigden, antwoordde Thorbecke dat dat de Nederlanders in de zin van de Wet op het Nederlanderschap (1850) waren.

De ingezetenen van de West- en Oost-Indische koloniën vielen dus nog altijd niet onder het Nederlandse volk dat de Staten-Generaal vertegenwoordigden. Wel waren de Staten-Generaal vanaf 1848 actief betrokken bij het bestuur van de koloniën. De Grondwet verplichtte onder meer dat de reglementen ten aanzien van het bestuur van de koloniën bij wet in formele zin moesten worden vastgesteld. De Staten-Generaal stelden dus met de regering wetten vast voor de koloniën, waaraan de ingezetenen van de koloniën gebonden waren. Daarmee regeerden de Staten-Generaal over deze ingezetenen, maar zij vertegenwoordigden hen niet.

Ten slotte versterkte de grondwetgever in 1848 de positie van de Staten-Generaal in het staatsbestel. Niet alleen de bevoegdheden van het parlement werden uitgebreid, maar ook werden de koninklijke onschendbaarheid en de politieke ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd, waardoor de ministers voor regeringsdaden verantwoording moesten afleggen aan de Staten-Generaal. De Grondwet van 1848 bepaalde tegelijkertijd dat de Koning het recht had tot benoeming en ontslag van ministers en tot ontbinding van de Kamer(s) ingeval van een conflict met de regering. Nadat de Tweede Kamer de motie-Keuchenius had aanvaard, rees dan ook de vraag of de Tweede Kamer de ministers ter verantwoording mocht roepen voor regeringsdaden van de Koning waaraan die ministers zelf niet hadden meegewerkt.

Thorbecke had omwille van het machtsevenwicht gewild van niet. Anders zou namelijk de volksvertegenwoordiging en niet de Koning beslissen over het aanblijven of aftreden van ministers, waardoor de regering feitelijk in handen zou komen van een parlementaire meerderheid. De grondwetgever bepaalde in 1848 echter dat de ministeriële verantwoordelijkheid de gehele Koninklijke waardigheid omvatte en niet alleen de persoon des Konings. Na conflicten in 1866, 1867 en 1868 stond het vast dat ministers verantwoordelijk waren voor alle regeringsdaden van de onschendbare Koning (inclusief de benoeming en het ontslag van ministers), en moesten aftreden indien de volksvertegenwoordiging het vertrouwen in hen opzegde.

De vestiging van deze vertrouwensregel vormde het sluitstuk van een ontwikkeling waarbij de Tweede Kamer een steeds zelfstandigere positie in het staatsbestel had ingenomen. Waar het gezag van de Staten-Generaal om namens het volk politieke macht uit te oefenen in de beginjaren van het Koninkrijk nog moest concurreren met de min of meer bovennatuurlijke legitimiteit van de Koning, verschoof het zwaartepunt van de macht in 1848 naar de Staten-Generaal, die dankzij de invoering van rechtstreekse en getrapte verkiezingen een actieve legitimatie verkregen. Dat was een belangrijke stap in de ontwikkeling van de Tweede Kamer als dienstbare medespeler van de Koning en zijn ministers naar die

van geduchte tegenspeler. Na 1848 voelde de Tweede Kamer zich geroepen om zich kritisch op te stellen ten aanzien van het optreden van de regering. Terwijl de Eerste Kamer op afstand bleef van deze machtsstrijd, verwierp de Tweede Kamer wetsvoorstellen en begrotingen, riep zij ministers ter verantwoording voor regeringsdaden, en dwong zij het kabinet uiteindelijk zelfs tot aftreden indien het algemeen belang zulks vorderde.

IV 1868-1917

Na 1868 ontstaat in de Tweede Kamer de overtuiging dat de censuseis te veel burgers uitsluit van het kiesrecht. De grondwetsherziening van 1887 resulteert in schrapping van de censuseis, maar houdt vast aan geschiktheidskenmerken voor toekenning van het kiesrecht. De uitwerking van die kenmerken in wetgeving blijkt niet eenvoudig. In de Tweede Kamer denkt men zeer verschillend over de wettelijke criteria waaraan burgers moeten voldoen om voor het kiesrecht in aanmerking te komen. Rond de eeuwwisseling neemt de steun voor invoering van een algemeen kiesrecht toe. Ook groeit het draagvlak voor wijziging van het kiesstelsel tegen de achtergrond van de maatschappelijke verzuiling en de daarmee gepaard gaande opkomst van politieke partijen. Als de voorstanders van het algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging in 1913 bij de Tweede Kamerverkiezingen de meerderheid behalen, gaat het kabinet over tot voorbereiding van een grondwetsherziening die in 1917 wordt voltooid. De invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging voorziet de vertegenwoordigingsbepaling van een geheel nieuwe betekenis.

1 De grondwetsherziening van 1887

1.1 Het censuskiesrecht ter discussie

1.1.1 Pogingen tot wijziging van de Kieswet

Na 1868 komt voor het eerst sinds de vaststelling van de Kieswet in 1850 het kiesrecht ter discussie te staan. Aanleiding voor deze discussie zijn de Kamerontbindingen van 1866 en 1867, waarbij ter oplossing van een conflict tussen kabinet en Tweede Kamer een beroep op de kiezers wordt gedaan. Tegen deze achtergrond stelt minister Van Bosse in 1869 ten overstaan van de Eerste Kamer 'dat om groote belangen te bevorderen, ja zelfs om uitspraak te doen, om invloed uit te oefenen op het bestuur van den Staat, het oordeel, het gevoelen van de groote massa [meer en meer] wordt ingeroepen.' Dat zou nopen tot een uitbreiding van het kiesrecht. Waar in veel landen om Nederland heen het algemeen stemrecht reeds

ingevoerd of de census verlaagd is, constateert Bosse namelijk dat 'ook reeds hier te lande meer of min dringend op eene uitbreiding van het kiesregt aangedrongen wordt.'[1]

De Tweede Kamer stelt daarnaast het kiesstelsel ter discussie. Dit gebeurt tijdens de behandeling van het voorstel tot herziening van de tabel uit de Kieswet (1850),[2] die de verdeling van het Rijk in kiesdistricten regelt.[3] Artikel 99 Kieswet (1850) verplicht de wetgever deze tabel elke vijf jaar te herzien.[4] Tijdens de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel pleit het antirevolutionaire Kamerlid Saaymans Vader voor de verdeling van kiesdistricten naar provinciegrenzen. Volgens hem moet men 'het Rijk toch beschouwen als een organisch geheel, bestaande uit verschillende deelen wier bijzondere belangen in eene algemeene vergadering van 's lands vertegenwoordigers moeten gekend worden, (…) door afgevaardigden, vertegenwoordigende die bijzondere deelen.' Hij bedoelt daarmee niet dat de Tweede Kamerleden zouden moeten optreden als lasthebbers van de provincie: 'neen, de verkozene handelt zelfstandig ingevolge afgelegden eed'. Dat neemt echter niet weg dat de afgevaardigde 'de locale belangen der provincie welke hij vertegenwoordigt meer naauwkeurig kan (…) helpen bevorderen'.[5] Saaymans Vader stelt dat de vertegenwoordigingsbepaling een Kamerlid niet belet om een bijzonder deel van het volk te vertegenwoordigen. In zijn ogen houdt deze bepaling namelijk niet in 'dat *ieder lid* der Kamer, voor zichzelf, de vertegenwoordiger zoude zijn van het geheele Nederlandsche volk', maar dat elk Kamerlid een bijzonder deel van het Nederlandse volk vertegenwoordigt, waardoor '*de gezamenlijke leden der Staten-Generaal*' het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen.[6]

Ook het katholieke Kamerlid Haffmans uit kritiek op het districtenstelsel. Omdat in dit stelsel enkel de kandidaten die binnen een kiesdistrict een meerderheid van stemmen verkrijgen naar de Tweede Kamer worden afgevaardigd, ontneemt het districtenstelsel minderheden de gelegenheid om zich te laten vertegenwoordigen. De katholieken, Haffmans' achterban, vormen zo'n minderheid. De katholieken wonen verspreid over het land en zijn daardoor getalsmatig in de meeste districten in de minderheid. Het percentage van katholieke Kamerleden ligt op twintig procent, terwijl veertig procent van de Nederlandse bevolking katholiek is. Deze discrepantie strijdt volgens Haffmans met de vertegenwoordigingsbepaling:

> 'In het algemeen is men het daarover eens dat eene Vertegenwoordiging een getrouwe spiegel behoort te zijn van het land, dat zij in het klein moet zijn eene

1 *Handelingen I* 1868/69, 7 april 1869, p. 242.
2 *Kamerstukken II* 1868/69, nr. 2.
3 *Handelingen II* 1868/69, 19 april 1869, p. 1175.
4 Artikel 99 Kieswet (1850): '(…) Eene bij deze wet gevoegde tabel regelt de verdeeling des Rijks in kiesdistricten, en bepaalt bet getal der in elk district te kiezen leden. Deze tabel wordt om de vijf jaren herzien.'
5 *Handelingen II* 1869/70, 19 april 1869, p. 1181.
6 *Handelingen II* 1869/70, 19 april 1869, p. 1181.

> reductie der maatschappij. En dat kan zij niet zonder de minderheden op te nemen. Wanneer de minderheden niet vertegenwoordigd zijn, dan kan men niet zeggen dat het gansche Nederlandsche volk vertegenwoordigd is.'[7]

Van Goltstein meent evenwel dat een herziening van het censuskiesrecht meer prioriteit heeft dan een herbezinning op het huidige kiesstelsel. Voor hem geldt dat er alleen sprake kan zijn van 'eene waardige, degelijke Vertegenwoordiging', wanneer 'allen die ertoe bevoegd zijn tot de verkiezing medewerken'. Die bevoegdheid heeft de grondwetgever afhankelijk gesteld van de census, omdat aan de hand van een census vastgesteld kan worden of iemand beschikt over 'eene zekere welgesteldheid, waarin men den waarborg meende te vinden van kennis en belangstelling in de openbare zaak.' Van Goltstein meent echter dat de census verbeterd moet worden, omdat er nu burgers, 'die kiezers behoorden te zijn wegens hunne kennis van en hunne belangstelling in de openbare zaak, van dat regt verstoken' zijn.[8] Van Zinniq Bergman meent eveneens dat de census herzien moet worden. Volgens hem is het volk in Nederland 'rijp voor de uitbreiding van het kiesregt (…) en wij kunnen dus niet achterblijven; de tijdgeest drijft er toe.'[9]

Tijdens de beraadslaging over de herziening van de kiesdistrictentabel stelt Kamerlid Heemskerk een amendement voor. Hij oppert om het wetsvoorstel zo te wijzigen, dat niet alleen de tabel inzake de verdeling van het Rijk in kiesdistricten wordt aangepast, maar ook de tabel die volgens artikel 1 Kieswet (1850) de hoogte van de census bepaalt.[10] Meer concreet strekt het amendement-Heemskerk tot verlaging van de census. De meeste Kamerleden vinden het amendement echter buiten het kader van het onderhavige wetsontwerp vallen.[11] De Tweede Kamer aanvaardt een motie, waarin verklaard wordt dat het amendement-Heemskerk, 'hoe zeer overweging waardig, thans onvoorbereid en ontijdig is, en de invoering eener herziene kiestabel, overeenkomstig het gebod van art. 99 der genoemde wet door de Regering voorgedragen, zou doen verschuiven'.[12]

De regering dient in 1870 desalniettemin een voorstel tot censusverlaging in. Voor de districten waar op dit moment een som van *f* 32 en *f* 30 wordt gevorderd, wordt een bedrag van *f* 24 voorgesteld. Voor de overige districten wordt het grondwettelijk minimum van *f* 20 voorgesteld. Alleen voor Amsterdam blijft de census op *f* 50.[13] De verlaging van de census zou resulteren in een hoger aantal kiezers, wat de minister nodig acht omwille van

7 *Handelingen II* 1869/70, 19 april 1869, p. 1184-1185.
8 *Handelingen II* 1869/70, 19 april 1869, p. 1179.
9 *Handelingen II* 1869/70, 19 april 1869, p. 1183.
10 *Kamerstukken II* 1868/69, 113, nr. 9.
11 *Handelingen II* 1868/69, 20 april 1868, p. 1190-1191.
12 *Handelingen II* 1868/69, 20 april 1868, p. 1202.
13 *Kamerstukken II* 1869/70, 171, nr. 2.

het principe dat 'zoo min mogelijk van het kiesregt worden uitgesloten zij aan wie met vertrouwen de bekwaamheid tot het uitoefenen van dat regt kan worden toegekend'.[14]

In de Tweede Kamer zijn de meningen over censusverlaging verdeeld. Sommigen achten deze noodzakelijk: 'Voor een land als het onze met 3 à 4 millioen zielen, is een getal van 100.000 kiezers te klein. Vele bevoegden zijn thans uitgesloten. (…) Vermeerdering der kiezers zal de deelneming aan, de belangstelling in de verkiezingen vergrooten.'[15] Andere Kamerleden zijn juist sceptisch. Volgens hen is het volk er sinds 1850 intellectueel gezien helemaal niet zo op vooruitgegaan.[16] Dat er op dit moment bekwame burgers bestaan die van het kiesrecht uitgesloten zijn, zou bovendien niet aan de Kieswet maar aan de Grondwet en het bestaande belastingstelsel zijn te wijten. Een censusverlaging lost dat probleem niet op, maar leidt tot het toekennen van kiesrecht aan 'geheele klassen van onbekwamen'. Ten slotte achten zij het niet verstandig om de census te verlagen zonder te weten wat er met de belastingen gaat gebeuren.[17]

Voordat de Tweede Kamer over het voorstel kan stemmen, komt het kabinet ten val. Een nieuw kabinet onder leiding van Thorbecke treedt aan. Thorbecke belooft nader onderzoek te doen naar de werking van de census. Verder dan een nota, waarin hij concludeert dat 'eene herziening der censustabel (…) op beslissing omtrent ons belastingwezen moet wachten', komt hij niet.[18] Op 4 juni 1872 overlijdt Thorbecke.[19]

Het kabinet-De Vries dat vervolgens aantreedt gaat onmiddellijk over tot voorbereiding van een voorstel dat strekt tot wijziging van de Kieswet. In het wetsvoorstel wordt de censustabel in artikel 1 vervangen door een bepaling die de census in de meeste gemeenten op *f* 20 stelt, in sommige gemeenten op *f* 24 of *f* 32, en in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en 's Gravenhage op *f* 50.[20] Hoewel de regering weet 'dat belangrijke belastinghervorming met den census in naauw verband staat', vindt zij tegelijkertijd dat beide onderwerpen best afzonderlijk van elkaar opgelost kunnen worden. In plaats van 'de bevoegdheid tot uitoefening van den staatsburgerlijken kiezerspligt' afhankelijk te maken van kleine plaatselijke verschillen stelt de regering een normaal bedrag voor het hele land voor, waarbij zij het laagste bedrag dat de Grondwet voorschrijft als uitgangspunt neemt.[21]

De reacties van de Tweede Kamerleden op het voorstel zijn wederom gemengd. De liberale meerderheid is sceptisch. Uit niets zou een verlangen blijken naar 'meer algemene deelneming' aan de verkiezingen. Volgens hen is de incidentele grote opkomst van kiezers

14 *Kamerstukken II* 1869/70, 171, nr. 3.
15 *Kamerstukken II* 1870/71, 7, nr. 3, p. 793.
16 *Kamerstukken II* 1870/71, 7, nr. 3, p. 793.
17 *Kamerstukken II* 1870/71, 7, nr. 3, p. 794.
18 *Kamerstukken II* 1871/72, 2, nr. 171, p. 1-2.
19 Aerts 2018, p. 722.
20 *Kamerstukken II* 1872/73, 74, nr. 2, artikel 2.
21 *Kamerstukken II* 1872/73, 74, nr. 3.

bij verkiezingen niet het uitvloeisel van een publiek engagement; eerder worden de kiezers op zulke momenten 'onder eene kerkelijke vlag naar de stembus gedreven'. Dat vormt voor veel liberalen een reden om überhaupt niet over te gaan tot toekenning van het kiesrecht aan 'lieden, noch ontwikkeld, noch zelfstandig genoeg om uit eigen oogen te zien en alleen het algemeen belang te behartigen'. De kerk zou in hun ogen de stemkeuze van deze mensen zodanig beïnvloeden dat er meer confessionele Kamerleden zouden worden afgevaardigd, terwijl van hen 'verderfelijke gevolgen voor menig publiek belang, met name het volksonderwijs, te vrezen' zijn.[22] Andere leden menen daarentegen dat het voorstel niet ver genoeg gaat. Omdat gestreefd moet worden naar toekenning van kiesrecht aan zo veel mogelijk mensen, zouden zij het liefst zien dat de census landelijk op *f* 20 wordt gesteld.[23]

De kiesrechtkwestie komt volgens de Tweede Kamer neer op de vraag wat nu eigenlijk het karakter is van de parlementaire vertegenwoordiging:

> 'Strekt de Vertegenwoordiging slechts om den wil der natie te openbaren, heeft zij slechts te vragen wat door de menigte wordt verlangd, dan is eene uitbreiding van het kiezerspersoneel, hoe ook, goed, en dan is er veel [voor] te zeggen [om] den census overal op *f* 20 te stellen. Doch behoort van het denkbeeld te worden uitgegaan, dat de kiezers diegenen als vertegenwoordigers afvaardigen, die zij als de *meest geschikten* beschouwen om, zonder zich naar de zienswijze dier kiezers te regelen, de groote belangen des lands met de Regering te behartigen, dan moet de kiesbevoegdheid beperkt blijven tot hen, die geacht kunnen worden over de geschiktheid van den vertegenwoordiger in dezen zin een goed oordeel te kunnen vellen, en dan is het minder nadeelig *enkele geschikten uit te sluiten* dan *vele ongeschikten op te nemen*.'[24]

De laatste visie ligt volgens de Tweede Kamer ten grondslag aan het kiesstelsel dat met de Grondwet van 1848 in het leven is geroepen. Daarom moet deze visie bij elke herziening van de Kieswet in acht worden genomen.[25] Wil men toch meer geschikte burgers aan de verkiezingen laten deelnemen, dan denken veel Kamerleden dat een wijziging van de censustabel dat niet kan bereiken. Zelfs bij een algemene verlaging van de census tot het grondwettelijk minimum zou 'de abnormale toestand blijven bestaan, dat deze of gene kroeghouder of landbouwer, zonder eenige intellectuele ontwikkeling, kiezer is, terwijl in menig geval de onderwijzer, de leeraar, de gegradueerde het kiesregt mist.'[26] Alleen middels

22 *Kamerstukken II* 1872/73, 74, nr. 8, p. 64.
23 *Kamerstukken II* 1872/73, 74, nr. 8, p. 63-65.
24 *Kamerstukken II* 1872/73, 74, nr. 8, p. 63-64.
25 *Kamerstukken II* 1872/73, 74, nr. 8, p. 63-64.
26 *Kamerstukken II* 1872/73, 74, nr. 8, p. 66.

een grondwetsherziening slaagt men erin 'de kiesbevoegdheid tot alle zelfstandige, tot oordeelen geschikte personen uit te breiden'.[27] De census is namelijk niet alleen een slechte maatstaf om de voor de uitoefening van het kiesrecht vereiste geschiktheid van burgers te bepalen, maar heeft ook als nadeel dat elke verandering in het belastingstelsel weer gevolgen heeft voor de vraag of iemand kiesbevoegd is.[28]

1.1.2 De grondwettelijke censuseis steeds meer een doorn in het oog

De problematische aard van de censuseis wordt nog duidelijker in oktober 1875, wanneer minister Heemskerk van Binnenlandse Zaken de Tweede Kamer informeert over de zogenaamde 'kiezerskweek' in de gemeente Elst.[29] Dertig personen, 'waaronder daglooners en bedeelden van eene diakonie, zouden zich in de patentbelasting hebben doen aanslaan voor een bedryf, hetwelk zy niet uitoefenden, ten einde op de kiezerslyst voor den gemeenteraad gebragt te worden.'[30] In reactie op het incident stelt de Tweede Kamer dat de dertig inwoners van Elst 'het kiezerschap voor den gemeenteraad in strijd met de bedoeling der Grondwet [hebben] verkregen.' Het doel van de censuseis in de Grondwet is immers het kiesrecht te 'onthouden aan personen, bij wie, gelijk hier, de op kunstmatige wijze in het leven geroepen belastingschuld, noch bekwaamheid noch gegoedheid, maar veeleer het tegendeel, eene groote mate van afhankelijkheid, aanwyst.' De oorzaak van dit soort wantoestanden schuilt in de tekst van de Grondwet, die 'betaling in de directe belastingen' als voorwaarde stelt voor het mogen uitoefenen van kiesrecht. Daarmee laat de tekst van de Grondwet toe dat mensen het kiesrecht middels belastingfraude verkrijgen, maar belet zij ondertussen dat mensen het kiesrecht verkrijgen 'die, hoezeer aan hun voldoende bekwaamheid en gegoedheid geen twijfel kan bestaan, om eene of andere reden niet regtstreeks in de belastingen worden aangeslagen'. De Tweede Kamer meent dan ook 'dat alleen door herziening der Grondwet eene voldoende regeling van het kiesregt hier te lande kan worden verkregen en ook de misbruiken, waartegen de gemeenteraad van Elst is opgekomen, kunnen worden gekeerd.'[31]

Desondanks dient minister Heemskerk in 1877 enkel een voorstel in tot wijziging van de Kieswet.[32] De Tweede Kamer ziet daarin geen oplossing. Zij meent dat de formele wetgever beter zelf de bijzondere voorwaarden voor uitoefening van het kiesrecht kan vaststellen, opdat iedereen die daarvoor geschikt is het 'regt op medewerking tot het Staatsbestuur' verkrijgt. Dan zou de wetgever in plaats van de census, die 'de deelneming der ingezetenen aan het Staatsbestuur afhankelijk [maakt] van de rigting van het belastingstelsel en van de

27 *Kamerstukken II* 1872/73, 74, nr. 8, p. 63.
28 *Kamerstukken II* 1872/73, 74, nr. 8, p. 69-70.
29 De Beaufort 2017, p. 150-151.
30 *Kamerstukken II* 1875/76, 91, nr. 2, p. 1.
31 *Kamerstukken II* 1875/76, 91, nr. 5, p. 5-6.
32 *Kamerstukken II* 1876/77, 140, nr. 1 t/m 7.

meerdere of mindere noodzakelijkheid om tot dekking der Staatsuitgaven een grooter of geringer bedrag aan directe belastingen te heffen', een andere voorwaarde voor de kiesbevoegdheid kunnen bepalen.[33]

Voordat over het voorstel tot wijziging van de Kieswet kan worden gestemd, treedt het kabinet evenwel af omdat de Tweede Kamer het voorstel voor een nieuwe Wet op het lager onderwijs niet ondersteunt.[34] In november 1877 treedt het kabinet-Kappeyne van de Coppello aan,[35] een progressief-liberaal kabinet dat een voorstel voor een nieuwe Wet op het lager onderwijs door de Staten-Generaal weet te loodsen. Dit wetsvoorstel stelt algemene, hoge eisen aan het basisonderwijs, maar voorziet enkel in overheidssubsidiëring van het openbare onderwijs. Bijzonder basisonderwijs wordt niet gesubsidieerd: de kosten om aan de wettelijke kwaliteitseisen te voldoen komen voor eigen rekening van deze scholen.[36]

Abraham Kuyper, leider van de anti-revolutionaire stroming, maakt zich zorgen om de toekomst van het protestantse basisonderwijs en tracht door middel van een volkspetitionnement de Koning te weerhouden van de bekrachtiging van de Wet op het lager onderwijs. Kuyper weet met medewerking van verschillende protestantse verenigingen, kerkenraden, kranten, en tijdschriften een Antischoolwetverbond op te richten. Dit verbond zet een grootschalige campagne op en weet het volk achter de kiezers te mobiliseren: ruim 300.000 protestanten tekenen het 'smeekschrift' dat in 1878 aan de Koning wordt aangeboden. De katholieken organiseren hun eigen petitiebeweging voor de toekomst van het katholiek basisonderwijs, die in 164.000 steunbetuigingen resulteert.[37] Alle verzet ten spijt gaat Willem III toch over tot bekrachtiging van de Wet op het lager onderwijs.[38] Met zijn protestactie legt Kuyper evenwel de organisatorische basis voor de eerste officiële politieke partij in Nederland: op 3 april 1879 richt hij de Anti-Revolutionaire Partij (ARP) op.[39] In de Tweede Kamer verenigt hij de aanhangers van de ARP in een zogenaamde 'Kamerclub', de voorloper van een fractie.[40]

In augustus 1879 treedt een gemengd conservatief-liberaal kabinet aan onder leiding van Van Lynden van Sandenburg, dat vanwege zijn wankele basis in de Tweede Kamer de kiesrechtkwestie in eerste instantie onaangeroerd laat. In 1881 neemt de Tweede Kamer een motie aan 'dat herziening van het kiesregt wenschelijk is'.[41] De regering dient vervolgens

33 *Kamerstukken II* 1876/77, 140, nr. 8, p. 89.
34 *Stcrt*. 1877, nr. 227.
35 *Stcrt*. 1877, nr. 258.
36 *Kamerstukken II* 1877/78, 130, nr. 2, artikel 3: 'Lagere scholen, waarvan de kosten geheel of gedeeltelijk door de gemeenten of het Rijk worden gedragen, zijn openbare, alle andere bijzondere scholen.'
37 Houkes 2009, p. 219-222, 224-225.
38 *Stb*. 1878, 127.
39 Houkes 2009, p. 231, 237-238.
40 Tanja 2010, p. 63.
41 *Handelingen II* 1880/81, 25 mei 1881, p. 1555.

een voorstel tot wijziging van de Kieswet in.[42] Zij erkent weliswaar dat 'sommige bepalingen der Grondwet niet meer overeenstemmen met de feitelijke toestanden en met de tegenwoordige behoeften',[43] maar wil tegelijkertijd niet wachten met uitbreiding van het kiesrecht tot de Grondwet op dit punt is herzien. Een grondwetsherziening zou naar alle verwachting aanleiding 'geven tot een beweging ten gunste van het algemeen stemregt', terwijl 'de invoering van het direct, gelijk, algemeen stemregt eene ramp voor ons vaderland zou zijn'. Het lijkt de regering op dit moment verstandiger wanneer 'uitbreiding van het kiezerpersoneel, gepaard aan andere verbeteringen, binnen de perken der Grondwet plaats grijpe'.[44]

De Tweede Kamer meent evenwel dat de regering 'de ware oorzaken van de bestaande ontevredenheid' miskent en dientengevolge ook faalt 'in de keuze der middelen, die tot verbetering moeten leiden.'[45] Volgens haar stuit elke werkelijke verbetering van het kiesrecht af op de bestaande grondwettelijke bepalingen:

> 'een kiesstelsel, dat naar de bedoeling des grondwetgevers bekwaamheid tot voorwaarde van kiesbevoegdheid moet stellen, doch daartoe enkel en uitsluitend een belastingcensus als kenmerk mag gebruiken, en bijvoorbeeld capaciteiten, die niet aan den bepaalden census voldoen, uitsluit is niet werkelijk te verbeteren.'[46]

De Tweede Kamer weigert dan ook in februari 1883 het wetsvoorstel tot censusverlaging in behandeling te nemen,[47] waarna het kabinet-Van Lynden van Sandenburg aftreedt.

1.1.3 De uitleg van de Hoge Raad over het kiesrecht

In april 1883 wijst het college van burgemeester en wethouders in Amsterdam een verzoek af om op de kiezerslijst voor de gemeenteraad te worden geplaatst. Het verzoek is afkomstig van een huisarts, die aan alle vereisten die de Grondwet en de Kieswet stellen meent te voldoen: de huisarts is meerderjarig en betaalt belasting waarmee ook aan de censuseis was voldaan. Het probleem is echter dat de huisarts een vrouw is, en vrouwen zijn volgens het college van burgemeester en wethouders van het kiesrecht uitgesloten, omdat een vrouw 'overduidelijk niet in het volle bezit [is] van burgerlijke en burgerschapsrechten'.[48]

42 *Kamerstukken II* 1882/83, 92, nr. 2.
43 *Kamerstukken II* 1882/83, 92, nr. 3, p. 1.
44 *Kamerstukken II* 1882/83, 92, nr. 3, p. 1-2.
45 *Kamerstukken II* 1882/83, 92, nr. 8, p. 51.
46 *Kamerstukken II* 1882/83, 92, nr. 8, p. 56.
47 *Handelingen II* 1882/83, 26 februari 1883, p. 1046.
48 *Algemeen Handelsblad*, 24 maart 1883, nr. 16609.

De huisarts in kwestie is Aletta Jacobs, de eerste vrouw die in Nederland een universitaire studie afrondt. Jacobs promoveert in 1879 in de geneeskunde en specialiseert zich daarna in Engeland als vrouwenarts in de kindergeneeskunde. Als ze terugkeert, vestigt Jacobs zich in Amsterdam als huisarts, waar zij gratis spreekuur houdt voor vrouwen die zich financieel geen zorg kunnen permitteren. Jacobs is op dat moment niet getrouwd en draagt dus zelf belastingen af. Om die reden voldoet zij naar eigen zeggen 'aan alle bij de wet bepaalde voorwaarden voor de kiesbevoegdheid': de Grondwet en Kieswet schrijven immers niet expliciet voor dat het kiesrecht exclusief aan mannen is voorbehouden.[49]

Na de weigering van het college stapt Jacobs dan ook naar de rechter, maar de rechtbank meent dat de weigering terecht is. Jacobs voldoet volgens de rechtbank niet aan alle vereisten die de Kieswet stelt, omdat voor uitoefening van het kiesrecht niet alleen vereist is dat men census betaalt, maar ook dat men 'burgerlijke en burgerschapsrechten' geniet. Volgens de rechtbank is Jacobs niet 'in het volle genot der burgerlijke en burgerschapsrechten', '*wijl* zij als vrouw het recht derft om kiezer te zijn van leden der Tweede Kamer der Staten-Generaal, van de Provinciale Staten of van den Gemeenteraad'.[50] Overtuigd van de onjuistheid van deze cirkelredenering procedeert Jacobs door tot aan de Hoge Raad.

De Hoge Raad meent echter dat het college de Kieswet niet heeft geschonden door Jacobs 'niet-ontvankelijk te verklaren in haar verzoek om op de kiezerslijsten te worden geplaatst, en daarbij het begrip ingezetenen uit te leggen als mannelijke ingezetenen'. De Hoge Raad beantwoordt de vraag of artikel 76 Grondwet (1848) en artikel 1 Kieswet (1850) zo moeten worden uitgelegd dat 'onder Nederlanders mede zijn begrepen Nederlandsche vrouwen' ontkennend. Volgens de Hoge Raad heeft de Nederlandse wetgever bij de grondwetsherziening in 1848 niet bedoeld 'om, in afwijking van destijds bestaande toestanden en geldende beginselen van Staatsrecht, het stemrecht aan vrouwen toe te kennen'. Zou de wetgever een dergelijke uitbreiding van het kiesrecht wel voor ogen hebben gehad, dan zou 'dit allergewichtigst beginsel ongetwijfeld in duidelijke en ondubbelzinnige termen in de Grondwet en dienvolgens in de Kieswet van 1850 […] zijn uitgesproken, wat echter niet is geschied.'[51]

Artikel 3 Kieswet bevestigt volgens de Hoge Raad dat met artikel 76 Grondwet (1848) en artikel 1 Kieswet (1850) niet bedoeld is 'het kiesrecht ook aan Nederlandsche vrouwen toe te kennen'. Deze bepaling verplicht de man belasting te betalen voor zijn vrouw. Hieruit volgt dat 'de gehuwde vrouwe zelve geen kiesrecht heeft'. Hoewel Jacobs niet is getrouwd, stelt de Hoge Raad zich op het standpunt 'dat, indien de wet in dit opzicht een onderscheid had willen maken tusschen de gehuwde en ongehuwde vrouw, door aan deze

49 Jacobs 1924, p. 95.

50 Cursivering zelf aangebracht. Zie Hooge Raad der Nederlanden, 18 mei 1883 (*Weekblad van het regt*, 7 augustus 1883) p. 1, voor deze overweging van de rechtbank.

51 Hooge Raad der Nederlanden, 18 mei 1883 (*Weekblad van het regt*, 7 augustus 1883) p. 1.

het recht te geven wat zij aan gene onthoudt, zij dit ondubbelzinnig zoude hebben uitgedrukt'. De Hoge Raad oordeelt dan ook dat de Kieswet 'met juistheid is toegepast', omdat 'onder Nederlander alleen verstaan kan [worden] den Nederlandschen man'.[52]

1.2 Voorstellen tot grondwetsherziening

1.2.1 Het kiesrecht

Het kabinet-Heemskerk dat in 1883 aantreedt stelt een staatscommissie in om te onderzoeken welke grondwetsbepalingen herzien zouden moeten worden.[53] Deze commissie adviseert de bepaling inzake het kiesrecht voor de Tweede Kamer te herzien, omdat het betalen van een bepaalde belastingsom niets zegt over de vraag of iemand geschikt is voor het 'kiezerschap'. Daarnaast roept het verband tussen het kiesrecht en belastingen allerlei problemen in het leven voor de verbetering van het belastingstelsel. Hervorming van het kiesrecht binnen de grondwettelijke kaders is voor de wetgever daarom onmogelijk en heeft de gang van wetgeving en bestuur vijftien jaar verlamd.[54]

Vervolgens dient zich de onvermijdelijke vraag aan hoe de regeling van het kiesrecht voor de Tweede Kamer dan wel ingericht zou moeten zijn. De commissie is geen voorstander van algemeen kiesrecht. Zij acht de 'kiesbevoegdheid' geen recht 'dat den staatsburger als zoodanig toekomt', maar een recht dat enkel mag worden toegekend wanneer die toekenning 'bevorderlijk is tot het samenstellen van eene volksvertegenwoordiging, welke de meest mogelijke waarborgen oplevert voor eene onpartijdige behandeling van alle openbare belangen.' De commissie meent dat zo'n vertegenwoordiging niet bereikt zal worden wanneer het kiesrecht wordt toegekend aan de onderontwikkelde meerderheid.[55] Een grondwettelijke regeling van het kiesrecht zou volgens haar moeten waarborgen dat enkel die ingezetenen, 'waarvan men kan verwachten dat zij zullen letten op het groote belang dat elk bijzonder persoon heeft bij de instandhouding van het geheel', het kiesrecht verkrijgen. Om die reden zou het kiesrecht volgens de commissie toegekend moeten worden aan 'bewoners van een huis van niet al te geringe huurwaarde', omdat de bewoning van een huis een teken is van 'vastigheid', en omdat bewoners van een huis 'beseffen van hoeveel belang de goede inrichting van het staatsbestuur ook voor hen zelven is'.[56] Daarbovenop adviseert de commissie om in de nieuwe regeling van het kiesrecht te expliciteren dat het kiesrecht alleen aan mannen toekomt om de tekst van de Grondwet in overeenstemming te brengen met de bedoeling van de grondwetgever, zoals de Hoge Raad volgens de com-

52 Hooge Raad der Nederlanden, 18 mei 1883 (*Weekblad van het regt*, 7 augustus 1883) p. 1.
53 Koninklijk besluit van 11 mei 1883, nr. 1 (*Stcrt.* 1883, 111, p. 2).
54 Staatscommissie-Heemskerk 1884, p. 4.
55 Staatscommissie-Heemskerk 1884, p. 5.
56 Staatscommissie-Heemskerk 1884, p. 5.

missie ook in de zaak-Jacobs heeft erkend, om geen twijfel te laten bestaan over wie het kiesrecht kan uitoefenen.[57]

De regering dient vervolgens een voorstel in tot wijziging van de Grondwet, inhoudende dat het kiesrecht zou toekomen aan meerderjarige, mannelijke, ingezeten Nederlanders die als gezinshoofd een woning in gebruik hebben waarvan de jaarlijkse huurwaarde niet onder de *f* 50 ligt,[58] omdat de 'te zeer beperkende bepalingen der Grondwet eenige algemeen gewenschte verbeteringen van het kiesrecht (…) belemmeren'.[59]

Tweede Kamerleden zijn het overwegend eens dat grondwetsherziening nodig is om het kiesrecht uit te breiden 'tot klassen, die daarvan naar de bestaande regeling verstoken' blijven.[60] Zij acht de census 'een gebrekkige maatstaf van kiesbevoegdheid', maar hoe die uitbreiding van het kiesrecht moet plaatsvinden en hoe ver zij moet gaan, is onderwerp van discussie. Veel leden zijn tegen een grote uitbreiding van het aantal kiezers. Niet iedereen die een belang heeft, komt in aanmerking voor het kiesrecht. In plaats van een natuurlijk recht dat aan ieder individu toekomt zien zij de deelneming aan verkiezingen als een 'publieke last'. Kiezers oefenen invloed uit op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging, die 'een beslissend aandeel in de wetgeving [heeft] en op het bestuur des lands grooten invloed' uitoefent. De uitoefening van het kiesrecht houdt daarom meer in dan 'het medespreken of het verdedigen van hetgeen men voor zijn belang houdt.' De deelneming aan verkiezingen komt neer op het medebeslissen over wetgeving. Om daarvoor in aanmerking te komen moeten kiezers hun eigen 'belang kunnen begrijpen in verband met de belangen van andere leden der maatschappij'. Een groot deel van de menigte is echter onvoldoende ontwikkeld 'om het verband en den samenhang der maatschappij te begrijpen'. Het gevaar bestaat dan ook dat de meerderheid tijdens verkiezingen uitsluitend handelt 'naar hare opvatting van haar eigen belang, die' – volgens deze Kamerleden – 'niet zelden geheel onjuist is.'[61]

Meer progressieve Kamerleden zien daarentegen geen bezwaar in een grote uitbreiding van het kiesrecht. Wat hen betreft zou de wetgever 'ingezetenen, die belangstelling betoonen in de publieke zaak en eenige waarborgen van geschiktheid opleveren,' niet van het kiesrecht mogen weren. Zij achten het gevaarlijker om 'het meest ontwikkeld deel der arbeidende klasse' van het kiesrecht uit te sluiten dan tot het kiesrecht toe te laten. Dat de meeste mensen handelen naar hun eigen opvattingen over hun eigen belang vinden deze leden geen goed argument tegen een grote uitbreiding van het kiesrecht: 'Elke maatschappelijke klasse denkt in de eerste plaats aan hare eigen belangen, en het valt moeilijk te ontkennen, dat die van de niet vertegenwoordigde klassen niet altijd op voldoende wijze worden

57 Staatscommissie-Heemskerk 1884, p. 16.
58 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 11, p. 14.
59 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 3, p. 1.
60 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 31, p. 81.
61 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 100.

behartigd.' Dat neemt niet weg dat er altijd ingezetenen van het kiesrecht uitgesloten zullen blijven: denk aan minderjarigen, maar ook mensen met een 'volslagen gebrek aan ontwikkeling, gemis van oeconomische zelfstandigheid', of die volledig ondergeschikt zijn aan anderen, zouden uitgesloten moeten worden van het kiesrecht. Zij menen dat het kiesrecht moet worden toegekend aan mensen die kunnen lezen en schrijven en in hun eigen onderhoud kunnen voorzien.[62]

Op zich kunnen veel Kamerleden zich vinden in de huurwaarde van een woning als grondslag voor de uitoefening van het kiesrecht. Het bewonen van een huis is immers een teken dat iemand een vaste levensbasis heeft.[63] Wel zien zij praktische problemen ten aanzien van het vaststellen van de minimumhuurwaarde,[64] en willen zij meer informatie van de regering over het aantal kiezers dat deze grondslag zou opleveren vergeleken met de huidige regeling.[65]

Over de uitdrukkelijke uitsluiting van vrouwen zijn de meningen verdeeld. Sommige Kamerleden menen dat toekenning van kiesbevoegdheid aan vrouwen op dit moment weliswaar onwenselijk is, maar dat de grondwettelijke uitsluiting van vrouwen van het kiesrecht de wetgever verhindert om vrouwen tot het kiesrecht toe te laten wanneer de opvattingen hieromtrent veranderen. Anderen scharen zich evenwel achter het voorstel van de regering: 'Zoolang de vrouw van sommige persoonlijke lasten, zooals van den dienst bij de militie en schutterijen, is vrijgesteld, behoort zij ook niet kiesbevoegd te zijn.' Bovendien brengt de uitdrukkelijke uitsluiting van vrouwen van het actieve kiesrecht ook met zich dat vrouwen niet verkiesbaar zijn: dat is goed, want voor vrouwelijke vertegenwoordigers is de tijd volgens hen geenszins rijp. Ten slotte correspondeert de uitsluiting van vrouwen met de gedachte dat het kiesrecht niet een recht is dat ieder individu van nature toekomt.[66]

1.2.2 Het kiesstelsel

Naast hervorming van het kiesrecht brengt de commissie advies uit ter verbetering van het kiesstelsel. Zo dient het aantal Tweede Kamerleden volgens haar niet te worden bepaald door de omvang van de bevolking, maar vast te zijn.[67] Vanwege de met de groei van de bevolking gepaard gaande 'gestadige vermeerdering van het aantal leden' moet het Rijk om de haverklap in nieuwe kiesdistricten worden verdeeld. Met een vast aantal Kamerleden is dit niet nodig. Dat het Rijk in kiesdistricten wordt verdeeld hoeft de Grondwet overigens

62 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 100.
63 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 101.
64 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 101-103.
65 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 103.
66 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 103.
67 Artikel 77 Grondwet (1848): 'Het getal van de leden der Tweede Kamer wordt bepaald naar de bevolking, voor ieder 45.000 één.'

niet per se te bepalen.[68] Volgens de commissie zou de wetgever in volledige vrijheid moeten kunnen bepalen of het kiesdistrictenstelsel behouden wordt, en zo ja, hoe dat stelsel vorm dient te krijgen.[69] Daarnaast stelt de commissie voor dat het stelsel waarbij de helft der Tweede Kamerleden om de twee jaar aftreedt wordt afgeschaft. 'Partieele verkiezingen' kunnen weliswaar 'aantoonen, dat de meening der kiezers gewijzigd is,' maar ondertussen verhindert de niet-afgetreden helft 'dat die meening tot haar volle recht komt'.[70] Ten slotte adviseert de commissie tot herziening van de regeling der schadeloosstelling voor Kamerleden. Thans ontvangen Kamerleden die in Den Haag wonen hetzelfde bedrag aan schadeloosstelling als Kamerleden die elders in het land gevestigd zijn en aanzienlijke kosten voor hun verblijf in Den Haag maken. Dat ontmoedigt personen die elders in het land wonen om zich verkiesbaar te stellen voor de Tweede Kamer. De commissie acht dit 'voor de samenstelling eener Volksvertegenwoordiging, die met de denkbeelden en behoeften van het geheele volk en al zijne onderdeelen bekend behoort te zijn, niet wenschelijk'.[71]

De regering neemt de aanbeveling over van de commissie om een vast aantal leden der Tweede Kamer bij de Grondwet te bepalen en het aftreden bij helften af te schaffen.[72] Zij stelt voor het aantal leden voor de Tweede Kamer te bepalen op 100 en het aantal Eerste Kamerleden op 50.[73] De regering kan zich niet vinden in de aanbeveling van de commissie om de verdeling van het Rijk in kiesdistricten uit de Grondwet te halen.[74] Dit zou de weg banen voor de wetgever om het Rijk als één groot kiesdistrict te benaderen. De regering acht een stelsel waarbij 'kiezers in het geheele Rijk (…) geroepen worden om bij algemeene verkiezingen, alle leden in eens te kiezen' echter hoogst bedenkelijk:[75]

> 'Het ontneemt aan het element van plaatselijke bekendheid en waardeering en van verscheidenheid van belangen en inzichten, den invloed, dien dat element moet hebben, zonder daarom nog overmachtig te worden; het schenkt daarentegen een groot voorrecht aan de candidaturen van partijhoofden en volksredenaars die eene politieke rol in hun eigen belang willen spelen.'[76]

De afschaffing van het districtenstelsel zou er bovendien toe leiden dat 'zeer belangrijke minderheden geheel of bijna geheel uit de Kamer worden buitengesloten en alleen de

68 Staatscommissie-Heemskerk 1884, p. 15.
69 Staatscommissie-Heemskerk 1884, p. 16.
70 Staatscommissie-Heemskerk 1884, p. 16.
71 Staatscommissie-Heemskerk 1884, p. 17.
72 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 11, p. 15-16.
73 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 11, p. 16.
74 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 11, p. 15.
75 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 11, p. 15.
76 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 11, p. 15-16.

meerderheid aan het woord komt.'[77] De regering wenst de bepaling dat het Rijk in kiesdistricten wordt verdeeld dan ook te behouden.

De Tweede Kamer kan zich eveneens vinden in de gelijktijdige aftreding van een vast aantal Kamerleden.[78] Zij is overwegend positief over het tweekamerstelsel. De meeste leden zien nog altijd een belangrijke waarborg in het tegenwicht dat de Eerste Kamer kan bieden tegen 'overijlde besluiten der Tweede Kamer' enerzijds en 'tegen aanranding [van de wetgevende macht] van de zijde der Regeering' anderzijds.[79] Wel zou de Eerste Kamer anders samengesteld kunnen worden. Op dit moment bestaat de Eerste Kamer enkel uit burgers die in de belastingen het hoogst zijn aangeslagenen.[80] Veel Kamerleden menen echter dat '[n]iet alleen de hoogstaangeslagenen, maar ook zij die zich jegens het vaderland verdienstelijk hadden gemaakt, hetzij door de wijze waarop zij hooge betrekkingen hadden waargenomen, hetzij op andere wijze' tot leden der Eerste Kamer verkiesbaar zouden moeten zijn.[81]

De Tweede Kamer schaart zich ten slotte wat de kiesdistricten betreft eveneens aan de zijde van de regering. Zij wenst de wetgever in dat opzicht niet volledig vrij te laten, omdat zij de verdeling van het Rijk in kiesdistricten de beste manier acht om minderheden te doen vertegenwoordigen. Een districtsgewijze verkiezing laat de invoering van een evenredige vertegenwoordiging bovendien onverlet, terwijl de toepassing van een proportioneel stelsel met het Rijk als één groot kiesdistrict in haar optiek vreemde gevolgen zou hebben. Een dergelijk systeem zou er namelijk toe leiden dat geen staatkundige richtingen, zoals het liberalisme of het anti-revolutionisme, maar enkel bijzondere belangen worden vertegenwoordigd: 'met betrekking tot het algemeen regeeringsbeleid zouden de vertegenwoordigers dier belangen door geenerlei onderlingen band verbonden zijn.'[82]

1.2.3 Het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden

Naast suggesties inzake het kiesrecht en het kiesstelsel adviseert de commissie tot wijziging van artikel 1 Grondwet (1848). Deze bepaling stelt dat het Koninkrijk *in Europa* uit de genoemde provincies bestaat, waardoor zij doet 'voorkomen alsof ook de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen deelen van het Koningrijk zijn.' De commissie stelt daarentegen dat de koloniën geen delen van het Koninkrijk maar bezittingen van het Koninkrijk zijn, waaruit voortvloeit dat 'aan hare ingezetenen geenszins dezelfde staatkundige rechten toegekend' hoeven te worden als aan de ingezetenen van het Rijk in Europa.[83]

77 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 11, p. 16.
78 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 105.
79 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 97.
80 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 98.
81 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 99.
82 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 36, p. 101.
83 Staatscommissie-Heemskerk 1884, p. 8.

De regering neemt deze aanbeveling over en dient een voorstel in tot wijziging van artikel 1 Grondwet (1848).[84] De Tweede Kamer heeft hiertegen geen bezwaren.[85]

1.3 Een tweede poging tot grondwetsherziening

1.3.1 De onderwijskwestie als kink in de kabel

Tot nu toe is de Tweede Kamer vrij positief over de voorgenomen veranderingen in de Grondwet. De confessionelen weigeren echter aan een uitbreiding van het kiesrecht mee te werken zolang de regering geen verbetering voorstelt ten aanzien van de onderwijsbepaling ex artikel 194 Grondwet (1848). Omdat de commissie meent dat een wijziging van artikel 194 Grondwet weinig effect zal hebben,[86] heeft de regering geen wijziging voorgesteld: deze bepaling zou 'voldoende ruimte van beweging aan den gewone wetgever' laten.[87] Confessionele Kamerleden menen daarentegen dat wijziging van deze bepaling wel degelijk nodig is.[88] Als tegenstanders van de bestaande schoolwetgeving vinden zij dat de regering zich te makkelijk van de onderwijskwestie afmaakt. Zij wijzen erop dat 'alle pogingen om principieele verandering te brengen in eene schoolwetgeving, die, naar beginsel en uitwerking, voor het vaderland verderfelijk moest geacht worden, waren bestreden met de exceptie, dat gemeld grondwetsartikel daaraan in den weg stond.'[89]

Deze opstelling schiet bij liberalen in het verkeerde keelgat. Volgens het Kamerlid Goeman Borgesius dwingen de confessionelen de regering in feite te kiezen tussen 'uw beurs of uw leven! Geld voor onze kerkelijke scholen of wij vermoorden uwe voorstellen tot grondwetsherziening – (…) dat is het dwangmiddel, waardoor men (…) het werk der grondwetsherziening tot een onzedelijken ruilhandel wil verlagen.'[90] Het afdwingen van financiering van bijzonder onderwijs strookt niet met de liberale vertegenwoordigingsopvatting, op grond waarvan Kamerleden zich niet voor bijzondere belangen maar voor het algemeen belang moeten inspannen. Zo stelt het Kamerlid Lieftincks dat voor de confessionelen het partijbelang voorrang krijgt op 'het belang des lands, dat van het volk,' dat zij moeten vertegenwoordigen. De liberalen richten zich daarentegen op 'wat wij menen dat de behoefte is van het Vaderland',[91] waarbij zij 'vasthouden aan eigen inzichten en eigen overtuiging, ook tegenover de vlottende meeningen van den dag'.[92] Kamerlid De Savornin

84 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 3, p. 2.
85 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 32, p. 90.
86 Staatscommissie-Heemskerk 1884, p. 7-8.
87 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 3, p. 2
88 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 31, p. 81.
89 *Kamerstukken II* 1884/85, 111, nr. 31, p. 81.
90 *Handelingen II* 1885/86, 17 maart 1886, p. 1201; zie ook *Handelingen II* 1886/87, 2 juni 1887, p. 1859.
91 *Handelingen II* 1885/86, 19 maart 1886, p. 1230.
92 Aldus De Beaufort op een later moment, *Handelingen II* 1886/87, 3 juni 1887, p. 1889-1890.

Lohman van de ARP meent daarentegen 'dat de leden der Staten-Generaal als volksvertegenwoordigers verplicht zijn de klachten, die onder het volk bestaan, bij gegrondbevinding over te brengen in' het parlement.[93]

De regering dient vervolgens alsnog een voorstel tot wijziging van artikel 194 Grondwet (1848) in, omdat zij zich verplicht acht 'met deze ernstige wenschen van een groot deel der Volksvertegenwoordiging rekening te houden'.[94] De Tweede Kamer laat echter blijken tegen het voorstel te zullen stemmen,[95] waarna de regering het voorstel intrekt,[96] en de ministers hun ontslag indienen bij de Koning. Als het Kamerlid Mackay de opdracht van de Koning om een nieuw kabinet te formeren afwijst, trekken de ministers hun ontslagaanvragen weer in.[97] Zij geven aan dat het kabinet 'zich tot taak [blijft] stellen, de ondernomen herziening der Grondwet zoo mogelijk tot stand te brengen.'[98] Om daarin te slagen besluit de Koning tot ontbinding van de Tweede Kamer.[99]

1.3.2 Voorzien in 'eene zeer groote uitbreiding der kiesbevoegdheid'

De verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer vinden plaats in juni 1886 en resulteren in een overwinning voor de liberalen. In de troonrede spreekt de Koning namens de regering de verwachting uit 'dat de afgebroken arbeid thans zal worden hervat'.[100] Diezelfde dag dient de regering opnieuw de voorstellen tot herziening van de Grondwet in, omdat die met de ontbinding van de Tweede Kamer zijn komen te vervallen.[101] Volgens de Tweede Kamer zal het landsbelang 'het best gediend worden, wanneer aan den gewonen wetgever bij de toekomstige regeling van dat onderwerp eene groote mate van vrijheid wordt toegekend'.[102] Wat haar betreft stelt de Grondwet de wetgever in de gelegenheid 'om de kiesbevoegdheid gelijken tred te doen houden met de ontwikkeling der natie, zonder evenwel den weg te banen tot het zoogenaamd algemeen stemrecht.' De Tweede Kamer beveelt in dat kader aan dat de Grondwet 'het beginsel van rechtstreeksche verkiezing' vastlegt, 'de noodige eischen van leeftijd, geslacht, ingezeten- en Nederlanderschap' bepaalt, 'enkele categorieën van onwaardigen' van het kiesrecht uitsluit, en kiesrecht toekent 'aan hen, die voldoen aan de vereischten betreffende geschiktheid en zelfstandigheid, bij de wet te stellen'. Op die manier zou de Grondwet de invoering van een algemeen kiesrecht belemmeren, maar de wetgever de ruimte bieden om over te gaan tot 'eene zeer groote uitbreiding der

93 *Handelingen II* 1885/86, 18 maart 1886, p. 1222.
94 *Kamerstukken II* 1885/86, 94, nr. 1-3, p. 1.
95 *Kamerstukken II* 1885/86, 94, nr. 4-9; *Handelingen II* 1885/86, 18 maart t/m 9 april 1886, p. 1222-1527.
96 *Kamerstukken II* 1885/86, 94, nr. 18, p. 35.
97 *Stcrt*. 1886, 107.
98 *Stcrt*. 1886, 107.
99 *Stcrt*. 1886, 114.
100 *Handelingen II/I* 1886, 14 juli 1886.
101 *Kamerstukken II* 1886, 2, nr. 1 t/m 14.
102 *Kamerstukken II* 1886, 1, nr. 5.

kiesbevoegdheid'.[103] Een dergelijke regeling lijkt de Tweede Kamer doelmatiger dan een 'kiesstelsel op den grondslag der huurwaarde.'[104] De regering schikt zich naar de wens van de Tweede Kamer en stelt de volgende kiesregeling voor:

> 'De leden der Tweede Kamer worden regtstreeks gekozen door de mannelijke ingezetenen, tevens Nederlanders, die de door de kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten en den door die wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt.'[105]

Op grond van deze bepaling zouden alleen 'degenen, die uiterlijk waarneembare kenteekenen van voldoende geschiktheid en maatschappelijke welstand bezitten, […], volgens bij de kieswet te stellen regelen, het kiesrecht kunnen erlangen.' De wetgever kan voor die 'kenteekenen', oftewel kenmerken, aanknopen bij de betaling van belasting, maar ook de 'waarde der woning, óf grondbezit, óf andere kenteekenen van gegoedheid kunnen voor zoodanige betaling in de plaats treden.' De voorgestelde bepaling verhindert volgens de regering overigens niet dat de wetgever een systeem van evenredige vertegenwoordiging invoert.[106]

De Tweede Kamer aanvaardt dit gewijzigde voorstel,[107] en stemt eveneens in met de voorstellen tot grondwetsherziening inzake het grondgebied van het rijk,[108] het aantal Tweede Kamerleden en de wijze waarop zij verkozen worden,[109] het aantal Eerste Kamerleden,[110] en het passief kiesrecht voor beide Kamers.[111] Begin augustus gaat ook de Eerste Kamer akkoord met de voorstellen.[112] Na verkiezingen keuren de nieuwgekozen Staten-Generaal de voorstellen tot grondwetsherziening in tweede lezing eveneens goed.[113]

De Grondwet van 1887 bepaalt dat het Koninkrijk der Nederlanden het grondgebied in Europa omvat 'benevens de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen.'[114] Daarnaast kent de Grondwet het kiesrecht voor de Tweede Kamer toe aan mannelijke ingezetenen, tevens Nederlanders, die door de wetgever te bepalen kenmerken van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten en een door diezelfde wetgever te bepalen leeftijd

103 *Kamerstukken II* 1886, 2, nr. 21, p. 18.
104 *Kamerstukken II* 1886, 2, nr. 21, p. 19.
105 *Kamerstukken II* 1886/87, 6, nr. 9, p. 8.
106 *Kamerstukken II* 1886/87, 6, nr. 8, p. 7.
107 *Handelingen II* 1886/87, 23 maart 1887, p. 1280-1281.
108 *Handelingen II* 1886/87, 24 februari 1887, p. 937
109 *Handelingen II* 1886/87, 24 maart 1887, p. 1302.
110 *Handelingen II* 1886/87, 28 maart 1887, p. 1338.
111 *Handelingen II* 1886/87, 20 april 1887, p. 1363, 1378.
112 *Handelingen I* 1886/87, 4 t/m 9 augustus 1887, p. 387-479; *Stb*. 1887, 144 t/m 154.
113 *Stb*. 1887, 183 t/m 193.
114 Artikel 1 Grondwet (1887).

hebben bereikt, die niet lager dan 23 jaar mag zijn.[115] Ten aanzien van de Tweede Kamer bepaalt de Grondwet dat alleen mannelijke Nederlanders van dertig jaar of ouder tot Tweede Kamerlid verkozen kunnen worden.[116] Naast deze eisen geldt voor het passief kiesrecht voor de Eerste Kamer dat men tot de 'hoogstaangeslagenen in de Rijks directe belastingen of eene of meer hooge en gewigtige openbare betrekkingen, bij de wet aangewezen, bekleeden of bekleed hebben.'[117] De Grondwet bepaalt voorts dat de Tweede Kamer honderd leden telt, die in kiesdistricten worden gekozen. De wetgever wordt opgedragen de verdeling van het Rijk in kiesdistricten en 'alles wat verder het kiesregt en de wijze van verkiezing betreft' te regelen.[118] De leden worden gekozen voor vier jaar en treden tegelijk af.[119] De Eerste Kamer bestaat uit vijftig leden, die door de Provinciale Staten voor negen jaar verkozen worden.[120]

2 'Gehakketak' over de Kieswet

2.1 Uitstel van een nieuwe kieswet

2.1.1 Voorstel tot herziening der kiesdistricten

In maart 1888 vinden verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats volgens een voorlopig kiesreglement, dat in afwachting van een nieuwe Kieswet is opgenomen in de additionele artikelen der Grondwet (1887).[121] Deze overgangsregeling voorziet kort gezegd in een forse censusverlaging ten opzichte van de Kieswet (1850), waardoor het aantal kiesgerechtigden van 136.237 naar 292.339 stijgt.[122]

De verkiezingen resulteren in een overwinning voor de katholieken en de antirevolutionairen, die gezamenlijk onder leiding van Mackay een kabinet vormen. Het kabinet weet een Wet bijzonder onderwijs door de Staten-Generaal te loodsen, waarin een subsidieregeling getroffen wordt voor confessionele scholen.[123] Kiesrechtuitbreiding heeft voor de confessionelen weinig prioriteit: met de voorlopige kiesregeling is het hen immers gelukt een meerderheid te verkrijgen. De regering beperkt zich in april 1890 slechts tot een wetsvoorstel om meervoudige kiesdistricten te splitsen in enkelvoudige kiesdistricten.[124]

115 Artikel 80 Grondwet (1887).
116 Artikel 84 Grondwet (1887).
117 Artikel 90 Grondwet (1887).
118 Artikel 81 Grondwet (1887).
119 Artikel 85 Grondwet (1887).
120 Artikel 90-91 Grondwet (1887).
121 *Stb.* 1887, 193, artikel VII.
122 Zie *verkiezingsuitslagen.nl.*
123 *Stb.* 1889, 175.
124 *Kamerstukken II* 1889/90, 141, nr. 1-2, p. 1.

Dat betekent dat steden als Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen niet langer gelden als één groot kiesdistrict dat meerdere Kamerleden afvaardigt, maar opgedeeld worden in meerdere enkelvoudige kiesdistricten, die elk één Kamerlid afvaardigen. De regering acht het onrechtvaardig dat de kiezers in die steden thans door de meervoudige kiesdistricten een andere invloed op de samenstelling van de Volksvertegenwoordiging uitoefenen dan 'de kiezers in de andere deelen des lands'.[125]

De Tweede Kamer aanvaardt in februari 1891 weliswaar het wetsvoorstel,[126] maar betreurt dat de regering 'de rustigen tijd, waarin ons land thans verkeert' niet benut voor een integrale herziening van de kiesregeling.[127] In de overwegend liberale Eerste Kamer stelt men zich anders op. Zo kan 'de wanverhouding van het kiesrecht in de groote steden en op het platte land' volgens Vening Meinesz niet door middel van een kleine wijziging worden opgelost maar door een algehele herziening van het kiesrecht, waarbij het niet ondenkbaar is dat het districtenstelsel wordt vervangen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging.[128] Kappeyne van de Copello meent juist dat het bij de inrichting van het kiesstelsel niet om de vraag gaat of de ene kiezer, in de ene gemeente, meer te zeggen heeft dan een kiezer uit een andere gemeente, maar om de vraag hoe de kiezer 'op de beste wijze kan zorgen voor de belangen van het land.'[129] De Eerste Kamer wijst het voorstel tot wijziging van de Kieswet uiteindelijk af.

2.1.2 Een nieuwe Wet op het Nederlanderschap

De liberalen boeken in juni 1891 een gunstig resultaat bij de verkiezingen, die nog altijd via het voorlopig kiesreglement plaatsvinden. Er treedt een liberaal kabinet aan onder leiding van minister Van Tienhoven. De regering dient in februari 1892 een voorstel in om het Nederlanderschap bij één wet te regelen, die zowel voor de publiek- als de privaatrechtelijke verhoudingen zal gelden, en die de twee bestaande regelingen in het Burgerlijk Wetboek (1838) en de Wet op het Nederlanderschap (1850) zal vervangen.[130] De regering stelt voor dat het Nederlanderschap in beginsel wordt verkregen door afstamming van een vader die de Nederlandse nationaliteit bezit.[131] Iemand ontleent zijn of haar Nederlanderschap volgens het voorstel dus aan diens ouder (*ius sanguinis*), terwijl het Nederlanderschap volgens de wet van 1850 in de eerste plaats ontleend wordt aan de plaats waar iemand is geboren (*ius soli*).[132] Hierdoor zouden personen die op dit moment op basis van de Wet

125 *Kamerstukken II* 1889/90, 141, nr. 3, p. 3-4.
126 *Handelingen II* 1889/90, 5 februari 1891, p. 794.
127 *Kamerstukken II* 1889/90, 141, nr. 3, p. 7.
128 *Handelingen I* 1890/91, 9 april 1891, p. 277.
129 *Handelingen I* 1890/91, 10 april 1891, p. 307.
130 *Kamerstukken II* 1891/92, 130, nr. 1-2-3, p. 1-2.
131 *Kamerstukken II* 1891/92, 130, nr. 1-2-3, p. 1-2, artikel 1.
132 De Groot 2005, p. 402, 409.

op het Nederlanderschap (1850) als Nederlander worden aangemerkt hun nationaliteit kunnen verliezen op het moment dat het wetsvoorstel voor die regeling in de plaats treedt. Om staatloosheid te voorkomen, voorziet de regering in een overgangsregeling op grond waarvan iedereen die thans Nederlander is ook Nederlander wordt in de zin van de nieuwe wet.[133]

De Tweede Kamer verenigt zich met dit uitgangspunt, maar vraagt zich wel af of de overgangsregeling enkel geldt voor Nederlanders in de zin van de Wet op het Nederlanderschap (1850) of ook voor personen die volgens het Burgerlijk Wetboek (1838) Nederlander zijn. Indien de overgangsbepaling bedoeld is om

> 'het Nederlanderschap in zijn ganschen omvang toe te kennen ook aan hen, die dit uitsluitend krachtens het Burgerlijk Wetboek zijn, dan zou men (…) ook het volle Nederlandschap geven aan alle personen geboren uit ouders in de koloniën gevestigd, en dus alle inboorlingen en Chineezen in Oost- en West-Indië tot Nederlanders verheffen.'[134]

Meerdere Kamerleden zijn hier sceptisch over. Kamerlid Levysohn Norman stelt voor dat de regering in de overgangsbepaling de woorden 'met uitzondering van de inlanders en de met hen gelijkgestelden in de koloniën en bezittingen in andere werelddeelen' opneemt. Als de inheemse bewoners van Nederlands-Indië 'in de volste zin' Nederlander worden, ontstaat in zijn ogen namelijk een 'gemeenschap van naam zonder eenige gemeenschap van recht of volkwezen'. Bovendien zouden zij ten gevolge van hun Nederlanderschap in de openbare dienst benoembaar zijn. Dat alles kan echter niet de bedoeling zijn.[135]

De regering gaat mee in de kritiek en wijzigt de overgangsbepaling als volgt: 'Met uitzondering van hen die in Nederlandsch-Indië (…) als inlanders en daarmee gelijkgestelden worden beschouwd, zijn zij, die op het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, den staat van Nederlander bezitten, Nederlanders'. Omdat de uitzondering zich beperkt tot de inheemse bewoners van Nederlands-Indië, verwerven de ingezetenen van de West-Indische koloniën (Suriname, Curaçao en 'Onderhorigheden') wel het volwaardig Nederlanderschap.[136] De Tweede en Eerste Kamer aanvaarden het voorstel, waarna de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap in juli 1893 in werking treedt.[137]

Ook later stelt de regering zich bij monde van de minister van Koloniën De Waal Malefijt zich op het standpunt 'dat een zeer oneigenlijke betekenis aan het woord Nederlander zou moeten worden gegeven, wanneer men dat juist den meest geschikten naam

133 *Kamerstukken II* 1891/92, 130, nr. 1-2-3, p. 1-2, overgangsbepaling.
134 *Kamerstukken II* 1891/92, 130, nr. 4, p. 14.
135 *Handelingen II* 1892/93, 19 oktober 1892, p. 157.
136 'Mazzel dus voor de inwoners van Suriname en Curaçao', aldus De Groot 2005, p. 415.
137 *Stb*. 1892, 268.

zou achten om te geven aan de bevolking van Nederlandsch-Indië.'[138] De ingezetenen van Nederlands-Indië blijven dus van het Nederlanderschap uitgesloten. Om hun juridische positie ten opzichte van de Staat evenwel te verduidelijken,[139] stelt de wetgever in 1910 de Wet op het Nederlands onderdaanschap van de bevolking van Nederlands-Indië vast.[140] In 1927 verklaart de wetgever deze wet ook van toepassing op de West-Indische koloniën, waardoor de staatloze arbeidsimmigranten die zich na 1893 vanuit Java en Brits-Indië in Suriname en Curaçao vestigen weliswaar niet het Nederlanderschap verwerven maar wel het Nederlandse onderdaanschap.[141]

2.2 De nieuwe Kieswet

2.2.1 Vooruitstrevend voorstel van minister Tak

Als voorwaarde voor deelname aan het kabinet stelt minister Tak van Poortvliet van Binnenlandse Zaken in 1891 dat het kiesrecht zo ruim mogelijk binnen de kaders van de Grondwet moet worden uitgebreid.[142] Het voorstel dat de regering in 1892 indient voor een nieuwe Kieswet, voorziet inderdaad in een vergaande uitbreiding.[143] Het voorstel herhaalt dat het kiesrecht ingevolge artikel 80 Grondwet (1887) toekomt aan 'de mannelijke meerderjarige ingezetenen des Rijks, tevens Nederlanders, die de kenteekenen bezitten van geschiktheid en maatschappelijken welstand',[144] en geeft een ruime uitleg aan de termen 'geschiktheid' en 'maatschappelijken welstand'. Geschiktheid vereist een 'voldoende geestesontwikkeling, zelfstandigheid van karakter en belangstelling in de openbare zaak'.[145] Daarvan is volgens het voorstel al sprake als mensen kunnen lezen en schrijven.[146] Als burgers een 'eigenhandig geschrevene aanvraag, om op de lijst der kiezers te worden geplaatst' indienen, zijn zij geschikt om het kiesrecht uit te oefenen.[147]

Daarnaast houdt 'maatschappelijke welstand' volgens het voorstel in dat iemand in zijn eigen onderhoud en in dat van zijn gezin kan voorzien. Bij iedereen die geen bijstand geniet 'van eene instelling van weldadigheid, of van een gemeentebestuur',[148] mag die maatschappelijke welstand verondersteld worden.[149] Het recht 'om tot de verkiezing van

138 *Handelingen II* 1909/10, 22 december 1909, p. 1272.
139 *Kamerstukken II* 1908/09, 266, nr. 4, p. 2-3.
140 *Stb.* 1910, 55.
141 De Groot 2005, p. 415-416; *Kamerstukken II* 1926/27, 255, nr. 3, p. 2; *Stb.* 1927, 175.
142 Zie Oud 1946, p. 160-161.
143 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 1-2.
144 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 2, artikel 1.
145 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 5, p. 19.
146 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 5, p. 20.
147 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 2, artikel 3.
148 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 2, artikel 4.
149 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 5, p. 20.

leden der Vertegenwoordiging mede te werken' wordt dus toegekend aan mensen die kunnen lezen en schrijven, en die voorzien in hun eigen onderhoud en dat van het gezin. Naar schatting levert dit ruim 800.000 kiesgerechtigden op.[150] Deze nieuwe kiesregeling zou 'onder alle ingezetenen des lands het vertrouwen in de Volksvertegenwoordiging moeten kweeken en versterken.' Dat vertrouwen acht de regering 'onmisbaar om den wetgevenden arbeid naar eisch te verrichten; om eenen vruchtbaren steun te schenken aan het uitvoerend gezag en om tevens, waar noodig, eerbiediging te verzekeren van de rechten des volks.'[151]

Het vooruitstrevende wetsvoorstel dat uit de koker komt van minister Tak van Poortvliet verdeelt de Tweede Kamer in 'Takkianen', die het voorstel steunen, en 'anti-Takkianen', die zich juist tegen het voorstel verzetten. Deze scheidslijn loopt dwars door de verschillende ideologische stromingen in het parlement heen.[152] De anti-Takkianen menen dat het wetsvoorstel praktisch neerkomt op invoering van een algemeen kiesrecht.[153] Een deel van hen vindt uitbreiding van het aantal kiesgerechtigden überhaupt niet nodig: met de verdubbeling van het aantal kiezers op grond van het voorlopig kiesreglement is al 'genoeg toegegeven aan democratische neigingen'. Andere anti-Takkianen zijn omwille van 'den democratischen geest des tijds' wel voorstander van verdere uitbreiding, maar vinden de door de regering voorgestelde regeling te radicaal.[154] Het voorstel zou de minder gegoede, niet-bezittende klassen 'een overwegende invloed op de samenstelling der Volksvertegenwoordiging' geven. Kiezers uit deze klassen zullen hun kiesrecht echter alleen aanwenden teneinde hun eigen maatschappelijke positie te verbeteren. De Staat kan echter niet 'alle maatschappelijke kwalen' genezen, en de ontevredenheid die bij deze kiezers zal ontstaan als de uitoefening van het kiesrecht niet resulteert in de verbetering van hun maatschappelijke positie, maakt hen kwetsbaar voor volksmenners. Zij zullen deze kiezers allerlei sociale hervormingen beloven, op die manier veel stemmen verwerven en daarmee uiteindelijk een gevaarlijke invloed krijgen op het staatsbestel.[155] De nieuwe Kieswet zal dan helemaal niet slagen in de 'aankweeking en versterking van het vertrouwen in de Volksvertegenwoordiging'.[156]

De Takkianen zien het niet zo somber in. Volgens deze Kamerleden is de grote meerderheid van het volk als gevolg 'van de voortdurende verspreiding der politieke denkbeelden in steeds wijder omvang' bekwaam genoeg om een goede keuze te maken 'tusschen de vertegenwoordigers der verschillende hoofdstroomingen in het politieke leven'. 'Nauwkeu-

150 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 5, p. 20-21.
151 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 5, p. 19.
152 Tanja 2010, p. 65.
153 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 7, p. 52.
154 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 7, p. 58.
155 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 7, p. 59.
156 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 7, p. 59.

rige kennis van Staatszaken' achten deze Kamerleden niet vereist voor uitoefening van het kiesrecht.[157] Net als dat men geen geneeskunde gestudeerd hoeft te hebben om een dokter uit te kunnen kiezen, is het niet 'noodig dat men, om goed kiezer te zijn, bedreven zij in het staatsrecht.'[158] Daarnaast moedigen zij juist aan dat de minder gegoede klassen het kiesrecht aanwenden om sociale hervormingen te realiseren. Deze Kamerleden menen dat de 'hoogere klassen ongezind [zijn] de politieke macht, die zij tot dusverre bezaten, uit handen te geven', terwijl de 'politieke voogdij, tot dusver door de hoogere klassen der maatschappij uitgeoefend,' tot een gebrekkige behartiging van 'de belangen van het volk achter de kiezers' heeft geleid. Dankzij de huidige kiesregeling worden volksvertegenwoordigers afgevaardigd die maar beperkt in staat zijn om 'zich in te denken in de gevoelens en behoeften van de lagere klassen der maatschappij.' Iemands geboorte, stand, omgeving, kring en de belangen waarmee diegene in aanraking komt, oefent immers een grote invloed uit op wat diegene verstaat onder het algemeen belang.[159] Daarom dienen werklieden zelf invloed te krijgen 'op de samenstelling en daarmede op de gezindheid der Volksvertegenwoordiging'.[160] Volgens Kamerlid Heldt zou dat ook in overeenstemming zijn met de vertegenwoordigingsbepaling, op grond waarvan het gehele Nederlandse volk volgens hem 'belang heeft bij eene goede vertegenwoordiging en dat geen vertegenwoordiging, vroeger niet en tegenwoordig vooral niet, goed kan zijn, wanneer niet alle kringen van het volk in de gelegenheid zijn gesteld tot hare keuze en samenstelling mede te werken.'[161]

Vanwege de kritiek van de anti-Takkianen wijzigt de regering in februari 1894 het voorstel. Als bijkomende eis voor uitoefening van het kiesrecht dient iemand minstens drie maanden in dezelfde woning te verblijven of de afgelopen twaalf maanden slechts eenmaal verhuisd te zijn.[162] Voor de meeste Kamerleden benadert het gewijzigde wetsontwerp het kiesrecht echter nog steeds te ruimhartig. Het Kamerlid De Meijier stelt daarom een amendement voor waarbij het huis dat iemand bewoont uit minstens twee vertrekken moet bestaan.[163] Minister Tak van Poortvliet raadt het amendement-De Meijier af,[164] maar de Tweede Kamer neemt het toch aan.[165] Hierop trekt de minister het wetsontwerp in en verzoekt het kabinet om ontbinding van de Tweede Kamer, 'zodat aan het volk de gelegenheid werd geschonken, om zijn gevoelen over dit vraagstuk uit te spreken.'[166]

157 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 7, p. 60.
158 *Handelingen II* 1892/93, 27 juli 1893, p. 1634.
159 *Handelingen II* 1892/93, 27 juli 1893, p. 1635.
160 *Kamerstukken II* 1892/93, 57, nr. 7, p. 60-61.
161 *Handelingen II* 1892/93, 1 augustus 1893, p. 1685.
162 *Kamerstukken II* 1893/94, 6, nr. 2, artikel 3-4.
163 *Kamerstukken II* 1893/94, 6, nr. 27 en nr. 32.
164 *Handelingen II* 1893/94, 8 maart 1894, p. 988.
165 *Handelingen II* 1893/94, 9 maart 1894, p. 990.
166 Zie Oud 1946, p. 160-161.

2.2.2 De Kieswet van Van Houten uit 1896

In maart 1894 wordt de Tweede Kamer ontbonden,[167] waarna de verkiezingen inderdaad in het teken staan van het kiesrecht. De anti-Takkianen behouden hun meerderheid en de liberale anti-Takkianen vormen het kabinet-Röell. Van Houten moet als minister van Binnenlandse Zaken een voorstel voor een nieuwe Kieswet door de Staten-Generaal zien te loodsen. Dat is geen gemakkelijke opgave: de anti-Takkianen in de Tweede Kamer zijn weliswaar in de meerderheid, maar verschillen onderling van mening hoe het kiesrecht geregeld moet worden.

In 1895 dient de regering een voorstel voor een Kieswet in.[168] Daarin wordt de leeftijd voor kiesgerechtigdheid gesteld op 25 jaar, en het kiesrecht toegekend op grond van positieve kenmerken. Allereerst krijgen alle mannen die hun aanslag in de rijksbelastingen hebben betaald het kiesrecht. Ook mannelijke gezinshoofden die geen belasting kunnen betalen maar wel een huis of perceel van een minimum huurwaarde bewonen krijgen het kiesrecht. Ten slotte krijgen ook mannen die geen gezinshoofd zijn, huis huren of belasting kunnen betalen, maar wel beschikken over een bepaalde hoeveelheid loon, pensioen, of spaargeld of bepaalde diploma's bezitten, het kiesrecht.[169] Aldus beoogt de regering met haar voorstel 'de geschikte en economisch zelfstandige burgers tot de stembus [te] roepen en omgekeerd de ongeschikten en economisch onzelfstandigen [te] weren.'[170] Het districtenstelsel blijft in het voorstel gehandhaafd behoudens de wijziging dat de meervoudige kiesdistricten gesplitst worden in enkelvoudige districten.[171]

De Tweede Kamer verenigt zich vrij algemeen met het voorstel om de meervoudige kiesdistricten op te heffen en de voorgestelde indeling te handhaven.[172] Ten aanzien van het kiesrecht is de eensgezindheid in de Tweede Kamer ver te zoeken. Zo acht een klein aantal leden de kiesrechtuitbreiding die met de vaststelling van het voorlopig kiesreglement is gerealiseerd nog steeds goed genoeg. Het overgrote deel van de Kamerleden is echter voorstander van verdere uitbreiding, maar de Takkianen onder hen vinden de voorgestelde uitbreiding niet ver genoeg gaan. Het kiesrecht is volgens hen 'eene der belangrijkste en meest kenmerkende functiën van het hedendaagsche Staatsburgerschap' en mag daarom alleen worden onthouden aan burgers 'aan wie het om redenen van Staatsbelang niet kan worden toegekend'. Daarnaast zien zij het kiesrecht als 'een middel waardoor de inzichten welke in de verschillende lagen der maatschappij heerschen omtrent hetgeen het algemeen belang vordert of verbiedt, tot uiting komen.'[173] Om te garanderen dat

167 *Stb.* 1894, 47. Zie ook *Stcrt.* 1894, 66.
168 *Kamerstukken II* 1894/95, 200, nr. 1-2.
169 *Kamerstukken II* 1894/95, 200, nr. 2, artikel 1.
170 *Kamerstukken II* 1894/95, 200, nr. 3, p. 28.
171 *Kamerstukken II* 1894/95, 200, nr. 3, p. 35.
172 *Kamerstukken II* 1895/96, 27, nr. 1, p. 22-23.
173 *Kamerstukken II* 1895/96, 27, nr. 1, p. 2.

> 'in de wetgeving de rechten en belangen van allen gelijkelijk geëerbiedigd worden is het noodig het recht om invloed op de keuze der wetgevers uit te oefenen zoo weinig mogelijk te beperken. Eene wetgeving in het belang der groote massa, kan niet tot stand gebracht worden door een betrekkelijk gering aantal uitverkorenen.'[174]

De Takkianen stellen voorts dat de scheiding tussen geschikte en ongeschikte mannen tamelijk willekeurig is.[175] De geschiktheid van de kiezer lijkt vooral te worden gestoeld op 'het hebben van geld, het behouden van geld, het verdienen van geld, [en] het betalen van geld,' waardoor het lijkt alsof men zonder geld geen goed burger zou kunnen zijn.[176] Al het Takkiaanse tegengesputter ten spijt aanvaardt de Tweede Kamer in juni 1896 met 56 tegen 43 stemmen het voorstel voor een nieuwe Kieswet.[177] De Eerste Kamer aanvaardt het wetsontwerp eveneens.[178] Negen jaar na de grondwetsherziening van 1887 die de wetgever in staat stelde het kiesrecht aanzienlijk uit te breiden, zijn regering en Staten-Generaal geslaagd in het vaststellen van een nieuwe Kieswet (1896).[179]

2.2.3 Wijziging Kieswet in 1900

Na de verkiezingen die in juni 1897 volgens de nieuwe Kieswet (1896) plaatsvinden, treedt een kabinet van vooruitstrevende liberalen onder leiding van Pierson aan. De regering is teleurgesteld over de geringe stijging van het aantal kiezers,[180] en dient in mei 1900 een voorstel tot wijziging van de Kieswet in. De regering beoogt naar eigen zeggen een louter 'technische herziening' van de Kieswet om de bedoeling van de wetgever beter te verwezenlijken zonder de grondslagen van de Kieswet aan te tasten.[181] De Kieswet van 1896 was volgens de regering bedoeld om het kiezercorps aan te vullen met burgers 'uit de lagere bevolkinglagen'. Om die reden bepaalt de Kieswet van 1896 dat 'de kiesbevoegdheid' niet alleen toekomt aan burgers die belastingen betalen, maar ook aan burgers die 'voldoen aan een der vele overige in de wet genoemde kenteekenen': de zogenaamde huur-, loon- en spaarkiezers. De regering constateert dat van de kiezers die in 1897 mochten stemmen, ruim 528 duizend kiezers hun kiesrecht ontleenden aan hun aanslag in de belastingen, terwijl het aantal huur-, loon- en spaarkiezers samen nog geen 37 duizend bedroeg.[182] De regering vraagt zich daarom af 'waaraan het is te wijten, dat de vrucht van zoovelerlei

174 *Kamerstukken II* 1895/96, 27, nr. 1, p. 2.
175 *Kamerstukken II* 1895/96, 27, nr. 1, p. 4.
176 *Kamerstukken II* 1895/96, 27, nr. 1, p. 5.
177 *Handelingen II* 1895/96, 19 juni 1896, p. 1501.
178 *Handelingen I* 1895/96, 5 september 1896, p. 508.
179 *Stb.* 1896, 154.
180 Van 299.931 kiezers in 1894 naar 576.367 kiezers in 1897, zie *www.verkiezingsuitslagen.nl.*
181 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188 nr. 3, p. 5.
182 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188 nr. 3, p. 5.

kenteekenen, waaraan door de voorstanders der wet zoo groot gewicht werd gehecht, zoo schraal is geweest.' Volgens haar ligt de oorzaak deels in de onjuiste formulering van de kenmerken van geschiktheid en maatschappelijke welstand. Een andere oorzaak schuilt in de verplichting voor kiezers om zelf aan te geven dat zij op basis van hun huur, loon, of spaargeld in aanmerking komen voor het kiesrecht, terwijl 'de lust tot het doen van eigen aangifte zeer gering zou zijn'. Om die reden stelt de regering voor de formulering van de kenmerken te wijzigen en de verplichting tot eigen aangifte zoveel mogelijk te beperken.[183]

De regering verwacht niet dat deze versoepeling van de voorwaarden voor huur-, loon- en spaarkiezers alle problemen in de kiespraktijk zal oplossen.[184] Als voorbeeld van een probleem dat zal blijven bestaan noemt zij het contrast tussen het kiesdistrict Enkhuizen, waar ruim zeventien procent van de inwoners kiesgerechtigd is, en het kiesdistrict Rotterdam I, waar dit percentage rond de zes ligt:

> 'Zelfs al neemt men aan, dat in Enkhuizen welstand en geschiktheid in ruimeren kring worden aangetroffen dan in Rotterdam – allicht zou er reden zijn om het omgekeerde te beweren – zoo is toch bezwaarlijk te verdedigen, dat dit verschil zoo groot is, dat daardoor eene regeling, waarbij Enkhuizen naar verhouding driemaal meer kiezers heeft, wordt gewettigd.'[185]

Deze 'wanverhouding' is volgens de regering het gevolg van het verband tussen de betaling van belastingen en de uitoefening van het kiesrecht. Vanwege verschillen in de plaatselijke belasting zijn er verhoudingsgewijs veel minder mensen aangeslagen voor belasting in de grote steden dan in kleinere gemeenten, met als gevolg dat er in de grote steden ook veel minder kiezers zijn.[186] Wil die 'wanverhouding' worden opgelost, dan zal de wetgever het verband tussen de betaling van belastingen en de uitoefening van het kiesrecht moeten verbreken. Volgens de regering zou dit echter neerkomen op een fundamentele herziening van de Kieswet, terwijl zij met dit voorstel louter een technische herziening beoogt.[187]

Verschillende Tweede Kamerleden menen echter dat de regering haar eigen wetsvoorstel ten onrechte bestempelt als een louter technische aangelegenheid. In hun ogen onderneemt de regering in wezen 'eene poging om het aantal kiezers zoover uit te breiden als in de bestaande omstandigheden mogelijk is'. De regering zou zich daarentegen moeten beperken tot aanvulling van in de praktijk gebleken leemten en verbetering van onjuiste formulerin-

183 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188 nr. 3, p. 5.
184 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188 nr. 3, p. 5.
185 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188 nr. 3, p. 5.
186 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188 nr. 3, p. 5.
187 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188 nr. 3, p. 6.

gen.[188] Andere Kamerleden achten de strekking van het wetsvoorstel juist te beperkt. Zij zouden liever zien dat 'het kiesrecht worde losgemaakt van den aanslag in de belastingen', zo mogelijk middels een voorstel tot herziening van de Grondwet om de regeling van het kiesrecht voor de Tweede Kamer aan de gewone wetgever over te laten.[189] De Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP), een partij die in 1894 is opgericht om het socialisme op democratische wijze te realiseren en die dankzij de bescheiden uitbreiding van het kiesrecht bij de verkiezingen twee Tweede Kamerzetels heeft weten te verwerven, oppert zelfs de invoering van een algemeen kiesrecht, waarmee 'een einde kan worden gemaakt aan de klassebevoorrechting, welke, ten gevolge van de bestaande kieswet, de politiek beheerscht.'[190] De toekenning van het kiesrecht zou niet moeten afhangen van welstand en de betaling van belastingen. Ook arbeiders zouden op wettige wijze invloed op de wetgeving moeten kunnen uitoefenen.

Andere Kamerleden brengen hiertegen in dat het kiesrecht moet worden toegekend aan economisch zelfstandige personen, omdat het kiesrecht uiteindelijk in het teken staat van de belangen van de Staat, en niet strekt tot bevordering van de belangen van bepaalde groepen burgers: 'het kiesrecht moet niet dienen als middel om aan de werklieden door middel der wetgeving materieele voordelen te verschaffen, zooals naar het schijnt door de aanhangers der sociaal-democratische partij wordt gewenscht.'[191] Antirevolutionaire Kamerleden pleiten op hun beurt voor een heel nieuw kiesstelsel. In hun ogen is het huidige kiesstelsel te individualistisch en zou het 'op de leer der volkssouvereiniteit' berusten. Als tegenstanders van de Franse Revolutie – die de mens in plaats van God op de troon zette – wijzen zij deze leer fundamenteel af. In plaats daarvan staan zij een organisch kiesstelsel voor, dat het gezin als grondslag van de maatschappij aanmerkt, en als gevolg waarvan het kiesrecht zou moeten toekomen aan gezinshoofden. De meeste Kamerleden voelen hier echter weinig voor. Het is hen niet eens duidelijk wat zo'n gezinshoofdenkiesrecht eigenlijk inhoudt.[192]

De liberaal Van Gilse stelt ten slotte dat de regering een 'verbetering in de verkiezingstechniek' had moeten voorstellen. Daarmee doelt Van Gilse op de vervanging van het districtenstelsel door een evenredigheidsstelsel. In zijn ogen is het noodzakelijk

> 'om op andere wijze, dan door het onbillijke en irrationeele stelsel volgens hetwelk alleen de volstrekte meerderheden de vertegenwoordigers aanwijzen,

188 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 13.
189 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 13.
190 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 14.
191 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 14.
192 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 15.

> uit de resultaten der gehouden stemming den nationalen wil vast te stellen, waaraan de verkiezingen van het *pays legal* bestemd zijn uitdrukking te geven.'[193]

Volgens het districtenstelsel behaalt de kandidaat op wie een volstrekte meerderheid van het aantal opgekomen kiezers in een district heeft gestemd, oftewel 'ten minste de helft daarvan plus één', een Tweede Kamerzetel. Dit betekent dat de helft min één van de opgekomen kiezers 'vruchteloos ter stembus opgekomen kan zijn.' Voor 'een zeer groot deel der kiezers, vermoedelijk zelfs wel voor de grootste helft' is het kiesrecht in het huidige stelsel dus 'volkomen waardeloos.'[194] De wanverhouding tussen de kiesdistricten leidt bovendien tot onzekerheid over de vraag of de meerderheid in de Tweede Kamer wel de meerderheid van de kiezers vertegenwoordigt.[195] Een meerderheid in een klein kiesdistrict als Rotterdam I vaardigt immers een vertegenwoordiger af voor de Tweede Kamer, terwijl die meerderheid getalsmatig kleiner zal zijn dan de minderheid in een groot kiesdistrict als Enkhuizen, die geen Kamerlid zal afvaardigen.[196] Een evenredigheidsstelsel zou daarentegen 'voor alle kiezers zonder onderscheid het bezit der kiesbevoegdheid tot eene waarheid' maken, omdat 'aan elke uitgebrachte stem gelijke waarde worde toegekend', en dus 'elke kiezer door het uitbrengen zijner stem denzelfde invloed kunne uitoefenen op (…) de samenstelling der Vertegenwoordiging.'[197] Dit is in het belang van de Staat, 'omdat alleen daardoor de waarborg verkregen wordt (…) dat de richting, waarin het Staatsbestuur geleid wordt op grond van de partijverhoudingen in de Volksvertegenwoordiging, ook werkelijk in overeenstemming is met die der meerderheid van de kiesgerechtigde natie'.[198]

De meningen in de Tweede Kamer over de suggestie van Van Gilse zijn verdeeld. Tegenstanders menen dat een evenredigheidsstelsel is gericht op de 'vertegenwoordiging van denkbeelden' en 'dientengevolge tot vermeerdering van den invloed van staatkundige partijen' zou leiden. Voorstanders menen dat in een evenredigheidsstelsel niet meer betekenis toekomt aan politieke partijen dan nu reeds het geval is. Bovendien komt de vertegenwoordiging van minderheden bij een evenredigheidsstelsel 'ontegenzeggelijk beter tot haar recht dan onder het stelsel der volstrekte meerderheden.' De Kamer is evenwel algemeen van oordeel dat de invoering van een evenredigheidsstelsel buiten de strekking van dit wetsontwerp valt.[199] Beide Kamers der Staten-Generaal aanvaarden het voorstel, waarna

193 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 23.
194 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 24.
195 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 24.
196 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 23.
197 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 24.
198 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 24.
199 *Kamerstukken II* 1899/1900, 188, nr. 4, p. 15.

de versoepeling van de voorwaarden voor huur-, loon- en spaarkiezers in de Kieswet wordt bekrachtigd.[200]

3 Grondwetsherziening van 1917

3.1 Van partijstrijd naar pacificatie

3.1.1 Discussies over algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging binnen partijen

Eind negentiende eeuw geldt de Antirevolutionaire Partij (ARP) als meest georganiseerde politieke groepering. Haar strakke organisatie en vlotte communicatie met haar achterban levert electoraal succes op, maar gaat in de ogen van sommige antirevolutionairen ten koste van de zelfstandigheid van de individuele volksvertegenwoordiger ten opzichte van zijn kiezers. Een ander probleem volgens de kritische antirevolutionairen is dat ARP-leider Kuyper voorstander is van kiesrechtuitbreiding voor hun achterban: de protestantse 'kleine luyden'. Een individueel kiesrecht voor dit 'volk achter de kiezers' zal meer stemmen opleveren voor de ARP. Volgens De Savornin Lohman komt het kiesrecht echter toe aan gezinnen, niet aan individuen. De Savornin Lohman splitst daarom in 1894 af van de ARP-fractie met een aantal medestanders, die zichzelf eerst de vrije antirevolutionairen noemen,[201] en vanaf 1908 de 'Christelijk-Historische Unie' (CHU).[202]

In liberale hoek ontstaat eveneens een tweedeling tussen liberalen die partijvorming noodzakelijk achten en liberalen die willen vasthouden aan de zelfstandigheid van de individuele volksvertegenwoordiger. Als de liberale kiesverenigingen zich eind negentiende eeuw landelijk organiseren in de zogenaamde 'Liberale Unie', werken de 'vrije liberalen' daar niet aan mee: zij weigeren zich te schikken naar het bestuur van de Liberale Unie en willen hun eigen afwegingen blijven maken.[203] Als het bestuur van de Liberale Unie tijdens een partijvergadering in 1901 voorstelt dat alle kandidaten die namens de Liberale Unie deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen het algemeen kiesrecht moeten ondersteunen,[204] en een meerderheid van de leden dit voorstel verwerpt,[205] verlaat een aantal voorstanders van het algemeen kiesrecht de Liberale Unie om samen te gaan werken met het Radicale Verbond, een club progressieve liberalen die al in 1892 is opgericht. Deze

200 *Stb*. 1900, 208.
201 Vrije-Antirevolutionaire Partij 1898, artikel 6.
202 Zie Voerman 2006, p. 206-218.
203 Taal 1980, p. 335-339.
204 Taal 1980, p. 492-493.
205 Taal 1980, p. 496. Voor verslag van de vergadering, zie 'Liberale Unie', *Algemeen Handelsblad*, 26 en 27 januari 1901.

samenwerking mondt in 1901 uit in de oprichting van de 'Vrijzinnig Democratische Bond' (VDB).[206]

De periodieke Tweede Kamerverkiezingen in juni 1901 resulteren in een overwinning voor de confessionele partijen. De katholieken en de ARP vormen samen een kabinet onder leiding van Kuyper. Dankzij de verkiezingsoverwinning voor de confessionelen heeft herziening van het kiesstelsel geen prioriteit meer voor dit kabinet. Waar Kuyper het evenredigheidsstelsel fel begeerde toen de ARP nog maar moeilijk zetels in de Tweede Kamer kon behalen, lijkt het districtenstelsel na de uitbreiding van het kiesrecht juist goed uit te pakken voor de strak georganiseerde partij. In 1902 vormt de invoering van een evenredigheidsstelsel geen onderdeel meer van het programma van de ARP.[207]

Voor het kabinet heeft de vrijheid van onderwijs meer urgentie. In 1903 dient de regering een voorstel in tot wijziging van de Wet op het hoger onderwijs (1876).[208] Het voorstel beoogt de vrijheid van onderwijs te garanderen door afgestudeerden aan bijzondere universiteiten, zoals de Vrije Universiteit, dezelfde rechten toe te kennen als afgestudeerden aan openbare universiteiten. De huidige Wet op het hoger onderwijs staat de oprichting van bijzondere universiteiten weliswaar toe, maar afstuderen is alleen mogelijk aan een openbare universiteit.[209] De Tweede Kamer aanvaardt het voorstel, maar de Eerste Kamer – waar de liberalen de meerderheid hebben – verwerpt het voorstel.[210] De Eerste Kamer wordt vervolgens ontbonden in juli 1904,[211] waarna de leden van de Provinciale Staten de nieuwe Eerste Kamer kiezen en de liberalen hun meerderheid verliezen. De regering dient daarna opnieuw haar voorstel in,[212] en dat beide Kamers der Staten-Generaal aanvaarden.[213]

Omdat hervorming van het kiessysteem geen prioriteit heeft voor het kabinet, maken Kamerleden namens de SDAP in 1903 een initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening aanhangig dat strekt tot invoering van een algemeen kiesrecht en een evenredigheidsstelsel.[214] Tweede Kamerleden van de progressieve VDB dienen een vergelijkbaar voorstel in. Zij stellen de invoering van een algemeen kiesrecht en een evenredigheidsstelsel voor.[215] Volgens de initiatiefnemers is 'de algemeene belangstelling in de openbare zaak (…) genoegzaam ontwaakt, de ontwikkeling des volks voldoende gevorderd' om burgers de

206 Taal 1980, p. 498-500.
207 De Anti-Revolutionaire Partij en haar Program van Beginselen 1902, p. 199-201. Volgens Loots 2004, p. 87-88 heeft dit te maken met het feit dat evenredige vertegenwoordiging vooral de machtspositie van de katholieken ten opzichte van de ARP zou versterken.
208 *Kamerstukken II* 1902/03, 135, nr. 1-2; *Kamerstukken II* 1903/04, 18, nr. 1-2.
209 *Kamerstukken II* 1902/03, 135, nr. 3, p. 10-11.
210 *Handelingen I* 1903/04, 14 juli 1904, p 491.
211 *Stcrt*. 1904, 172, p. 1; *Handelingen II/I* 1903/04, 23 juli 1904, p. 1.
212 *Handelingen II/I* 1904/05, 20 september 1904, p. 1; *Kamerstukken II* 1904/05, 114, nr. 1-2.
213 *Stb*. 1905, 141.
214 *Kamerstukken II* 1902/03, 208, nr. 2, p. 1; *Kamerstukken II* 1902/03, 208, nr. 3, p. 10-11.
215 *Kamerstukken II* 1902/03, 123, nr. 2.

bevoegdheid toe te kennen 'mede te werken tot de samenstelling der Vertegenwoordiging.' Zo'n algemeen kiesrecht verschaft 'de grootst mogelijke waarborg (…) dat inderdaad het belang van allen in het bestuur van land, gewest en gemeente behartiging zal vinden.' Daarnaast menen de initiatiefnemers dat mannen en vrouwen voor het kiesrecht gelijkgesteld moeten worden, maar dat de wetgever de keuze moet hebben om vrouwen in één keer 'kiesbevoegd te verklaren, of wel aanvankelijk hare kiesbevoegdheid voor de gemeenteraden op ruimer schaal te regelen dan die voor de Provinciale Staten en de Staten-Generaal.'[216] Wat het passief kiesrecht betreft is volgens de initiatiefnemers 'voldoende gebleken, dat de vrouw voor den man niet onderdoet in geschiktheid ter behartiging van algemeene belangen.'[217]

Ten slotte menen de initiatiefnemers dat het huidige kiesstelsel niet 'leidt tot de samenstelling van Staten-Generaal, die, volgens het voortreffelijk woord der Grondwet, "het geheele Nederlandsche volk" vertegenwoordigen.' Zo kunnen

> 'geestesstroomingen van groote maatschappelijke beteekenis, die in het geheele land verbreid, maar in geen district krachtig genoeg zijn om daar de meerderheid te verwerven, (…) onder de heerschappij van het meerderheidsstelsel slechts toevalligerwijze in 's Lands vergaderzaal vertegenwoordiging vinden.'[218]

Een evenredigheidsstelsel garandeert daarentegen dat de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen overeenstemt 'met de betrekkelijke getalsterkte der groepen, waarin de kiezers zich verdelen – groepen, die zich kunnen vormen of naar gelang van staatkundige richting, óf ter behartiging van bepaalde maatschappelijke, zedelijke of stoffelijke belangen.'[219]

De Liberale Unie brengt op haar beurt in 1903 een rapport uit over het kiesrechtvraagstuk. Zij beveelt een blanco grondwetsbepaling aan, waarin geen voorwaarden worden gesteld aan het verkrijgen van kiesrecht voor de Tweede Kamer, maar waarin 'de geheele materie der actieve kiesbevoegdheid aan den kieswetgever' wordt overgelaten.[220] Het rapport stelt dat de wetgever het kiesrecht moet toekennen aan 'de mannelijke ingezetenen des Rijks, tevens Nederlanders, die den leeftijd van drie en twintig jaren hebben bereikt', behoudens een aantal uitzonderingen.[221] Hoewel 'het staatsleven er niet onder zou lijden, indien de invloed der vrouw zich daarop meer rechtstreeks dan thans mogelijk is, kon

216 *Kamerstukken II* 1902/03, 123, nr. 3, p. 2.
217 *Kamerstukken II* 1902/03, 123, nr. 3, p. 4.
218 *Kamerstukken II* 1902/03, 123, nr. 3, p. 4.
219 *Kamerstukken II* 1902/03, 123, nr. 3, p. 4.
220 Kanter, Patijn & Rink 1903, p. 93-95.
221 Kanter, Patijn & Rink 1903, p. 96-98.

doen gelden,'[222] is volgens het rapport 'de tijd voor het verleenen van kiesbevoegdheid voor de volksvertegenwoordiging aan de vrouw, in Nederland nog niet aangebroken.'[223]

Het rapport voert als rechtvaardiging voor het 'algemeen' kiesrecht aan dat de ontwikkeling en beschaving van de verschillende klassen der samenleving is toegenomen. Ook heeft de 'werkzaamheid van den Staat' zich uitgebreid in de zin dat de wetgever steeds vaker ingrijpt in de maatschappelijke verhoudingen, bijvoorbeeld door de vaststelling van sociale wetgeving.[224] Wil wetgeving beschikken over 'de zedelijke kracht, zonder welke zij op den duur niet heilzaam kan werken,' dan zal 'het recht om tot de samenstelling der Staten-Generaal mede te werken algemeen [moeten worden] toegekend.' Alleen dan wordt het 'voorschrift der Grondwet: "De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk", wederom iets meer dan eene wettelijke fictie'.[225] Volgens het rapport dient de volksvertegenwoordiging 'zoo veel mogelijk de getrouwe afspiegeling te zijn van alle verschillende belangen en behoeften, van alle beginselen en denkbeelden, die onder het volk leven.'[226] Dat kan alleen in een evenredigheidsstelsel.[227]

De blanco grondwetsbepaling ten aanzien van het actief kiesrecht staat centraal in het stembusakkoord dat de Liberale Unie en de VDB sluiten in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen in juni 1905.[228] De vrije liberalen sluiten zich hier niet bij aan. Niet alleen bedreigt een stembusakkoord de zelfstandigheid van de individuele volksvertegenwoordiger maar ook vrezen zij dat een blanco grondwetsbepaling resulteert in de invoering van een algemeen kiesrecht. Zij bepleiten daarentegen een geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht voor mannen. Vrouwenkiesrecht en een evenredigheidsstelsel wijzen zij in eerste instantie af.[229] Na de verkiezingen in 1905 richten zij de 'Bond van vrije liberalen' op. Nu staat in de beginselverklaring van deze bond de invoering van een algemeen kiesrecht voor mannen wel als streefpunt, en ook de invoering van een evenredigheidsstelsel. Bij nader inzien achten de vrije liberalen het evenredigheidsstelsel een belangrijk 'correctief' op het algemeen kiesrecht. Invoering van een algemeen kiesrecht met behoud van het meerderheidsstelsel leidt namelijk tot absolute macht van de massa, terwijl de combinatie met een evenredigheidsstelsel garandeert dat belangrijke minderheden (zoals zijzelf) ook worden vertegenwoordigd in het parlement.[230] Als aan 'alle lagen der bevolking invloed op de

222 Kanter, Patijn & Rink 1903, p. 88.
223 Kanter, Patijn & Rink 1903, p. 91-92.
224 Kanter, Patijn & Rink 1903, p. 47-48.
225 Kanter, Patijn & Rink 1903, p. 50.
226 Kanter, Patijn & Rink 1903, p. 87. Zie ook p. 168.
227 Kanter, Patijn & Rink 1903, p. 178-179.
228 De Beaufort 2017, p. 217.
229 Loots 2004, p. 75.
230 Loots 2004, p. 75.

wetgeving' wordt gegeven, moet immers ook worden voorzien in waarborgen die voorkomen 'dat die volksinvloed niet ontaardt in machtsmisbruik.'[231]

3.1.2 Mislukte liberale en confessionele pogingen tot grondwetsherziening

Bij de verkiezingen in 1905 verliezen de confessionele partijen hun meerderheid in de Tweede Kamer; ze blijven steken op 48 zetels.[232] De liberalen komen uit op 45 zetels,[233] en de overige zeven zetels komen toe aan de socialisten.[234] Omdat geen van de ideologische stromingen een meerderheid heeft behaald, treedt een liberaal minderheidskabinet aan. De regering is voornemens een grondwetsherziening voor te bereiden, die ertoe strekt om 'den gewonen wetgever vrijheid te geven bij de regeling der kiesbevoegdheid'. Met het oog daarop wil zij eerst laten 'onderzoeken, welke andere wijzigingen nog in de Grondwet moeten gebracht worden.'[235] Daartoe installeert zij een Staatscommissie onder leiding van de vrije liberaal De Beaufort.[236]

Deze commissie stelt zich unaniem op het standpunt 'dat onze Eerste Kamer een nuttig bestanddeel van onze staatsregeling is, en dat ook in de toekomst deze tak der Volksvertegenwoordiging een heilzamen invloed op de wetgeving en het bestuur kan blijven uitoefenen.'[237] Zij stelt wel voor om aan het lidmaatschap voor de Eerste Kamer dezelfde eisen te stellen als aan het lidmaatschap voor de Tweede Kamer, waarbij zij het woord 'mannelijk' voor beide Kamers zou schrappen: 'De Grondwet dient aan de verkiesbaarheid van vrouwen voor het lidmaatschap der vertegenwoordigende lichamen geen belemmering in de weg te leggen.'[238] Daarnaast zou de Eerste Kamer een amendementsrecht moeten krijgen, omdat het gebrek daaraan de Eerste Kamer 'in den soms pijnlijken tweestrijd [brengt om] eene wetsvoordracht waarin enkele bepalingen voorkomen, waartegen bij haar groot bezwaar bestaat, òf onveranderd aan te nemen òf onvoorwaardelijk te verwerpen'. De verwerping van een belangrijke wet door de Eerste Kamer, en de 'geheel onnoodig vertraging in den gang der wetgeving' die daardoor ontstaat, zou volgens de commissie 'door wegneming of wijziging van een of enkele bepalingen kunnen worden voorkomen.'[239]

Ten aanzien van het kiesstelsel meent de commissie dat 'de geldende grondwettelijke bepalingen de invoering van evenredige vertegenwoordiging [bemoeilijken].' Zij wil dat de wetgever de volle vrijheid heeft om te beslissen 'over de vraag of en op welke wijze dit

231 *Handelingen II* 1908/09, 18 november 1908, p. 547.
232 Algemeene Bond van RK-kiesverenigingen (25 zetels); ARP (15 zetels); CHP (7 zetels); CHP (1 zetel).
233 Liberale Unie (24 zetels); VDB (11 zetels); Vrije liberalen (10 zetels).
234 SDAP (6 zetels); Vrije Socialisten (1 zetel).
235 *Handelingen II/I* 1905/06, 19 september 1905, p. 2.
236 Koninklijk besluit van 23 oktober 1905, nr. 56.
237 Staatscommissie-De Beaufort 1907, p. 1-2.
238 Staatscommissie-De Beaufort 1907, p. 6-7 en 19 (§ 41 en 44).
239 Staatscommissie-De Beaufort 1907, p. 8 (§ 58).

stelsel van vertegenwoordiging zal worden aanvaard.'[240] Daartoe dient de verplichting tot verdeling van het Rijk in kiesdistricten plaats te maken voor de bepaling dat 'alles wat de uitoefening van het kiesrecht en de wijze van verkiezing betreft, door de wet [wordt] geregeld.'[241]

De regering dient in 1907 een voorstel in om de kiesrechtbepaling in de Grondwet te vervangen door een blanco bepaling: 'De leden der Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de kiezers die de wet aanwijst.'[242] Daarnaast gaat de regering mee in de suggesties van de commissie om de inrichting van het kiesstelsel aan de wetgever over te laten, en om de criteria voor verkiesbaarheid voor de Eerste en Tweede Kamer gelijk te trekken en daarbij het woord 'mannelijk' te schrappen.[243] Het voorstel om de Eerste Kamer het recht van amendement toe te kennen wijst de regering af, omdat dat het 'eigenaardig karakter' van de Eerste Kamer zou aantasten. Volgens de regering dient de Eerste Kamer

> 'er voor te waken, dat geen door Regeering en Tweede Kamer voorbereide maatregelen tot wet worden, welke zouden strijden met de wezenlijke, duurzame belangen van den Staat, met de welbegrepen wenschen en behoeften des volks. Haar taak is te voorkomen, dat onder een valsche leus of onder den waan van den dag, maatregelen tot stand komen, welke niet het duurzaam goed der natie kunnen worden.'

Een amendementsrecht zou de Eerste Kamer daarentegen verplichten zich over de details van een wetsvoorstel te buigen, wat 'haar beteekenis als tweede en hoogere instantie van wetgeving, onvermijdelijk van karakter zou veranderen.'[244]

De Tweede Kamer komt niet toe aan een inhoudelijke behandeling van deze voorstellen, omdat zij eind 1907 de begroting van Oorlog verwerpt waarna het kabinet aftreedt.[245] Er treedt een kabinet aan onder leiding van Heemskerk (ARP), samengesteld uit katholieken en antirevolutionairen. De aanhangige voorstellen tot grondwetsherziening worden ingetrokken,[246] en in maart 1910 stelt de regering een Staatscommissie in om te onderzoeken welke wijzigingen in de Grondwet behoren te worden aangebracht.[247]

Deze commissie meent vrijwel unaniem dat de kiesregeling in de Grondwet en niet bij formele wet moet worden geregeld.[248] De commissie slaagt er echter niet om een nieuwe

240 Staatscommissie-De Beaufort 1907, p. 6 (§ 39).
241 Staatscommissie-De Beaufort 1907, p. 19 (§ 39).
242 *Kamerstukken II* 1907/08, 156, nr. 2, p. 1.
243 *Kamerstukken II* 1907/08, 156, nr. 2, p. 7.
244 *Kamerstukken II* 1907/08, 156, nr. 2, p. 7-8.
245 *Handelingen II* 1907/08, 21 december 1907, p. 1338.
246 *Kamerstukken II* 1907/08, 156, nr. 7.
247 Staatscommissie-Heemskerk 1912.
248 Staatscommissie-Heemskerk 1912, p. 2.

grondwetsbepaling te formuleren, omdat zij zowel uit voorstanders van een individueel kiesrecht als uit voorstanders van een gezinshoofdenkiesrecht bestaat. Een gezinshoofdenkiesrecht houdt in dat het gezinshoofd kiesrecht uitoefent namens zijn gezin.[249] Voorstanders van een gezinshoofdenkiesrecht menen dat het Nederlandse volk dat door de Staten-Generaal wordt vertegenwoordigd, niet is opgebouwd uit individuen maar uit gezinnen, en dat het kiesrecht gebaseerd moet zijn op 'die natuurlijke organische formatie'.[250] Wegens deze 'principieele scheidslijn' binnen de commissie kan zij de kiesrechtkwestie niet oplossen. Ten aanzien van het passief kiesrecht voor vrouwen meent de commissie echter unaniem dat er teveel principiële bezwaren kleven aan 'de introductie van de vrouw in de vertegenwoordigende lichamen'. Zij zegt niets af te willen doen aan de geschiktheid van sommige vrouwen om aan het publieke leven deel te nemen, maar meent 'dat de roeping der vrouw eene andere is en dat uitzonderingen den regel niet mogen beheerschen.'[251]

Daarnaast stelt de commissie zich op het standpunt dat de Eerste Kamer door de Provinciale Staten verkozen moet blijven om te garanderen 'dat de Eerste Kamer een eenigszins ander en van het kiezerskorps meer onafhankelijk karakter zal blijven dragen dan de andere tak van de Volksvertegenwoordiging.'[252] Bovendien verhindert een trapsgewijze verkiezing dat kiezers 'voetstoots, onder den verschen indruk van bepaalde gebeurtenissen, daarin ingrijpende wijziging' kunnen brengen.[253] Wel meent de Staatscommissie dat dezelfde eisen moeten gelden voor de verkiesbaarheid van de Tweede en Eerste Kamer. Een recht van amendement voor de Eerste Kamer acht zij geen goed idee: 'Eene zoo vergaande bemoeiing met de bijzonderheden der wetgeving als uit de toekenning van dit recht kan voortvloeien zou allicht de positie der Eerste Kamer van aard doen veranderen'.[254] In plaats daarvan stelt zij een zogeheten 'recht van regres' voor. Dit houdt in dat de Eerste Kamer, 'wanneer een wetsontwerp haar tot gewichtige bedenkingen aanleiding geeft', de Tweede Kamer in de gelegenheid stelt om aan deze bedenkingen tegemoet te komen. Doet de Tweede Kamer dit niet, dan verwerpt de Eerste Kamer het wetsvoorstel alsnog.[255]

Wat het kiesstelsel betreft meent de Staatscommissie ten slotte dat de Grondwet geen belemmeringen mag bevatten voor de wetgever om een evenredigheidsstelsel in te voeren. Zij stelt voor de verdeling van het Rijk in kiesdistricten niet grondwettelijk voor te schrijven maar om de keuze hiervoor uitdrukkelijk over te laten aan de wetgever.[256]

---

249 Staatscommissie-Heemskerk 1912, p. 3.
250 Staatscommissie-Heemskerk 1912, p. 2-3.
251 Staatscommissie-Heemskerk 1912, p. 4.
252 Staatscommissie-Heemskerk 1912, p. 4.
253 Staatscommissie-Heemskerk 1912, p. 4-5.
254 Staatscommissie-Heemskerk 1912, p. 5.
255 Staatscommissie-Heemskerk 1912, p. 5.
256 Staatscommissie-Heemskerk 1912, p. 4, 16, en bijlage 'Ontwerp-Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden', p. 13 (artikel 81 en 83bis).

De regering dient vervolgens in 1913 voorstellen in met het oog op grondwetsherziening.[257] Volgens de regering dient het volk 'in al zijne geledingen gelijkelijk deel te nemen aan de keuze der Volksvertegenwoordiging.' Omdat het gezin de kern vormt van de samenleving 'moet derhalve in de eerste plaats aan de hoofden van gezinnen het kiesrecht worden toegekend.' Omdat de overige gezinsleden afhankelijk zijn van het gezinshoofd, beschikken zij niet over de maatschappelijke zelfstandigheid die nodig is om voor het kiesrecht in aanmerking te komen. Personen die buiten elk gezinsverband staan, maar wel over een zekere maatschappelijke zelfstandigheid beschikken, komen ook in aanmerking voor het kiesrecht. Hierbij heeft de regering enkel mannen, geen vrouwen, op het oog.[258] De Grondwet zou dan ook moeten bepalen dat de Tweede Kamer rechtstreeks gekozen wordt door 'mannelijke ingezetenen, tevens Nederlanders, die den leeftijd van 25 jaar bereikt hebben en aan het hoofd van een gezin staan, of zonder aan het hoofd van een gezin te staan als zelfstandige personen in de maatschappij optreden'.[259] De regering neemt daarnaast het voorstel van de commissie tot invoering van een evenredigheidsstelsel over,[260] evenals het voorstel om de criteria voor verkiesbaarheid voor de Tweede Kamer ook van toepassing te laten zijn voor de Eerste Kamer,[261] en om de Eerste Kamer een recht van regres toe te kennen. Zo'n recht 'zal de invloed, welken de Eerste Kamer kan uitoefenen, ten bate van een goeden gang der wetgeving, worden versterkt, wat ook aan het aanzien der Kamer niet anders dan bevorderlijk kan zijn.'[262] De Tweede Kamer kan de voorstellen tot grondwetsherziening van het kabinet-Heemskerk echter niet in behandeling nemen, omdat in juni 1913 alweer nieuwe verkiezingen plaatsvinden.

3.1.3 Het compromis van Cort van der Linden

In aanloop naar de verkiezingen van 1913 stellen de Liberale Unie, de VDB en de vrije liberalen een gezamenlijk verkiezingsprogramma vast: het zogeheten 'manifest van de vrijzinnige concentratie'. De eerste drie punten van dit manifest betreffen de invoering van een algemeen mannenkiesrecht, het openen van de mogelijkheid het kiesrecht ook aan vrouwen te verlenen en de invoering van een evenredig kiesstelsel.[263] Bedoeling van de partijen is om door samenwerking 'de gevaren te kunnen afwenden, die het land bedreigen.'[264] Hiermee doelen zij primair op een regering van confessionelen, die indruist 'tegen de beginselen van vrijheid en recht, die aan onze staatsinstellingen ten grondslag

257 *Kamerstukken II* 1912/13, 250, nr. 4.
258 *Kamerstukken II* 1912/13, 250, nr. 14, p. 16.
259 *Kamerstukken II* 1912/13, 250, nr. 4, p. 5.
260 *Kamerstukken II* 1912/13, 250, nr. 4, p. 22.
261 *Kamerstukken II* 1912/13, 250, nr. 4, p. 6, § 11 en p. 8, § 36. Zie ook *Kamerstukken II* 1912/13, 250, nr. 14, p. 16-17, p. 22, § 35-36.
262 *Kamerstukken II* 1912/13, 250, nr. 14, p. 17.
263 Het manifest van de vrijzinnige concentratie 1913, p. 4-5.
264 Het manifest van de vrijzinnige concentratie 1913, p. 4.

liggen en Nederland ten zegen zijn geworden' en tegen 'het gevoel van nationale saamhoorigheid', nu de 'geloofsverschillen worden aangescherpt en doorgetrokken op elk gebied van het maatschappelijk leven'.[265] De 'vrijzinnige partijen' menen ook te moeten strijden tegen de opkomst van de 'sociaal-democratie die, zich stellende op het standpunt van den klassenstrijd, tot bereiking van een hersenschimmig einddoel, de grondslagen van de hedendaagsche maatschappij ondermijnt.'[266]

Op het terrein van het kiesrecht liggen de 'vrijzinnige concentratie' en de SDAP echter niet ver uit elkaar. Al sinds haar oprichting in 1894 zet de SDAP zich in voor algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging. Anders dan sommige liberalen beschouwt de SDAP het evenredigheidsprincipe niet als een noodzakelijk 'correctief' op de invoering van het algemeen kiesrecht. Het enige 'gevaar' dat van het algemeen kiesrecht uitgaat, is machtsverlies aan de kant van de elite, en dat is nu juist waar de sociaal-democraten naar streven. De SDAP is voor evenredige vertegenwoordiging, omdat een ware volksvertegenwoordiging een afspiegeling is van het volk. Daarvoor zijn zowel het algemeen kiesrecht als een evenredigheidsstelsel nodig.[267]

De verkiezingen in juni 1913 resulteren in een grote overwinning voor de SDAP: haar zetelaantal stijgt van zeven naar achttien. Dit succes is deels te verklaren door de massademonstraties die de SDAP op Prinsjesdag in 1911 en 1912 heeft georganiseerd, waar tienduizenden mensen op afkwamen.[268] Ook de Liberale Unie, de VDB en de vrije liberalen scoren goed: zij weten samen 36 zetels te bemachtigen. De ARP verliest daarentegen elf zetels. Dit betekent dat de confessionele partijen geen meerderheid meer hebben. De liberalen en socialisten beschikken wel over een meerderheid in de Tweede Kamer, maar de SDAP weigert zitting te nemen in een 'bourgeois'-kabinet. In plaats daarvan wordt een extraparlementair kabinet gevormd uit voornamelijk partijloze ministers onder leiding van Cort van der Linden.

Nu het kabinet 'geen partij achter zich' heeft, staat het in de Tweede Kamer 'betrekkelijk zwak'.[269] Tegelijkertijd biedt het extraparlementaire karakter van het kabinet de kans om de partijstrijd te ontstijgen.[270] In plaats van te steunen op een vaste Kamermeerderheid, zal het kabinet regeren op basis van een programma dat inhoudelijk kan rekenen op brede steun in de Tweede Kamer. De hervorming van het kiesrecht staat in dat regeerprogramma centraal. Volgens Cort van der Linden is de kiesrechthervorming een kwestie van 'politieke noodzakelijkheid'. Hij meent

265 Het manifest van de vrijzinnige concentratie 1913, p. 2.
266 Het manifest van de vrijzinnige concentratie 1913, p. 4.
267 Loots 2004, p. 97-101.
268 Van der Meer, van Schuppen & Veen 1981, p. 10, 144-160.
269 *Handelingen II* 1913/14, 10 december 1913, p. 689.
270 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 11, p. 89.

> 'dat in constitutioneel geregeerde landen, in landen met zelfbestuur, de richting van de Regeering, van het staatsbeleid behoort te worden aangegeven door de richting, die in het land krachtens de algemeene verkiezingen is op den voorgrond getreden. In constitutioneel geregeerde landen komt het er volstrekt niet op aan, wat de machthebbers zelf het beste achten in 's lands belang, maar de staatslieden hebben leiding te geven aan de duurzame begeerten die in het volk leven.'[271]

De regering kan zo bezien niet 'ontkomen aan het feit dat de kiezers uitspraak hebben gedaan ten gunste van het algemeen kiesrecht'. De verkiezingsprogramma's van de liberalen en de sociaal-democraten verschillen op veel punten van elkaar, maar het algemeen kiesrecht is 'het hoofdpunt waarin zij overeenkomen (…); zij zijn het eens dat het algemeen kiesrecht moet worden ingevoerd.'[272] De hervorming van het kiesrecht is dan ook 'het raison d'être' van de regering.[273]

De oplossing van de kiesrechtkwestie moet gepaard gaan met een pacificatie van de schoolstrijd. De financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs is al jaren een wens van de confessionele partijen. Wil Cort van der Linden verzekerd zijn van de steun van de confessionelen voor invoering van het algemeen kiesrecht, dan zal hij hen tegemoet moeten komen op het terrein van het onderwijs.[274] Omdat het kabinet zelfstandig optreedt, zonder uitdrukkelijke binding aan de liberale of sociaal-democratische partijen, voelt het zich naar eigen zeggen vrij om in zijn programma ook rekening te houden met 'het rechtsgevoel van de rechterzijde.' Het kabinet benadrukt daarbij dat een pacificatie niet louter het belang dient van de confessionele partijen. In wezen dient oplossing van de schoolstrijd het algemeen belang, nu deze strijd volgens het kabinet 'van ons volk twee volken maakt', die 'een krachtige ontwikkeling van ons volk' belet. Cort van der Linden meent dan ook dat men in het algemeen, zowel aan de rechter- als aan de linkerflank van de politiek, 'overtuigd is van het groote belang voor ons volk bij een pacificatie' op dit punt.[275]

De herziening van de Grondwet loopt door het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog evenwel vertraging op. Hoewel Nederland zich bij het uitbreken van de oorlog onmiddellijk neutraal verklaart, heeft de oorlog grote impact op het economische en politieke leven. Cort van der Linden stelt bij de sluiting van het zittingsjaar dat de oorlog 'aan allen regel-

271 *Handelingen II* 1913/14, 10 december 1913, p. 684.
272 *Handelingen II* 1913/14, 10 december 1913, p. 685.
273 *Handelingen II* 1913/14, 10 december 1913, p. 689.
274 Zo zou Cort van der Linden de fout van zijn voorgangers vermijden om een grondwetsherziening voor te stellen die in tweede lezing nooit een tweederdemeerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal zou halen, zie Hirsch Ballin 2017, p. 12.
275 *Handelingen II* 1913/14, 10 december 1913, p. 689.

matigen wetgevenden arbeid een einde heeft gemaakt'.[276] De regering treft allerlei noodmaatregelen, die voornamelijk zien op beheersing van de economische crisis waarin Nederland als gevolg van de oorlog geraakt.[277] De noodmaatregelen om de economische crisis te bedwingen lijken te werken, en in september 1915 kondigt de regering aan dat de 'voorstellen tot Grondwetsherziening (…) weldra worden ingediend.'[278]

3.2 De grondwetsherziening in 1917

3.2.1 Kiesrecht

In oktober 1915 stelt de regering voor dat

> 'het recht om de leden der Tweede Kamer te kiezen, wordt toegekend aan de mannelijke ingezetenen, tevens Nederlanders of door de wet als Nederlandsche onderdanen erkend, die den door de wet te stellen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaar mag zijn, hebben bereikt en aan de vrouwelijke ingezetenen, die aan gelijke voorwaarden voldoen, voor zover de wet haar daartoe (…) bevoegd verklaart.'[279]

Een breed betoog ter motivering van deze voorgestelde grondwetswijziging acht de regering niet nodig. De huidige kiesrechtregeling wordt immers 'van alle zijden als verouderd en onredelijk aangemerkt.' Niet langer valt vol te houden dat mensen die van het kiesrecht zijn uitgesloten omdat zij niet zouden beschikken over 'kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand' minder belang hebben 'bij het staatsbestel of de rechtsvorming dan de door de wet tot kiezers gecreëerde burgers.' Nu 'de individualiteit der kiezers is ondergegaan in de massa', moet bovendien niet van de kiezer worden verlangd dat hij als individu bekwaam is om te oordelen over kwesties van staatsbeleid, maar enkel 'dat hij zich rekenschap geeft met de beginselen van welke politieke partij hij zich het best kan verenigen.'[280] De regering meent voorts dat de uitsluiting van een groep burgers van het kiesrecht de natie in tweeën splitst: een deel 'medebevelend', het andere deel enkel 'gehoorzamend'. Deze splitsing 'leidt de politieke energie' van de gehoorzamende klasse echter 'in revolutionaire baan'. Voor 'het gevoel van saamhoorigheid en lotsgemeenschap' zou het beter zijn wanneer zo veel mogelijk Nederlanders aan de verkiezingen zou deelne-

276 *Handelingen II/I* 1913/14, 12 september 1914, p. 1.
277 *Handelingen II/I* 1914/15, 18 september 1915, p. 1.
278 *Handelingen II/I* 1915/16, 21 september 1915, p. 1.
279 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 2, p. 1, § 4.
280 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 4, p. 22.

men: alleen dan zou 'het zelfbestuur der natie wortelen in een vaste bodem'.[281] Het kiesrecht dient daarom 'aan alle Nederlanders van bepaalden leeftijd, die niet om bijzondere redenen zijn uit te sluiten' te worden toegekend, niet omdat het kiesrecht een 'natuurrecht' zou zijn, maar omdat het 'eene vrucht van de historische ontwikkeling' is.[282]

De vervolgvraag is of ook vrouwen kiesrecht moeten krijgen. De regering meent dat steeds meer vrouwen aan het publieke leven deelnemen. Zo verrichten zij vaker dezelfde 'maatschappelijken arbeid' als mannen. Hoewel het 'voorbarig' zou zijn om 'hieruit te besluiten tot eene definitieve gelijkstelling der beide sexen', wordt de maatschappelijke functie van man en vrouw in toenemende mate 'gelijksoortig', wat wellicht zou moeten leiden tot gelijkstelling van het kiesrecht.[283] De regering zelf acht het wenselijk dat vrouwen deelnemen aan de politiek: 'Voor het Staatsbestel op zich zelf is de deelneming der vrouw zeker eer voordeelig dan nadeelig en haar intuïtief vermogen past ongetwijfeld in een orde van zaken welke hoofdzakelijk meer met instinctmatig inzicht dan met logische gevolgtrekking rekening houdt.' Tegelijkertijd neemt zij de bezwaren van de confessionelen tegen het vrouwenkiesrecht serieus. Tegenstanders van vrouwenkiesrecht menen dat mannen en vrouwen verschillende functies hebben in de maatschappij: mannen nemen deel aan het maatschappelijk leven en vrouwen zijn verantwoordelijk voor het gezinsleven. Als vrouwen zouden deelnemen aan het openbare leven zou 'de vervulling van hare natuurlijke functie verzwakken' en 'het maatschappelijk organisme' beschadigen.[284] Daarom laat de regering het over aan de wetgever om in alle vrijheid vast te stellen in hoeverre de huidige maatschappelijke opvattingen het verlenen van het kiesrecht aan vrouwen rechtvaardigen. Ten slotte stelt de regering zonder verdere toelichting dat er geen goede reden is om vrouwen niet toe te laten tot het passieve kiesrecht.[285] Ten aanzien van het passief kiesrecht voor zowel Tweede als Eerste Kamer stelt de regering dan ook voor dat alleen wordt 'vereischt dat men Nederlander of door de wet als Nederlandsch onderdaan erkend zij (…) en den ouderdom van dertig jaren vervuld hebbe.'[286]

De reactie van de Tweede Kamer op het algemeen mannenkiesrecht is voorspelbaar. Antirevolutionaire Kamerleden verkiezen een gezinshoofdenkiesrecht boven het individualistische kiesrecht, dat volgens hen is 'ontleend aan de beginselen der revolutie van 1789.' Zij beschouwen het algemeen kiesrecht, met zijn democratische strekking, niet als een vaste grondslag voor het parlementair stelsel, maar als 'drijfzand (…) waarin onze staatsinrichting dreigt te verzinken.'[287] Het voorstel van de regering kent echter vooral verdedi-

281 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 4, p. 23
282 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 4, p. 22.
283 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 4, p. 23.
284 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 4, p. 23.
285 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 4, p. 23.
286 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 2, p. 1, § 7-8.
287 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 11, p. 88-89.

gers. Het onderscheid tussen burgers die wel en burgers die geen kiesrecht hebben is in hun ogen niet langer houdbaar. Bovendien versterkt een algemeen kiesrecht 'den invloed der geheele bevolking op de richting van wetgeving en bestuur'. De sociaal-democraten betogen ten slotte dat alleen de invoering van het algemeen kiesrecht een einde kan maken aan de 'opzettelijke en onduldbare belemmering' door de 'bourgeosie' van de 'arbeidersklasse, die het algemeen kiesrecht noodig heeft, voor de verbetering van de oeconomischen toestand, de verhooging van haar moreel en intellectueel peil, en de versterking van haren invloed op arbeidsregeling en Staatsbestuur.'[288]

Antirevolutionaire Kamerleden verzetten zich eveneens tegen het openen van de mogelijkheid tot invoering van een kiesrecht voor vrouwen. Tegen een dergelijke 'gelijkstelling' van man en vrouw 'verzetten de door Gods bestel geschapen verschillen van physieken en psychischen aard'. Als vrouwen kiesrecht krijgen, zou dat 'de zedelijke roeping der vrouw' aantasten, omdat het kiesrecht haar van 'hare taak in het huisgezin' zou weglokken. Bovendien heeft de vrouw het kiesrecht niet nodig 'ter bescherming van hare specifieke belangen'. Mannen vertegenwoordigen de belangen van vrouwen: 'Iedere man kent in zijne allernaaste omgeving vrouwen, wier belangen hem aan het hart liggen' en waaraan hij 'bijzondere aandacht' dient te schenken.[289]

Voorstanders van het vrouwenkiesrecht stellen dat de verschillen tussen mannen en vrouwen juist een argument is om vrouwen níet van het kiesrecht uit te sluiten: 'De intuïtie, aan vele vrouwen eigen, stelt haar in staat sommige zaken sneller en beter te begrijpen dan de meeste mannen. Toekenning van kiesrecht aan de vrouwen is wenschelijk, (…) juist omdat vrouwen anders denken en voelen dan mannen.' Ten slotte betwisten de voorstanders van vrouwenkiesrecht dat mannen in staat zijn om de belangen van vrouwen te behartigen, 'omdat bij mannen de daarvoor noodige, bij de vrouwen wél aanwezige, kennis van die belangen somtijds ontbreekt.'[290]

3.2.2 Kiesstelsel

De kiesrechthervorming moet gepaard gaan met de invoering van een evenredig kiesstelsel: evenredige vertegenwoordiging vindt immers 'bij alle politieke partijen talrijke verdedigers' en zou 'meer waarheid brengen in het stelsel van vertegenwoordiging'.[291] Met het oog op de invoering van het evenredigheidsstelsel stelt de regering een Staatscommissie in.[292] Deze commissie moet onderzoeken 'welk stelsel van evenredig kiesrecht voor onze vertegen-

288 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 11, p. 90.
289 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 11, p. 91.
290 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 11, p. 92.
291 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 1-2.
292 KB 15 november 1913, nr. 45.

woordigende lichamen het verkieslijkst is.'[293] Cort van der Linden wil dat zij een eenvoudig, begrijpelijk en praktisch uitvoerbaar kiesstelsel ontwerpt en neerlegt in wetsontwerpen.[294]

De commissie ontwerpt een stelsel van evenredig kiesrecht voor de rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer, de Provinciale Staten, en de gemeenteraden, alsmede voor de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer, en vervat dit stelsel in wetsontwerpen, die strekken tot wijziging van de Kieswet, de Provinciale wet en de Gemeentewet. Ook doet de commissie een aanzet voor een grondwetsherziening, die nodig is voordat de wetgever dit evenredigheidsstelsel kan invoeren.[295] In toelichting op haar ontwerpen stelt de commissie voorop dat het denkbeeld van evenredige vertegenwoordiging zich heeft ontwikkeld vanuit het idee dat ook minderheden van vertegenwoordiging verzekerd zouden moeten zijn.[296] Een stelsel van evenredige vertegenwoordiging dient er namelijk toe om

> '[v]oor alle politieke partijen, juister gezegd, voor alle groepen waarin de kiezers zich indeelen, éénzelfde verhouding in het leven te roepen tusschen het aantal stemmen dat de partij of groep heeft uitgebracht en het aantal zetels dat zij zal innemen in het vertegenwoordigend lichaam, zoodat aan alle partijen of groepen op hetzelfde gemiddeld aantal stemmen een zetel wordt toegekend.'[297]

In een evenredigheidsstelsel wordt een van tevoren vaststaand aantal zetels in een vertegenwoordigend lichaam naar evenredigheid verdeeld over politieke partijen, dat wil zeggen: in overeenstemming met het percentage stemmen dat op een politieke partij is uitgebracht. Het aantal zetels dat een politieke partij toegekend krijgt, hangt af van de hoeveelheid stemmen die een partij behaald heeft. Pas na verkiezingen, wanneer bekend is hoeveel stemmen er in totaal zijn uitgebracht, wordt duidelijk hoeveel stemmen een partij moet behalen om één zetel te verwerven, namelijk het totaal aantal uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal zetels (kiesdeler).[298]

Een evenredigheidsstelsel kent grofweg twee vormen: een personenstelsel en een lijstenstelsel. Voor de rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden stelt de Staatscommissie een lijstenstelsel voor. In een lijstenstelsel stelt iedere politieke partij vóór verkiezingen een kandidatenlijst op. In een lijstenstelsel stemt een kiezer op een kandidaat van een lijst. Het aantal uitgebrachte stemmen op de kandidaten van een lijst bepaalt het aantal zetels dat de politieke partij in kwestie bemachtigt.[299] De

293 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 1.
294 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 2.
295 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 2.
296 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 4.
297 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 3-4
298 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 5.
299 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 11.

zetels die de politieke partij heeft verworven dienen vervolgens over de kandidaten op de lijst verdeeld te worden. De eenvoudigste manier is om de zetels te verdelen volgens de rangorde van de kandidatenlijst. Als een partij bijvoorbeeld vier zetels bemachtigt, krijgen de eerste vier kandidaten op de lijst een zetel toegewezen. Daarvoor zou enkel nodig zijn dat de kiezer een stem uitbrengt op een lijst, en niet op een individuele kandidaat. Dit zou de rechtstreekse invloed van de kiezer op de samenstelling van het vertegenwoordigend lichaam evenwel beperken. Hij kan immers niet stemmen op de kandidaat van zijn voorkeur, maar wordt op dat punt 'geheel de wet voorgeschreven door hen die de lijsten inleveren, [te weten] de politieke partijen en haar leiders.'[300]

Om de kiezer toch meer invloed te geven, gaat de commissie in haar ontwerp uit van de voorkeursstem: de kiezer brengt één stem uit op een kandidaat van een lijst die zijn voorkeur heeft. Indien de stem overtollig is, in de zin dat de kandidaat meer stemmen krijgt dan hij nodig heeft voor een zetel, komt de stem ten goede aan een van de andere kandidaten van dezelfde lijst,[301] 'naar de rangorde die deze candidaten op de lijst innemen'.[302] Daarmee introduceert de commissie een element van het personenstelsel in het lijstenstelsel. Bij een personenstelsel brengt de kiezer geen stem uit op een lijst, maar op een persoon die zijn voorkeur heeft. Daarnaast brengt de kiezer een stem uit op zogenaamde 'plaatsvervangers'. Naar deze plaatsvervangers gaan de overtollige stemmen die in de eerste plaats zijn uitgebracht op een persoon die meer stemmen ontvangen heeft dan nodig is om een zetel te verwerven.[303]

Een personenstelsel garandeert weliswaar de vrijheid van keuze en de onvoorwaardelijke eerbiediging van de wil van de kiezer, maar vergt ook veel van hem. De kiezer dient immers kandidaten te rangschikken naar voorkeur. Dat kan prima wanneer het gaat om 'een verkiezing ter vervulling van eenige weinige plaatsen, door een beperkten kiezerskring en door kiezers, die de candidaten kennen en kunnen beoordelen.'[304] Voor de rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer is een dergelijk stelsel echter te ingewikkeld. Voor een groot deel der kiezers zal het te moeilijk zijn om 'op deze wijze naar eigen oordeel de candidaten te rangschikken.'[305] Daarom verdient een lijstenstelsel de voorkeur voor rechtstreekse verkiezingen op basis van een algemeen kiesrecht. Voor de verkiezing van de Eerste Kamer acht de commissie een personenstelsel dan weer wel geschikt. Omdat de kiezers, dat wil zeggen de leden der Provinciale Staten, in aantal beperkt zijn en in staat geacht mogen worden om de kandidaten voor de Eerste Kamer goed te kunnen beoordelen,

300 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 21.
301 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 24.
302 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 29.
303 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 7-8
304 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 12.
305 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 12.

'zijn alle vereischten voor het personenstelsel aanwezig en laat zich de toepassing van een ander stelsel zelfs moeilijk denken'.[306]

Ten slotte acht de commissie het beginsel van evenredigheid in de vertegenwoordiging onverenigbaar met een indeling van het Rijk in kiesdistricten, als in gebieden 'waarbinnen één of meer afgevaardigden worden gekozen uitsluitend door de stemmen uitgebracht binnen dit gebied, zonder dat die stemmen eenigen invloed hebben op de verkiezingen daarbuiten.'[307] Algemene verkiezingen volgens een districtenstelsel, waar 'de grenzen der kiesdistricten de kiezers scheiden en hunne stemmen opsluiten binnen het district', verhinderen immers dat 'alle, over het gehele land verspreide, stemmen kunnen samenvloeien en zoo kunnen samenwerken tot het doen verkiezen van candidaten.'[308]

Overeenkomstig het advies van de commissie stelt de regering voor om in de Grondwet te bepalen dat de verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.[309] Volgens de regering is de invoering van een evenredigheidsstelsel een 'eisch des tijds'. De veranderde partijvorming dwingt ertoe: 'De partijen en hare fractiën zijn niet meer groeperingen van kiezers die de leiding aanvaarden van bekende staatslieden; het zijn geworden groepeeringen van kiezers die zelve de richting van het staatsbeleid bepalen.' Daarnaast zijn partijen 'nationaal' geworden: 'De vertegenwoordigers zijn minder vertrouwensmannen van districtkiezers dan vertegenwoordigers van partijen.' Dat deze politieke partijen nationaal opereren, wringt met het huidige districtenstelsel. Bij verkiezingen in districten treden lokale belangen op de voorgrond. Dat staat op gespannen voet met een politiek stelsel dat meer en meer de beslissing over de richting van nationale wetgeving en over het staatsbestel aan het volk laat. De 'veranderde partijvorming eischt dat de verschillende schakeeringen van het politieke en rechtsbewustzijn van het volk, welke zich in de partijen consolideeren, in het parlement in dezelfde relatieve kracht tot uiting komen, die zij in het volk zelf kunnen ontwikkelen.' In politieke partijen zijn de verschillende opvattingen die in het volk leven over de richting van het staatsbeleid geconsolideerd. Partijen geven vorm 'aan wat leeft in het bewustzijn der natie'. Deze opvattingen dienen volgens de regering tot uiting te komen in het parlement, en wel in dezelfde verhouding als dat zij leven onder het volk. Vertegenwoordiging komt volgens de regering namelijk neer op 'uiting van de volksovertuiging'.[310] Een evenredigheidsstelsel moet faciliteren dat de partijen in de Staten-Generaal kunnen optreden in hun relatieve sterkte. Ten aanzien van de verkiezing van de Eerste Kamer door de Provinciale Staten

306 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 54
307 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 31.
308 Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914, p. 32.
309 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 2, p. 1, § 5.
310 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 4, p. 23-24.

stelt de regering voor om de wetgever te laten bepalen hoe deze verkiezing dient te geschieden.[311]

In de Tweede Kamer zijn slechts enkele leden tegen het voorstel om een stelsel van evenredige vertegenwoordiging in te voeren, maar de bezwaren die zij aanvoeren zijn fundamenteel. Volgens hen berust het stelsel van evenredige vertegenwoordiging namelijk op een verkeerde opvatting over volksvertegenwoordiging:

> 'Betoogd werd dat, naar de grondgedachte van het evenredig kiesrecht, de Volksvertegenwoordiging moet zijn een beeld van het volk of eigenlijk van de maatschappij. De bedoeling schijnt te zijn, dat de vertegenwoordiging moet geven eene representatie van de wisselende, zich steeds differentieerende maatschappelijke kringen, waarin opinies, maar nog meer belangen en begeerten als motieven van groepeeringen dienst doen. Een beeld, moet gelijken op datgene, wat het voorstelt. De Volksvertegenwoordiging moet echter juist niet gelyken op het volk; zij moet zijn een orgaan van het volk, samengesteld uit die elementen, die de meeste geschiktheid bezitten voor de vervulling der taak, welke het vertegenwoordigend lichaam heeft te vervullen.'[312]

Een evenredigheidsstelsel verheft daarnaast 'het stemmenaantal tot absoluten maatstaf van de waarde van belangen of meeningen'. Daarmee miskent het stelsel van evenredige vertegenwoordiging 'de betekeenis van het vertegenwoordigend lichaam en van de discussie in dat lichaam'. Het evenredigheidsstelsel is niet gericht op vertegenwoordiging van een gemeenschap, waarin burgers ondanks 'alle verschil van belang, opinie, geloof en klasse, eene eenheid vormen', maar 'wil aan de kiezers gelegenheid geven zich te groepeeren tot het verkrijgen van vertegenwoordigers (…) van personen, die gelijke opinies of gelijke belangen hebben.'[313] Daarnaast 'onderwerpt' het lijstenstelsel kiezers aan 'het partijwezen'. De aanwijzing van kandidaten zal in handen komen van een partijbestuur, hetgeen de kiezer in zijn keuzevrijheid zal beperken. Bovendien zullen verkiezingen beheerst worden door partijprogramma's, wat afbreuk zal doen aan de zelfstandige positie van de Kamerleden.[314]

Daar brengen andere Kamerleden tegen in dat, ongeacht de vraag of de vertegenwoordiging een 'beeld van het volk of van de maatschappij' moet zijn, het evenredigheidsstelsel strekt tot 'aanwijzing van een volksvertegenwoordiging', waarbij een 'meerderheid der tot dat doel samenwerkende kiezers over die aanwijzing beslist.' Het doel van het evenredig-

311 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 2, p. 1, § 6.
312 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 11, p. 94.
313 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 11, p. 94.
314 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 11, p. 94.

heidsstelsel is om aan elke stem 'evenveel waarde toe te kennen'; niet om 'de macht van vakpolitici en partijleiders' te versterken. Een evenredigheidsstelsel doet volgens deze Kamerleden juist recht aan de werkelijkheid 'dat de groote meerderheid der kiezers zich in partijen heeft gegroepeerd.' Ten slotte achten volksvertegenwoordigers zich reeds gebonden aan het programma van de partij waar zij deel van uitmaken, en oefent het bestuur van die partijen tevens reeds invloed uitoefent op de kandidaatstelling voor verkiezingen.[315]

3.2.3 Tweede lezing

De voorstellen tot grondwetsherziening worden in eerste lezing zo goed als ongewijzigd aanvaard door Tweede en Eerste Kamer. Nadat deze voorstellen 'in zeldzame overeenstemming van Regeering en Staten-Generaal' bekrachtigd zijn tot wet,[316] worden beide Kamers der Staten-Generaal ontbonden. Na de verkiezingen keert de Tweede Kamer in dezelfde samenstelling terug,[317] en aanvaardt opnieuw de voorstellen tot verandering van de Grondwet, evenals de Eerste Kamer.[318] Eind november 1917 wordt de herziene Grondwet gepubliceerd.[319] Deze Grondwet bepaalt dat Tweede Kamerleden rechtstreeks gekozen worden 'door de mannelijke ingezetenen, tevens Nederlanders of door de wet als Nederlandsche onderdanen erkend' van minstens 23 jaar, en 'door de vrouwelijke ingezetenen, die aan gelijke voorwaarden voldoen, indien en voor zoover de wet haar (…) kiesbevoegd verklaart.'[320] Daarnaast komt het passief kiesrecht voor de Tweede Kamer toe aan zowel mannen als vrouwen van dertig jaar en ouder,[321] en gelden voor het lidmaatschap voor de Eerste Kamer dezelfde eisen als voor de Tweede Kamer.[322] De leden der Tweede Kamer worden voorts gekozen 'op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging'.[323] Voor de Eerste Kamer blijft de zittingsduur van negen jaar, waarbij een derde van de Kamerleden om de drie jaar aftreedt, gehandhaafd.[324] De grondwetsherziening maakt niet alleen een einde aan de kiesrechtstrijd maar ook aan de schoolstrijd. Niet slechts het openbaar onderwijs, maar ook het bijzonder onderwijs wordt voortaan 'voorwerp van de aanhoudende zorg der Regeering' en 'naar denzelfden maatschap als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd'.[325]

315 *Kamerstukken II* 1915/16, 226, nr. 11, p. 95.
316 *Handelingen II/I* 1916/17, 24 mei 1917, p. 1. Zie ook *Stb*. 1917, 398, 399, en 400.
317 Dankzij de 'laat-zitten-wat-zit-verkiezingen', zie Loots 2004, p. 141.
318 *Stb*. 1917, 660 en 662.
319 *Stb*. 1917, 663.
320 Artikel 80 Grondwet (1917).
321 Door schrapping van het woord 'mannelijk', zie artikel 84 Grondwet (1917).
322 Artikel 90 Grondwet (1917).
323 Artikel 81 Grondwet (1917).
324 Artikel 91 Grondwet (1917).
325 Artikel 192 Grondwet (1917).

4 Conclusies

Na 1868 ontstond in de Tweede Kamer de overtuiging dat de censuseis te veel burgers die voldoende kennis en belangstelling in de publieke zaak hadden, uitsloot van het kiesrecht. Een algemene censusverlaging zou dit probleem niet oplossen, omdat het feit dat iemand belastingen kon betalen eigenlijk maar weinig zei over iemands geschiktheid als kiezer. Daarom schrapte de grondwetgever in 1887 de censuseis en bepaalde in plaats daarvan dat burgers dienden te beschikken over bepaalde 'kenmerken van geschiktheid en maatschappelijke welstand' om voor het kiesrecht in aanmerking te komen. De invoering van het algemeen kiesrecht was nog een brug te ver. De wetgever mocht het kiesrecht alleen toekennen aan staatsburgers die economisch zelfstandig genoeg waren om voorbij hun eigen belang te kijken. Daarom verleende de wetgever in 1896 het kiesrecht aan burgers die een bepaalde som belasting betaalden, een huis bewoonden, beschikten over een bepaalde hoeveelheid loon, pensioen of spaargeld dan wel bepaalde diploma's behaald hadden.

De nieuwe kiesrechtregeling resulteerde in een verzesvoudiging van het aantal kiezers en bijgevolg ook in een andere samenstelling van de Tweede Kamer. De confessionelen behaalden een meerderheid en er kwamen socialisten in de Tweede Kamer. Zowel de confessionelen als de socialisten stelden zich 'partijdig' op: de confessionelen spanden zich in voor het bijzonder onderwijs en de socialisten bepleitten de invoering van een algemeen kiesrecht, zodat de arbeidersklasse haar maatschappelijke positie via verkiezingen kon verbeteren. Het feit dat deze Kamerleden opkwamen voor de belangen van bepaalde groepen in de samenleving stond in de ogen van sommige liberalen op gespannen voet met de thans als artikel 50 Grondwet genummerde vertegenwoordigingsbepaling. Op grond van deze bepaling zou volgens hen elk lid der Staten-Generaal het *gehele* Nederlandse volk moeten vertegenwoordigen en niet slechts een deel daarvan.

Confessionele en socialistische Kamerleden gaven echter een andere uitleg aan deze grondwetsbepaling. Zo vond het antirevolutionaire Kamerlid Saaymans Vader dat de vertegenwoordigingsbepaling een Kamerlid niet belette om een bijzonder deel van het Nederlandse volk te vertegenwoordigen, vanuit de gedachte dat alle Kamerleden *gezamenlijk* het gehele Nederlandse volk moesten vertegenwoordigen. Voor het katholieke Kamerlid Haffmans hield de vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk in dat de Staten-Generaal óók minderheden dienden te vertegenwoordigen. Socialistische Kamerleden meenden dat de vertegenwoordigingsbepaling een fictie was zolang het overgrote gedeelte van het Nederlandse volk van het kiesrecht was uitgesloten. Zelfs onder liberalen ontstond een progressieve stroming die meende dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk pas vertegenwoordigden, wanneer Nederlanders uit alle kringen van de samenleving aan de samenstelling van die Staten-Generaal konden meewerken. Het algemeen belang en bijzondere belangen konden in deze visie niet los van elkaar worden beschouwd, omdat

de behartiging van het algemeen belang enkel mogelijk was wanneer de bijzondere belangen van alle Nederlanders werden meegewogen.

Nederlanders waren ingevolge de nieuwe Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap (1892) iedereen die afstamde van een Nederlandse vader, alsmede alle personen die de wetgever zowel in de vorige Wet op het Nederlanderschap (1850) als in het Burgerlijk Wetboek (1838) als Nederlander had aangemerkt. De wetgever sloot de ingezetenen van Nederland-Indië expliciet uit van deze overgangsregeling, waardoor zij van het staatsburgerschap verstoken bleven, maar verklaarde hen later wel tot Nederlandse onderdanen. Aldus bracht de wetgever een tweedeling aan door degenen die in volkenrechtelijke zin Nederlandse onderdanen zijn te onderscheiden in Nederlandse staatsburgers ('Nederlanders') enerzijds en degenen die alleen Nederlandse onderdanen zijn anderzijds. Alleen de eerste categorie onderdanen, de Nederlanders, werd door de Staten-Generaal vertegenwoordigd.

Rond de eeuwwisseling nam niet alleen de steun voor het algemeen kiesrecht toe, maar ook voor de vervanging van het districtenstelsel door een evenredigheidsstelsel. In 1887 vonden regering en Tweede Kamer de afschaffing van het districtenstelsel nog geen goed idee. Als verkiezingen zouden plaatsvinden op het niveau van het Rijk, als één groot kiesdistrict, dan moesten kandidaten voor de Tweede Kamer zich landelijk gaan organiseren in politieke partijen. Dat achtten zij onwenselijk, want Kamerleden die namens een politieke partij optraden, vertegenwoordigden per definitie een *deel* van het Nederlandse volk, terwijl zij verondersteld werden het *gehele* Nederlandse volk te vertegenwoordigen. Handhaving van het districtenstelsel kon de opkomst van partijen echter niet beletten. Kuyper richtte de ARP op tegen de achtergrond van de schoolstrijd, de liberalen verenigden zich in de Liberale Unie en de socialisten richtten de SDAP op. Zelfs politici die partijvorming onverenigbaar achtten met het ideaal van de zelfstandige individuele volksvertegenwoordiger vormden een groep en noemden zichzelf de 'vrije' liberalen of de 'vrije' antirevolutionairen.

Tegen het einde van de negentiende eeuw had de Nederlandse samenleving zich op basis van een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing zodanig georganiseerd in verschillende, van elkaar afgeschermde groepen ('zuilen'), dat het steeds moeilijker werd voor de Staten-Generaal om het Nederlandse volk als één uniform geheel te vertegenwoordigen. In werkelijkheid was het Nederlandse volk opgebouwd uit verschillende maatschappelijke zuilen die elk vertegenwoordigd werden door een politieke partij. De invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 stelden de Staten-Generaal in staat die verscheidenheid naar godsdienst en levensbeschouwing te weerspiegelen en via vertegenwoordiging met elkaar te verbinden.

Daarmee strekte de grondwetsherziening in 1917 verder dan alleen de pacificatie van de kiesrecht- en onderwijsstrijd. De ontwikkeling in de tweede helft van de negentiende eeuw, waarbij het zwaartepunt van de macht verschoof van het koninklijk gezag naar de

Staten-Generaal, had uitdrukking gegeven aan de groeiende politieke macht van een eveneens groeiende massa kiesgerechtigden die zich manifesteerde als de stem van het volk. De versterkte machtspositie van de Staten-Generaal als 'vertegenwoordiger' van het Nederlandse volk noopte tegelijkertijd tot een krachtigere democratische legitimatie, die alleen kon worden verkregen door Nederlanders uit alle kringen van de samenleving via verkiezingen invloed uit te laten oefenen op de samenstelling van de Staten-Generaal, waarbij ieders stem even zwaar telde.

De grondwetsherziening van 1917 moest er dus voor zorgen dat de Staten-Generaal alle politieke stromingen binnen Nederland naar evenredigheid van hun aanhangers zouden representeren en op die manier de bijzondere belangen en de politieke denkbeelden van alle groepen Nederlanders zo getrouw mogelijk zouden weerspiegelen. Om als instituut het algemeen belang – dat van het Nederlandse volk als geheel – te bevorderen, werd het nodig geacht dat de Staten-Generaal de belangen en denkbeelden van alle delen van het Nederlandse volk bij de uitoefening van hun bevoegdheden meewogen, waarbij de belangen en denkbeelden die het grootst in getal waren het meeste gewicht in de schaal legden. Aldus voorzag de grondwetsherziening van 1917 de vertegenwoordigingsbepaling van een geheel nieuwe betekenis.

V 1917-1946

In eerste instantie lijkt de democratische koers die met de grondwetsherziening van 1917 is ingezet radicaal door te worden gezet. De wetgever heft de uitsluiting van vrouwen van het actief kiesrecht op en overweegt een referendum in te voeren. Het democratisch optimisme is echter maar van korte duur. Door de invoering van het evenredigheidsstelsel zijn politieke partijen voor de vorming van een meerderheidskabinet aangewezen op samenwerking in de Tweede Kamer. In het verzuilde partijlandschap blijkt die samenwerking zo'n uitdaging dat geen van de kabinetten na 1925 kan rekenen op steun van een vaste Kamermeerderheid, hetgeen de bestrijding van de economische crisis belemmert. Het onvermogen van de politieke praktijk om het land effectief te besturen resulteert in een diepe teleurstelling over de parlementaire democratie, hetgeen een vruchtbare voedingsbodem blijkt voor de NSB. Als de NSB zetels weet te verwerven in de Staten-Generaal, rijst de vraag of de vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk impliceert dat ook tegenstanders van de parlementaire democratie in de Staten-Generaal vertegenwoordigd moeten worden. Als de Duitsers Nederland in 1940 binnenvallen wordt de vergadering van de Staten-Generaal voor onbepaalde tijd geschorst en is het maar zeer de vraag of zij na de oorlog nog zullen terugkeren.

1 Democratisch optimisme

1.1 Verbetering van het kiesrecht en het kiesstelsel

1.1.1 Invoering van het vrouwenkiesrecht

In juli 1918 vinden er Tweede Kamerverkiezingen plaats. Dankzij de invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen in 1917 bedraagt het aantal kiezers ruim anderhalf miljoen.[1] Omdat de verkiezingen voor de eerste keer plaatsvinden via een stelsel van evenredige vertegenwoordiging brengen zij een grote machtsverschuiving teweeg in de Tweede Kamer. Zo verliezen de Liberale Unie, de VDB en de vrije liberalen samen maar liefst 24 zetels: zij behalen respectievelijk zes, vijf en vier zetels. De SDAP stijgt daarentegen van vijftien naar 22 zetels. Eén daarvan komt toe aan Suze Groeneweg: de eerste vrouwelijke parlementariër.

1 *Verkiezingsuitslagen.nl*

Het zetelaantal van de katholieken is het hoogst: met dertig zetels vormen zij de grootste politieke groepering. Samen met de ARP (dertien zetels) en de CHU (zeven zetels) vormen zij een kabinet onder leiding van minister Ruijs de Beerenbrouck.[2]

In de troonrede wordt niet gerept over invoering van het actief vrouwenkiesrecht.[3] Eerste Kamerlid Van der Feltz (VDB) vraagt hij zich af of de regering 'dit buiten haar politiek program acht te liggen, zoodat het niet in haar voornemen ligt, dit vraagstuk met eenigen spoed tot oplossing te brengen', ondanks 'de beweging die daarover hier te lande bestaat, en wat te dien aanzien in verschillende landen in Europa in de laatste tijden is voorgevallen'.[4] Het confessionele kabinet is 'met het oog op de veel dringender eischen van het oogenblik en nooden van den tijd' inderdaad niet voornemens een voorstel in te dienen dat strekt tot invoering van het vrouwenkiesrecht.[5] Het Tweede Kamerlid Vliegen (SDAP) wijst er echter op dat het vrouwenkiesrecht onderdeel is geworden van de Nederlandse 'constitutie' en dat zelfs 'een vrouw lid is geworden van den belangrijksten tak van den Volksvertegenwoordiging.' Het is volgens hem dan ook 'een zonderlinge tegenstelling, die niet lang gehandhaafd kan worden, dat een vrouw wel kan zijn Volksvertegenwoordiger, maar niet een van die honderdduizenden, die uitmaken wie in de Volksvertegenwoordiging zullen plaats nemen.'[6]

Dat de regering zelf niet overgaat tot indiening van zo'n wetsvoorstel verbaast de Tweede Kamer niet: het confessionele kabinet 'kon in zijn program slechts onderwerpen opnemen, waaromtrent de rechterzijde eensgezind is.' Zij verwachten echter dat het kabinet zich niet 'tegen een voorstel, uit het recht van initiatief der Kamer voortgesproten, zal verzetten. Het is zeer wel mogelijk, dat zij, geheel of gedeeltelijk, aan een wetsontwerp, van andere zijde ingediend, den weg naar het Staatsblad zal helpen banen.'[7] Een aantal Tweede Kamerleden onder leiding van Marchant (VDB) maakt een wetsvoorstel aanhangig bij de Tweede Kamer dat strekt tot het verwijderen van het woord 'mannelijk' in de Kieswet evenals het vervangen van het woord 'mannen' door het woord 'personen'.[8] Zij lichten de argumenten voor invoering van het actief vrouwenkiesrecht niet uitgebreid toe: die zijn al voldoende aan bod gekomen tijdens de grondwetsherziening van 1917. Zij wijzen slechts nog op het feit dat de vrouw sindsdien 'toegang tot alle vertegenwoordigende lichamen' heeft, maar 'dat zij daar slechts door mannelijke kiezers kan worden binnengebracht'. Deze

2 Puchinger 1970, p. 42 e.v., p. 130 e.v.
3 *Handelingen II/I* 1918/19, 17 september 1918, p. 1.
4 *Handelingen I* 1918/19, 19 september 1918, p. 9.
5 *Handelingen I* 1918/19, 19 september 1918, p. 9-10.
6 *Handelingen I* 1918/19, 19 september 1918, p. 9-10.
7 *Kamerstukken II* 1918/19, 211, nr. 3.
8 *Kamerstukken II* 1918/19, 211, nr. 2.

'ongerijmdheid in ons Staatswezen' moet volgens de voorstellers door invoering van het actief vrouwenkiesrecht worden opgelost.[9]

Vrijwel alle Tweede Kamerleden kunnen zich met het voorstel verenigen of geven aan zich er niet tegen te verzetten. Over de aard van het kiesrecht bestaat meningsverschil: sommigen menen dat het kiesrecht aan alle staatsburgers van nature toekomt, maar de meesten beschouwen het kiesrecht als een 'attributief' recht dat de Staat aan vrouwen moet toekennen in het algemeen belang: 'De Staat bemoeit zich hoe langer hoe meer met zaken, waarin de vrouwen bijzonder belang stellen, zooals kinderwetgeving en onderwijs. Als moeder mag de vrouw er aanspraak op maken op de wetgeving betreffende deze aangelegenheden invloed uit te kunnen oefenen.'[10] Voor de initiatiefnemers geldt dat het vrouwenkiesrecht geen natuurrecht is maar een middel, dat 'het belang der gemeenschap' dient. Als enkel mannen invloed hebben op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging, is het immers onmogelijk 'om den geest van het geheele volk in zijn vertegenwoordiging te doen leven.'[11] De Tweede Kamer neemt met een ruime meerderheid het wetsvoorstel-Marchant aan.[12] Ook de Eerste Kamer ziet het kiesrecht niet als een natuurrecht. Waar voor mannen een algemeen kiesrecht geldt, zien zij geen reden om het vrouwenkiesrecht anders te benaderen. Nu vrouwen het recht hebben om gekozen te worden, moeten zij ook het recht krijgen om te kiezen.[13] De Eerste Kamer aanvaardt het voorstel-Marchant eveneens.[14]

1.1.2 Technische herziening Kieswet

Als gevolg van de invoering van het evenredigheidsstelsel dringen in 1918 veel politieke 'nieuwkomers' door tot het parlement. De evenredige verdeling van zetels over zoveel partijen leidt tot problemen bij de kabinetsformatie. Om een parlementair kabinet te vormen dat kan steunen op een vaste Tweede Kamermeerderheid is nodig dat partijen met elkaar een coalitie vormen. Daarvoor is nodig dat partijen bereid zijn om onderlinge verschillen te overbruggen. De verzuilde werkelijkheid blijkt echter weerbarstig. Zowel de katholieken als de liberalen weigeren samen te werken met de socialisten, die zich geen onomwonden voorstanders van de parlementaire democratie betonen. De denkbeelden van de confessionele en liberale partijen liggen op hun beurt ook te ver uit elkaar voor een vruchtbare samenwerking.[15]

9 *Kamerstukken II* 1918/19, 211, nr. 3.
10 *Kamerstukken II* 1918/19, 211, nr. 4.
11 *Kamerstukken II* 1918/19, 221, nr. 5, p. 5.
12 *Handelingen II* 1918/19, 9 mei 1919, p. 2248.
13 *Kamerstukken I* 1918/19, 221, nr. 221, p. 571.
14 *Handelingen I* 1918/19, 10 juli 1919, p. 589.
15 Zie ook Tanja 2010, p. 199-200.

Om die reden vormen de katholieken met ARP en CHU uiteindelijk een confessioneel kabinet onder leiding van Ruijs de Beerenbrouck. De regeringspartijen beschikken samen over vijftig zetels in de Tweede Kamer. Dat is precies één zetel te weinig voor een meerderheid.[16] 'De ervaring opgedaan bij de algemeene verkiezingen in 1918' heeft dan ook volgens de regering 'de wenschelijkheid aan het licht doen treden van eene technische herziening van eenige bepalingen der Kieswet.'[17] Volgens haar zijn bij de verkiezingen 'niet minder dan 7 van de 100 zetels toegekend aan partijen wier aantallen stemmen aanmerkelijk bleven beneden de kiesdeeler.'

De kiesdeler is het totale aantal uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal zetels. Als er in totaal twee miljoen stemmen worden uitgebracht voor de Tweede Kamer, die uit honderd zetels bestaat, dan heeft een lijst twintigduizend stemmen nodig om één zetel te bemachtigen. Een lijst zal echter nooit precies twintigduizend stemmen (of een veelvoud daarvan) behalen. In elk evenredigheidsstelsel blijft dan ook onvermijdelijk een aantal zetels over. Deze zetels worden toegekend aan kandidaten van lijsten die de kiesdeler niet behaald hebben. In een stelsel van de grootste resten worden deze 'restzetels' toebedeeld aan kandidaten met het aantal stemmen dat het dichtst bij de kiesdeler in de buurt komt.[18] De regering stelt dan ook een kiesdrempel van 75 procent van de kiesdeler voor 'om te voorkomen, dat een zetel toevalt aan een slechts kleine groep van kiezers'.[19]

De Tweede Kamer juicht verhoging van de kiesdrempel toe.[20] Wel meent een aantal Kamerleden dat de werking van de voorkeursstemmen anders moet. Om de kiezer enige keuzevrijheid te garanderen is in 1917 een lijstenstelsel ingevoerd, waarbij kiezers een stem uitbrengen op een kandidaat van een lijst: de voorkeursstem. Partijen bepalen wie er op de kieslijsten komen te staan, en daarmee ook de volgorde van kandidaten. Die lijstvolgorde maakt op dit moment echter niet veel uit voor de zetelverdeling. Als het aantal voorkeursstemmen op een kandidaat de kiesdeler voorbijstreeft, dan verkrijgt de kandidaat automatisch een zetel. Als geen van de kandidaten de kiesdeler haalt, maar de lijst wel voldoende stemmen heeft opgebracht om een of meerdere zetels te vullen, dan geschiedt de toewijzing van die zetels in de volgorde van kandidaten met de meeste voorkeursstemmen. Het resultaat is dat de lijstvolgorde wordt doorbroken, wat sommige Kamerleden aanmerken als een inmenging in 'het recht van een partij op eerbiediging van de volgorde van de lijst'.[21]

Om die reden maakt Kamerlid Albarda (SDAP) een amendement aanhangig, waarmee hij beoogt de werking van de voorkeursstemmen te verzwakken. Het amendement houdt kort gezegd in dat een kandidaat minstens de helft van de lijstkiesdeler (het aantal stemmen

16 Puchinger 1970, p. 42 e.v., p. 130 e.v. Zie ook Loots 2004, p. 150-152.
17 *Kamerstukken II* 1920/21, 370, nr. 5, p. 6.
18 Loots 2004, p. 131-132, 135, 150.
19 *Kamerstukken II* 1920/21, 370, nr. 5, p. 9.
20 *Kamerstukken II* 1920/21, 370, nr. 6, p. 13.
21 *Kamerstukken II* 1920/21, 370, nr. 6, p. 14

uitgebracht op een lijst gedeeld door het aantal aan die lijst toegekende zetels) aan voorkeursstemmen moet behalen om een zetel toegewezen te krijgen.[22] De Tweede Kamer aanvaardt Albarda's voorstel tot wijziging van het wetsvoorstel met een omweg.[23] Veel Eerste Kamerleden zijn daarentegen uiterst kritisch op de aangebrachte wijzigingen:

> 'Werd tot dusverre het nadeel, dat de individueele kiezer slechts weinig invloed kon uitoefenen bij de stemming nog eenigermate getemperd door de mogelijkheid van het uitbrengen van voorkeurstemmen, voortaan zullen laatstgenoemde vrijwel waardeloos zijn. Immers slechts die candidaat, die na overdracht van de stemmen meer dan de helft der stemmen van den lijstkiesdeeler aan voorkeursstemmen bezit zal aanspraak mogen maken op een der nog overblijvende plaatsen. Bezit hij maar ééne stem minder, dan zal hij niets vóór hebben boven eene anderen candidaat, op wien mischien geen enkele voorkeurstem is uitgebracht. Feitelijk krijgt dus de partij, of eigenlijk het partijbestuur alleen de beslissing in handen. Het beginsel, dat gelegen is in het doen rekenen met voorkeurstemmen wordt practisch vermoord. Wel verre van de individueele vrijheid van den kiezer beter te grondvesten, wordt thans, in strijd met de zuivere democratie, het partijterrorisme in de hand gewerkt. De macht der partijbesturen wordt zoodoende versterkt en het zal gaandeweg regel worden, dat de zittende Kamerleden eenvoudig worden herkozen en het verband tusschen kiezers en gekozenenen zal meer en meer teloorgaan.'

De stemming in december 1921 moet gestaakt worden als blijkt dat negentien leden voor en negentien leden tegen de wijzigingen in de Kieswet hebben gestemd.[24] Bij de herstemming de volgende dag wordt het wetsvoorstel echter aangenomen met 24 tegen 21 stemmen.[25]

1.2 Grondwetsherziening in 1922

1.2.1 Het volksinitiatief en het referendum

Ondertussen buigt een Staatscommissie zich over een gedeeltelijke herziening van de Grondwet. Dat zo kort op de vorige grondwetsherziening alweer een nieuwe wordt voor-

22 *Kamerstukken II* 1920/21, 370, nr. 16, p. 35-36 ('Geen candidaat kan door voorkeursstemmen alleen gekozen worden, indien het aantal dier stemmen niet meer dan de halve lijstkiesdeeler bedraagt.').

23 Via een sub-amendement op het amendement Drion, zie *Kamerstukken II* 1920/21, 370, nr. 28, p. 41 en nr. 30, p. 42; *Handelingen II* 1920/21, 9 september 1921, p. 2954-2955.

24 *Handelingen I* 1921/22, 22 december 1921, p. 169.

25 *Stb*. 1921, 1380.

bereid, vindt 'voor een deel zijne oorzaak in het beperkte karakter van de jongste wijzigingen'. Het hangt echter ook samen met 'de wereldschokkende gebeurtenissen' die zich rondom Nederland voordoen. Na de Novemberrevolutie in Duitsland wordt de Duitse Keizer Wilhelm II afgezet, de monarchie afgeschaft, en de democratische Weimarrepubliek uitgeroepen. Voor de Nederlandse regering vraagt deze democratische 'evolutie zonder weerga' erom 'tijdig de bakens te verzetten'. Tegen deze achtergrond wordt de commissie gevraagd onderzoek te doen naar de monarchie, de samenstelling der Staten-Generaal, het volksinitiatief en het referendum.'[26]

De commissie brengt in 1920 verslag uit.[27] Zij is geen voorstander van directe vormen van democratie. De invoering van een volksinitiatief is onnodig 'reeds omdat aan de leden der Tweede Kamer de gelegenheid openstaat vrijwel alle voorstellen van wet aanhangig te maken'. Ook invoering van het referendum acht zij hoogst bezwaarlijk:

> 'Als de Staten-Generaal gesproken hebben, is voor eene nadere beslissing van het kiezersvolk geen plaats. Harmonieeren beide uitspraken, dan leidt het referendum tot geheel onnoodige vertraging van onze niet reeds bijster vlugge wetgeving. Oordeelt het volk anders dan de volksvertegenwoordiging, welke wordt dan de positie van Regeering en Kamers?'

Het is volgens de commissie niet nodig om het volk tussentijds te raadplegen. Zij acht het voldoende dat kiezers zich eens in de vier jaar 'over de grondbeginselen van wetgeving' uitspreken. Ook zou een dergelijk direct beroep op het volk niet verenigbaar zijn 'met het beginsel der partijvorming, waarop practisch onze staatkundige organisatie is gebouwd'. Bovendien is een tussentijds beroep op de kiezer in strijd 'met de grondgedachte onzer staatsinrichting, volgens welke de gekozenen voor den duur van hun mandaat geacht worden weer te geven hetgeen in het volk leeft.'[28] De commissie acht de invoering van de mogelijkheid een referendum te houden alleen gepast met het oog op grondwetsherziening. Aangezien de ontbinding der Staten-Generaal na de eerste lezing van de grondwetsherzieningsprocedure bedoeld is om het volk te raadplegen inzake de voorgenomen grondwetswijzigingen, ligt een rechtstreeks beroep op het volk meer voor de hand.[29]

De regering dient vervolgens een voorstel in om de tweede lezing van de grondwetsherzieningsprocedure door de Staten-Generaal te vervangen door een referendum.[30] Sommige Kamerleden achten een referendum in het kader van de grondwetsherziening bezwaarlijk, omdat 'de quaesties, die bij een grondwetsherziening moeten worden beslist, veelal van

26 Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1919.
27 Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920.
28 Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 5.
29 Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 6.
30 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 11, p. 6, § 2.

subtielen of ingewikkelden aard zijn en daardoor ongeschikt zijn om bij volksstemming te worden beslist.' Volgens andere Kamerleden doen die 'moeilijkheden' zich echter ook voor 'bij de verkiezing van de leden der Staten-Generaal, die over een eventueele tweede lezing zouden moeten oordeelen'.[31] Uiteindelijk stemt een kleine meerderheid in de Tweede Kamer tegen het voorstel om de parlementaire behandeling in de tweede lezing van de grondwetsherzieningsprocedure te vervangen door een referendum.[32]

1.2.2 De troonopvolging

Ten aanzien van de vraag of de monarchale staatsvorm behouden moet worden, stelt de commissie dat de monarchie 'een zegen voor ons land' is, zolang er sprake is van 'een waarlijk nationaal koningschap'. Zij stelt dan ook voor de grondwetsbepalingen te schrappen, die 'anderen dan nakomelingen van de thans regeerende vorstin tot de regeering kunnen roepen'. Mocht zich 'geen bevoegde opvolger naar de Grondwet' voordoen, dan zou men de overgang naar een andere staatsvorm kunnen overwegen.[33] Ook dan ligt het volgens de commissie voor de hand om het volk daarover te raadplegen.[34]

De regering meent eveneens dat 'de monarchalen staatsvorm een zegen voor ons land is', omdat de monarchie 'den hechtsten waarborg voor de ontplooiing van waarlijk democratische Staatsinstellingen behelst', 'zoolang althans behoud van een waarlijk nationaal koningschap mogelijk is'.[35] Om die reden neemt zij de suggesties tot wijziging van artikel 13 en de schrapping van de artikelen 14 en 15 Grondwet (1917) over.[36] De regering wijst daarentegen het idee af om het volk te laten bepalen of de monarchie gehandhaafd moet blijven indien zich geen bevoegde troonopvolger voordoet. Mocht de monarchie plaats moeten maken voor een andere staatsvorm, dan zal dat via 'eene behoorlijk voorbereide Grondwetsherziening' moeten geschieden.[37] De Tweede en Eerste Kamer gaan met de voorgestelde wijzigingen akkoord.[38]

1.2.3 De Staten-Generaal

Ten aanzien van de Staten-Generaal merkt de commissie op dat de Eerste Kamer behouden moet worden. Haar positie stelt de Eerste Kamer in staat 'de aanhangige vraagstukken anders te belichten dan de Tweede Kamer'.[39] De commissie meent evenwel dat er een verandering moet worden aangebracht in de wijze van verkiezing der Eerste Kamer. Zij

31 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 52.
32 *Handelingen II* 1921/22, 13 december 1921, p. 1017-1018.
33 Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 4.
34 Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 6.
35 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 13, p. 12.
36 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 3, p. 1-2, § 3-4.
37 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 13, p. 12.
38 *Stb.* 1922, 211.
39 Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 4.

wil de Provinciale Staten als kiescollege behouden, maar wil 'met het oog op eene juiste verhouding tusschen de beide takken der volksvertegenwoordiging' dat de verkiezing van de Eerste Kamer eveneens plaatsvindt op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.[40] Ten aanzien van de Tweede Kamer is er na de grondwetsherziening van 1917 geen sprake meer van 'verreikende verlangens', hoewel met de aanvaarding van het voorstel-Marchant de tijd rijp is geworden om het algemeen vrouwenkiesrecht in de Grondwet vast te leggen.[41]

De regering stelt vervolgens voor om artikel 80 Grondwet (1917) zo te wijzigen dat er ter zake van het kiesrecht geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen man en vrouw.[42] Zij stelt daarnaast voor om evenredige vertegenwoordiging voor de Eerste Kamer in te voeren en de zittingsduur van de Eerste Kamer te wijzigen. In plaats van een zittingsduur van negen jaar, waarbij een derde van de leden om de drie jaar aftreedt, moeten de Eerste Kamerleden – net als de leden der Tweede Kamer – voor vier jaar worden gekozen en na die vier jaar allen gelijktijdig aftreden.[43] Daarbij stelt zij voor om het personenstelsel dat de commissie voor evenredig kiesrecht in 1914 had ontworpen voor de Eerste Kamer in te voeren.[44]

De Tweede Kamer juicht vrij algemeen toe 'dat het algemeen vrouwenkiesrecht in de Grondwet zal worden neergelegd'[45] en stemt dan ook in met dat voorstel.[46] Een punt van kritiek is evenwel dat het aantal Tweede Kamerleden te klein wordt geacht nu de bevolking aanzienlijk gegroeid en het kiesrecht aanmerkelijk uitgebreid is. Honderd zetels zou te weinig zijn om 'de verschillende belangen en gedeelten van het land behoorlijk te doen vertegenwoordigen.'[47] Uitbreiding van het ledenaantal zou bovendien bevorderen dat leden 'zich meer en meer kunnen specialiseeren', wat de werkwijze van de Kamer in die zin zou veranderen dat de voorbereiding van wetsontwerpen vaker zou kunnen plaatsvinden in bijzondere commissies. Niet iedereen kan zich vinden in deze kritiek. Als de Kamerleden thans onvoldoende deskundig zijn 'ligt dit aan de kiezers, die niet de meest geschikte afgevaardigden kiezen.'[48]

Dat de regering voornemens is de Eerste Kamer te handhaven stelt verschillende Tweede Kamerleden teleur. Zij hadden meer verwacht van 'den uitbouw van de democratische instellingen'.[49] Deze Kamerleden menen dat 'de instelling van de Eerste Kamer in strijd met de democratie' is, omdat zij 'niet rechtstreeks voortkomt uit een stemming van het

40 Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 5.
41 Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920, p. 5.
42 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 4, p. 3, § 2, 3, en 5.
43 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 4, p. 3, § 2, 3, en 5.
44 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 13, 15-16.
45 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 46.
46 *Handelingen II* 1921/22, 22 december 1921, p. 1283-1284.
47 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 46.
48 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 47.
49 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 39.

kiesgerechtigde gedeelte van het volk' en dientengevolge 'op de wetgeving een minder democratischen invloed uitoefent.'[50] Wat hen betreft moet de Eerste Kamer afgeschaft en het referendum ingevoerd worden, omdat 'dit instituut geheel ligt in de lijn van de democratie'.[51] Het referendum is in de ogen van deze Kamerleden

> 'een bij uitstek doelmatig middel om een voorstel aan de denkbeelden, in het volk levende, te toetsen en bevat een sterk opvoedend element voor de belangstelling in de publieke zaak. Het referendum voorkomt bovendien, dat er verwijdering ontstaat tusschen het Parlement en het volk. De leden van het Parlement kunnen zich vaak niet onttrekken aan de atmosfeer, waarin zij hunne beraadslagingen voeren en hunne besluiten nemen. Intusschen kunnen buiten het Parlement de omstandigheden veranderen; ten aanzien van bepaalde denkbeelden kunnen nieuwe meerderheden ontstaan of nieuwe opposities groeien. In het Parlement worden bovendien somtijds krachtens een "do ut des"-politiek [i.e. uitruilpolitiek] besluiten genomen, waarvoor in het volk geen meerderheid is te vinden. Daarom is het goed, dat het volk in de gelegenheid zal zijn om over de genomen besluiten een oordeel uit te spreken. Eenige vertraging in de wetgeving zal daarbij onvermijdelijk zijn, maar dit behoeft geen bezwaar op te leveren, indien het referendum slechts bij uitzondering wordt toegepast. Daartoe moet het aantal kiezers, dat tot een referendum het initiatief kan nemen, niet te laag worden bepaald.'[52]

Andere Kamerleden menen daarentegen 'dat het referendum in strijd komt met de grondgedachte van de Staten-Generaal als vertegenwoordiging des volks en daarom aan een gezonde werking en ontwikkeling van deze laatste afbreuk moet doen.' Hoewel het referendum als 'instituut in beginsel in de democratische lijn ligt' blijkt 'het in de practijk meestal een middel van reactie en conservatisme'.[53] Voor deze leden schuilt het bezwaar tegen handhaving van de Eerste Kamer niet in haar vermeende 'anti-democratische' karakter. Het voorstel van de regering om evenredige vertegenwoordiging voor de Eerste Kamer in te voeren, beoogt de Eerste Kamer juist democratischer te maken. De verkiezing van de Eerste Kamer zal dan namelijk meer plaatsvinden via partijlijnen. Dat betekent echter ook dat Eerste Kamerleden zich bij de uitoefening van hun taak zullen laten leiden door 'de beslissing, welke door de partij, waartoe zij behooren, in de Tweede Kamer is genomen'. De Eerste Kamer zal daardoor 'meer en meer worden een doublure van de

50 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 45.
51 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 39.
52 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 39.
53 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 40.

Tweede Kamer'. De vraag rijst dan wat voor nut het heeft om de Eerste Kamer te handhaven. De toegevoegde waarde van de Eerste Kamer schuilt immers in haar oorspronkelijke taak 'om slechts de groote lijnen van het Regeeringsbeleid te beoordeelen en de beginselen van de wetsontwerpen te toetsen aan de algemeen heerschende rechtsovertuiging' en aldus te waken 'tegen het tot stand komen van eenzijdige politieke maatregelen, van wetsontwerpen, die, hoewel zij op een gegeven oogenblik in de Tweede Kamer eene meerderheid verwierven, niet geacht kunnen worden in overeenstemming te zijn met den wil van de meerderheid der bevolking.'[54]

Het feit dat 'in de Tweede Kamer de partijpolitiek meer en meer den boventoon is gaan voeren' is voor andere Kamerleden daarentegen een argument voor handhaving van de Eerste Kamer, 'waarin de door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen nog eens in breede lijnen worden beoordeeld,' te meer nu zij 'dan nog eens worden beoordeeld door personen, die dagelijks in contact staan met verschillende kringen der maatschappij.'[55] Volgens hen schuilt het gevaar 'dat de Eerste Kamer te veel een doublure wordt van de Tweede Kamer' vooral in 'den voorgestelden zittingsduur van vier jaren'.[56] Ten slotte rijst er kritiek ten aanzien van het door de Staatscommissie ontworpen personenstelsel dat de regering nu voorstelt voor de Eerste Kamer. Dit stelsel van evenredige vertegenwoordiging kent een aantal praktische gebreken, die nopen tot 'de aanvaarding van een ander stelsel'.[57]

In reactie op de kritiek uit de Tweede Kamer stelt de regering dat een rechtstreekse verkiezing óf afschaffing van de Eerste Kamer en de invoering van een referendum, het bestuur van het land niet in meer democratische banen zou leiden. Zij meent dat de 'uitbouw van democratische instellingen' geleidelijk moet gaan en betwijfelt ten zeerste 'of de ware democratie door schijnradicalisme wordt gediend.'[58] De regering gaat wel mee in de kritiek op het personenstelsel, dat zij vervangt door 'een lijstenstelsel gelijk aan dat hetwelk geldt voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer.'[59] Daarop stemt de Tweede Kamer in met de voorgestelde wijzigingen.[60]

De beurt is vervolgens aan de Eerste Kamer. Sommige Eerste Kamerleden betreuren 'dat het referendum niet is opgenomen ter vervanging van de Eerste Kamer.' Andere Kamerleden menen daarentegen dat de Eerste Kamer 'juist geroepen is om te waken tegen opwellingen van het oogenblik, ten einde vastheid in het staatsbestel te waarborgen.'[61] De meeste Eerste Kamerleden menen dan ook dat het tweekamerstelsel behouden moet worden:

54 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 45.
55 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 46.
56 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 46.
57 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 15, p. 52-53.
58 *Kamerstukken II* 1920/21, 451, nr. 17, p. 55.
59 *Kamerstukken II* 1921/22, 90, nr. 1, p. 1; nr. 3, p. 2-5.
60 *Handelingen II* 1921/22, 13 december 1921, p. 1017-1018; *Handelingen II* 1921/22, 22 december 1921, p. 1283-1284.
61 *Kamerstukken I* 1921/22, 90 nr. 90, p. 492-493.

'Naast de Tweede Kamer is en blijft eene tweede instantie van noode om te waken tegen in overijling genomen beslissingen, waartegen nu eenmaal geen enkele vergadering zich kan vrijwaren. Juist de mogelijkheid om gevoelens van den dag te snel in de wet vast te leggen, moet worden vermeden.'[62]

Veel Eerste Kamerleden verzetten zich daarentegen tegen invoering van het lijstenstelsel voor de Eerste Kamer. Een verschillend systeem van verkiezingen voor Tweede en Eerste Kamer verdient volgens hen de voorkeur, omdat hiermee wordt 'voorkomen, dat beide staatslichamen nagenoeg hetzelfde beeld vertoonen; hetgeen te meer het geval zoude zijn, indien voortaan de leden van de Eerste Kamer reeds om de vier jaar en gelijktijdig zouden aftreden'. Daarmee zou de Eerste Kamer een doublure van de Tweede Kamer worden, in de zin dat partijpolitiek ook in de Eerste Kamer op de voorgrond zou komen te staan.[63] Zij zouden liever een langere zittingsduur voor Eerste Kamerleden zien evenals een systeem van gedeeltelijke aftreding, omdat daarin 'een waarborg [ligt] tegen te groote wijziging in de samenstelling van het college in eens. Zij bevordert mitsdien de zoozeer gewenschte geleidelijkheid in de wetgeving.'[64]

De regering past vervolgens haar voorstellen aan en dient deze opnieuw in, waarbij zij hoopt dat haar voorstellen nu 'ook in de Eerste Kamer eene meerderheid vinden.'[65] Zij houdt weliswaar vast aan invoering van de evenredige vertegenwoordiging voor de Eerste Kamer, maar stelt een zittingsduur van Eerste Kamerleden van zes jaar voor, waarbij de helft der Kamerleden om de drie jaar aftreedt.[66] Daarnaast heeft de regering afgezien van verdere uitwerking van het evenredigheidsstelsel voor de Eerste Kamer: 'De gewone wetgever kan dan aan dit vraagstuk in het komende jaar zijn volle aandacht wijden en wellicht sommige bedenkingen die thans met meer of minder klem naar voren zijn gebracht, ondervangen.'[67] Deze strategie blijkt succesvol: deze voorstellen worden aanvaard door beide Kamers en bekrachtigd tot wet.[68]

Vervolgens vinden de verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats, waarbij het aantal kiesgerechtigden dankzij de invoering van het actief kiesrecht voor vrouwen gestegen is naar ruim drie miljoen.[69] De voorstellen tot grondwetsherziening worden in tweede lezing allemaal aangenomen, en in december 1922 worden de veranderingen in de Grondwet plechtig afgekondigd.[70] De Grondwet van 1922 wijkt maar op enkele punten af van de Grondwet uit 1917. Zo is het onderscheid tussen mannen en vrouwen inzake het actief

62 *Kamerstukken I* 1921/22, 90 nr. 90, p. 498.
63 *Kamerstukken I* 1921/22, 90 nr. 90, p. 498.
64 *Kamerstukken I* 1921/22, 90 nr. 90, p. 499.
65 *Kamerstukken II* 1921/22, 507, nr. 6, p. 3-4-.
66 *Kamerstukken II* 1921/22, 507, nr. 2, p. 1.
67 *Kamerstukken II* 1921/22, 507, nr. 2, p. 4.
68 *Stb.* 1922, 283-285.
69 Het aantal kiesgerechtigden bedraagt 3.145.161 om precies te zijn, zie *Verkiezingsuitslagen.nl*
70 *Stb.* 1922, 642-652, 665.

kiesrecht komen te vervallen.[71] De Eerste Kamerleden worden daarnaast verkozen door de Provinciale Staten 'op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging',[72] voor de duur van zes jaar, waarvan 'de helft om de drie jaren aftreedt'.[73]

2 Deceptie over de parlementaire democratie

2.1 *Opkomst en bestrijding van het nationaal-socialisme*

2.1.1 'Parlement stuurt aan op eigen vernietiging'

Bij de verkiezingen van 1922 weten de katholieken – vanaf 1926 verenigd in de rooms-katholieke staatspartij (RKSP) – weer de meeste zetels te bemachtigen. Opnieuw vormen zij met ARP en CHU een kabinet onder leiding van Ruijs de Beerenbrouck. De wijzigingen in de Kieswet hebben het gewenste effect: van de partijtjes die in 1918 tot het parlement hadden weten door te dringen, keren maar weinig terug. Liberale splinterpartijen voegen zich bij de Liberale Unie en de vrije liberalen en vormen de zogenaamde 'Vrijheidsbond'. Bovendien wordt de lijstvolgorde geen enkele keer doorbroken. Ten slotte beschikt dit kabinet wél over een meerderheid in de Tweede Kamer.[74]

Na 1925 lukt het echter niet meer om een parlementair kabinet te vormen. Geen van de kabinetten na het tweede kabinet-Ruijs de Beerenbrouck kunnen rekenen op de steun van een stabiele meerderheid in de Tweede Kamer. Bovendien verloopt de samenwerking tussen de RKSP, ARP en CHU steeds moeizamer: na de pacificatie van de schoolstrijd is er geen gezamenlijk strijdpunt meer voor de confessionelen en steken de onderlinge verschillen terug de kop op.[75]

In 1933 ziet Colijn zich genoodzaakt een extraparlementair 'crisiskabinet' te vormen,[76] dat zich hoofdzakelijk zal bezig houden met het beheersen van de economische crisis die als gevolg van de instorting van de New Yorkse aandelenbeurs in 1929 ook Nederland heeft bereikt. De zwakke parlementaire basis van dit kabinet wreekt zich als de regering er niet in slaagt de economische crisis te beheersen. Onder de aanpassingspolitiek van Colijn, die kort gezegd inhoudt dat de lonen en prijzen verlaagd worden terwijl de waarde van de gulden gehandhaafd wordt, stijgt de werkloosheid tot ongekende hoogte. Als de

71 Artikel 80 Grondwet (1922).
72 Artikel 83 Grondwet (1922).
73 Artikel 92 Grondwet (1922).
74 Puchinger 1970, p. 214, 267, 299-300.
75 Zie ook Tanja 2010, p. 199-200.
76 Puchinger 1993, p. 65, 74, 76, 96-97, 102-103, 110, 122-124, 146-153.

regering ook de steunverlening aan de werklozen verlaagt, leidt dat tot massaal verzet van werklozen die op de vuist gaan met de politie en het leger.[77]

Tegen deze achtergrond vraagt Kamerlid Aalberse (RKSP) in juli 1935 'of het Kabinet zelf nog onverzwakt overtuigd is, dat dit beleid ons volk zal voeren naar het doel, dat het Kabinet zelf bij zijn optreden heeft gesteld: door het voeren van een aanpassingspolitiek, met behoud van den gaven gulden, ons volk door deze crisisperiode heen te helpen.'[78] Colijn stelt dat de overtuiging van de regering dat zij erin zal slagen Nederland uit de crisis te helpen de afgelopen tijd niet sterker is geworden. Daarvoor is namelijk de 'medewerking van de Kamer noodzakelijk.'[79] Volgens Colijn wordt het gezag van de regering echter 'doorloopend ondermijnd door een critiek, die het voorstelt, alsof onwil en onkunde het beleid van de Regeering beheerschen.' Om die reden vraagt Colijn van de Tweede Kamer niet alleen dat zij het wetsvoorstel tot verlaging van de openbare uitgaven aanneemt, maar ook

> 'een klaar antwoord op de vraag: stelt men nog vertrouwen in het algemeen beleid van Regeering; ja dan neen? Ik meen, dat zulk een antwoord behoort te worden gegeven door het achterwege laten van ondermijnende critiek. Ontbreekt dat vertrouwen, wil men andere wegen uit, dan is het gewenscht, dat dit blijke, maar dat ook blijken de precieze punten, waarop de wegen uiteengaan.'[80]

Aalberse vindt het uiterst merkwaardig dat Colijn 'een votum van vertrouwen in het algemeen beleid van de Regeering' verlangt. De ongeschreven vertrouwensregel, waarbij vertrouwen van de Kamer in het kabinet verondersteld wordt, tenzij uit een motie van wantrouwen blijkt van niet, keert Colijn hier om. Naast dat Aalberse betwijfelt 'of het goed is, dit novum van een motie van vertrouwen in ons Staatsrecht in te voeren',[81] stelt hij dat zijn fractie geen stem zal geven aan 'de door de Regeering gevraagde motie van vertrouwen in het algemeen Regeerbeleid'.[82]

Colijn beschouwt de uitspraak van Aalberse als 'een ondubbelzinnige veroordeeling van het algemeen Regeerbeleid der Regeering'. Als de sociaal-democratische en communistische Kamerleden zich op soortgelijke wijze uitlaten, constateert hij dat 'de meerderheid der Kamer blijk heeft gegeven van afkeuring van het algemeen beleid der Regeering, van welk beleid het in behandeling zijnde ontwerp slechts een onderdeel uitmaakt'. Het kabinet treedt daarom af en Aalberse krijgt de opdracht een nieuw kabinet te formeren. Zijn poging

77 Zie uitgebreid Bakker & Nijhof, *Tijdschrift voor sociale geschiedenis* 1978.
78 *Handelingen II* 1934/35, 17 juli 1935, p. 2131.
79 *Handelingen II* 1934/35, 19 juli 1935, p. 2201.
80 *Handelingen II* 1934/35, 19 juli 1935, p. 2202.
81 *Handelingen II* 1934/35, 23 juli 1935, p. 2234.
82 *Handelingen II* 1934/35, 23 juli 1935, p. 2235.

mislukt echter, waarna hij stelt te betreuren 'dat reeds sinds jaren de vorming van een normaal parlementair Kabinet niet meer mogelijk is gebleken'.[83]

Ook Colijn, die vervolgens een nieuw kabinet formeert dat in wezen een voortzetting is van het vorige,[84] beklaagt zich over het feit dat het al sinds 1925 'niet meer mogelijk is gebleken een parlementair Kabinet te vormen.' Colijn denkt niet dat er in de toekomst nog parlementaire kabinetten gevormd kunnen worden, 'althans niet bij behoud van ons huidig kiesrechtsysteem met de evenredige vertegenwoordiging. Ik spreek nu niet namens het Kabinet; ik spreek geheel persoonlijk, wanneer ik zeg, dat ik dat stelsel diep verfoei; verfoei omdat het leiden zal tot steeds grootere parlementaire versplintering.' Colijn betreurt die versplintering, die ervoor zorgt dat 'het volksorgaan' niet met de regering meewerkt maar haar tegenwerkt. Een parlement dat de regering van het land verhindert, stuurt echter in zijn ogen uiteindelijk 'aan op eigen vernietiging'.[85]

Om de parlementaire versplintering verder in te dammen, wordt de kiesdrempel van 75 procent van de kiesdeler opnieuw verhoogd. De regering stelt voor om de kiesdrempel te verhogen naar 300 procent van de kiesdeler,[86] maar dat gaat veel Kamerleden te ver. De Geer (CHU) stelt daarom voor om de kiesdrempel te verhogen naar 100 procent van de kiesdeler.[87] Beide Kamers gaan hiermee akkoord.[88] De verhoogde kiesdrempel heeft een duidelijk effect op de samenstelling van de Tweede Kamer na de verkiezingen van mei 1937. Het aantal partijen dat in de Kamer een zetel weet te bemachtigen daalt van veertien naar tien, en waar de Tweede Kamer voor 1937 nog vijf eenmansfracties telde, telt zij er nu geen.[89]

2.1.2 De opkomst van de Nationaal-Socialistische Beweging

De parlementaire crisis in de jaren '30 vormt een vruchtbare bodem voor de groei van anti-parlementaire bewegingen zoals de Nationaal-Socialistische Beweging (NSB). Deze beweging wordt in 1931 opgericht door Anton Mussert en streeft naar 'nationale eenheid'. Begin jaren dertig is die nationale eenheid volgens de NSB ver te zoeken: zij spreekt in haar programma van 'een ondermijnd, verdeeld en onderling vechtend volk.'[90] Deze verdeeldheid zou het gevolg zijn van het 'partij-belangen behartigend Staatsgezag, geschoven en bewogen door partijbonzen'.[91] Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging heeft

83 *Handelingen II* 1935/36, 7 november 1935, p. 231.
84 Puchinger 1993, p. 315, 318 e.v., 345-360.
85 *Handelingen II* 1935/36, 12 november 1935, p. 283.
86 *Kamerstukken II* 1933/34, 488, nr. 2, p. 2, artikel IX.
87 *Kamerstukken II* 1934/35, 83, nr. 11, p. 25.
88 *Handelingen II* 1934/35, 22 maart 1935, p. 1861 en 27 maart 1935, p. 1908; *Handelingen I* 1934/35, 22 mei 1935, p. 683; *Stb*. 1935, 306.
89 *Verkiezingsuitslagen.nl*
90 NSB 1931, p. 11.
91 NSB 1931, p. 25.

geleid tot de behartiging van bijzondere belangen, terwijl nationale eenheid in de ogen van de NSB juist vergt dat 'de belangen der groepen opgeheven [worden] tot hun eenheid.'[92] Het 'leidend beginsel' van deze beweging houdt dan ook in dat 'voor het zedelijk en lichamelijk welzijn van een volk een krachtig Staatsbestuur en het voorgaan van het algemeen (nationaal) belang boven het groepsbelang en van het groepsbelang boven het persoonlijk belang' nodig zijn.[93] Dat krachtige staatsbestuur moet in de handen worden gelegd van een sterke leider, die niet door verkiezingen wordt aangesteld, maar wordt 'gedragen door de algemeene sympathie, geworteld in den volkswil'.[94] Deze leidersgedachte verzet zich tegen de idealen van vrijheid, gelijkheid, en volkssoevereiniteit, omdat deze beginselen onterecht veronderstellen dat 'de ongedifferentieerde, ongeorganiseerde massa' tot regeren in staat zou zijn.[95] De NSB vervloekt in dat kader ook het algemeen kiesrecht, 'door de heeren machthebbers bedacht voor het goedige menschdom, dat met horden en drommen eens per vier jaar opgecommandeerd wordt om op een partij te stemmen, waarna het weer kan ophoepelen.' Volgens de NSB zijn verkiezingen niets anders dan 'een wassen neus', bedoeld 'om den schijn op te houden, alsof "koning kiezer" iets in te brengen zou hebben.'[96]

De NSB steekt haar afschuw van de parlementaire democratie niet onder stoelen of banken. Zij wijst 'de ongebreidelde democratie' aan als oorzaak voor de 'huidige narigheid'. Wil een staat welvaart bereiken, dan moeten 'de beste koppen op de verantwoordelijke posten komen.' In een democratie, 'waarin het domme getal van de helft +1 beslist', is dat niet het geval. Hoewel de democratie 'in theorie een regering van allen voor allen' is, leidt zij tot 'een regeering door ondeskundigen. De gevolgen daarvan voelen wij allen aan den lijve: werkloosheid, loonverlaging, achteruitgang in zaken.' De economische crisis kan dan ook alleen opgelost worden door de vestiging van een fascistische staat die geregeerd wordt door de NSB en door niemand anders: 'De N.S.B. wil een nieuw systeem, zij wil de macht voor zich alléén veroveren, om als partij zich op te heffen tot staatsorgaan, dat de eenheid der volksgemeenschap zal verwerkelijken.'[97]

De beweging richt vervolgens een weerbaarheidsafdeling (WA-afdeling) op: een paramilitaire partijmilitie, waarvan de in zwarte uniformen gehulde leden de NSB moeten beschermen tegen aanvallen van buitenaf, maar met gebruik van geweld bovenal tegenstanders willen intimideren en potentiële medestanders moeten aantrekken.[98] Tegelijkertijd benadrukt de NSB dat zij voor het verwezenlijken van haar idealen (oftewel: de afschaffing van de parlementaire democratie) geen revolutionaire middelen zal gebruiken, maar 'den

92 NSB 1933, p. 12-13.
93 NSB 1931, p. 3.
94 Hylkema 1934, p. 55.
95 NSB 1933, p. 20-21.
96 NSB 1931, p. 26.
97 *Volk en Vaderland: Weekblad der Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland*, 10 juni 1933, p. 1-2.
98 Broek 2014, p. 95-98.

wettigen weg [wil] volgen'. Hoewel de NSB het 'parlement in zijn huidigen vorm', 'de verscheuring van ons volk in partijen' en het 'schimmenspel der verkiezing' verfoeit, zal zij 'trachten de barricade van het parlementarisme te nemen door zelf deel uit te maken van het parlement en wel in zoodanigen getale, dat onze stem daar volstrekt niet klinkt als die eens roependen in de woestijn.'[99] De NSB doet echter nog niet mee aan de verkiezingen van 1933. De jonge beweging zou naar verwachting 'slechts over één of over enkele Kamerzetels de beschikking krijgen.' In de Kamer zou de NSB dan ook niets kunnen bereiken en Mussert bedankt ervoor om 'in het koor van betweters (…) deel te nemen aan het spel van handje plak'.[100]

In plaats daarvan zet de NSB in op groei. Waar de beweging in 1933 zo'n duizend leden telt, groeit zij naar 21.000 leden in 1934 en 33.000 leden in 1935.[101] In 1935 acht de NSB de tijd rijp om aan de verkiezingen deel te nemen 'omdat dit de eenige weg is, waarlangs de Beweging legaal aan de macht kan komen om haar idealen in daden om te zetten.'[102] De NSB meent daarbij dat de gekozenen 'de belangen van de provinciën en dus de belangen van het Nederlandsche volk, het beste behartigen door volstrekte naleving van de beginselen der N.S.B., die tot taak heeft het Nederlandsche volk te leiden uit het moeras, waarin klassenstrijd en partijstrijd het heeft gevoerd.'[103] De NSB benadrukt evenwel dat de verkiezingen slechts 'een fase [zijn] in den strijd van het Nederlandsche volk tegen de verdrukkende en terroriseerende politieke partijen.'[104]

Bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten behaalt de NSB bijna acht procent van de stemmen,[105] wat haar plotsklaps de vijfde partij van het land maakt en twee zetels in de Eerste Kamer oplevert. Mussert verbiedt de NSB'ers in de Eerste Kamer om constructieve medewerking te verlenen aan het parlementaire werk en draagt hen in plaats daarvan op om het parlement te benutten als propagandakanaal.[106] De twee NSB'ers in de Eerste Kamer weigeren vervolgens

> 'om aan het democratische spel mee te doen, om over ieder onderdeeltje van een wetsontwerp hun meening te zeggen, om met moties en amendementen zonder tal te werken. Zij kwamen er evenmin om lange redeneeringen te houden over de contingenteering van wollen ondergoederen en den invoer van zijden kousen. Zij kwamen er als de vertegenwoordigers van het naar verlossing

99 *Volk en Vaderland: Weekblad der Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland*, 25 maart 1933, p. 1.
100 *Volk en Vaderland: Weekblad der Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland*, 25 maart 1933, p. 1.
101 De Jonge 1968, p. 74.
102 *Volk en Vaderland: Weekblad der Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland*, 9 maart 1935, p. 1.
103 *Volk en Vaderland: Weekblad der Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland*, 9 maart 1935, p. 1.
104 *Volk en Vaderland: Weekblad der Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland*, 9 maart 1935, p. 1.
105 *Verkiezingsuitslagen.nl*
106 Gijsenbergh 2017, p. 99-100; De Jonge 1968, p. 106.

> snakkende, in nood verkeerende Volk, als de aanklagers van een stelsel dat de eigen volksgenooten liet verkommeren.'[107]

Na de sensationele verkiezingsuitslag in 1935 zakt het aantal leden in 1936 terug van 52.000 naar 48.000 leden. Als de NSB in mei 1937 voor het eerst deelneemt aan de Tweede Kamerverkiezingen is de verkiezingsuitslag teleurstellend: waar zij op minstens twaalf zetels gehoopt had,[108] weet zij er slechts vier te bemachtigen.[109]

2.1.3 Overheidsmaatregelen tegen de Nationaal-Socialistische Beweging

De voornaamste oorzaak voor de stagnerende populariteit van de NSB is gelegen in de radicalisering van de beweging. Waar de NSB in eerste instantie een fascistische staat naar Italiaans voorbeeld propageert, stelt zij na 1935 op nationaalsocialistische wijze het volk voorop, waarbij zij flirt met de nazistische rassenleer en het antisemitisme. Ook wordt haar propaganda radicaler en feller. Dat de NSB zich solidair toont met de agressieve buitenlandpolitiek van Italië en Duitsland, komt haar binnenlandse populariteit evenmin ten goede.[110]

Daarnaast treffen regering en Staten-Generaal allerlei maatregelen om het oprukkende extremisme te ontmoedigen. Zo verbiedt de wetgever in 1933 al om in het openbaar 'kleedingstukken of opzichtige onderscheidingsteekenen (…), welke uitdrukking zijn van een bepaald staatkundig streven' te dragen.[111] Het dragen van dergelijke uniformen gaat volgens de regering vaak gepaard met een georganiseerd optreden 'in den vorm van z.g. "wachten", partijkorpsen en soortgelijke formaties'. Een dergelijke 'min of meer militaire, machtsontwikkeling van politieke richtingen naast het wettig gezag' kan niet worden getolereerd. Het uniformverbod strekt ertoe het georganiseerd optreden van fascistische groeperingen in gevaarlijke paramilitaire formaties al vroeg in de kiem te smoren, en daarmee de 'machtsontwikkeling van bepaalde groepen, voordat zij meer ernstige vormen aanneemt', te voorkomen.[112] Voor de NSB betekent dit dat haar leden zich alleen nog binnenshuis mogen hullen in zwarte hemden, rijbroeken en koppelriemen en op die manier geen provocaties meer kunnen uitlokken.[113]

Tegen diezelfde achtergrond wordt het voor militairen verboden om aan particuliere weerbaarheidsorganisaties zoals de WA-afdeling van de NSB, en later ook aan de NSB zelf,

---

107 Aldus NSB'er Geelkerken 1943, p. 321-322.
108 Geelkerken 1943, p. 299-301.
109 *Verkiezingsuitslagen.nl.*
110 Voor een uitgebreide uiteenzetting van deze verschuiving, zie De Jonge 1968, p. 103-104, 108-110, 113-118, 120.
111 *Stb.* 1933, 476.
112 *Kamerstukken II* 1933, 231, nr. 3.
113 De Jonge 1968, p. 74, 78, 98.

deel te nemen. Voorkomen moet worden dat de NSB een 'staat in de staat' wordt.[114] Kamerlid Vliegen (SDAP) kan zich niet vinden in een dergelijk verbod. Hij meent dat 'iederen Nederlandschen burger en iederen Nederlandschen militair [het recht heeft] om, wanneer hij in het stemhokje staat, naar zijn overtuiging te mogen stemmen en naar niets anders.'[115] Door militairen te verbieden zich aan te sluiten bij organisaties van hun politieke voorkeur wordt in zijn ogen de democratie 'gekortwiekt, ingekrompen, en belaagd'.[116] Kamerlid Van Dijk (ARP) meent daarentegen dat Vliegen een verkeerd begrip heeft van democratie: 'Mag men het gezonde democratie noemen, wanneer deze zoekt naar middelen tot ondermijning van de kracht van de gezagsorganen der Overheid? Is het democratie, wanneer gestreefd wordt – indien de kansen gunstig zijn – naar geweldpolitiek? Neen, (…) dat is een streven naar terrorisme.'[117]

In de loop van 1933 dringen verschillende Kamerleden bij het kabinet aan om ambtenaren te verbieden zich aan te sluiten bij de NSB, omdat de NSB zich gereed zou maken 'om op het daarvoor geschikte oogenblik, zoo eenigszins mogelijk, de regeermacht te nemen uit handen van de gezagsdragers en die te nemen in eigen hand.'[118] Zo'n verbod maakt het mogelijk om 'alle dienaren van het gezag, die niet getrouw zijn aan de Staatsorde en op wie de Overheid derhalve niet onder alle omstandigheden kan rekenen, uit de dienst' te verwijderen.[119] Colijn meent in eerste instantie nog dat de NSB niet op de zwarte lijst voor ambtenaren thuishoort op de 'enkelen grond, dat zij een ander Staatsbestel propageert dan wat wij thans hebben'. De regering kan alleen optreden tegen een organisatie die 'de orde verstoort, of het bestaande Staatsbestel met illegale middelen wenscht te bestrijden, of het gezag aanrandt'.[120] Uiteindelijk wordt 'op aandrang van vele sprekers in de Tweede Kamer' het ambtenarenverbod toch op de NSB van toepassing verklaard.[121]

Een jaar later menen sommige Kamerleden dat dit verbod alweer moet worden heroverwogen, omdat de NSB heeft aangekondigd aan de verkiezingen te zullen deelnemen. Als de NSB haar doelen via deze 'legale weg' wil bereiken, 'dan kan aan opheffing van het bovenbedoelde verbod worden gedacht.' Voor andere Kamerleden is deelname van de NSB aan de verkiezingen echter 'geen reden om uit het oog te verliezen, dat de nationaalsocialistische beweging gericht is op de vernietiging onzer democratische staatsinstellingen en die der democratische rechten en vrijheden.'[122]

114 De Jonge 1968, p. 98.
115 *Handelingen II* 1932/33, 8 maart 1933, p. 1963.
116 *Handelingen II* 1932/33, 8 maart 1933, p. 1964.
117 *Handelingen II* 1932/33, 8 maart 1933, p. 1969.
118 *Handelingen II* 1933/34, 7 november 1933, p. 224.
119 *Kamerstukken II* 1933/34, 2 I, nr. 4, p. 31.
120 *Handelingen II* 1933/34, 10 november 1933, 288.
121 *Kamerstukken II* 1933/34, 2 I, nr. 3 § 16, p. 22; De Jonge 1968, p. 99; Gijsenbergh 2017, p. 165-167.
122 *Kamerstukken II* 1933/34, 2 I, nr. 3, § 16, p. 22.

Kamerlid De Geer (CHU) stelt daartegenover dat de 'uitsluiting der NSB van het ambtenarenkorps' niet enkel gebaseerd is op het feit 'dat zij een gewijzigd Staatsbestel najaagt'. Uit uitspraken die tijdens vergaderingen van de NSB gedaan zijn, kan men namelijk afleiden dat de NSB niet zou opzien tegen het gebruik van 'illegale middelen' om haar doelstellingen te bereiken. Dat is volgens hem de reden om de NSB van het ambtenarencorps uit te sluiten.[123] Kamerlid Joekes (VDB) wijst er in dit kader op 'dat deze beweging of partij zich veroorlooft er een eigen weerkorps op na te houden', terwijl de taak van ordehandhaving 'in een goed geordende democratie rust (…) op de Overheid en op de Overheid alleen.'[124]

De wetgever verbiedt vervolgens om 'weerkorpsen tot stand te brengen, daarvan deel uit te maken of deze te steunen.' Onder 'weerkorps' verstaat de wetgever 'iedere organisatie van particulieren, welke gericht is op of voorbereidt tot het in onderling verband verrichten van of deelnemen aan hetgeen tot de taak behoort van weermacht of politie in de handhaving van de uit- en inwendige veiligheid en van de openbare orde en rust.'[125] Van politieke organisaties die niet alleen streven naar een nieuwe staatsvorm, maar ook beschikken over militaire mankracht, gaat volgens de regering een ernstig gevaar uit voor de openbare orde. Niet ondenkbaar is immers dat dergelijke organisaties door inzet van hun militaire capaciteit en middels geweld aan de macht proberen te komen.[126] Door het verbod ziet de NSB zich genoodzaakt haar WA-afdeling op te heffen.[127]

2.2 Revolutionair gedachtegoed verbieden of in het parlement bestrijden?

2.2.1 Aanscherping Reglement van Orde der Tweede Kamer

Ter bestrijding van extremistische groeperingen in het parlement treft de Tweede Kamer zelf ook maatregelen. Zo maakt een aantal Kamerleden in november 1933 een voorstel aanhangig dat strekt tot wijziging van het Reglement van Orde der Tweede Kamer. Voorgesteld wordt om de Kamervoorzitter de bevoegdheid te verlenen om een Kamerlid het woord te ontnemen en zelfs uit de vergadering te verwijderen, indien deze spreker voortdurend van een onderwerp in beraadslaging afwijkt, 'zich beleedigende uitdrukkingen veroorlooft, de orde verstoort of in eenigerlei vorm blijk geeft van instemming met onwettige handelingen'. Bovendien wordt een zogenaamde 'schrapbepaling' voorgesteld,

123 *Handelingen II* 1934/35, 7 november 1934, p. 149-150.
124 *Handelingen II* 1934/35, 7 november 1934, p. 162.
125 *Stb.* 1936, 206, artikel 1.
126 *Kamerstukken II* 1935/36, 241, nr. 3, p. 1.
127 Broek 2014, p. 135-137; De Jonge 1968, p. 103.

op grond waarvan de Kamervoorzitter kan beslissen dat 'de rede van het lid, wien het woord is ontnomen, niet wordt opgenomen' in de *Handelingen*.[128]

De grondgedachte van het voorstel is volgens Aalberse (RKSP) 'op te komen (…) voor de waardigheid van het Nederlandsche parlement.'[129] Wanneer Kamerleden 'gebruik maken van beleediging, opruiing en het op slinksche wijze aansporen tot onwettige daden' wordt namelijk 'het aanzien van het Parlement bij het Nederlandsche volk naar beneden' gehaald.[130] Door bovendien 'woorden, die opzettelijk gesproken zijn om in het Parlement een deel van de bevolking tegen het wettig gezag op te ruien' uit de *Handelingen* te schrappen, wordt niet aan de verspreiding van dergelijke uitlatingen meegewerkt.[131] Op die manier wordt voorkomen dat extremistische Kamerleden hun zetel misbruiken om propaganda te verspreiden.[132]

De meeste Kamerleden prijzen het initiatief. In hun ogen dient men rekening te houden 'met de mogelijkheid, dat te eeniger tijd een groep in de Kamer zitting krijgt, die welbewust de orde zou willen verstoren en op vernietiging van de parlementaire instellingen zou willen aansturen.' Anderen beschouwen de voorgestelde wijziging daarentegen als een 'geneesmiddel (…) uit de apotheek der dictatuur.'[133] De Visser (CPN) spreekt van een 'zeer bedenkelijke fascistische plant van onkruid in het parlementair hof', omdat dit voorstel de vrije meningsuiting van de Kamerleden aantast.[134] Sneevliet (Revolutionair-Socialistische Partij) meent eveneens dat de voorgestelde wijziging ertoe leidt dat 'men zich minder vrij uiten kan' in het parlement, waardoor het parlement 'zich zelf nog veel eerder zal doden' dan beschermen.[135]

Albarda (SDAP) stelt dat dit voorstel 'aan het Parlement zeer belangrijke rechten' geenszins 'zou willen ontnemen'. De aanscherping van het Reglement van Orde dient juist 'te voorkomen en zoo veel mogelijk te verhinderen, dat parlementaire rechten worden gebruikt als middelen om de parlementaire democratie te sloopen.'[136] Uiteindelijk gaat de Tweede Kamer met 67 tegen 4 stemmen akkoord met de wijziging van het Reglement van Orde.[137] In de periode van 1934 tot 1940 maakt de Kamervoorzitter bijna 300 keer gebruik van zijn schrapbevoegdheid: vooral sprekers van CPN, NSB en de Revolutionair-Socialis-

128 *Kamerstukken II* 1933/34, 231, nr. 2.
129 *Handelingen II* 1933/34, 14 februari 1934, p. 1224.
130 *Handelingen II* 1933/34, 14 februari 1934, p. 1225.
131 *Handelingen II* 1933/34, 14 februari 1934, p. 1228.
132 Gijsenbergh 2017, p. 114.
133 *Kamerstukken II* 1933/34, 231, nr. 3, p. 2.
134 *Handelingen II* 1933/34, 14 februari 1934, p. 1216.
135 *Handelingen II* 1933/34, 14 februari 1934, p. 1221.
136 *Handelingen II* 1933/34, 14 februari 1934, p. 1223-1224.
137 *Handelingen II* 1933/34, 14 februari 1934, p. 1232.

tische Partij moeten het ontgelden.[138] Bovendien verwijdert de Kamervoorzitter in 1938 en in 1939 het Kamerlid Rost van Tonningen (NSB).[139]

2.2.2 Vervallenverklaring Kamerlidmaatschap

Daarnaast stelt de regering in 1936 voor om in de Grondwet een bepaling op te nemen op grond waarvan de Tweede Kamer met tweederde meerderheid het lidmaatschap van Kamerleden vervallen kan verklaren 'indien zij een streven tot uitdrukking brengen, gericht op verandering van de bestaande rechtsorde met toepassing of bevordering van onwettige middelen'.[140] De opengevallen plaats van de volksvertegenwoordiger wiens Kamerlidmaatschap vervallen is verklaard zou onbezet moeten blijven tot aan de volgende verkiezingen om te voorkomen dat een ander partijlid van de fractie waarvan het vervallen verklaarde lid deel uitmaakt de vacante zetel kan bezetten, waardoor 'het onwettige streven tot uitdrukking zou blijve komen'. De regering onderkent dat door het onbezet laten van de zetel een deel van de kiezers 'geen representatie meer heeft of in haar representatie wordt getroffen' maar ziet hierin geen bezwaar: 'In het algemeen moeten de kiezers weten, wie zij afvaardigen en daarvan ook het risico dragen.'[141]

Veel Kamerleden zijn voorstander van de voorgestelde maatregel. Voor iemand 'die onwettige middelen aanprijst' is volgens hen 'geen plaats in eenig vertegenwoordigend lichaam'. De overheid heeft zelfs 'de plicht om de ondermijning van de staats- en rechtsorde, allereerst in de staatsorganen zelf, tegen te gaan en te verhinderen'.[142] Een aantal Kamerleden meent 'dat de democratie het moreele recht bezit zich tegen haar vijanden te beschermen'. Deze Kamerleden zijn echter geen voorstander van het voorstel dat de plaats van het vervallenverklaarde lid onbezet zal blijven, omdat dit onrecht doet 'aan een klein of groot gedeelte van het kiezerscorps.'[143] Andere Kamerleden bekritiseren het feit dat de Tweede Kamer zelf zou beslissen tot vervallenverklaring: dat levert een Kamerlid over 'aan de willekeur van zijn politieke tegenstanders'.[144] Ten slotte menen sommige Kamerleden dat de voorgestelde maatregel overwegend 'individualistisch opgezet' is. Volgens hen is er nooit sprake van één lid 'dat zich op een bepaalde wijze te buiten gaat' maar wil 'de geheele groep, waartoe hij behoort, een streven tot uitdrukking brengen, gericht op verandering van de bestaande rechtsorde met toepassing van onwettige middelen.' Wil de regering het optreden van 'revolutionnaire' partijen onmogelijk maken, dan zou het beter zijn wanneer de kieswetgeving het 'partijwezen' zou erkennen en eisen zou stellen aan partijen 'waaraan zou

138 Bootsma & Hoetink 2006, p. 46-50.
139 *Handelingen II* 1937/38, 21 juni 1938, p. 1863; *Handelingen II* 1938/39, 1 maart 1939, p. 1591.
140 *Kamerstukken II* 1935/36, 477, nr. 10, § 2.
141 *Kamerstukken II* 1935/36, 477, nr. 11.
142 *Kamerstukken II* 1935/36, 477, nr. 11.
143 *Kamerstukken II* 1936/37, 105, nr. 1, p. 18-19.
144 *Kamerstukken II* 1936/37, 105, nr. 1, p. 19.

moeten worden voldaan, wil een vereeniging als politieke partij, gerechtigd om bij de verkiezingen candidaten te stellen, worden beschouwd.'[145] Vele andere Kamerleden koesteren tegen een dergelijke regeling van het partijwezen echter ernstige bezwaren: 'zij duchtten van zulk een regeling gevaren voor de geestelijke vrijheid.'[146]

De SDAP is fel tegen de voorgestelde maatregel. Zo herhaalt Albarda zijn eerdere standpunt 'dat het moreel recht, om maatregelen te nemen tegen bewegingen, die de democratie bedreigen, moet worden erkend' maar dat 'de democratische beginselen zelf door die maatregelen niet mogen worden beleedigd' noch 'de gelegenheid voor politiek onrecht mogen openen.' Hij meent dat dit voorstel daar niet in slaagt.[147] Allereerst is het onzeker of de vervallenverklaring uitsluitend toegepast zal worden op extremistische Kamerleden: 'In dagen van politieke opwinding kan het ook tegen anderen worden gebruikt.' Hij stelt dat men moet vertrouwen op 'het zuiverend werk' van de democratie: als een volksvertegenwoordiger voornemens is de democratie af te schaffen, dan moet hij daarop door de kiezers worden afgerekend.[148] Vliegen verwoordt dit zelfcorrigerend mechanisme als volgt: 'Laat iemand vrij spreken, zooals zijn hart hem ingeeft, maar pas op, als hij zijn handen uitsteekt, dan tikken wij hem op de vingers, dan is de democratie een lastige dame, die zich bij aanrandingen weet te verweren'.[149] Donker meent eveneens dat men de weerbaarheid van de democratie niet moet onderschatten:

> 'De sterkste wapenen der democratie zijn toch nog altijd de openbaarheid en de vrijheid van het woord, waardoor ook op de gedragingen der volksvertegenwoordigers (…) het volle licht valt en waardoor met de middelen, die bij uitstek die der democratie zijn, nl. de voorlichting door het geschreven en gesproken woord, over de gedragingen dier volksvertegenwoordigers en de doelstellingen der groepen, die zij vertegenwoordigen, het juiste inzicht kan worden gegeven.'[150]

Volgens Donker druist de voorgestelde maatregel in tegen de essentie van democratie. Een democratie vereist namelijk 'dat alle stroomingen aan de oppervlakte komen.' Daarin onderscheidt een democratie zich van een dictatuur, waar een dergelijke 'veiligheidsklep' ontbreekt: daar weet men 'niet wat er onder de oppervlakte leeft.' Iets soortgelijks geschiedt wanneer 'een zoogenaamde revolutionnaire partij door de vervallenverklaring van haar

145 *Kamerstukken II* 1936/37, 105, nr. 1, p. 20.
146 *Kamerstukken II* 1936/37, 105, nr. 1, p. 20-21.
147 *Handelingen II* 1936/37, 2 februari 1937, p. 1409.
148 *Handelingen II* 1936/37, 2 februari 1937, p. 1411.
149 *Handelingen II* 1936/37, 2 februari 1937, p. 1422.
150 *Handelingen II* 1936/37, 2 februari 1937, p. 1414.

vertegenwoordiger niet meer in het Parlement vertegenwoordigd is'.[151] Visser (CPN) voegt daaraan toe dat de verwijdering van een Kamerlid uit het parlement niets anders is 'dan dat men de stemmen van de kiezers, die aan die richting hun voorkeur gaven, waardeloos maakt, zoodat zij formeel het kiesrecht behouden, maar dit hun feitelijk wordt ontnomen.'[152]

Voorstanders als het Kamerlid Coops (Vrijheidsbond) menen daarentegen dat 'revolutionnaire volksvertegenwoordigers' uit het parlement geweerd moeten worden om 'de waardigheid, het gezag van de Kamers' te behouden. Hij acht 'het niet in het belang der democratie (…) dat de achting van een belangrijk deel van het Nederlandsche volk voor zijn vertegenwoordigend lichaam zoekraakt.'[153] Schouten (ARP) meent eveneens

> 'dat het tot uitdrukking brengen van een streven, gericht op verandering van de bestaande rechtsorde met toepassing of bevordering van onwettige middelen, door leden van een vertegenwoordigend lichaam de waardigheid, de achting, het gezag en de invloed van dit lichaam schaadt en zijn goede functionneering belemmert.'[154]

Goseling (RKSP) voegt daaraan toe dat een revolutionaire volksvertegenwoordiger niet thuishoort in het parlement, omdat 'zij hun taak niet willen vervullen, dat zij aan het constructieve werk niet willen meedoen (…), dat hier verricht moet worden.' Dat parlementaire werk houdt volgens hem in om met wettige middelen 'te trachten de rechtsorde te wijzigen en te verbeteren.' Hij acht het dan ook 'scheef en volkomen ontoelaatbaar, indien men in de Kamer lieden handhaaft, van wie blijkt dat zij aan het constructieve werk niet wenschen mede te doen.'[155]

Minister De Wilde staat tijdens zijn verdediging van het voorstel lang stil bij het doel van het parlement. Volgens hem strekt de voorgestelde grondwetsbepaling ter bescherming van het parlementaire democratie, die is 'gebouwd op de gedachte, dat wetgevende arbeid zal worden verricht door samenwerking van Regeering en Staten-Generaal, zijnde de wettig gekozen vertegenwoordigers van het Nederlandsche volk.' Aan de parlementaire democratie liggen volgens hem twee vooronderstellingen ten grondslag. De eerste vooronderstelling houdt in 'dat principieele tegenstellingen in de Staten-Generaal worden aanvaard als toelaatbaar en zelfs gewenscht worden geacht.' De meningen mogen in het parlement radicaal uiteenlopen, sterker nog: de meningsverschillen in de Staten-Generaal zullen groot moeten zijn, willen zij 'correspondeeren met de verschillende gevoelens, welke onder het

151 *Handelingen II* 1936/37, 2 februari 1937, p. 1415-1416.
152 *Handelingen II* 1936/37, 2 februari 1937, p. 1422.
153 *Handelingen II* 1936/37, 2 februari 1937, p. 1408-1409.
154 *Handelingen II* 1936/37, 2 februari 1937, p. 1412.
155 *Handelingen II* 1936/37, 2 februari 1937, p. 1416.

volk leven'.[156] Kortom, een parlementaire democratie veronderstelt dat de nationale volksvertegenwoordiging een politieke afspiegeling is van de uiteenlopende denkbeelden van het gehele Nederlandse volk.

De tweede vooronderstelling is dat 'ieder, die aan den parlementairen arbeid deelneemt (…) de door hem bepleitte desiderata moet nastreven met gebruikmaking van wettige middelen.' Enkel het ten gehore brengen van verschillende politieke denkbeelden is met andere woorden niet genoeg. Een parlementaire democratie is er volgens de minister namelijk op gericht om 'den noodigen invloed te verschaffen aan het volk, invloed op het bestuur en de leiding van 's Lands zaken.' De Staten-Generaal oefenen namens het volk die invloed uit door de regering te controleren en 'door in gemeen overleg met de Regeering wetten tot stand te brengen.'

Minister De Wilde stelt vast dat die wetgevende taak de afgelopen eeuw steeds belangrijker is geworden. Na 1848 zijn de Staten-Generaal 'een integreerend bestanddeel' geworden: 'constructief in de wetgevende werkzaamheden.' In de Staten-Generaal zouden daarom alleen personen zitting moeten nemen 'die constructieven arbeid willen verrichten'. Die constructieve arbeid kan bestaan uit 'oppositie en critiek', maar personen 'die openlijk te kennen geven, dat zij langs illegalen weg de grondslagen van ons constitutioneele stelsel willen ondergraven' horen in de Staten-Generaal niet thuis.[157] Bovendien voelt het feit dat in het parlement personen zitting nemen die neerkijken op de 'parlementaire arbeid', die zij nota bene zelf zouden moeten verrichten, voor 'de overgroote meerderheid van ons volk (…) als iets absurds'. De minister acht de maatregel tot vervallenverklaring dan 'ook noodig met het oog op de waardigheid van de Staten-Generaal.'[158]

De kritiek op het feit dat het openblijven van de plaats van het vervallenverklaarde lid niet alleen het individuele lid treft maar ook de fractie waartoe dat lid behoort, wuift de Minister weg. Voor 1917 werden volksvertegenwoordigers nog 'individueel gekozen in een bepaald district, maar ons huidig kiesstelsel brengt mee, dat men gekozen wordt als vertegenwoordiger van een groep; in een zeker partijverband'. Van iedere fractievoorzitter mag dan ook verwacht worden dat hij 'zijn leden waarschuwt' om niet met de voorgestelde grondwetsbepaling in strijd te handelen. Indien dat wel gebeurt, 'dan gaat dat niet buiten de fractie om en is die daarvoor mede verantwoordelijk.'[159]

De Tweede Kamer gaat uiteindelijk akkoord met het voorstel met 60 tegen 36 stemmen.[160] Als de Eerste Kamer het voorstel eveneens aanvaardt, is de eerste lezing van de grondwetsherzieningsprocedure afgerond.[161] In tweede lezing stemmen eveneens

156 *Handelingen II* 1936/37, 3 februari 1937, p. 1430-1431.
157 *Handelingen II* 1936/37, 3 februari 1937, p. 1430.
158 *Handelingen II* 1936/37, 3 februari 1937, p. 1432.
159 *Handelingen II* 1936/37, 3 februari 1937, p. 1433-1434.
160 *Handelingen II* 1936/37, 11 februari 1937, p. 1587.
161 *Stb*. 1937, 306.

60 Kamerleden voor het voorstel en 37 tegen: dat is onvoldoende voor het verwerven van een tweederde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen in tweede lezing, waardoor het voorstel wordt verworpen.[162]

2.2.3 Verbod op politieke partijen

De Tweede Kamer denkt ook na over het bestrijden van extremistische politieke groeperingen;[163] eerst naar aanleiding van de oratie aan de Universiteit van Amsterdam van voormalig SDAP-Kamerlid Van den Bergh over 'de democratische staat en niet-democratische partijen', en vervolgens als de regering een voorstel indient met betrekking tot het verboden verklaren van politieke partijen. De oratie van Van den Bergh draait om de vraag 'welke houding een democratische staat moet aannemen tegenover niet-democratische partijen'.[164] Onder niet-democratische partijen verstaat Van den Bergh partijen die het democratische staatsbestel willen veranderen in een dictatuur.[165] Van den Bergh onderscheidt niet-democratische partijen van 'revolutionnaire' partijen, die de rechtsorde willen veranderen 'met toepassing of bevordering van onwettige middelen'.[166] Anders dan 'revolutionnaire' partijen streven niet-democratische partijen ernaar om uitsluitend op legale wijze, namelijk met behulp van propaganda en door het verkrijgen van een parlementaire meerderheid via verkiezingen, de democratie te veranderen in een dictatuur.[167] Volgens Van den Bergh kenmerkt de houding van dergelijke partijen zich door innerlijke tegenstrijdigheden:

> 'Zij smalen op de democratie; zij minachten de verkiezingsstrijd; zij beschouwen de uitspraak van het kiezerscorps als van nul-en-gener waarde … niettemin doen zij op ditzelfde kiezerscorps in en door de verkiezingsstrijd een beroep en juichen zij, als de uitslag hun vooruitgang aantoont. Zij willen aan alle vrijheidsrechten van hun tegenstanders een einde maken, maar, wanneer zij zich in eigen rechten ook maar een haar gekrenkt achten, beklagen zij zich over de ondervonden "terreur". Zij eisen van de democratische staat, op grond van diens beginselen, alle rechten, die hun dictatoriale staat, op grond van zijn beginselen, aan zijn tegenstanders zou weigeren.'[168]

162 *Handelingen II* 1937/38, 20 oktober 1937, p. 62.
163 Gijsenbergh 2017, p. 127.
164 Van den Bergh 1936, p. 3.
165 Van den Bergh 1936, p. 4
166 Van den Bergh 1936, p. 5.
167 Van den Bergh 1936, p. 6.
168 Van den Bergh 1936, p. 6-7.

Van den Bergh acht de opvatting niet houdbaar dat partijen die uitsluitend wettige middelen gebruiken 'als gelijkgerechtigden moeten worden erkend', omdat in een democratie iedereen het recht zou moeten hebben om onder het volk steun te vinden voor de realisering van zijn idealen.[169] Een democratie kenmerkt zich namelijk ook door haar zelf-corrigerend vermogen. In een democratie neemt het volk 'zijn beslissingen en voelt de gevolgen aan eigen lijve. Het kent zijn verantwoordelijkheid, het verbetert eigen fouten. In beginsel is iedere democratische beslissing herroepelijk, al kunnen natuurlijk niet altijd alle gevolgen ervan ongedaan gemaakt worden.' Een democratisch genomen beslissing om de democratie af te schaffen is daarentegen niet op democratische wijze terug te draaien.[170]

Van den Bergh meent dat partijen die streven naar de afschaffing van het democratische staatsbestel en de vestiging van een dictatuur naar geldend recht kunnen worden verboden. De wet verbiedt namelijk verenigingen die in strijd zijn met de openbare orde, zoals wanneer een vereniging strekt tot 'aanranding of bederf der goede zeden'.[171] Daarvan is volgens Van den Bergh sprake wanneer 'fundamentele Nederlandse zedelijke principes', zoals de godsdienstvrijheid, de gewetensvrijheid en de gelijkheid voor de wet, zouden worden aangetast.[172] Deze beginselen hebben in een dictatuur geen enkele betekenis. Om die reden is het doel van niet-democratische partijen – de vestiging van een dictatuur – in strijd met de goede zeden, waardoor deze partijen naar geldend recht verboden verenigingen zijn.[173]

De oratie van Van den Bergh kan in het parlement op veel kritiek rekenen. Albarda (SDAP) meent met Van den Bergh dat democratie meer is 'dan parlementair stelsel en algemeen kiesrecht' in de zin dat democratie neerkomt op de 'wederzijdsche erkenning van de rechten en vrijheden der burgers.' Dat impliceert volgens hem ook dat de democratie niet mag 'gedoogen, dat democratische rechten en vrijheden door één richting worden gebruikt om de rechten en vrijheden van alle andere richtingen te vernietigen.'[174] Juist vanuit dit opzicht is het idee om een niet-democratische partij te verbieden te radicaal: het verbieden van politieke groeperingen omwille van hun standpunten druist immers juist in tegen het principe van verdraagzaamheid naar andersdenkenden.[175] Ook voor Kamerlid Bierema (Vrijheidsbond) gaat het verbieden van een partij te ver zolang zo'n partij zich niet van illegale middelen bedient. Bij het betoog van Van den Bergh om 'de NSB als in strijd met de openbare orde en goede zeden, omdat zij de democratie wil vernietigen, tot een verboden vereeniging te verklaren' heeft Bierema dan ook zijn bedenkingen: 'Een

169 Van den Bergh 1936, p. 7.
170 Van den Bergh 1936, p. 9-10.
171 Artikel 2 jo. 3, sub 2, van de Wet tot regeling en beperking der uitoefening van het recht van vereniging en vergadering (*Stb*. 1855, 32).
172 Van den Bergh 1936, p. 18, 19-20.
173 Van den Bergh 1936, p. 22.
174 *Handelingen II* 1935/36, 7 november 1935, p. 218.
175 Gijsenbergh 2017, p. 128-130.

democratie, die om zich te handhaven, haar toevlucht neemt tot dictatoriale methoden, is bij voorbaat verloren.'[176] Minister De Wilde meent ten slotte dat de 'poort voor willekeur geopend' wordt wanneer de democratie zelf de maatstaf wordt voor een partijverbod: 'wanneer men eenig en alleen de democratie tot maatstaf neemt, of een partij er mag zijn, waar blijft men dan?'[177]

De discussie over partijverboden krijgt een nieuwe impuls wanneer de regering een voorstel indient om de Wet inzake het recht op vereniging en vergadering aan te vullen met een bijzondere procedure 'voor de vaststelling van het verboden karakter van vereenigingen.' Het Wetboek van Strafrecht stelt deelneming aan een verboden vereniging strafbaar, maar het verboden karakter van een vereniging moet 'steeds incidenteel in den loop van een strafgeding tegen een bepaalde verdachte worden vastgesteld.' De voorgestelde regeling voorziet daarom in een procedure, waarbij de burgerlijk rechter een algemeen onderzoek zal doen naar de vraag of een vereniging al dan niet een verboden karakter heeft en daarover een declaratoire uitspraak doet. De strafrechter hoeft dan in een concrete strafprocedure niet meer zelf te beoordelen of een vereniging verboden is, maar enkel of een verdachte aan zo'n vereniging deelneemt.[178]

Het voorstel is gebaseerd op een advies van de commissie van de RKSP.[179] Deze commissie zet in haar advies eerst duidelijk uiteen waarin politieke partijen verschillen van andere verenigingen. Politieke partijen zijn volgens de commissie 'staatkundige vereenigingen' die zich vormen in een democratie als logisch gevolg van meningsverschillen over 'zuiver staatkundige, historische of traditie-vraagstukken.' Door aan het 'staatkundig denken' leiding te geven en mee te werken aan de samenstelling van het parlement, brengen politieke partijen de 'volksinvloed in den Staat tot gelding'.[180] Het verschil met gewone verenigingen is dat politieke partijen zich in hun werkzaamheid uitsluitend behoren te richten 'op het algemeen lands- en volksbelang, dat zij in overeenstemming met eigen denkrichtingen, eigen levens- en wereldbeschouwingen, wenschen te behartigen'. Gewone verenigingen hoeven dat niet. Zij dienen de behartiging van particuliere belangen die de leden van die vereniging gemeenschappelijk hebben. Gewone verenigingen hebben dus niet het bevorderen van het algemeen belang maar van een 'deelbelang tot doel.'[181] Zodra een politieke partij burgers wil 'infecteeren' met staatkundige denkbeelden die het algemeen welzijn aantasten, vormt zij een bedreiging van de openbare orde en dient zij naar geldend recht verboden te worden.[182] De commissie wil daarom de huidige wettelijke voorschriften

176 *Handelingen II* 1936/37, 11 november 1936, p. 299.
177 *Handelingen II* 1936/37, 3 feb 1937, p. 1432.
178 *Kamerstukken II* 1937/38, nr. 3, p. 5.
179 R.K. Staatspartij 1936.
180 R.K. Staatspartij 1936, p. 43.
181 R.K. Staatspartij 1936, p. 45.
182 R.K. Staatspartij 1936, p. 46-48.

omtrent de verboden verenigingen aan te vullen met de mogelijkheid om een politieke partij verboden te verklaren door een orgaan 'dat doelstelling en handelingen der staatkundige vereeniging aan die normen toetst.'[183]

Albarda vermoedt dat het wetsvoorstel beoogt om Nederland voor een politieke crisis te behoeden door 'aan het bestaan van sommige vereenigingen van Nederlandsche huize een einde te maken'. Hij betwijfelt echter 'of het verstandig is crisismaatregelen terstond tot duurzaam recht te maken.' Juist vanwege het belang van het verenigingsrecht – 'een van de belangrijkste grondrechten, die de democratische Staat zijn burgers moet waarborgen' – meent hij dat deze maatregelen slechts een tijdelijk karakter mogen hebben: 'zonder een vrij verenigingsleven en zonder de vrijheid om te vergaderen is een democratie [immers] onbestaanbaar.'[184] Over het algemeen geniet het voorstel echter brede steun in de Tweede Kamer. Waar bijvoorbeeld Joekes (VDB) twee jaar eerder nog meende dat het voorstel om het Kamerlidmaatschap van een revolutionaire volksvertegenwoordiger vervallen te verklaren 'een gebrekkig middel is en aan de democratische gedachte afbreuk doet',[185] omdat de essentiële functie van het parlement bestaat uit 'het weergeven van de opvattingen, welke onder het volk leven',[186] stelt hij nu 'dat de handhaving van de openbare orde richtsnoer moet blijven voor ons verenigingsrecht.'[187] Hij ziet in het toenemende antisemitisme voorts aanleiding om te overwegen of uitlatingen die onderscheid maken naar ras en geloof 'geacht moeten worden te zijn in strijd met de openbare orde.'[188] Het voorstel wordt uiteindelijk in 1939 door beide Kamers der Staten-Generaal aanvaard.[189]

3 De Staten-Generaal tijdens en na de Tweede Wereldoorlog

3.1 Onenigheid tijdens de bezetting over het herstel van het parlement na de oorlog

3.1.1 Discussie in Londen

Op vrijdag 1 september 1939 valt nazi-Duitsland Polen binnen. Daarop verklaren het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk aan Duitsland de oorlog. Als de Duitsers op 10 mei 1940 ook Nederland binnenvallen, schorst de voorzitter van de Tweede Kamer de werkzaamheden van de Kamer voor onbepaalde tijd. De Staten-Generaal zullen gedurende de bezetting

183 R.K. Staatspartij 1936, p. 55.
184 *Handelingen II* 1938/39, 8 februari 1939, p. 1313-1314.
185 *Handelingen II* 1936/37, 2 februari 1937, p. 1420.
186 Gijsenbergh 2017, p. 120.
187 *Handelingen II* 1938/39, 8 februari 1939, p. 1307.
188 *Handelingen II* 1938/39, 8 februari 1939, p. 1304.
189 *Stb*. 1939, 200.

niet meer bijeenkomen. De regering verplaatst haar zetel naar Londen, vanuit waar zij via radiotoespraken het Nederlandse verzet tracht te inspireren en het herstel van Nederland na de oorlog voorbereidt. In Nederland vestigt Hitler op zijn beurt een bezettingsbestuur onder leiding van Seyss-Inquart,[190] die de Nederlandse partijen verbiedt en vooraanstaande Nederlandse politici, bestuurders en wetenschappers in gijzeling neemt.[191] Enkel de NSB mag blijven bestaan, omdat Mussert trouw zweert aan Hitler.[192]

Al kort na het uitbreken van de oorlog vraagt de regering in Londen zich af wat er na de oorlog zou moeten gebeuren met het parlement.[193] Aanleiding is de vraag of de zittingsduur van de leden der Staten-Generaal sinds de Duitse bezetting gewoon is doorgelopen, of als gevolg van die bezetting geschorst is. In het eerste geval zou er na de oorlog sprake zijn van een parlementair vacuüm: de leden van Tweede en Eerste Kamer zouden eerst opnieuw verkozen moeten worden voordat zij bij elkaar kunnen komen. In het tweede geval zouden de Tweede en Eerste Kamer daarentegen na de oorlog in hun samenstelling van 1940 kunnen terugkeren.[194] Minister Albarda meent dat er sprake is van het tweede en stelt in het verlengde daarvan dat de Staten-Generaal, gezuiverd van 'foute' elementen, na de oorlog onmiddellijk hersteld moeten worden. Het lijkt hem 'heel wonderlijk' als de uitkomst van de oorlog zou zijn, dat Nederland veranderd zou zijn 'in een autoritaire staat zonder parlement, zonder feitelijke ministeriële verantwoordelijkheid'.

Minister-president Gerbrandy stelt daarentegen dat Albarda uitgaat van 'een fictie' die 'niet democratisch, zelfs niet eens gezond conservatief' is.[195] Hij meent dat het mandaat van de Kamerleden is verlopen, waardoor de Staten-Generaal in feite pas weer kunnen functioneren nadat zij middels verkiezingen zijn samengesteld. Die verkiezingen zullen echter niet onverwijld na de oorlog kunnen plaatsvinden. Om die reden is het volgens Gerbrandy na de oorlog aan de Koningin om 'een zo zuiver mogelijke werking van de volksinvloed (te) bevorderen. Zij immers kan ministers ter verantwoording roepen en de uitslag daarvan kan blijken uit aanstelling en ontslag.'[196] Dit is ook hoe Koningin Wilhelmina het zelf ziet. Met het wegvallen van de Staten-Generaal beschouwt zij zichzelf als de representant van het gehele Nederlandse volk, aan wie de ministers verantwoording af dienen te leggen.[197] Gerbrandy lijkt die opvatting te delen: als minister Tets stelt dat 'Koningin en kabinet *hier* het Nederlandse volk vertegenwoordigen' corrigeert Gerbrandy hem door te zeggen 'dat de koningin hier de representatie is van het Nederlandse volk.'[198]

190 De Jong 1972a, p. 39-48, 49-50.
191 De Jong 1974, p. 138, 141-142; Ten Have 1999, p. 483; Bank 1978, p. 15.
192 De Jong 1974, p. 198-201.
193 Van Leeuwen 2013, p. 41; Hoetink 2018, p. 24-26.
194 Duynstee & Bosmans 1977, p. 26-27; De Jong 1979b, p. 1420.
195 De Jong 1979b, p. 1427.
196 De Jong 1979b, p. 1428.
197 Brandhof 1986, p. 73-74.
198 De Jong 1979a, p. 107; Brandhof 1986, p. 73-74.

Koningin Wilhelmina wenst na de oorlog eigenhandig ministers aan te stellen, die 'passen bij het Nederlandse volk' en waarmee zij vervolgens persoonlijk het land zal besturen. Dat zij hiermee afwijkt van de Grondwet lijkt haar niet te deren. Sterker nog, ze wil dat het nieuwe kabinet dat zij zelf aanstonds na de oorlog zal vormen een grondwetsherziening voorbereidt.[199]

> 'Overtuigd dat in deze buitengewone omstandigheden het hoogste belang van de Staat ons aller hoogste richtsnoer moet zijn en dat bestaande Grondwettelijke bepalingen daarbij geen belemmering behoren te vormen, acht ik een overgangstijd gewenst waarin ik, bijgestaan door mijn verantwoordelijke raadslieden, het bewind zal voeren, teneinde, zodra de herziene Grondwet zal zijn tot stand gekomen, tot de nieuwe constitutionele regeringsvorm te kunnen overgaan.'[200]

Die grondwetsherziening zou een vernieuwing van het staatsbestel moeten realiseren. Koningin Wilhelmina stelt op Radio Oranje namelijk:

> 'Is eenmaal de vrijheid herwonnen, dan wacht ons het werk van de wederopbouw. Gemakkelijk zal dit niet zijn, want het zal daarbij niet eenvoudig gaan om een herbouw naar een oud model. Een open oog voor de fouten die in de loop der jaren in ons staatsbestel waren geslopen, zal gepaard moeten gaan aan het inzicht en de moed om de veranderingen aan te brengen die nodig zijn gebleken.'[201]

In plaats van bezig te zijn 'met bespiegelingen of en in hoever een gedeelte [van het Nederlandse volk] nog gehecht is aan 't verleden', dient de regering volgens Wilhelmina 'de werkelijkheid in het oog te houden dat het gehele volk eensgezind is en thans partijschappen opzij wil zetten'. Koningin Wilhelmina ziet dus geen heil in het herstel van het vooroorlogse systeem, maar zet juist in op staatkundige vernieuwing.[202] Zij is ongelukkig met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en de daarmee samenhangende verzuiling van het partijwezen, die geleid heeft tot grote politieke verdeeldheid in het parlement. In plaats van samen te werken zijn Kamerleden continu met elkaar het debat aangegaan. Daarmee hebben de Staten-Generaal in de jaren voorafgaand aan de oorlog aan een effectief bestuur in de weg gestaan, waardoor de Nederlandse regering onmachtig was om

199 Fasseur 2001, p. 433-434, p. 436-437; De Jong 1966, p. 20/52.
200 Zie De Jong 1979a, p. 122-126.
201 De Jong 1979a, p. 115.
202 Op Radio Oranje zegt zij in 1942 en 1943 ook dingen als 'Wie bevrijding zegt, zegt ook vernieuwing' en 'De vernieuwing (zal) de grondslag (…) vormen waarop het gebouw onzer toekomstige vrijheid zal rusten en de voortstuwende kracht voor alle verdere ontwikkeling en ontplooiing.' Zie De Jong 1979a, p. 115.

de werkloosheid te verhelpen en het land in goede staat van verdediging te brengen. Staatkundige vernieuwing zou derhalve in het teken moeten staan van het ontmoedigen van de politieke verzuiling en de partijstrijd en het bevorderen van nationale eenheid door een versterking van het centraal gezag.[203]

3.1.2 Discussie in Nederland

Koningin Wilhelmina is niet de enige die er zo over denkt.[204] Een soortgelijk geluid klinkt in het bezette Nederland: de Duitse bezetting en de instorting van het vooroorlogse systeem zouden vragen om vernieuwing van het parlementaire systeem en meer nationale eenheid.[205] Tegen die achtergrond richt het 'Driemanschap' Einthoven, Linthorst Homan en De Quay in 1940 de Nederlandse Unie op.[206] Zij roepen de Nederlanders op om 'gezamenlijk door kordate arbeid naar een nieuwe Nederlandse saamhorigheid te streven' en bepleiten 'nationale samenwerking op de allerbreedste grondslag'.[207] Een van de kernpunten in haar program betreft 'de opheffing van het bestaande systeem van partijen'.[208] Daarnaast valt in de grondslagen van de Nederlandse Unie te lezen: 'In de fouten der vroegere parlementaire democratie mag tot geen prijs vervallen worden. Gezond is geen volksinvloed die de eendracht in de Volksgemeenschap zou ondermijnen.'[209] In een memorandum aan de Koningin schrijft Einthoven bovendien dat het Nederlandse volk wenst dat het Koninkrijk voor 'geruime tijd na de bevrijding door een persoonlijk bestuur van Hare Majesteit de Koningin geregeerd wordt, zonder de controle van enige volksvertegenwoordiging'.[210]

Dit is in lijn met het voorstel dat ministers Gerbrandy, Van Boeyen en Furstner in 1941 aan de ministerraad doen om Nederland na de oorlog tijdelijk door Koningin Wilhelmina te laten besturen. Albarda acht dit voorstel volstrekt ontoelaatbaar, omdat het neerkomt op invoering van 'een absolute monarchie of koninklijke dictatuur'.[211] Gerbrandy meent daarentegen 'dat er in elk geval een overgangstoestand zal moeten komen; deze zal uiteraard autoritair moeten zijn, wij zullen door een dictatuur heen moeten. Maar daarna zal er weer een Grondwet zijn, al behoeft deze niet congruent te zijn aan de vorige.'[212] De ideeën die vervolgens uitgewerkt en in de ministerraad besproken worden zien op vervanging van de oude Staten-Generaal door een tijdelijk adviescollege.[213] De ministerraad legt hieromtrent

203 Fasseur 2001, p. 443; De Jong 1966, p. 44-47.
204 Van Leeuwen 2013, p. 40.
205 Ten Have 1999, p. 139-155, 172-174.
206 Ten Have 1999, p. 221; Bank 1978, p. 22-23.
207 De Jong 1972b, p. 497.
208 De Jong 1972b, p. 502.
209 De Jong 1979b, p. 1240.
210 De Jong 1979b, p. 1240.
211 De Jong 1979b, p. 1428.
212 De Jong 1979b, p. 1428-1429.
213 De Jong 1979b, p. 1430-1434.

een ontwerpbesluit voor aan de Buitengewone Raad van Advies (BRvA), de surrogaat-Raad van State in Londen.[214] Deze brengt een negatief advies uit. In plaats van de oude Staten-Generaal te vervangen wordt de regering geadviseerd om na de oorlog de 'oude' Kamers onmiddellijk bijeen te roepen. Aan het grondwettelijke bestaan van de Staten-Generaal kan volgens de BRvA niet worden getornd en de regering zou ook in oorlogstijd de beginselen van de Koninklijke onschendbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid moeten eerbiedigen.[215]

Het advies van de BRvA is in lijn met opvattingen die zich ondertussen ook in Nederland hebben ontwikkeld. Zo stelt het Politiek Convent, het college van vertegenwoordigers van de zes grote politieke partijen,[216] zich in 1942 op het standpunt dat de terugkeer van de oude Kamerleden geldt 'als de beste benadering der legitimiteit'.[217] Ook een groep Nederlandse juristen die in 1943 onder leiding van de Groningse hoogleraar Meurs het zogenaamd 'Souverein Noodbesluit' opstellen meent dat de Staten-Generaal in hun vooroorlogse samenstelling zouden kunnen terugkeren 'door aanvaarding van de constructie (een rechtsfictie, zo men wil) dat de zittingsduur (…) tijdens de bezetting is geschorst geweest'.[218] Zowel het Politiek Convent en deze commissie-Meurs als het in 1943 opgerichte Vaderlands Comité, waarin socialisten, katholieken en anti-revolutionairen vertegenwoordigd zijn, achten deze 'oude' Staten-Generaal echter niet langer representatief voor wat er onder het volk leeft. Om die reden zouden de Staten-Generaal zichzelf grote beperkingen moeten opleggen, tot zij door verkiezingen opnieuw zijn samengesteld.[219]

Na het negatief advies van de BRvA gaat het kabinet opnieuw over tot het ontwerpen van een besluit inzake de bestuursvoorziening. Ditmaal neemt het kabinet in het ontwerpbesluit op dat de leden van de Staten-Generaal 'die het vertrouwen van de bevolking tijdens de vijandelijke bezetting hebben behouden of verkregen' hun werkzaamheden zullen 'hervatten' en dat deze Staten-Generaal zo spoedig mogelijk 'een ontwerp van wet, strekkende tot al dan niet gewijzigde handhaving van de bepalingen van dit besluit, dan wel ter vervanging daarvan door andere bepalingen', zullen behandelen.[220]

214 De Jong, 1979b, p. 1435; over de BRvA, zie De Jong 1979a, p. 391-397.
215 Duynstee & Bosmans 1977, p. 28; De Jong 1979b, p. 1448.
216 De Jong 1972b, p. 527; De Jong 1979b, p. 1216.
217 De Jong 1979b, p. 1241-1243.
218 De Jong 1979b, p. 1247-1249
219 De Jong 1979b, p. 1243; Duynstee & Bosmans 1977, p. 32.
220 De Jong, 1979b, p. 1453-1454

3.1.3 'Herstel en vernieuwing'

De Koningin voorkomt echter dat de kwestie al in Londen wordt opgelost,[221] als zij weigert het ontwerpbesluit te ondertekenen.[222] Dat was gelet op haar radiotoespraak voor Radio Oranje op 10 mei 1944 ook wel te verwachten:

> 'Waar ik nog niet in verbinding kan treden met de in Nederland aanwezigen om volledig ingelicht te worden omtrent de onder u levende wensen en verlangens, acht ik het ongewenst mij een oordeel daarover te vormen of een beslissing te nemen. Doch dit kan ik u nu reeds zeggen dat ik hoop mede te kunnen werken tot het instellen, zo spoedig mogelijk na de bevrijding, van een tijdelijke volksvertegenwoordiging, die haar taak zal moeten vervullen tot nieuwe verkiezingen zullen zijn gehouden. (…) Over de wijze van samenstelling en de taak van onze volksvertegenwoordiging zal een beslissing genomen moeten worden, zodra het reeds door mij genoemde overleg met personen in Nederland mogelijk is.'[223]

Als Koningin Wilhelmina zou instemmen met de installatie van een noodparlement voordat Nederland bevrijd is, vreest zij dat er van de staatkundige vernieuwing die zij voor ogen heeft niets terecht komt.[224] Bovendien wil de Koningin ten aanzien van de samenstelling en bevoegdheden van een eventueel parlement eerst de publieke opinie peilen, in het bijzonder die van de Nederlandse verzetsstrijders en de gijzelaars en gevangenen in concentratiekampen.[225] In haar ogen vormt de Groote Advies Commissie der Illegaliteit (GAC), waarin de verzetsorganisaties vertegenwoordigd zijn, namelijk de 'ware' volksvertegenwoordiging.[226]

Daarnaast wil Wilhelmina ook de gijzelaars die in Sint-Michielsgestel en Haaren geïnterneerd zitten raadplegen. Onder hen bevinden zich veel leden van de Nederlandse Unie.[227] Een aantal van de gijzelaars in Sint Michielsgestel verenigt zich en noemt zichzelf de 'Heeren Zeventien' – een verwijzing naar het centrale bestuur van de Vereenigde Oostindische Compagnie.[228] Zij bestaan uit de oprichters van de Nederlandse Unie Einthoven en De Quay en uit leden van de SDAP, VDB, RKSP, ARP en CHU.[229] Deze groep bespreekt in Sint-Michielsgestel de toekomst van de politiek in Nederland na de oorlog.

221 Hoetink 2018, p. 26.
222 Fasseur 2001, p. 465-466; De Jong 1979b, p. 1455-1456; De Jong 1980, p. 930-931.
223 De Jong, 1979b, p. 1436-1437.
224 Fasseur 2001, p. 463-464.
225 De Jong 1979b, p. 1456-1457; Duynstee & Bosmans 1977, p. 30.
226 De Jong 1980, p. 938; De Jong 1988, p. 92; De Jong 1966, p. 52-53.
227 Bank 1978, p. 15.
228 Zie uitgebreid De Keizer 1979.
229 Ten Have 1999, p. 484 e.v.

Zij delen met elkaar de kritiek op het vooroorlogse parlementaire stelsel en streven naar eenheid en nieuwe partijverhoudingen.[230] Met het oog daarop richten de Heeren Zeventien na de oorlog een Nederlandse Volksbeweging (NVB) op.[231] In het program voor de NVB ligt de nadruk op het bereiken van 'de grootst mogelijke eendracht der verschillende godsdienstige en politieke richtingen'. Dit houdt in 'dat het politieke partijleven in ons volk zich langs andere scheidslijnen dan voor 1940 zal moeten bewegen', omdat 'de Christelijke antithese en de klassenstrijd voor de oplossing der maatschappelijke vraagstukken van heden geen vruchtbare beginselen meer zijn'.[232]

Deze denkbeelden kunnen rekenen op sympathie van de Koningin. Nadat het zuiden van Nederland bevrijd is, komt De Quay op verzoek van de Koningin op audiëntie in Londen om met haar van gedachten te wisselen over een nieuw staatsbestel.[233] Als op 5 mei 1945 ook de rest van Nederland bevrijd is, nodigt Wilhelmina Schermerhorn, leider van de NVB, uit op Villa Anneville. Zij beschouwt Schermerhorn als vertegenwoordiger van de staatkundige vernieuwing waarnaar zij zo verlangt. De Koningin wordt echter ook nadrukkelijk geadviseerd om Drees te raadplegen. In de vooroorlogse Tweede Kamer was Drees fractievoorzitter van de SDAP; tijdens de bezetting was hij onder meer voorzitter van het Politiek Convent en van het Vaderlands Comité. Hij geldt dan ook als de vertegenwoordiger van een brede politieke stroming.[234] Waar Schermerhorn streeft naar vernieuwing, lijkt Drees echter vooral een zo spoedig mogelijk herstel van het oude partijensysteem voor te staan. Zo is in januari 1945 het Vaderlands Comité onder leiding van Drees al overeengekomen met de GAC dat het mandaat van de vooroorlogse leden der Staten-Generaal verlengd wordt tot aan nieuwe verkiezingen, behalve van collaborateurs, wier plekken op hun beurt opgevuld zouden worden door verzetsstrijders.[235] Ondanks haar persoonlijke voorkeur voor Schermerhorn, realiseert Koningin Wilhelmina zich dat Drees over meer politieke ervaring en steun beschikt, waarop zij de heren verzoekt om samen een 'nationaal kabinet van herstel en vernieuwing' te formeren.[236]

230 Bank 1978, p. 17-22.
231 Bank 1978, p. 54-59.
232 Program en toelichting van de Nederlandse Volksbeweging 1946.
233 Fasseur 2001, p. 473; Ten Have 1990, p. 488-489; Bank 1978, p. 40.
234 Duynstee & Bosmans 1977, p. 61-62; Fasseur 2001, p, 507.
235 Duynstee & Bosmans 1977, p. 32-33; De Jong 1988, p. 93-94.
236 De Jong 1988, p. 94-100; Duynstee & Bosmans 1977, p. 65-66; De Jong 1966, p. 56; Fasseur 2001, p. 495, 506-508.

3.2 Herstel van de vooroorlogse Staten-Generaal

3.2.1 Van een 'tijdelijke' naar een 'voorloopige' Staten-Generaal

In juni 1945 treedt een kabinet aan dat bestaat uit ministers van de SDAP, RKSP, CHU en de nieuwe NVB,[237] met Schermerhorn als minister-president en Drees als minister van Sociale Zaken. In een radiotoespraak kondigt Schermerhorn het herstel aan van de vertegenwoordigende lichamen, 'door middel waarvan het volk controle kan uitoefenen op en deelnemen aan het landsbestuur en waarin de overheid verantwoording kan afleggen van bepaalde daden'.[238] Vervolgens roept de regering in augustus 1945 de 'in 1940 fungeerende Staten-Generaal' bijeen.[239] Het betreft de nog levende leden van de Tweede en Eerste Kamer van 10 mei 1940,[240] gezuiverd van nationaal-socialisten en collaborateurs die gelet op hun houding tijdens de bezetting naar alle verwachting geen 'getrouwe medewerking aan het herstel van het vaderland' zullen verlenen.[241] Deze Staten-Generaal worden tijdelijk en voor één doel bijeengeroepen, namelijk het overwegen van een wetsvoorstel dat de regering indient met het oog op de installatie van een noodparlement.[242]

De regering dient dat voorstel in september 1945 in.[243] Het wetsvoorstel houdt in dat de tijdelijke Staten-Generaal, die dus in augustus in vooroorlogse samenstelling bijeengeroepen zijn, worden vervangen door een noodparlement: de 'voorloopige' Staten-Generaal. De leden van de tijdelijke Staten-Generaal zullen van rechtswege lid worden van de 'voorloopige' Staten-Generaal en aangevuld worden met leden die worden benoemd door een speciale commissie. Deze commissie zal bestaan uit leden van de tijdelijke Staten-Generaal en van de Nationale Adviescommissie. Bij de benoeming dient deze commissie erop te letten 'dat in de voorloopige Staten-Generaal de verschillende belangrijke staatkundige stroomingen zooveel mogelijk tot haar recht komen en dat de voorloopige Staten-Generaal ook uit een oogpunt van regionale geleding des lands op zoo breed mogelijke basis zijn samengesteld.'[244]

De regering beaamt dat de Staten-Generaal op basis van de Grondwet via verkiezingen moeten worden samengesteld, maar stelt dat het herstel van de Staten-Generaal 'op dit oogenblik (…) nimmer volledig in overeenstemming kan zijn met de grondwettelijke en wettelijke voorschriften.' Indien de verkiezingen zo snel na de Bevrijding worden gehouden,

237 Fasseur 2011, p. 508.
238 *Herstel en Vernieuwing. Radiotoespraken van H.M. Koningin Wilhelmina en Z.Ex. Prof. Ir. W. Schermerhorn, Minister-President op 27 Juni 1945,* Rotterdam: 1945, p. 11.
239 KB van 2 augustus 1945 (*Stb*. 1945, F131).
240 Tenzij 'na dien datum op wettige wijze tot lid van een van die Kamers benoemd zijn verklaard'. Zie artikel 3, eerste lid, sub a van het KB van 2 augustus 1945.
241 Artikel 3, eerste lid, sub b-e, KB van 2 augustus 1945.
242 Artikel 1 en artikel 2, eerste en tweede lid, KB van 2 augustus 1945.
243 *Kamerstukken II* 1945, nr. 1-2.
244 *Kamerstukken II* 1945, nr. 2, artikelen 1, 3, en 4.

dan zouden de Staten-Generaal 'op een technisch al te onvolmaakte basis komen te berusten.'[245] Desalniettemin streeft de regering er 'met volle kracht naar de verkiezingen zoo spoedig mogelijk te doen houden. Zij vertrouwt, dat in het voorjaar van 1946 de technische en politieke voorwaarden daartoe vervuld zullen zijn.'[246] Zolang die verkiezingen nog niet hebben plaatsgevonden, en de volksvertegenwoordiging als gevolg daarvan nog geen 'getrouwe weergave kan bieden van de onder de bevolking heerschende staatkundige inzichten', moet een voorlopig parlement echter haar plaats innemen.[247]

Voordat de tijdelijke Tweede Kamer zich uitlaat over het wetsvoorstel voor een voorlopige Staten-Generaal, bekritiseert zij het feit dat de regering de Staten-Generaal niet onverwijld na de Bevrijding bijeengeroepen heeft: 'Een onmiddellijke bijeenroeping van de Staten-Generaal, ook al waren deze onvoltallig, zou hebben doen blijken, dat de Regeering er van doordrongen is, dat Nederland democratisch moet worden geregeerd en wars is van dictatoriale methoden.'[248] Daarnaast wil de Tweede Kamer duidelijkheid omtrent haar eigen karakter. Zij vraagt zich af of 'de thans bijeengeroepen Staten-Generaal, al worden deze aangeduid als "tijdelijk", de grondwettelijke Staten-Generaal zijn'.[249] Ook wil zij van de regering vernemen of het mandaat van de Kamerleden die tot de bezetting in mei 1940 zitting hadden in de Staten-Generaal inderdaad maar in zoverre hersteld is dat hun taak en bevoegdheden beperkt zijn tot de behandeling van een wetsvoorstel omtrent een voorlopige Staten-Generaal. Deze beperking zou dan impliceren 'dat de Kamer de in de Grondwet neergelegde rechten van interpellatie, van initiatief en van enquête – waarborgen voor handhaving van de rechten des volks – mist.'[250]

Vervolgens gaat de Tweede Kamer inhoudelijk in op het wetsvoorstel omtrent de voorlopige Staten-Generaal. Volgens haar eist de Grondwet 'het bestaan van een Volksvertegenwoordiging'.[251] Hoewel de Tweede Kamer beseft dat het herstel van de Staten-Generaal niet volledig in overeenstemming met diezelfde Grondwet kan geschieden, dient 'niet verder van de Grondwet (…) te worden afgeweken dan strikt noodzakelijk is.'[252] De vraag is of het voorliggende voorstel daarin slaagt. Zo klinkt er kritiek op het voorstel om een aantal leden van de 'voorloopige' Staten-Generaal te laten benoemen, omdat de Grondwet voorschrijft dat de leden der Staten-Generaal worden verkozen. Door de benoemingscommissie voorts te verplichten om er naar te 'streven, in de voorloopige Staten-Generaal de

245 *Kamerstukken II* 1945, nr. 3, p. 2.
246 *Kamerstukken II* 1945, nr. 3, p. 2.
247 *Kamerstukken II* 1945, nr. 3, p. 3.
248 *Kamerstukken II* 1945, nr. 4, p. 5.
249 *Kamerstukken II* 1945, nr. 4, p. 5.
250 *Kamerstukken II* 1945, nr. 4, p. 6.
251 *Kamerstukken II* 1945, nr. 4, p. 6.
252 *Kamerstukken II* 1945, nr. 4, p. 7.

verschillende belangrijke staatkundige stroomingen zooveel mogelijk tot haar recht te doen komen,' belast de regering haar 'met een taak, welke alleen kiezers kunnen vervullen.'[253]

Niet alle Kamerleden kunnen zich in deze kritiek vinden. Het betreft hier een 'noodoplossing', omdat 'de volledige inwerkingtreding van het parlementaire stelsel' pas 'na verkiezingen kan plaats hebben'.[254] Hoe eerder die verkiezingen plaatsvinden, hoe beter: de voorlopige Staten-Generaal dienen zichzelf 'zoo spoedig mogelijk overbodig te maken'.[255] Dat een parlementaire regeringsvorm onmogelijk was gedurende de bezetting, betekent immers niet dat dit ook de toekomst heeft. Integendeel, de Tweede Kamer acht het 'ongeraden en ontoelaatbaar' om, zoals ten tijde van de oorlog nog geopperd werd, 'door wijziging van onze constitutie de Regeeringsbevoegdheid met uitsluiting van de Volksvertegenwoordiging geheel of vrijwel geheel in handen van den drager der Kroon te leggen'.[256]

In reactie op de kritiek van de Tweede Kamer verduidelijkt de regering dat de Tweede en Eerste Kamer 'als permanente instituten' nog altijd geacht moeten worden te bestaan.[257] Het zijn momenteel echter 'instituten zonder inhoud', omdat de Kamerverkiezingen door de oorlog niet op het daarvoor door de Grondwet voorgeschreven tijdstip hebben kunnen plaatsvinden.[258] Pas als beide Kamers weer 'bestaan uit leden, die representatief geacht kunnen worden voor de in het Nederlandsche volk levende staatkundige meeningen', kunnen zij weer op volle kracht functioneren.[259] Tot die tijd dient er een noodparlement te komen, bestaande 'uit de "oude" Kamerleden, aangevuld met nieuw te benoemen afgevaardigden.'[260] Met het oog op de installatie van dit noodparlement heeft de regering de Tweede en Eerste Kamer in de samenstelling van vóór 10 mei 1940 bijeengeroepen.[261] Deze 'tot nieuw leven gebrachte Kamers' moeten volgens de regering beschouwd worden als de grondwettelijke Staten-Generaal, met als kanttekening dat hun taak en bevoegdheden sterk beperkt zijn.[262] De reden daarvoor is dat zij 'zonder aanvulling van nieuwe elementen niet voldoende representatief geacht kunnen worden voor de thans in het Nederlandsche volk levende overtuigingen'.[263] Het recht van interpellatie, initiatief en enquête mogen slechts 'worden uitgeoefend door een Volksvertegenwoordiging, welke voldoende representatief mag worden geacht.'[264] Omdat de samenstelling van de tijdelijke Staten-Generaal geen 'afspiegeling van de politieke meeningen van het volk' meer zou zijn, lijkt het de regering

253 *Kamerstukken II* 1945, nr. 4, p. 7.
254 *Kamerstukken II* 1945, nr. 4, p. 8.
255 *Kamerstukken II* 1945, nr. 4, p. 8.
256 *Kamerstukken II* 1945, nr. 4, p. 8.
257 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 13.
258 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 13.
259 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 13.
260 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 13.
261 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 13.
262 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 13.
263 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 13.
264 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 13.

'niet verantwoord, de Staten-Generaal in hun huidige samenstelling de hun door de Grondwet opgedragen taak te laten vervullen'.[265]

Ook de door de regering voorgestelde 'voorloopige' Staten-Generaal betreft volgens haar het in de Grondwet bedoelde instituut, alleen wordt 'dit lichaam voorloopig op andere wijze, dan in de Grondwet is bepaald,' samengesteld.[266] De gemeentelijke bevolkingsregisters, die normaliter dienen als basis voor het opmaken van de kiezerslijsten, 'verkeeren ten gevolge van de bezetting in zoo deplorabelen toestand, dat het eerst na een algeheele reconstructie mogelijk zal zijn te komen tot een betrouwbare kiezerslijst.'[267] De huidige stand van zaken noopt daarom tot de benoeming van een aantal nieuwe leden voor de Staten-Generaal. Dat maakt 'een volledig juiste bepaling van de evenredigheid in de vertegenwoordiging der staatkundige stroomingen nog niet mogelijk,' nu dat slechts door verkiezingen bereikt kan worden.[268] Dat ontslaat de commissie die met deze benoeming belast is evenwel niet van haar taak om naar evenredige vertegenwoordiging te streven: 'Willen de Staten-Generaal het noodige zedelijk gezag hebben, dan moeten zij, voor wat hun samenstelling betreft, voldoende weerklank in het Nederlandsche volk vinden en moeten dus ook de na-oorlogsche krachten daarin vertegenwoordigd zijn.'[269]

De meeste leden van de tijdelijke Tweede Kamer beschouwen het voorstel voor een 'voorloopige' Staten-Generaal 'als een poging tot versterking van de democratie.' Het geeft weliswaar 'niet meer en kan ook niet meer geven dan een voorbereiding tot de volledige inwerkingtreding van het parlementaire stelsel, welke eerst na de verkiezingen tot stand kan komen', maar het is volgens Van der Goes van Naters (SDAP) een betere oplossing dan het idee van Schouten (SGP), dat neerkomt op 'het laten doorwerken van de tijdelijke Staten-Generaal, aangevuld uit de oude lijsten, tot aan de verkiezingen'. Dat laatste zou namelijk betekenen 'dat de moedige mannen en vrouwen, die in den bezettingstijd de Nederlandsche publieke opinie hebben gevormd, die het daadwerkelijke verzet tegen den overweldiger hebben geleid' niet 'de door hen gewenschte vertegenwoordigers in ons hoogste openbare college krijgen'. Dat zou volgens hem blijk geven van een 'tekort aan democratie.'[270]

Ook Joekes (VDB) kan het voorstel van de regering 'onder de gegeven omstandigheden als noodoplossing aanvaarden.' Hij wil er desalniettemin op aandringen 'dat zoo spoedig mogelijk verkiezingen zullen worden gehouden.'[271] Ten slotte meent ook Bierema (Vrijheidsbond) dat het voorstel van de regering 'zeker geen ideale oplossing biedt, maar

265 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 14.
266 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 16.
267 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 15.
268 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 15.
269 *Kamerstukken II* 1945, nr. 5, p. 15.
270 *Handelingen II* 1945, 9 oktober 1945, p. 26.
271 *Handelingen II* 1945, 9 oktober 1945, p. 30.

daarvoor is het dan ook slechts een tijdelijke noodvoorziening.'[272] Bierema acht 'een zoo spoedig mogelijk herstel van onzen parlementairen Regeeringsvorm' noodzakelijk met het oog op 'het geven van een gevoel van rechtszekerheid aan ons volk'.[273] De Tweede Kamer aanvaardt het voorstel dan ook met 51 tegen 14 stemmen.[274] De Eerste Kamer stemt eveneens in met het voorstel.[275] Het noodparlement wordt op 20 november 1945 geïnstalleerd.[276]

3.2.2 Wijzigingen in de Kieswet

In december 1945 stelt de regering voor om de Kieswet te wijzigen om 'met het oog op de in 1946 te houden verkiezingen eenige bijzondere voorzieningen te treffen'.[277] Het betreft onder meer een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 25 naar 23 jaar, omdat 'gedurende de bezetting is gebleken, dat velen van de hierbedoelde groep de eischen van het staatsburgerschap verstaan.'[278] Ook stelt de regering voor om de opkomstplicht te doen vervallen.[279] De voorstellen tot het treffen van bijzondere voorzieningen met het oog op de verkiezingen van 1946 zien vooral op de inkorting van de termijnen, 'opdat de vertegenwoordigende lichamen spoedig tot stand kunnen komen'.[280]

De voorgestelde verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd kan op brede instemming van de Tweede Kamer rekenen, hoewel niet alle Kamerleden zich kunnen verenigen met de motivering van de regering. Zij achten het 'twijfelachtig of zij, die in den bezettingstijd zich flink hebben gehouden en zich tegen den vijand op lofwaardige wijze hebben verzet, om die reden geacht moeten worden de eischen van het Staatsburgerschap te verstaan.' In hun ogen schuilt de rechtvaardiging voor de verlaging in het feit dat er überhaupt geen goede reden lijkt te bestaan voor een onderscheid 'tusschen de leeftijdsgroepen van drie en twintig en vier en twintig jaar en de ouderen.' Andere Kamerleden menen daarentegen dat de 'jongeren van drie en twintig- en vier en twintig-jarigen leeftijd (…) in de afgeloopen jaren zooveel zelfstandigheid hebben getoond' dat zij het 'psychologisch zeer onjuist [zouden] vinden, indien een groot gedeelte der jeugdige volwassenen, dat op voortreffelijke wijze heeft deelgenomen aan het nationale verzet tegen den vijand, niet aan de a.s. verkiezingen zou kunnen deelnemen.'[281]

272 *Handelingen II* 1945, 9 oktober 1945, p. 32.
273 *Handelingen II* 1945, 9 oktober 1945, p. 31.
274 *Handelingen II* 1945, 11 oktober 1945, p. 79.
275 *Handelingen I* 1945, 25 oktober 1945, p. 16; *Stb*. 1945, F 241.
276 *Handelingen II*/I 1945/46, 20 november 1945, p. 1. Zie ook Hoetink 2018, p. 32.
277 *Kamerstukken II* 1945/46, 125, nr. 1-2.
278 *Kamerstukken II* 1945/46, 125, nr. 3, p. 7.
279 *Kamerstukken II* 1945/46, 125, nr. 3, p. 8.
280 *Kamerstukken II* 1945/46, 125, nr. 3, p. 10.
281 *Kamerstukken II* 1945/46, 125, nr. 4, p. 11.

Wat afschaffing van de opkomstplicht betreft menen voorstanders dat de overheid het volk weliswaar 'voldoenden invloed [dient] toe te kennen bij het samenstellen van de Volksvertegenwoordiging' maar zij is niet verplicht noch gerechtigd om 'hen, die er geen prijs op stellen gebruik te maken van de hun toegekende bevoegdheid, te dwingen een gebaar te maken alsof zij daarop wel prijs stellen.'[282] Tegenstanders van afschaffing van de opkomstplicht voeren daarentegen aan dat het kiesrecht een 'publiek recht' is, 'een door de Overheid aan den burger toegekende bevoegdheid, waarvan de uitoefening als een burgerplicht dient te worden aangemerkt (…), nl. den plicht om rechtstreeks mede te werken aan het algemeen welzijn, aan een zoo gezond mogelijken opbouw van de Volksvertegenwoordiging.' Een ander argument dat wordt aangedragen is dat de opkomstplicht als 'noodzakelijk verlengstuk van het algemeen kiesrecht' hoort bij het evenredigheidsstelsel. Als men immers wil 'dat het volk in de Staten-Generaal en de andere vertegenwoordigende lichamen naar evenredigheid van de sterkte der verschillende stroomingen vertegenwoordigd is, dan moet ook inderdaad iedere stemgerechtigde ter stembus komen.'[283]

Het Kamerlid Ruijs de Beerenbrouck (RKSP) dient vervolgens een amendement in om de voorstellen tot opheffing van de opkomstplicht te laten vervallen.[284] Hij is ervan overtuigd 'dat met behoud van den opkomstplicht het algemeen belang het beste zal worden gediend!' Hij meent dat zonder opkomstplicht 'tienduizenden kiezers, die in het verleden naar de stembus gekomen zijn en ook mee gestemd hebben, weg zouden zijn gebleven'. De opkomstplicht stimuleert daarnaast dat kiezers zich 'van te voren rekenschap geven van wat hem te doen staat.' Daarmee draagt de opkomstplicht bij aan 'een verdieping van politiek inzicht en belangstelling bij de massa'. Omdat de opkomstplicht burgers aanspoort om 'politiek kleur te bekennen', kan er bovendien 'naar evenredigheid staatkundigen invloed [worden toegekend] aan de verschillende in het volk bestaande stroomingen'.[285] Ten slotte voorkomt de opkomstplicht dat niet alleen 'de fanatieke krachten van het kwaad' maar ook 'de tienduizenden anderen, die goedwillend zijn, niet denken aan het belang van een goede Volksvertegenwoordiging, of op hun buurman vertrouwen en, in den gedachtengang, dat één stem meer of minder er niet toe doet' naar de stembus zullen gaan.[286] Het amendement wordt uiteindelijk met 37 tegen 36 stemmen aanvaard.[287]

3.2.3 De verkiezingen van 1946

Nu de technische voorwaarden voor verkiezingen vervuld zijn, kunnen verkiezingen georganiseerd worden. In aanloop naar die verkiezingen neemt de NVB een aantal stappen

282 *Kamerstukken II* 1945/46, 125, nr. 3, p. 12.
283 *Kamerstukken II* 1945/46, 125, nr. 3, p. 12.
284 *Kamerstukken II* 1945/46, 125, nr. 11.
285 *Handelingen II* 1945/46, 30 januari 1946, p. 492.
286 *Handelingen II* 1945/46, 30 januari 1946, p. 493.
287 *Handelingen II* 1945/46, 30 januari 1946, p. 505.

om de door haar gewenste partijvernieuwing van de grond te krijgen. Om de verzuiling te doorbreken streeft de NVB in eerste instantie naar een concentratie van VDB, SDAP, RKSP en CHU in één brede volkspartij.[288] Bij verkenning tot samenwerking weigeren de katholieken echter op te gaan in een brede volkspartij: zij wensen een brede katholieke volkspartij.[289] Zij richten dan ook in december 1945 de Katholieke Volkspartij op (KVP), die het partijlidmaatschap – anders dan de RKSP – ook openstelt voor niet-katholieken.[290] In februari 1946 wordt de Partij van de Arbeid (PvdA) gesticht. Het partijbestuur bestaat uit leden van de SDAP, VDB en CDU. Ook Schermerhorn treedt toe tot het bestuur.[291]

De uitslag van de verkiezingen in mei 1946 komt opmerkelijk veel overeen met de verkiezingsuitslag in 1937. Ook nu komen de rooms-katholieken als winnaar uit de bus met 32 zetels voor de KVP. De PvdA behaalt 29 zetels: twee zetels minder dan de SDAP, VDB en CDU samen in 1937.[292] Het is de PvdA dus niet gelukt om confessionele kiezers aan te trekken en de verzuiling te doorbreken.[293] De terugkeer van de oude partijen (al dan niet 'met nieuwe voorgevels') en partijverhoudingen in de Tweede Kamer geeft aan dat de maatschappij en het politieke bestel ook na de oorlog nog sterk verzuild zijn.[294] Koningin Wilhelmina spreekt desalniettemin de uitdrukkelijke wens uit dat de grootste partijen met het oog op de wederopbouw van het land bereid zijn een constructieve samenwerking aan te gaan door een parlementair, regeerkrachtig kabinet te vormen dat kan rekenen op brede Kamersteun. De KVP en de PvdA besluiten daarop hun ideologische verschillen te overbruggen, en vormen een rooms-rode coalitie die kan steunen op een Kamermeerderheid van 61 van de 100 zetels.[295] In juli 1946 treedt het nieuwe kabinet aan onder leiding van minister-president Beel.

4 Conclusies

Met de invoering van het algemeen kiesrecht en van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 had het negentiende-eeuwse parlementarisme plaatsgemaakt voor de partijendemocratie. De Tweede Kamer bestond niet meer uit individuele Kamerleden die elk zelfstandig het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigden, maar uit fracties van politieke partijen die samen een politieke afspiegeling vormden van het gehele Nederlandse

288 Bank 1978, p. 162-164.
289 Bank 1978, p. 177-180.
290 Bank 1978, p. 212-213; Duynstee & Bosmans 1977, p. 40-43.
291 Bank 1978, p. 209.
292 *Verkiezingsuitslagen.nl*
293 Bank 1978, p. 250-251.
294 Kromhout, *Historisch Nieuwsblad* 2005.
295 Fasseur 2001, p. 509.

volk. Elk Kamerlid verdedigde dus de belangen en vertolkte de politieke standpunten van de maatschappelijke zuil die zijn partij vertegenwoordigde.

Dit betekende niet dat Kamerleden ineens gebonden waren aan de wil van hun achterban. Zij werden nog altijd geacht te stemmen zonder last van of ruggespraak met hun kiezers. Kiezers spraken zich weliswaar bij verkiezingen uit over de grondbeginselen van wetgeving en beleid, maar dienden de concrete uitwerking daarvan vervolgens voor vier jaar over te laten aan hun vertegenwoordigers. Dit betekende dat Kamerleden uitvoering gaven aan de politieke denkbeelden van hun achterban op een manier die zij zelf het beste achtten, maar die wel werd getoetst door kiezers wanneer Kamerleden zich na vier jaar herkiesbaar stelden. In dit stelsel paste niet dat burgers aan Kamerleden instructies meegaven, laat staan dat zij zich tussentijds voor of tegen specifieke wetsvoorstellen mochten uitspreken. Daarom zag de grondwetgever in 1922 af van de invoering van een referendum. Een kiezersuitspraak tegen een wetsvoorstel dat democratisch verkozen Kamerleden aanvaard hadden, zou de zelfstandige positie van die Kamerleden ernstig ondermijnen.

Datzelfde jaar koos de grondwetgever bewust voor handhaving van de Eerste Kamer om te garanderen dat de nationale volksvertegenwoordiging geen overhaaste beslissingen zou nemen. Zij zou voortaan worden verkozen naar evenredigheid van het aantal stemmen, waardoor ook de Eerste Kamer een politieke afspiegeling werd van de verschillende maatschappelijke groepen in Nederland. De vraag rees wat dan precies de functie van de Eerste Kamer was. In 1848 was de Eerste Kamer gehandhaafd om de Tweede Kamer te kunnen corrigeren wanneer haar leden de belangen van hun kiezers behartigden. Wegens het censuskiesrecht vormden die kiezers destijds maar een klein percentage van het totaal aantal Nederlanders. Met de invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen en in 1919 ook voor vrouwen was het merendeel van de Nederlandse bevolking echter kiesgerechtigd geworden, en werd van Tweede Kamerleden bovendien verwacht dat zij het voor hun achterban zouden opnemen.

Tegen die achtergrond kreeg de Eerste Kamer van de grondwetgever de rol van een democratisch gelegitimeerd correctiemechanisme toebedeeld. Na invoering van het evenredigheidsstelsel waren partijen aangewezen op samenwerking om een meerderheid in de Tweede Kamer te vormen. Die samenwerking vergde van partijen dat zij onderling compromissen sloten. Daardoor kon het voorkomen dat een meerderheid in de Tweede Kamer besluiten nam waarvoor niet of nauwelijks steun bestond onder het Nederlandse volk. Door haar getrapte verkiezingswijze stond de Eerste Kamer evenwel op afstand van de uitruilpolitiek in de Tweede Kamer, hetgeen haar in staat zou stellen om te controleren of besluiten van de Tweede Kamer correspondeerden met de politieke denkbeelden van een meerderheid van de kiezers. Zo niet, dan zou zij de Tweede Kamer kunnen corrigeren.

De invoering van het algemeen kiesrecht had ertoe geleid dat alle staatsburgers vanaf de leeftijd van 25 jaar in beginsel kiesgerechtigd waren. Desalniettemin benaderden constitutionele actoren het kiesrecht nog steeds niet als een fundamenteel recht dat Nederlan-

ders van nature ontleenden aan hun staatsburgerschap, maar als een attributief recht dat vanuit de overheid aan burgers verstrekt werd om tot een zo goed mogelijke volksvertegenwoordiging te komen. Onder een goede volksvertegenwoordiging verstonden deze actoren een *representatieve* volksvertegenwoordiging. Om die representativiteit te garanderen verleende de wetgever het kiesrecht aan zoveel mogelijk staatsburgers, en verplichtte hen voorts om bij verkiezingen naar de stembus te gaan. Aldus verkregen vrouwen het kiesrecht, omdat een volksvertegenwoordiging die louter door mannen werd verkozen nooit een politieke afspiegeling kon zijn van het *gehele* Nederlandse volk, en besliste de Tweede Kamer in 1946 om de opkomstplicht te handhaven.

Het evenredigheidsstelsel dwong partijen die verschillende maatschappelijke zuilen representeerden met elkaar samen te werken ten behoeve van de formatie van een meerderheidskabinet. In de praktijk bleken politieke partijen echter nauwelijks bereid om hun ideologische verschillen te overbruggen. Daardoor was geen van de kabinetten na 1925 verzekerd van de steun in de Tweede Kamer, hetgeen moeilijkheden opleverde bij de effectieve bestrijding van de economische crisis in de jaren '30. Het onvermogen van de politiek om het land effectief te besturen resulteerde in een deceptie over de parlementaire democratie en in de opkomst van anti-parlementaire bewegingen zoals de NSB.

De NSB propageerde een fascistische staat, waarin de macht gevestigd was in één sterke leider, en nam deel aan de verkiezingen met als doel de parlementaire democratie af te schaffen. Zij wist een aantal zetels in het parlement te bemachtigen, hetgeen de vraag deed rijzen of de Tweede Kamer inderdaad een afspiegeling moest zijn van *alle* politieke stromingen in Nederland of dat er voor antidemocratische opvattingen geen plaats was in het parlement. De regering en een meerderheid van het parlement vonden dat anti-parlementaire bewegingen niet louter omwille van hun gedachtegoed van vertegenwoordiging uitgesloten mochten worden. Tegelijkertijd meenden zij dat het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk niet alleen inhield dat de leden der Staten-Generaal de belangen en denkbeelden van alle Nederlanders onder de aandacht van de wetgever brachten, maar ook dat zij namens die groepen invloed uitoefenden op wetgeving en beleid. Het uitoefenen van invloed op wetgeving en beleid veronderstelde een constructieve opstelling van alle Kamerleden. Daaronder viel *wel* het op een beschaafde manier voeren van oppositie en het bekritiseren van wetgeving en beleid, maar *niet* het verspreiden van extremistische denkbeelden en het ondermijnen van de waardigheid van het parlement.

De parlementaire democratie stond niet alleen onder nationaal-socialisten ter discussie. Na beëindiging van de groepsgewijze uitsluitingen van vrouwen, onbemiddelden, en mensen zonder opleiding was het kiesrecht geen geschilpunt meer. In plaats daarvan werd het democratisch gelegitimeerde parlement *zelf* tot inzet van politieke strijd gemaakt. Ontmanteling van het parlement werd daarbij door ontkenning van de democratiegedachte gepresenteerd als een radicaal alternatief voor meerderheidsvorming. In weerwil van de kritiek op de parlementaire democratie ging de regering na de Tweede Wereldoorlog

bewust over tot herstel van dit systeem. De Staten-Generaal kwamen tijdelijk bijeen in hun vooroorlogse samenstelling en werden een jaar na de Bevrijding verkozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Pas zodra de Staten-Generaal weer een getrouwe politieke afspiegeling waren van het gehele Nederlandse volk, mochten zij namens dat volk optreden en hun grondwettelijke bevoegdheden uitoefenen. Alleen een representatief parlement was democratisch gelegitimeerd om wetgeving vast te stellen en de regering te controleren.

VI 1946-1967

Met het herstel van de parlementaire democratie na de Bevrijding is de rust niet onmiddellijk wedergekeerd. De Tweede Wereldoorlog eindigt voor Nederland pas echt met de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië. De West-Indische koloniën worden met Nederland verenigd in een Koninkrijk der Nederlanden, waarbij het Nederlanderschap een Koninkrijksaangelegenheid wordt. Als gevolg van intensievere internationale samenwerking en de economische wederopbouw neemt de werklast van de Staten-Generaal na de Bevrijding enorm toe. De grondwetgever verhoogt het aantal Kamerleden en de Tweede Kamer past haar werkwijze aan om de uitbreiding van haar wetgevende taak te bolwerken. Daarnaast wordt de leeftijdsgrens voor het actief en passief kiesrecht verlaagd, omdat staatsburgers op jongere leeftijd geschikt geacht worden voor deelname aan de verkiezingen. Politieke partijen zijn ondertussen met het oog op de wederopbouw van het land sneller bereid om hun ideologische verschillen te overbruggen en coalities te smeden, waardoor kabinet en regeringsfracties nauwer met elkaar verbonden raken. Daardoor lijken partijen evenwel meer met elkaar bezig te zijn dan met de kiezers.

1 Na de Bevrijding

1.1 Afscheid van Nederlands-Indië

1.1.1 De Republiek Indonesië

In juli 1946 spreekt Koningin Wilhelmina namens de regering haar voldoening uit over de 'terugkeer tot normale grondwettelijke vormen en stabiele staatkundige verhoudingen.'[1] Ook staat zij stil bij Nederlands-Indië, dat tijdens de Tweede Wereldoorlog bezet geweest is door Japan.[2] Vrijwel direct na de capitulatie van Japan in augustus 1945 roept Soekarno in Nederlands-Indië de Republiek Indonesië uit.[3] In januari 1946 verklaart minister Logemann in de Tweede Kamer dat Nederland in de toekomst de soevereiniteit van Indonesië zal erkennen en daartoe de onderhandelingen wil openen. De soevereiniteit zal op termijn worden overgedragen. Om ondertussen de rust en orde in de Indische archipel

1 *Handelingen II/I* 1946/II, 23 juli 1946, p. 1.
2 Van den Doel 2001, p. 69 e.v.
3 Van den Doel 2001, p. 86.

te herstellen beslist de regering om 'het merendeel der dienstplichtigen van de lichting-1945 en misschien ook van de lichting-1946 te bestemmen voor tijdelijke dienstverlening in Nederlandsch Indië'.[4]

In maart 1947 resulteert het diplomatiek overleg tussen Nederland en Indonesië in het akkoord van Linggadjati, waarbij Nederland het *de facto* gezag van de Indonesische Republiek over Java, Madoera en Sumatra erkent. Beide partijen spreken 'de spoedige vestiging' af 'van een souvereinen, democratischen staat op federatieven grondslag, genaamd de Vereenigde Staten van Indonesië', die het 'geheele grondgebied van Nederlandsch-Indië' moet omvatten en komen overeen dat Nederland en Indonesië een Nederlands-Indonesische Unie zullen vormen.[5] Na ondertekening van het akkoord van Linggadjati ontstaat echter discussie over de interpretatie van de gemaakte afspraken. Zo stelt Nederland dat de Indonesische Republiek een deelstaat wordt van de Verenigde Staten van Indonesië, waardoor de Republiek ten opzichte van Nederland een ondergeschikte positie krijgt binnen de Nederlands-Indonesische Unie, terwijl de Indonesische Republiek meent dat zij een volstrekt soevereine federale staat zal zijn.[6] Als de Indonesische Republiek vervolgens niet wil meewerken aan de constructie van Indonesië die de Nederlandse regering voor ogen heeft, gaat Nederland over tot militair ingrijpen.[7] Onder internationale druk leggen de Nederlandse strijdkrachten begin augustus de wapens neer.[8]

1.1.2 Soevereiniteitsoverdracht Indonesië

In de wetenschap dat Indonesië op enig moment onafhankelijk van Nederland zal worden, stelt de regering een Staatscommissie in, die een hervorming van de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden dient voor te bereiden. De commissie adviseert om deze hervorming via een grondwetsherziening te regelen en formuleert met het oog daarop een voorstel.[9] De regering dient dit voorstel tot grondwetsherziening in bij de Tweede Kamer. Het voorstel strekt tot het creëren van een nieuwe rechtsorde voor het Koninkrijk der Nederlanden, dat zal bestaan uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, en van een Unie die gevormd zal worden uit het Koninkrijk der Nederlanden enerzijds en het onafhankelijke Indonesië anderzijds.[10] Beide Kamers aanvaarden het voorstel.[11]

4 Duynstee & Bosmans 1977, p. 561, 563.
5 Van den Doel 2001, p. 186.
6 Van den Doel 2001, p. 213.
7 Van den Doel 2001, p. 240.
8 Van den Doel 2001, p. 244-249.
9 Staatscommissie-Beel 1948, p. 3, 14 (bijlage).
10 *Kamerstukken II* 1947/48, 775, nr. 2, p. 1, i.h.b. art. 208, tweede en vijfde lid.
11 *Handelingen II* 1947/48, 29 april 1948, p. 1694; *Handelingen I* 1947/48, 26 mei 1948, p. 610; *Handelingen II* 1948, 19 augustus 1948, p. 144-145; *Handelingen I* 1948, 3 september 1948 p. 42.

De Staten-Generaal komen in september 1948 bijeen ter gelegenheid van de beëdiging en inhuldiging van Prinses Juliana als troonopvolger van haar moeder, Koningin Wilhelmina. Tijdens haar toespraak karakteriseert Juliana het Nederlandse volk als

> 'zeer onderscheiden naar godsdienst en wereldbeschouwing. De Staten-Generaal geven daarvan de weerspiegeling en kennen (…) "die gelegenheit des lands ende de humeuren van de ingesetenen het best". Het is daarom aan hen te verwezenlijken die eenheid in verscheidenheid, het in eendracht behartigen van 's lands belang.'[12]

De kersverse Koningin stelt vervolgens in haar troonrede dat de verhouding tussen Nederland en de Indonesische Republiek zorgen blijft baren: 'een krachtig optreden tegen orde- en rustverstorende elementen blijft noodzakelijk.'[13] Een paar maanden later gaat de tweede politionele actie van start. Doel is nu om het resterende grondgebied in Java en Sumatra te bezetten en de stad Jogjakarta, waar de Republikeinse regering zetelt, in te nemen en de regering en legerleiding van de Republiek gevangen te nemen. De internationale gemeenschap reageert furieus en als de Veiligheidsraad dreigt met sancties en intrekking van de Marshallhulp voor Nederland, trekken de Nederlandse troepen zich terug uit Jogjakarta. De regering dient vervolgens in november 1949 een voorstel in voor een 'Wet Souvereiniteitsoverdracht Indonesië'.[14] De Tweede en Eerste Kamer aanvaarden het wetsvoorstel,[15] waarna Koningin Juliana en de Indonesische premier Mohamed Hatta de Wet Souvereiniteitsoverdracht Indonesië eind december 1949 overeenkomstig artikel 211 Grondwet (1948) bekrachtigen.[16]

1.1.3 De kwestie Nieuw-Guinea

Als gevolg van de soevereiniteitsoverdracht over Indonesië in 1949 zijn de inwoners van Indonesië niet langer aan te merken als Nederlands onderdaan. Daarnaast verklaart de wetgever met het oog op de overgang naar een nieuwe rechtsorde voor het Koninkrijk der Nederlanden de Wet op het Nederlands onderdaanschap in 1951 niet meer van toepassing op Suriname en de Nederlandse Antillen.[17] Alleen de inwoners van Nieuw-Guinea zijn daardoor nog Nederlandse onderdanen zonder ook Nederlander te zijn, omdat Nieuw-Guinea buiten de soevereiniteitsoverdracht van Nederland aan Indonesië is gebleven.[18]

---

12 *Handelingen II/I* 1948, 6 september 1948, p. 2.
13 *Handelingen II/I* 1948/49, 21 september 1948, p. 1.
14 *Kamerstukken II* 1949/50, 1478, nr. 1 e.v.
15 *Handelingen II* 1949/50, 8 december 1949, p. 930-931; *Handelingen I* 1949/50, 21 december 1949, p. 107.
16 *Stb.* 1949, J570.
17 *Stb.* 1951, 593. Zie ook *Kamerstukken II* 1949/50, 1478, nr. 6, p. 19.
18 Artikel 3 van de Wet van 21 december 1951 (*Stb.* 1951, 593).

Desalniettemin houdt het eiland 'de beide landen verdeeld'.[19] Nederland hecht zeer aan Nieuw-Guinea, dat het eiland beschouwt als toevluchtsoord voor Indische Nederlanders die Indonesië mogelijk moeten verlaten. Daarnaast acht Nederland zichzelf beter dan Indonesië in staat om de inheemse bevolking van Nieuw-Guinea te 'civiliseren'. De Nederlandse regering wil de soevereiniteit over Nieuw-Guinea om deze reden behouden, ook al eist president Soekarno dat Nederland haar voor 1 januari 1951 aan Indonesië overdraagt.

Omdat Minister Stikker (VVD) van Buitenlandse Zaken vreest dat de kwestie Nieuw-Guinea het voortbestaan van de Nederlands-Indonesische Unie bedreigt, is hij bereid om de soevereiniteit over het eiland over te dragen aan Indonesië. Andere leden van het kabinet menen echter dat de soevereiniteit moet worden overgedragen aan de Unie zelf. Stikker sluit zich daarom toch maar aan bij het standpunt van de rest van het kabinet, doch zonder de Kamer hierover te informeren. Als de Tweede Kamer hiervan op de hoogte raakt, dienen Stikkers partijgenoten in de Tweede Kamer onder leiding van Kamerlid Oud een motie in, omdat zij menen dat Nederland soeverein moet blijven over Nieuw-Guinea.[20] Deze motie geeft volgens minister Stikker blijk van 'een zuiver politieke strekking en wel deze, dat de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie in zo sterke mate het gevoerde beleid ten aanzien van Indonesië en Nieuw-Guinea afkeurt, dat zij geen steun meer wil verlenen aan dit kabinet of de leden daarvan en zeker niet aan die leden, die bij dat beleid rechtstreeks zijn betrokken'. Stikker doelt daarmee op zichzelf. Hij verklaart te zullen aftreden, 'ook indien deze motie niet de meerderheid, maar wel de stemmen van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie zou verkrijgen'. Als minister moet hij naar eigen zeggen 'meer dan enig ander verzekerd blijven van het vertrouwen van de partijen, die het kabinet steunden, en natuurlijk in de eerste plaats van diegenen, die men gemeenlijk zijn politieke vrienden noemt.'[21]

Volgens Kamerlid Tilanus (CHU) is de minister echter geen 'mandataris van een bepaalde partij', maar een 'dienaar van de Kroon'. Stikker 'heeft als zodanig te maken primair niet met zijn partij, maar met de Staten-Generaal'. Tilanus acht het daarom 'constitutioneel onjuist, dat de Minister conclusies trekt uit uitlatingen van één of enkele Kamerleden, wie ook, zonder het oordeel van de Staten-Generaal af te wachten. De Minister heeft rekening te houden met de Staten-Generaal als zodanig.'[22] Kamerlid Romme (KVP) meent daarentegen dat het pas constitutioneel onjuist zou zijn wanneer een minister zou aanblijven, nadat de Kamer in hem het vertrouwen heeft opgezegd. Andersom geldt dit volgens hem niet: zowel wanneer minister Stikker bij verwerping van de motie-

19 *Handelingen II/I* 1950/51, 19 september 1950, p. 1.
20 *Kamerstukken II* 1950/51, 2051, nr. 6, p. 11. Zie ook Hoetink 2018, p. 288-289.
21 *Handelingen II* 1950/51, 23 januari 1951, p. 1223.
22 *Handelingen II* 1950/51, 24 januari 1951, p. 1227.

Oud aanblijft als wanneer hij 'in de houding van zijn politieke geestverwanten aanleiding vindt af te treden', handelt hij niet in strijd met het constitutionele recht. Minister-president Drees (PvdA) sluit zich bij Romme aan. Volgens hem hoeft een minister niet 'te wijken, zolang de meerderheid van de Volksvertegenwoordiging niet het vertrouwen opzegt.' Het staat een minister ('die tenslotte als een Minister van een bepaalde politieke richting in het Kabinet is gekomen') echter vrij om, 'indien hem door geestverwanten het vertrouwen wordt opgezegd, te zeggen: Onder deze omstandigheden kan ik niet anders doen dan mijn ontslagaanvrage indienen.'[23] Als de Tweede Kamer de motie verwerpt, maar de voltallige VVD-fractie de motie steunt, vraagt minister Stikker zijn ontslag aan.

1.2 Grondwetsherziening van 1953

1.2.1 Introductie van een Grondwetskamer

Na de Bevrijding belooft de regering het initiatief te zullen nemen tot een grootschalige grondwetsherziening, omdat 'sedert de oorlog onze internationale positie, de internationale verhoudingen en rechtsvorming totaal anders [is] geworden' en 'onze verhouding tot de vroegere koloniale gebieden […] niet meer met 1938 vergelijkbaar' is.[24] Met het oog op de voorbereiding van een algehele grondwetsherziening installeert zij in 1950 een Staatscommissie.[25] In haar interim-rapport van 1951 komt deze commissie allereerst met het idee om een voorstel tot grondwetsherziening in tweede lezing niet door een nieuwgekozen Staten-Generaal te laten behandelen maar door een speciaal daartoe verkozen 'Grondwetskamer'. Dit zou de bevolking 'daadwerkelijk in de gelegenheid [stellen], haar oordeel over de voorgestelde herziening te geven, welke gelegenheid zij bij de bestaande regeling in feite niet heeft.' Hiermee wordt voorkomen dat 'het beroep op de kiezers, dat de Grondwet terecht voor het tot stand komen van voorstellen tot wijziging eist, in feite een dode letter' wordt.[26]

Overeenkomstig het advies van de commissie dient de regering eind oktober een voorstel in bij de Tweede Kamer tot invoering van een Grondwetskamer. De regering stelt 'dat de beslissing over verandering in de Grondwet volkszaak is.'[27] Die volksraadpleging komt nu niet goed uit de verf, omdat de verkiezingen tussen de eerste en tweede lezing van de herzieningsprocedure over meer gaan dan alleen de voorgenomen grondwetswijziging. Een speciaal verkozen Grondwetskamer zou 'meer representatief' zijn dan een nieuwgekozen Staten-Generaal, omdat staatsburgers zich bij verkiezingen voor een

23 *Handelingen II* 1950/51, 24 januari 1951, p. 1228.
24 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 7.
25 Ingesteld bij Koninklijk besluit van 17 april 1950. Zie verder Van Leeuwen 2013, p. 47 e.v.
26 Staatscommissie-Van Schaik 1951, p. 6.
27 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 3, p. 5.

Grondwetskamer enkel uitspreken over een grondwetsherziening,[28] aan welke uitspraak de leden van zo'n Grondwetskamer gevolg achten te geven.

De Tweede Kamer uit forse kritiek op het voorstel voor een speciale Grondwetskamer. Dit voorstel steunt op de opvatting dat het volk zich rechtstreeks over de grondwetsherziening moet kunnen uitspreken. Dat is volgens een aantal Tweede Kamerleden echter niet het doel van de tussentijdse Kamerontbinding. Die is namelijk bedoeld om 'in verband met de belangrijkheid van zulk een herziening, een waarlijk representatieve Staten-Generaal te vormen.' Zij achten de uitspraak 'grondwetsherziening is volkszaak' ongelukkig, want 'een Grondwetsherziening is niet méér volkszaak dan welk ander belangrijk politiek vraagstuk ook. En het zijn van volkszaak wordt krachtens de Nederlandse constitutie tot uitdrukking gebracht door en in de Staten-Generaal.'[29]

Bovendien is een Grondwetskamer niet per se representatiever is dan nieuwgekozen Staten-Generaal. De kiezer zal zich bij beide verkiezingen 'uitspreken over de persoon of de partij, die hij vertrouwt, daarbij losmakende van zijn oordeel over de in geding zijnde onderwerpen.' Het is vrijwel zeker dat 'het algemene politieke beleid en de partij-politieke binding bij de oordeelvorming der kiezers zullen prevaleren boven hun oordeel over een concreet voorstel tot Grondwetsherziening.'[30] Als tijdens de openbare beraadslagingen omtrent de voorgestelde wijzigingen in de grondwetsherzieningsprocedure blijkt dat er onvoldoende steun is voor de invoering van een Grondwetskamer,[31] trekt de regering het gehele voorstel in.[32]

1.2.2 Uitbreiding van het aantal Kamerleden en verlaging van hun minimumleeftijd

Ten aanzien van de Staten-Generaal adviseert de Staatscommissie het aantal Tweede Kamerleden uit te breiden van 100 naar 150 en het aantal Eerste Kamerleden van 50 naar 75. Als reden geeft de commissie aan 'dat de taak der Staten-Generaal in de loop der jaren voortdurend omvangrijker en ingewikkelder is geworden'. Bovendien verwacht zij dat Kamerleden in de toekomst steeds vaker deel zullen moeten nemen aan vergaderingen van internationale organisaties. Uitbreiding van het aantal Kamerleden is dan ook nodig om een 'normale voortgang der werkzaamheden' te garanderen en 'te voorkomen dat de wetgever op den duur niet meer bij machte is de hem gestelde taak het hoofd te bieden'. Bovendien zal zo'n uitbreiding 'een betere werkverdeling mogelijk maken', wat op haar beurt het contact tussen Kamerleden en de maatschappij zal versterken. Naast uitbreiding van het ledenaantal der Staten-Generaal adviseert de commissie tot uitbreiding van het

28 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 3, p. 6.
29 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 13, p. 19
30 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 13, p. 19.
31 *Handelingen II* 1951/52, 15 februari 1952, p. 1599-1600.
32 *Handelingen II* 1951/52, 20 februari 1952, p. 1660.

passief kiesrecht. Zij oppert de leeftijdsgrens voor het lidmaatschap voor beide Kamers der Staten-Generaal te verlagen van 30 naar 23 jaar. Op deze manier zou het verschil tussen de leeftijdsgrens voor actief kiesrecht en passief kiesrecht worden opgeheven.[33]

De regering dient vervolgens een voorstel bij de Tweede Kamer in teneinde het aantal Tweede Kamerleden te verhogen naar 150 en het aantal Eerste Kamerleden naar 75.[34] De regering stelt eveneens voor de minimumleeftijd voor het passief kiesrecht voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer te verlagen naar 23 jaar, maar houdt voor de Eerste Kamer vast aan de minimumleeftijd van 30 jaar.[35]

De Tweede Kamer betreurt de beperkte strekking van de voorgestelde wijzigingen: 'Bij een ruim opgezette herziening zou b.v. het probleem van de waarde en de taak van de Eerste Kamer in ons staatkundig leven in zijn geheel bezien kunnen worden.'[36] De Tweede Kamer acht het onzinnig om 'eerst omtrent de grootte van de Eerste Kamer te beslissen en daarop te doen volgen een beraad over haar plaats en taak.'[37] Dat de regering zonder inhoudelijke argumenten besloten heeft de minimumleeftijd voor de Eerste Kamer te handhaven, bevreemdt de Tweede Kamer evenzeer. Zij kan 'geen enkele redelijke grond' bedenken voor de handhaving van de minimumleeftijd voor Eerste Kamerleden terwijl die van Tweede Kamerleden naar 23 jaar wordt verlaagd.[38]

De uitbreiding van het aantal Tweede Kamerleden wordt positiever ontvangen: 'De taak der Kamer is inderdaad (…) dermate complex geworden, dat een goede vervulling van deze taak het vormen van grotere fracties dan thans in de middelgrote groepen van de Kamer worden aangetroffen zeer wenselijk is.'[39] Wel moet worden 'voorkomen, dat het beeld der Kamer, als afspiegeling van het volk, wordt scheefgetrokken ten gevolge van afwezigheid van die leden, die ter goede vervulling van hun Kamerlidmaatschap afwezig *moeten* zijn.' Bedoeld wordt dat Kamerleden in toenemende mate moeten deelnemen aan vergaderingen op internationaal niveau. Als oplossing opperen Tweede Kamerleden een mogelijkheid tot stemoverdracht voor Kamerleden die aan vergaderingen van internationale organen moeten deelnemen.[40]

Andere voorstanders van uitbreiding van het ledenaantal wijzen op de bevolkingsgroei: 'Indien bij voortdurende uitbreiding van de bevolking het aantal harer vertegenwoordigers nimmer zou worden vergroot, dreigt het gevaar, dat de democratie een oligarchische inslag verkrijgt.'[41] Ook tegenover verlaging van de minimumleeftijd voor Tweede Kamerleden

33 Staatscommissie-Van Schaik 1951, p. 16.
34 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 8, p. 14.
35 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 9-11, p. 15.
36 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 13, p. 18.
37 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 13, p. 24.
38 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 13, p. 25.
39 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 13, p. 22.
40 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 13, p. 22.
41 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 13, p. 22-23

staan de meeste Kamerleden positief, bijvoorbeeld om te voorkomen dat, gelet op 'de voortschrijdende veroudering van onze bevolking (…) het overwicht te veel bij de ouderen komt te liggen.'[42]

In reactie op de bezwaren van de Tweede Kamer stelt de regering dat de minimumleeftijd van 30 jaar het 'tegenwoordige karakter van de Eerste Kamer' bepaalt. Indien zij de minimumleeftijd voor de Eerste Kamer verlaagt, zou zij ten onrechte vooruitlopen 'op mogelijke voorstellen of denkbeelden' inzake de Eerste Kamer. Dat zij desalniettemin voorstelt om ook het aantal Eerste Kamerleden uit te breiden, is omdat de verhouding tussen beide Kamers hetzelfde moet blijven.[43] Door uitbreiding van beide Kamers zullen individuele Kamerleden voorts meer gelegenheid 'krijgen om het contact met hun kiezers te onderhouden.' De regering meent dat een dergelijke 'versterking van de band tussen kiezer en gekozene dringend nodig is.' Tegen het idee van de Tweede Kamer dat er een mogelijkheid tot stemoverdracht moet bestaan 'om te voorkomen, dat het beeld der Kamer, als afspiegeling van het volk, wordt scheefgetrokken' koestert de regering principiële bezwaren: 'Voor stemoverdracht is plaats, wanneer de stem wordt bepaald en mag worden bepaald door groepsbelangen, zoals in een aandeelhoudersvergadering. Dit laatste is in een Volksvertegenwoordiging niet het geval.' In een parlement dienen Kamerleden namelijk hun medeleden, 'die oorspronkelijk een andere mening waren toegedaan', door middel van 'redevoeringen' te overtuigen van hun standpunt. Door stemoverdracht wordt principieel afstand gedaan van deze 'mogelijkheid van persuasie'.[44]

Tijdens de openbare beraadslaging over de voorgestelde wijzigingen stelt Tweede Kamerlid Andriessen (KVP) dat de verdubbeling van de bevolking een dringende aanleiding is voor uitbreiding van het aantal Kamerleden. Daarnaast stelt hij dat 'ons land meer en meer wordt ingeschoven in een groter geheel' en 'hoe langer hoe meer een stukje van een groter geheel' wordt, waardoor 'de politiek van de zelfverzorging' niet meer afdoende is. Daardoor ziet een deel van de Volksvertegenwoordiging zich gedwongen om 'op gezette tijden een deel van zijn werkzaamheden naar het buitenland te verleggen, en men moet redelijkerwijze verwachten, dat deze ontwikkeling nog zal toenemen.' Hierdoor zijn volgens hem de aard en omvang van de werkzaamheden van de Staten-Generaal 'meer gecompliceerd, veelzijdiger en ingrijpend geworden'. Uitbreiding is nodig om een zekere specialisatie en werkverdeling in het parlement mogelijk te maken.[45]

Voorts pleit het feit 'dat leden van de Staten-Generaal deelnemen of redelijkerwijze nog zullen moeten deelnemen aan de Arbeidsconferenties te Geneve: aan de werkzaamheden, welke de uitvoering van het Schuman-plan zal vragen: aan het Benelux-Parlement',

42 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 13, p. 24.
43 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 15, p. 32.
44 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 15, p. 31.
45 *Handelingen II* 1951-1952, 19 februari 1952, p. 1621.

voor de mogelijkheid dat deze Kamerleden hun stem kunnen overdragen aan fractiegenoten. 'Nu ook Nederland mee moet doen in de zich wijzigende internationale verhoudingen', meent Andriessen dat in de mogelijkheid van stemoverdracht moet worden voorzien, 'ook om een scheeftrekken van het beeld der Kamer, als afspiegeling van het volk, te voorkomen.' Voorkomen moet worden dat de verhoudingen in de Kamer scheefgetrokken worden omdat 'de ene fractie wat meer leden in het buitenland heeft dan de andere'.[46] Andriessen dient een amendement in om de stemoverdracht mogelijk te maken.[47] De Tweede Kamer keurt het amendement goed en aanvaardt daarna het voorstel tot uitbreiding van de Tweede Kamer en Eerste Kamer en tot verlaging van de minimumleeftijd voor het lidmaatschap van de Tweede Kamer.[48]

De Eerste Kamer meent daarentegen dat de voorgestelde wijzigingen nauwelijks noodzakelijk of urgent kunnen worden geacht.[49] Zo achten de meeste Eerste Kamerleden een verlaging van de minimumleeftijd voor de Tweede Kamer onnodig: 'Wordt iemand rijp geacht om als staatsburger een keuze te doen tussen de onderscheidene politieke partijen, dan wil dit nog niet zeggen, dat hij ook rijp is om als volksvertegenwoordiger aan het legislatieve werk deel te nemen.'[50] Enkel het voorstel tot uitbreiding van het aantal Tweede Kamerleden kan rekenen op steun. De Eerste Kamer acht het aantal Tweede Kamerleden, 'gelet op de grote vermeerdering van de bevolking' en de 'vergroten omvang van het parlementaire werk', te klein. Omdat de leden der Staten-Generaal in toenemende mate zullen deelnemen aan internationale conferenties, zal vermeerdering van het ledental 'voorkomen, dat het buitenlands beleid zich uitsluitend of in hoofdzaak in de ambtelijke sfeer voltrekt, waardoor de volksinvloed op dit hoogst belangrijke onderdeel van het staatsbeleid geringer zou worden.'[51] Daarnaast stelt uitbreiding van het aantal leden de volksvertegenwoordigers beter in staat 'den band met de kiezers te onderhouden':

> 'De invoering van de evenredige vertegenwoordiging heeft (…) dien band zeer verslapt [en zou] ten gevolge van de toeneming der parlementaire werkzaamheden nog [kunnen] verergeren. Wenst men de belangstelling van de ingezetenen voor het parlementaire werk in stand te houden, dan is versterking van den bedoelden band dringend noodzakelijk.'[52]

46 *Handelingen II* 1951/52, 19 februari 1952, p. 1622-1623.
47 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 35.
48 *Handelingen II* 1951/52, 20 februari 1952, p. 1657-1659.
49 *Kamerstukken I*, 1951/52, 2341, nr. 102, p. 3-4.
50 *Kamerstukken I* 1951/52, 2341, nr. 102, p. 8.
51 *Kamerstukken I* 1951/52, 2341, nr. 102, p. 7.
52 *Kamerstukken I* 1951/52, 2341, nr. 102, p. 7.

Uiteindelijk aanvaardt de Eerste Kamer in eerste lezing het voorstel tot wijziging in de Grondwet ten aanzien van de uitbreiding van het aantal Tweede Kamerleden, maar verwerpt zij de voorstellen tot uitbreiding van het aantal Eerste Kamerleden en tot verlaging van de minimumleeftijd voor het passief kiesrecht voor de Tweede Kamer.[53] In tweede lezing stemt de Tweede Kamer met een tweederdemeerderheid in met het voorstel tot uitbreiding van het aantal Tweede Kamerleden.[54] Sommige Eerste Kamerleden menen daarop het oordeel van de Tweede Kamer te moeten volgen:

> 'bij een herhaald en gezet oordeel van de Tweede Kamer over een aangelegenheid, haar in de eerste plaats rakende, en nadat ook de argumenten, [in eerste lezing] door de Eerste Kamer tegen het ontwerp, zijn gewogen en te licht bevonden, zal [de Eerste Kamer] verstandig doen zich bij het ontwerp neer te leggen.'[55]

Andere Eerste Kamerleden menen van niet. De mogelijkheid tot stemoverdracht, die dankzij het amendement-Andriessen in eerste lezing onderdeel is geworden van het voorstel tot uitbreiding van het aantal Tweede Kamerleden, is hun een doorn in het oog, omdat dit 'in strijd is met den aard van de Volksvertegenwoordiging als College, waarin wordt beraadslaagd.'[56] De mogelijkheid tot stemoverdracht komt neer op 'een ernstige miskenning (…) van de waarde van den parlementairen besluitvorm, welke inhoudt, dat de volksvertegenwoordigers hun definitieve beslissing nemen na hoor en wederhoor, zowel van elkanders standpunten als van het standpunt der regering.'[57] Situaties waarin 'een Kamerlid, dat opdracht gegeven heeft om tegen te stemmen, vóórgestemd zou hebben, als hij geweten had, dat de Minister op het laatste ogenblik een belangrijke concessie had gedaan of indien een ingrijpend amendement was aangenomen', acht senator Kropman (KVP) bijvoorbeeld zeer onwenselijk.[58] Het doek valt voor het voorstel tot uitbreiding van het aantal Tweede Kamerleden als slechts 28 senatoren voor stemmen; dat is twee stemmen te weinig voor een gekwalificeerde meerderheid.[59]

1.2.3 Wijzigingen met betrekking tot de buitenlandse betrekkingen

Ten slotte besteedt de Staatscommissie in haar interim-rapport aandacht aan de buitenlandse betrekkingen. Zij adviseert om grondwettelijk te bepalen dat de Koning de ontwik-

53 *Handelingen I* 1951/52, 7 mei 1952, p. 859.
54 *Kamerstukken I*, 1952, 2700, nr. 1 e.v.; *Handelingen II*, 1952, 23 juli 1952, p. 2018.
55 *Kamerstukken I* 1952, 2700, nr. 3, p. 1.
56 *Kamerstukken I* 1952, 2700, nr. 3, p. 2.
57 *Kamerstukken I* 1952, 2700, nr. 3, p. 4.
58 *Handelingen I* 1952, 31 juli 1952, p. 2004.
59 *Handelingen I* 1952, 31 juli 1952, p. 2016.

keling van de internationale gemeenschap bevordert, gelet op de voortschrijdende ontwikkeling in de richting van internationale samenwerking en integratie. Daarnaast beveelt de commissie aan dat de bekrachtiging van verdragen alleen kan plaatsvinden na goedkeuring van de Staten-Generaal. De commissie acht het ten slotte gewenst dat de Grondwet een bepaling bevat betreffende de overdracht van bevoegdheden aan supranationale organen. Gezien het toenemende streven naar internationale binding en integratie zal die toekenning naar verwachting in de toekomst vaker gaan plaatsvinden. De commissie beschouwt 'het toevertrouwen van bevoegdheden aan supra-nationale organen niet algemeen zonder voorbehoud als verenigbaar met de Grondwet'.[60]

De regering dient in reactie hierop een voorstel in tot wijziging en aanvulling van de grondwetsbepalingen betreffende de buitenlandse betrekkingen.[61] In de toelichting op het voorstel staat dat Nederland lid geworden is 'van internationale rechts- en belangengemeenschappen'. Dit lidmaatschap brengt 'zeer ingrijpende rechten en verplichtingen met zich, welke hun terugslag hebben op het gehele binnenlandse beleid en het nationale recht.' In dit kader wijst de regering onder meer op 'het ontstaan van organisaties met een parlementair karakter, zoals de Raad van Europe en het Nederlandse lidmaatschap daarvan'. Omdat 'de belangstelling van de leden der Staten-Generaal voor de buitenlandse betrekkingen van Nederland in sterke mate is toegenomen',[62] meent de regering dat 'deze intensievere bemoeiingen van de Staten-Generaal met de buitenlandse betrekkingen' in de Nederlandse Grondwet tot uitdrukking moeten worden gebracht. Met de voorgestelde wijzigingen in de Grondwet beoogt de regering 'dat de medezeggenschap van de Staten-Generaal bij het bepalen van de buitenlandse politiek beter zal worden geregeld dan thans het geval is.'[63] De regering stelt dan ook voor dat internationale verdragen in beginsel niet bekrachtigd noch in werking treden 'dan nadat zij door de Staten-Generaal zijn goedgekeurd', waarbij een zestal nieuwe grondwetsbepalingen voorziet in regels voor de parlementaire goedkeuringsprocedure, de bekendmaking van verdragen, en de overdracht van bevoegdheden aan volkenrechtelijke organisaties.[64]

De Tweede Kamer ontvangt de voorstellen ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen zeer positief. Hoewel de voorstellen geen oplossing bieden voor het feit dat 'de nationale Parlementen in stijgende mate de greep en de controle op het buitenlandse beleid' verliezen, verwacht de Tweede Kamer wel dat zij gaan bijdragen aan een effectievere samenwerking tussen regering en Staten-Generaal op het gebied van de buitenlandse politiek. Daarnaast moet de Grondwet ook 'worden aangepast aan de eisen, die een groeiende internationale rechtsorde gaat stellen.' Ondanks enkele felle tegenstanders die menen dat 'de invloed van

60 Staatscommissie-Van Schaik 1951, p. 19.
61 *Kamerstukken II* 1951/52, 2374, nr. 1 e.v.
62 Zie ook Hoetink 2018, p. 279 e.v.
63 *Kamerstukken II* 1951/52, 2374, nr. 3, p. 2.
64 *Kamerstukken II* 1951/52, 2374, nr. 2, p. 1.

de Staten-Generaal, en daardoor die van ons volk, hetwelk zij vertegenwoordigen, door het wetsontwerp verminderd wordt', omdat de voorgestelde wijzigingen 'een algemene blanco volmacht geven aan het uitvoerend gezag' en daarmee 'de rechten en vrijheden van ons Nederlandse volk' bedreigen, aanvaardt de Tweede Kamer het voorstel tot grondwetswijziging.[65] De Eerste Kamer aanvaardt de nieuwe grondwetsbepalingen op het terrein van de buitenlandse betrekkingen eveneens.[66] Ook in tweede lezing aanvaarden beide Kamers de voorgestelde grondwetsbepalingen.[67]

Aldus resulteert de grondwetsherziening van 1953 uiteindelijk alleen in een wijziging van de bepalingen aangaande de buitenlandse betrekkingen. Zo bepaalt artikel 58 Grondwet dat de Koning de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert, en artikel 61 Grondwet dat de bekrachtiging en inwerkingtreding van verdragen voortaan pas plaatsvindt na goedkeuring van de Staten-Generaal, welke goedkeuringsprocedure geregeld wordt in de artikelen 62 tot en met 64 Grondwet. Artikel 65 en 66 Grondwet regelen de voorrang en bekendmaking van verdragen en artikel 67 Grondwet bepaalt ten slotte dat aan volkenrechtelijke organisaties bij of krachtens verdragen bevoegdheden kunnen worden toegekend.

1.3 Grondwetsherziening van 1956

1.3.1 Positie van de Eerste Kamer

In 1954 brengt de Staatscommissie die in 1950 belast werd met de voorbereiding van een algehele grondwetsherziening haar eindrapport uit, waarin zij in principe niet de onderwerpen betrekt die reeds in het interim-rapport aan bod zijn gekomen.[68] Naast suggesties ten aanzien van de systematiek van de Grondwet,[69] de uniformiteit in taalgebruik[70] en de delegatie-terminologie,[71] staat de commissie uitgebreid stil bij het tweekamerstelsel. Tegenstanders van het tweekamerstelsel voeren volgens de commissie aan dat bij de wetgevingsdebatten in de Eerste Kamer geen 'nieuwe elementen naar voren zouden komen, die de onvolkomenheid van de behandeling in de Tweede Kamer zouden aantonen.' De behandeling in de Tweede Kamer zou zo gedegen zijn 'dat de Eerst Kamer veelal slechts in herhaling kan vervallen.' De controle op het regeringsbeleid vindt tenslotte hoofdzakelijk plaats door de Tweede Kamer en niet door de Eerste Kamer.[72]

65 *Handelingen II* 1951/52, 19 maart 1952, p. 1959, 1962.
66 *Handelingen I* 1951/52, 7 mei 1952, p. 859.
67 *Handelingen II* 1952/53, 2 december 1952, p. 351; *Handelingen I* 1952/53, 20 mei 1953, p. 485.
68 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 13.
69 Staatscommissie-Van Schaik 1954, § 5.
70 Staatscommissie-Van Schaik 1954, § 7.
71 Staatscommissie-Van Schaik 1954, § 8.
72 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 47.

De commissie meent daarentegen dat voor de Eerste Kamer wel degelijk 'een eigen functie kan worden aangewezen.' Hoewel de Eerste Kamer qua samenstelling 'steeds meer gelijkenis is gaan vertonen met die van de Tweede Kamer', is de behandeling van wetsvoorstellen door twee Kamers nog altijd een 'rem tegen overijling.' Door de bevoegdheid van onherroepelijke besluiten niet in handen van één orgaan maar in handen van twee organen te leggen, wordt machtsevenwicht ('*checks and balances*') gerealiseerd. Juist waar het gaat om 'de medewerking door de volksvertegenwoordiging aan de totstandkoming van – de burgers bindende – regelen' is dergelijke machtenspreiding van belang.[73] Omdat de Eerste Kamer niet beschikt over een amendementsrecht en op grotere afstand van de politieke strijd staat, meent de commissie bovendien dat zij – beter dan de Tweede Kamer – in staat is om te 'concentreren op de grote beginselen, welke aan aanhangige wetsontwerpen ten grondslag liggen.'[74] Ten slotte acht zij de Eerste Kamer van toegevoegde waarde, omdat zij 'in haar beschouwingen kan betrekken de reacties van de publieke opinie op de behandeling in de Tweede Kamer'.[75]

De commissie adviseert de regering desalniettemin om het verschil in functie tussen de Tweede en Eerste Kamer te accentueren. Daarmee bedoelt ze niet dat de Tweede Kamer 'als het ware een foto zou dienen te zijn van de politieke stromingen van het ogenblik' en dat 'de Eerste Kamer een beeld [zou] dienen te geven van de maatschappelijke groeperingen van het Nederlandse volk.' De Eerste Kamer zou geen 'organische vertegenwoordiging' moeten zijn, maar is net als de Tweede Kamer 'een politieke, zij het dan indirecte, vertegenwoordiging van het Nederlandse volk'. De commissie is ook geen voorstander van een rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer: 'zij wenst 'dat de Eerste Kamer een eigen cachet heeft en behoudt' en hecht bovendien aan handhaving van de historische band met de provincies.[76]

Wel oppert de commissie om de zittingsduur van de Eerste Kamerleden te wijzigen van zes naar vier jaar, waarbij de Kamerleden niet meer bij helften maar allemaal tegelijkertijd aftreden. Daarnaast zouden begrotingen grotendeels uitsluitend met medewerking van de Tweede en niet met die van de Eerste Kamer vastgesteld kunnen worden, omdat 'de behandeling van het grootste gedeelte der begroting in één instantie geen bezwaar' oplevert. De Eerste Kamer kan altijd 'met gebruikmaking van het recht om inlichtingen te vragen, het recht van interpellatie en dat van enquête, de regering ter verantwoording roepen' voor bepaalde uitgaven.[77] Als de regering in juli 1955 verschillende voorstellen

73 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 47.
74 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 47-48.
75 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 48.
76 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 50.
77 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 48-49.

indient tot herziening van de Grondwet, stelt zij geen wijzigingen voor ten aanzien van de positie en bevoegdheden van de Eerste Kamer.[78]

1.3.2 Uitbreiding Kamerleden en schadeloosstelling

In haar eindrapport benadrukt de Staatscommissie nogmaals dat het aantal Kamerleden moet worden verhoogd. De mogelijkheid van stemoverdracht raadt zij echter uitdrukkelijk af, omdat stemoverdracht zich slecht verhoudt tot het beginsel 'dat elk Kamerlid zijn stem naar eigen inzicht uitbrengt, na kennis te hebben genomen van de argumenten pro en contra het aanhangige voorstel'. Het grondwettelijk verbod van last of ruggespraak 'gaat eveneens van dit beginsel uit'. Bovendien kan een Kamerlid op het moment van stemoverdracht niet overzien of er nog amendementen zullen worden ingediend die zijn stemvoornemen zouden kunnen veranderen. Daarmee doet de stemoverdracht afbreuk aan de eigen verantwoordelijkheid van Kamerleden.[79]

Daarnaast besteedt de commissie aandacht aan de schadeloosstelling voor Tweede Kamerleden, die geen 'beloning voor verrichte arbeid' is maar een 'tegemoetkoming wegens gederfde inkomsten' bedoeld om 'personen uit verschillende kringen in staat te stellen lid van de Kamer te zijn'. Zij adviseert daarom 'de huidige gedifferentieerde regeling, volgens welke het bedrag der schadeloosstelling varieert naar gelang van de stand tussen de woonplaats en de residentie' te vervangen door een vergoeding van een vast bedrag voor alle Tweede Kamerleden.[80] Een wachtgeldregeling raadt de commissie af, omdat een wachtgeldregeling mogelijk het Kamerlidmaatschap voor bepaalde personen financieel aantrekkelijk zou maken. Men dient te voorkomen dat 'de edelste en hoogste lastgeving van het land eene finantieele gunst' wordt.[81] Eerste Kamerleden ontvangen naar huidig recht geen schadeloosstelling, wat volgens de commissie 'een beletsel kan zijn voor financieel minder draagkrachtigen om zich voor het lidmaatschap van deze Kamer beschikbaar te stellen.' Om dat te voorkomen zouden de reis-, verblijf- en andere noodzakelijke kosten die Eerste Kamerleden maken vergoed moeten worden.[82]

De commissie buigt zich ten slotte over de vraag of de controlerende functie van de Staten-Generaal versterkt zou moeten worden met het oog op 'de vooral in de laatste decennia te constateren verplaatsing van een deel der wetgevende taak van de wetgevende macht naar de regering', waarbij de hoofdlijnen van een regeling in toenemende mate worden vastgelegd in wetgeving, 'terwijl voor het overige de materie wordt overgelaten aan algemene maatregelen van bestuur of ministeriële beschikkingen'.[83] Zij heeft zich in

78 *Kamerstukken II* 1954/55, 4022, nr. 3, p. 3.
79 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 55.
80 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 52.
81 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 53.
82 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 51.
83 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 64.

dat kader afgevraagd of de Staten-Generaal nog op de oude voet moeten blijven meewerken aan wetgeving of dat vaker kan worden volstaan 'met het toekennen van de bevoegdheid aan de Kroon om onder preventieve controle van de Staten-Generaal verschillende maatregelen te treffen, die eigenlijk des wetgevers zijn.' In dat kader merkt de commissie op 'dat de Grondwet reeds thans toelaat bij de wet een bepaalde materie ter regeling over te laten aan de Kroon, bij algemene maatregel van bestuur, onder preventieve controle van de Staten-Generaal.' Zij meent dan ook uiteindelijk dat een specifieke grondwettelijke voorziening voor zogenaamde 'gedelegeerde wetgeving' geen aanbeveling verdient.[84]

Overeenkomstig het advies van de Staatscommissie stelt de regering in juli 1955 wijzigingen voor ten aanzien van het aantal Kamerleden en ten aanzien van de schadeloosstelling.[85] Net als in 1951 stelt de regering voor het aantal Tweede Kamerleden te verhogen naar 150 en het aantal Eerste Kamerleden naar 75. Daarbij stelt zij geen mogelijkheid van stemoverdracht voor, omdat 'met grond mag worden betwijfeld of het deel van het voorstel, dat de uitbreiding van het aantal Tweede Kamerleden betreft, ook zou zijn verworpen, indien het niet onverbrekelijk was gekoppeld aan het voorstel tot het mogelijk maken van stemoverdracht.'[86] De regering stelt daarnaast voor om artikel 99 Grondwet inzake de schadeloosstelling van Tweede Kamerleden zodanig te wijzigen, dat het bedrag van de schadeloosstelling bij wet kan worden gewijzigd.[87] Wat de kostenvergoeding voor de Eerste Kamerleden betreft, stelt de regering voor dat Eerste Kamerleden een 'volgens regels door de wet te stellen vergoeding van kosten, welke uit de vervulling van de betrekking voortvloeien' genieten.[88]

De Tweede Kamer betreurt dat 'slechts zeer ondergeschikte punten' uit het omvangrijke eindrapport van de Staatscommissie 'rijp worden geacht om tot constitutionele werkelijkheid in de zin van codificatie te geraken.'[89] Het voorstel tot uitbreiding van beide Kamers wordt echter door veel Tweede Kamerleden noodzakelijk geacht. Internationale organisaties hebben zich sinds 1952 'zodanig ontwikkeld dat voor het werk dezer organen een steeds omvangrijker beroep op leden van de Staten-Generaal wordt gedaan.' Daarmee is uitbreiding van het aantal Kamerleden nog altijd nodig 'om overbelasting van de vertegenwoordigers in deze internationale organen tegen te gaan.' Om de bestaande verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer te handhaven moet voorts ook de Eerste Kamer worden uitgebreid.[90] De voornaamste kritiek is dat aan het voorstel tot uitbreiding geen 'wijziging van de Kieswet is voorafgegaan, die een meer directe invloed van de kiezers op de samenstelling

84 Staatscommissie-Van Schaik 1954, p. 65.
85 *Kamerstukken II* 1954/55, 4022, nr. 1, 2, 3, 9, en 11.
86 *Kamerstukken II* 1954/55, 4022, nr. 4, p. 5.
87 *Kamerstukken II* 1954/55, 4022, nr. 9, p. 11.
88 *Kamerstukken II* 1954/55, 4022, nr. 11, p. 14.
89 *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 19, p. 1.
90 *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 13, p. 1.

der Staten-Generaal waarborgt', zoals een combinatie van een districtenstelsel met evenredige vertegenwoordiging.[91]

Veel Kamerleden menen dat de kostenvergoedingen voor zowel Tweede als Eerste Kamerleden inderdaad aan de wetgever moet worden overgelaten. Hun argument is 'dat de taak van de Kamerleden niet statisch, doch groeiende is.' Indien de wetgever de schadeloosstelling voor Tweede Kamerleden bepaalt, kan de 'vergoeding deze taak beter volgen',[92] en 'op deze manier kan ook de positie van de leden van de Eerste Kamer, die wel niet, zoals de leden van de Tweede Kamer, een volledige dagtaak in hun functie vinden, gemakkelijk worden aangepast aan een gebleken behoefte.'[93]

De regering is blij dat de Tweede Kamer uitbreiding van het aantal Kamerleden noodzakelijk acht met het oog op de toenemende belasting van de Staten-Generaal 'met werkzaamheden in internationale parlementaire organen, de toeneming van de werkzaamheden op binnenlands terrein, alsmede voor de verhouding tussen het aantal leden der Staten-Generaal en de omvang der bevolking'.[94] In reactie op de kritiek dat aan de uitbreiding van het parlement een wijziging van de Kieswet en van het kiesstelsel in het bijzonder vooraf zou moeten gaan, zegt de regering eerst het rapport te willen afwachten van de Staatscommissie die zij gevraagd heeft om advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen.[95] Zowel Tweede als Eerste Kamer aanvaarden de voorstellen tot uitbreiding van het aantal Kamerleden en tot aanpassing van de bepaling der schadeloosstelling.[96] Na verkiezingen nemen beide Kamers ook in tweede lezing deze voorstellen tot grondwetswijziging aan.[97]

1.3.3 Nieuwe rechtsorde

In oktober 1955 dient de regering tevens een voorstel in tot aanpassing van de Grondwet aan de nieuwe rechtsorde voor het Koninkrijk der Nederlanden.[98] De regering stelt voor om artikel 1 Grondwet te wijzigen in 'Het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden omvat Nederland, Suriname, de Nederlandse Antillen en Nederlands Nieuw-Guinea.'[99] Daarnaast noodzaakt de inwerkingtreding van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in 1954 ertoe om de grondwetsbepalingen te laten vervallen die in verband met de overgang naar een nieuwe rechtsorde overbodig zijn te worden.[100]

91 *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 13, p. 2.
92 *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 19, p. 3.
93 *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 19, p. 4.
94 *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 14, p. 1.
95 *Kamerstukken II* 1955/56, 4022, nr. 14, p. 2.
96 *Handelingen II* 1955/56, 22 t/m 29 februari 1956, p. 717-811; *Handelingen I*, 1955/56, 25 april 1956, p. 405.
97 *Handelingen II* 1956, 11 juli 1956, p. 35-37; *Handelingen I* 1956, 21 augustus 1956, p. 34, 45-46.
98 *Kamerstukken II* 1955/56, 4144, nr. 1.
99 *Kamerstukken II* 1955/56, 4144, nr. 2, II.
100 *Kamerstukken II* 1955/56, 4144, nr. 3, p. 3.

Dit Statuut regelt de verhouding tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen, welke landen in beginsel zelfstandig hun eigen aangelegenheden behartigen.[101] Het Statuut verklaart het Nederlanderschap tot Koninkrijksaangelegenheid,[102] waardoor alle gebieden van het Koninkrijk het Nederlanderschap als staatsburgerschap kennen.[103] Het Statuut bepaalt ook dat de staatsinrichting van Nederland geregeld wordt in de Grondwet, en de staatsinrichting van Suriname en de Nederlandse Antillen in Staatsregelingen.[104] Zo voorzien beide Staatsregelingen in een vertegenwoordigend lichaam genaamd 'Staten' die 'het gehele Surinaamse volk' respectievelijk 'het gehele volk van de Nederlandse Antillen' vertegenwoordigen.[105] De inwerkingtreding van het Statuut leidt er daarnaast toe dat delen van de Nederlandse Grondwet, zoals de bepalingen inzake het Koningschap, deel uitmaken van de statutaire rechtsorde, in de zin dat zij voor het gehele Koninkrijk gelden. De vertegenwoordigingsbepaling blijft daarentegen een landsnorm, die slechts geldt binnen de autonome rechtsorde van het land Nederland.[106] De Staten-Generaal vertegenwoordigen dus niet het volk van het Koninkrijk der Nederlanden, maar het volk van het land Nederland.

Ten slotte wordt voorgesteld om andere bepalingen waarin 'Indonesië' voorkomt te wijzigen. Nu Indonesië een soevereine staat is geworden, 'is er in de Grondwet geen plaats meer voor enige bepaling, welke – of voor zover zij – op Indonesië betrekking heeft.'[107] De Tweede Kamerleden kunnen zich unaniem vinden in het schrappen van Indonesië uit de Grondwet, maar ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea lopen de meningen uiteen. Sommigen menen dat het opnemen van Nieuw-Guinea als Nederlands grondgebied de Indonesiërs zou kunnen provoceren, nu het geschil met Indonesië over de status van Nieuw-Guinea nog altijd gaande is. Het voorstel 'zal het overleg met Indonesië tot oplossing van de geschillen met dit land bemoeilijken', en is daarom 'in alle opzichten schadelijk voor het gehele Nederlandse volk'. Om die reden zouden de Staten-Generaal dit voorstel moeten verwerpen. Andere Kamerleden menen daarentegen dat de soevereiniteit over Nieuw-Guinea in 1949 niet is overgedragen aan Indonesië en de voorgestelde wijziging van artikel 1 Grondwet (1953) daarom gewoon neerkomt op 'het vastleggen van wat de facto en de jure de bestaande toestand is.'[108] De regering deelt de bezwaren tegen het opnemen van Nederlands Nieuw-Guinea in artikel 1 Grondwet niet en sluit zich aan bij

101 Artikel 41 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954)
102 Artikel 3 Statuut (1954).
103 Karapetian 2020, § 7.4.4.
104 Artikel 42, eerste lid, Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954).
105 Artikel 66, eerste lid, Staatsregeling van Suriname (Stb. 1955, 133); Artikel 67, eerste lid, Staatsregeling van de Nederlandse Antillen (Stb. 1955, 136).
106 Zie Hoogers 2009, p. 22 en Borman 2005, p. 31.
107 *Kamerstukken II* 1955/56, 4144, nr. 2, II.
108 *Kamerstukken II* 1955/56, 4144, nr. 4, p. 2.

'hetgeen tal van andere leden daartegen meenden te moeten aanvoeren.'[109] De Tweede en Eerste Kamer stemmen vervolgens zowel in eerste lezing als in tweede lezing in met de veranderingen in de Grondwet in verband met een nieuwe rechtsorde.[110]

Dat betekent dat in de Grondwet van 1956 wijzigingen worden aangebracht ten aanzien het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden (artikel 1 Grondwet) en ten aanzien van de verhoudingen binnen het Koninkrijk, onder meer door schrapping van het veertiende hoofdstuk. Bovendien wordt het aantal zetels in Tweede en Eerste Kamer naar 150 respectievelijk 75 verhoogd (artikel 91 en 92 Grondwet), en worden er wijzigingen aangebracht ten aanzien van de vergoedingen van de Tweede en Eerste Kamerleden (artikel 99 en 101 Grondwet).

2 Behoud van het kiesstelsel maar uitbreiding van het electoraat

2.1 Staatscommissie voor het kiesstelsel en de wettelijke regeling politieke partijen

2.1.1 Oproep Tweede Kamer tot aanpassing van het kiesstelsel

Tijdens de behandeling van het voorstel voor een nieuwe Kieswet in 1951 verzoekt de Tweede Kamer om de instelling van een Staatscommissie 'waarin mensen van wetenschap en van de practijk gezamenlijk een gedegen onderzoek zouden instellen naar de noodzakelijk in ons kiesstelsel aan te brengen wijzigingen'.[111] Die wijzigingen achten veel Kamerleden nodig met het oog op de 'versterking van de band tussen kiezer en gekozene'.[112] Sinds de invoering van het evenredigheidsstelsel zou de afstand tussen de kiezers en de personen die zij afvaardigen, zo groot zijn geworden

> 'dat in feite gesproken kan worden van een doorlopende vermindering der belangstelling van de vertegenwoordigden in hun vertegenwoordiging. Dit kennelijk teruglopen van de interesse van het volk voor de electorale strijd kan bijdragen tot de ondermijning van de weerstandskracht der democratie tegenover de totalitaire stelsels. Daartegen moet men zich met alle beschikbare krachten te weer stellen.'[113]

109 *Kamerstukken II* 1955/56, 4144, nr. 5, p. 2.
110 *Handelingen II* 1955/56, 22 t/m 29 februari 1956, p. 717-811; *Handelingen I*, 1955/56, 25 april 1956, p. 405; *Handelingen II* 1956, 11 juli 1956, p. 35-37; *Handelingen I* 1956, 21 augustus 1956, p. 34, 45-46.
111 *Kamerstukken II* 1950/51, 2090, nr. 4, p. 41.
112 *Kamerstukken II* 1950/51, 2090, nr. 4, p. 41.
113 *Kamerstukken II* 1950/51, 2090, nr. 4, p. 41.

Het evenredigheidsstelsel moet ook om een andere reden worden heroverwogen. Een kiesstelsel dient er volgens de Tweede Kamer voor te zorgen 'dat er effectief kan worden geregeerd. (…) Wil een democratie zich zelf in stand houden, dan moet haar kiesstelsel vóór alles gericht zijn op een regeerkrachtig gouvernment.' Het evenredigheidsstelsel werkt weliswaar 'billijker ten aanzien van minderheden en van kleine groepen' dan een districtenstelsel, maar met het oog op de vorming van een 'regeerkrachtig gouvernement en een verzetskrachtige oppositie' verdient een districtenstelsel de voorkeur.[114]

De Staatscommissie zou zich volgens de Tweede Kamer tevens moeten buigen over de functie en positie van politieke partijen, omdat zij 'een wettelijke regeling in de vorm van het stellen van objectieve eisen aan politieke partijen' heel urgent acht.[115] Zij vindt daarbij steun van de Staatscommissie die advies uitbracht voor de grondwetsherzieningen van 1953 en 1956. Deze commissie stelde in 1954 in haar eindrapport dat het een anomalie is 'dat de Grondwet thans in geen enkele bepaling gewag maakt van' politieke partijen, terwijl deze partijen een zeer belangrijke plaats innemen in ons staatsbestel, 'gelet op hun grote invloed op de staatkundige wilsvorming.'[116] Zij adviseert daarom tot 'invoeging van een nieuw artikel in de Grondwet, waarin wordt bepaald, dat de wet in het belang van een zuivere politieke wilsvorming regels kan stellen omtrent politieke partijen.'[117] Een dergelijke grondwetsbepaling 'geeft niet alleen reliëf aan het partijwezen', maar kan de regulering van politieke partijen bevorderen, bijvoorbeeld met het oog op het garanderen van 'een democratische gang van zaken bij de candidaatstellingen' en transparantie 'omtrent de bronnen van inkomsten en de wijze van besteding der gelden van de partijen.'[118]

De regering stelt vervolgens een Staatscommissie in om antwoord te krijgen op de vraag of er inderdaad behoefte bestaat aan een wijziging van het Nederlandse kiesstelsel en aan een wettelijke regeling van het partijwezen 'in het belang van een zuivere politieke wilsvorming'. Deze Staatscommissie brengt in 1958 haar advies uit.

2.1.2 Het kiesstelsel

De Staatscommissie stelt ten aanzien van de vraag of het Nederlandse kiesstelsel veranderd zou moeten worden voorop dat het beginsel van evenredige vertegenwoordiging moet worden gehandhaafd. Een terugkeer naar het meerderheidsstelsel raadt zij af, met als voornaamste reden 'dat de uitslag der verkiezing niet zelden een onjuist beeld van de stemverhoudingen geeft, zodat de overwinnaar onder de kiezers niettemin een stembus-"nederlaag" lijdt.'[119] De commissie meent daarnaast dat het lijstenstelsel geen plaats zou

114 *Kamerstukken II* 1950/51, 2090, nr. 4, p. 42.
115 *Kamerstukken II* 1950/51, 2090, nr. 4, p. 41.
116 *Kamerstukken II* 1950/51, 2090, nr. 4, p. 55.
117 *Kamerstukken II* 1950/51, 2090, nr. 4, p. 55-56.
118 *Kamerstukken II* 1950/51, 2090, nr. 4, p. 56.
119 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 15-16.

moeten maken voor een personenstelsel, vanwege de belangrijke plaats die 'de politieke partijen als exponenten van bepaalde staatkundige of maatschappelijke beginselen onder ons volk thans innemen.'[120]

De commissie ziet daarnaast geen oplossing in de combinatie van een districtenstelsel en een evenredigheidsstelsel. Verondersteld wordt dat het contact tussen de kiezer en de afgevaardigde beter was onder het oude districtenstelsel, maar volgens de commissie moet dit niet worden overdreven: het contact bestond vooral tussen een afgevaardigde en kiezers die politiek aan hem verwant waren, niet tussen de afgevaardigde en kiezers die waren gelieerd aan andere politieke richtingen – laat staan tussen de afgevaardigde en Nederlanders die destijds nog niet kiesgerechtigd waren. Bovendien meent de commissie dat een terugkeer naar een districtenstelsel onder het mom van versterking van de band tussen kiezer en gekozene het risico in zich draagt dat lokale vertegenwoordigers met een lokale achterban plaatselijke belangen gaan vertegenwoordigen, terwijl het kiesstelsel strekt tot de samenstelling van een *nationale* volksvertegenwoordiging.[121]

De commissie doet dan ook geen suggesties tot wijziging van de Kieswet, ook niet met het oog op de kiesdeler: het totaal aantal uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels. De Kieswet (1951) bepaalt dat een politieke partij een zetel in de Tweede Kamer behaalt bij het halen van de kiesdeler. Als gevolg van de uitbreiding van het aantal zetels in de Tweede Kamer in 1956 is het aantal stemmen dat nodig is om een zetel te verkrijgen echter kleiner geworden. Dat zou niet stroken met het doel van de uitbreiding van het aantal Kamerleden. Het idee was immers dat uitbreiding van het aantal Kamerleden zou leiden tot grotere fracties, waardoor de wetgever beter in staat zou zijn 'de hem gestelde taak het hoofd te bieden'. Zonder aanpassing van de kiesdeler leidt de uitbreiding van het aantal Kamerleden juist eerder tot meer dan tot grotere fracties.[122]

De regering signaleerde dit probleem al bij haar eerste voorstel tot uitbreiding van het aantal Kamerleden in 1951. Zij stelde toen dat de getalsmatige 'versterking' van de Kamers tot gevolg heeft dat 'kleine staatkundige groeperingen, welke thans niet in de Staten-Generaal vertegenwoordigd zijn, eerder kans maken voor toewijzing van een zetel in aanmerking te komen', maar meende dat het aan de formele wetgever was om hier eventuele beperkingen op aan te brengen.[123] Toch meent de commissie dat de huidige kiesdeler moet worden behouden, opdat 'de Tweede Kamer een getrouwe afspiegeling blijft van wat er in het volk aan politieke wensen leeft.' Bovendien is het aantal stemmen dat nodig is voor het behalen van een zetel als gevolg van de sterke bevolkingsgroei 'aanzienlijk groter dan ten tijde van de invoering van de evenredige vertegenwoordiging.'[124]

120 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 16-17.
121 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 21.
122 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 28.
123 *Kamerstukken II* 1951/52, 2341, nr. 8, p. 14.
124 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 29.

2.1.3 Wettelijke regeling van politieke partijen

De Staatscommissie karakteriseert de invoering van het evenredigheidsstelsel als 'een feitelijke erkenning en tegelijkertijd een versterking van de politieke partij, zowel in het parlementaire als het electorale vlak'.[125] Omdat partijen de kandidaten leveren voor het parlement, begrijpt zij dat de vraag zich opdringt 'of men de ontwikkeling en werkzaamheid van de politieke partijen wel in vrijheid kan doen verlopen.'[126] Aan de ene kant is het de functie van de Staten-Generaal om bij de overheid onder de aandacht te brengen wat er 'in het volk aan inzichten leeft ten aanzien van het te volgen beleid'. Dat zou een reden zijn om niet in te grijpen in de vrije politieke partijvorming, maar 'om aan dat volk zelf de wijze over te laten, waarop de politieke wil zich zal vormen.' Aan de andere kant strekt de functie van de Staten-Generaal verder dan het 'tot uitdrukking brengen van de inzichten van het vertegenwoordigde volk in het te volgen staatsbeleid.' De Staten-Generaal zijn immers niet slechts 'een spreektribune', maar zijn ook medeverantwoordelijk voor wetgeving en bestuur. Die publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van partijen zou een rechtvaardiging voor de regulering van het partijwezen kunnen zijn.[127]

Of een wettelijke regeling van het partijwezen zou leiden tot een verbetering hangt volgens de commissie af van de vraag hoe zo'n wettelijke regeling er concreet uit zou moeten zien. Allereerst zou zo'n regeling moeten bepalen dat erkende politieke partijen het alleenrecht hebben om kandidatenlijsten voor verkiezingen vast te stellen. Om als groepering te worden erkend als partij, zou de regeling een aantal eisen moeten bevatten. Een essentieel vereiste zou volgens de commissie zijn dat groeperingen niet slechts 'een bepaald belang vertegenwoordigen' maar 'een algemeen beginsel uitdrukken, waarnaar de onderscheiden belangen moeten worden afgewogen'. Politieke partijen moeten anders gezegd een algemeen standpunt innemen 'ten aanzien van de lijnen, waarnaar wetgeving en bestuur in een Staat moeten verlopen.'[128] Tegelijkertijd is het lastig om deze eis adequaat te omschrijven en te hanteren: 'Welke beslissing zal bijvoorbeeld genomen moeten worden, indien een groepering zou pretenderen, dat het door haar vertegenwoordigde belang van een deel van het volk met het algemeen belang samenvalt?'[129]

Daarnaast zouden 'revolutionaire' groeperingen die 'langs de weg van geweld tot het door haar gewenste bestel' willen komen, niet de status van politieke partij moeten verkrijgen. Het betreft hier immers een publiekrechtelijke status, waaruit voortvloeit dat het streven naar verandering van het staatsbestel dient te verlopen 'langs de weg van grondwets- en wetswijziging volgens de daarvoor gestelde procedures'. Of een groepering al dan niet revolutionair van karakter is, zal echter beoordeeld moeten worden naar haar feitelijke

125 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 32.
126 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 40.
127 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 40-41.
128 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 41-42.
129 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 42.

werkzaamheden, die ook na de erkenning als politieke partij voortdurend in het oog zouden moeten worden gehouden om er zeker van te zijn dat de partij zich niet tot een revolutionaire groepering ontpopt. Afgezien van de praktische moeilijkheden die dit oproept, kan men zich afvragen of het uitsluiten van revolutionaire groeperingen überhaupt wenselijk is: 'Indien deze strevingen nu eenmaal aanwezig zijn, kan men dan de door haar vertolkte opvattingen niet beter in een open gesprek bestrijden, dan dat men deze partijen buiten debat stelt?'[130]

Een wettelijke regeling zou voorts eisen met betrekking tot de interne organisatie van een politieke partij moeten bevatten, zoals de eis dat de voorbereiding van een kandidaatstelling democratisch verloopt. De kritiek klinkt namelijk dat kiezers geen reële invloed meer hebben op de samenstelling van de Staten-Generaal, omdat zij zich slechts voor een bepaalde partij kunnen uitspreken en de partijtop vervolgens bepaalt wie zich verkiesbaar mag stellen. De commissie betwijfelt echter of 'aan de partijen een procedure van kandidaatstelling moet worden opgelegd, welke de gelding van het meerderheidsbeginsel waarborgt.' Zij wijst erop dat de Staten-Generaal 'in hun aandeel van wetgeving en bestuur een taak [hebben], welke, naarmate de gecompliceerdheid van de te beslissen onderwerpen toeneemt, steeds hogere en uiteenlopende eisen stelt.' Om die reden 'moet bij de samenstelling van de fractie, welke de partij zal vertegenwoordigen, weloverwogen te werk worden gegaan'. Door 'partijleden eenvoudig bij meerderheid van stemmen te laten uitspreken, wie zij als vertegenwoordigers van hun partij wensen aangewezen te zien' wordt dit doel allerminst bereikt. De partijtop dient te waarborgen dat de fractie die haar partij zal vertegenwoordigen in het parlement samengesteld is uit personen die voldoende geschikt zijn om hun wetgevende taak verantwoord uit te voeren.[131]

Een laatste aspect waaraan een wettelijke regeling van het partijwezen aandacht zou moeten schenken is de financiering van partijen. Bepaalde belangengroeperingen kunnen langs financiële weg een partij aan zich binden en daarmee in hun voordeel invloed uitoefenen op de totstandkoming van wetgeving. Om dergelijke 'omkoping' te voorkomen zou een wettelijke regeling van partijen openbaarheid van financiën moeten eisen, waarbij de overheid de herkomst en besteding van financiële middelen door partijen zou moeten kunnen controleren. De commissie vreest echter 'dat ontoelaatbare praktijken van partijen, welke in dat opzicht iets te verbergen hebben, moeilijk zouden kunnen achterhaald.'[132] Alles samengenomen komt zij dan ook tot de conclusie dat een wettelijke regeling inzake het partijwezen, 'hoezeer in theorie te verdedigen, in de uitwerking grote moeilijkheden en bezwaren oproept' en dat daarom, 'althans voor het tegenwoordige, gegeven de toestand

130 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 42-43.
131 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 44-45.
132 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 46.

van het Nederlandse partijwezen, moet worden geoordeeld, dat voor enigerlei wettelijke regeling met betrekking tot het politieke partijwezen niet voldoende aanleiding bestaat.'[133]

2.2 Grondwetsherziening van 1963

2.2.1 Overdracht soevereiniteit over Nieuw-Guinea aan Indonesië

Overeenkomstig het advies van de Staatscommissie besluit de regering geen veranderingen voor te stellen met betrekking tot het kiesstelsel en het partijwezen.[134] Wel stelt zij in 1962 een aantal wijzigingen in de Grondwet voor die verband houden met de kwestie-Nieuw-Guinea. Het beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea van de regering is sinds eind jaren '50 erop gericht geweest 'om de autochtone bevolking daar in staat te stellen over te gaan tot zelfbestuur.'[135] Met het oog daarop wilde zij 'alle praktische mogelijkheden aangrijpen, welke dit doel kunnen bevorderen, evenals die, welke tot ontwikkeling van dit gebied kunnen bijdragen.'[136] Nederland weigerde echter om met Indonesië in gesprek te gaan over de toekomst van Nieuw-Guinea, 'omdat Indonesië voor zulk een gesprek voorwaarden stelt, die in strijd zijn met het zelfbeschikkingsrecht.'[137] Ondertussen dreigde echter een gewapend conflict met Indonesië uit te breken. In januari 1962 verklaart de minister-president zich bereid om onderhandelingen met Indonesië te starten zonder de voorwaarde dat Indonesië het zelfbeschikkingsrecht van de inwoners van Nieuw-Guinea diende te aanvaarden. In augustus 1962 komen Nederland en Indonesië overeen dat de soevereiniteit over Nieuw-Guinea overgedragen zal worden aan Indonesië.[138]

Omdat Nieuw-Guinea spoedig geen deel meer zal uitmaken van het Koninkrijk der Nederlanden, dient de regering in november 1962 een voorstel in om de grondwetsbepalingen die enkel betrekking hebben op Nieuw-Guinea te schrappen, en de bepalingen die mede op Nieuw-Guinea betrekking hebben zo te wijzigen dat het woord 'Nederlands Nieuw-Guinea' in deze bepalingen niet meer voorkomt.[139] De Tweede Kamer en Eerste Kamer aanvaarden het voorstel zowel in eerste als in tweede lezing met algemene stem-

133 Staatscommissie-Teulings/Donner 1958, p. 46-47, 51.
134 *Kamerstukken II* 1962/63, 6946, nr. 3, p. 2.
135 *Handelingen II* 1959, 26 mei 1959, p. 39.
136 *Handelingen II/I* 1959/61, 15 september 1959, p. 1.
137 *Handelingen II/I* 1961/62, 19 september 1961, p. 1.
138 Voor een historisch overzicht van westelijk Nieuw-Guinea en zijn relaties met Indonesië, Nederland en de rest van de wereld, zie Drooglever 2005.
139 Voorgesteld wordt om Nederlands-Nieuw Guinea te schrappen uit artikel 1 en 178 Grondwet (1956) en om artikel 2, derde lid, en 132 Grondwet (1956) in het geheel te schrappen. Zie *Kamerstukken II* 1962/63, 6980, nr. 1-2-3.

men.[140] Ondertussen heeft de wetgever ook de Wet op het Nederlands onderdaanschap ingetrokken.[141]

2.2.2 Leeftijd actief kiesrecht

Daarnaast stelt de regering voor de Grondwet zo te wijzigen dat de leeftijd voor het actief kiesrecht wordt verlaagd van 23 naar 21 jaar.[142] Zij kan naar eigen zeggen niet rechtvaardigen dat de leeftijd voor uitoefening van het kiesrecht hoger ligt dan de regeling van de meerderjarigheid in het burgerlijk recht: 'Er lijkt onder het Nederlandse volk geen algemene en vaste overtuiging aanwezig, dat de leeftijd, waarop het actief kiesrecht mag worden uitgeoefend, hoger moet zijn dan de leeftijd, waarop men overigens in het maatschappelijk leven volledig tot rechtshandelingen bevoegd wordt.'[143] Daarnaast zorgt de minimale kiesgerechtigde leeftijd van 23 jaar ervoor dat 'een deel van de kiezers pas op zesentwintigjarige leeftijd voor de eerste maal een stem' uitbrengt, wat 'de ontwikkeling van de staat van de politieke belangstelling van de jongere staatsburger' niet bevordert, terwijl 'de ontwikkelingskansen voor de jeugd in vergelijking met voorheen zijn gestegen' door het volgen van voortgezet onderwijs en door het ontvangen van publieke voorlichting via radio en televisie.[144]

De Tweede Kamer spreekt zich positief uit over het voorstel tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 21 jaar. De argumenten die de regering aanvoert acht zij overtuigend. Zowel in eerste als in tweede lezing aanvaarden de Tweede Kamer en Eerste Kamer het voorstel tot verlaging van de leeftijd voor actief kiesrecht met algemene stemmen.[145]

2.2.3 Leeftijd passief kiesrecht

De regering ziet in haar voorstel af van verlaging van de leeftijd voor passief kiesrecht, want 'zij acht het juist, dat de Grondwet ten aanzien van de leden van vertegenwoordigende lichamen in het voorschrift met betrekking tot de minimumleeftijd een waarborg geeft voor een bepaalde levenservaring.'[146] Sommige Tweede Kamerleden zouden liever zien dat de regering een verlaging van de leeftijdsgrens voor beide Kamers der Staten-Generaal van 30 naar 21 jaar voorstelt. Deze leden menen dat diegenen die verantwoordelijk zijn voor de kandidaatstelling voor de vertegenwoordigende lichamen bij de beoordeling van de 'rijpheid der te stellen kandidaten' niet gebonden zouden moeten zijn aan 'een leeftijd-

140 *Handelingen II* 1962/63, 24 januari 1963, p. 547, 550-551; *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 213, 218; *Handelingen II* 1963, 2 juli 1963, p. 56; *Handelingen I* 1963/64, 12 november 1963, p. 75.

141 *Stb.* 1962, 358. Zie ook *Kamerstukken II* 1961/62, 6821, nr. 1 t/m 3.

142 *Kamerstukken II* 1962/63, 6946, nr. 1-2, p. 1.

143 *Kamerstukken II* 1962/63, 6946, nr. 3, p. 2.

144 *Kamerstukken II* 1962/63, 6946, nr. 3, p. 2.

145 *Handelingen II* 1962/63, 24 januari 1963, p. 547, 550-551; *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 213, 218; *Handelingen II* 1963, 2 juli 1963, p. 56; *Handelingen I* 1963/64, 12 november 1963, p. 77.

146 *Kamerstukken II* 1962/63, 6946, nr. 3, p. 2.

grens hoger dan die van de normale meerderjarigheid'.[147] Andere Kamerleden menen dat een verlaging van de minimumleeftijd voor Tweede Kamerleden naar 25 jaar voldoende is:[148] 'wanneer degenen, die kandidaten stellen, menen, dat iemand van minder dan 30 jaar geschikt is, dan moet men hun oordeel en dat van de kiezers eerbiedigen.' Daaraan voegen zij toe dat over 'tal van vraagstukken (…) juist jongere mensen bijzonder goed zouden kunnen spreken en oordelen.'[149]

Daarnaast spreekt de Tweede Kamer opnieuw haar teleurstelling uit dat de regering verder geen wijzigingen heeft voorgesteld ten aanzien van de Eerste Kamer. Een aantal Kamerleden spreekt zich zelfs uit voor afschaffing van de Eerste Kamer, omdat 'de Eerste Kamer niet de functie in ons staatsbestel vervult, die haar door de grondwetgever is toegedacht, zo er aan zodanige functie al behoefte zou bestaan.' Andere Kamerleden zien meer heil in 'een Eerste Kamer van geheel andere samenstelling en geheel andere positie dan de huidige', maar menen 'dat het geen zin heeft het vraagstuk der Eerste Kamer aan de orde te stellen bij een grondwetsherziening, die binnen enkele maanden in eerste lezing moet zijn voltooid.'[150]

De regering geeft om dezelfde reden aan weinig heil te zien in een discussie over de functie en positie van de Eerste Kamer en van het tweekamerstelsel *an sich*.[151] Daarnaast blijft de regering in eerste instantie vasthouden aan haar standpunt over de verlaging van de leeftijd voor passief kiesrecht. Hoewel de regering het vertrouwen van de Tweede Kamer 'in de wijsheid van hen, die de kandidaatstelling voor de vertegenwoordigende lichamen verzorgen' deelt, acht zij een grondwettelijke waarborg voor een bepaalde levenservaring op zijn plaats. Bovendien is 'het oordeel van hen, die kandidaten stellen, en van de kiezers (…) niet in alle gevallen doorslaggevend'.[152]

Nadat de Tweede Kamer nogmaals aangedrongen heeft op verlaging van de minimumleeftijd voor Kamerleden naar 25 jaar, dient de regering dan toch een voorstel in tot verlaging van de minimumleeftijd voor de Tweede Kamer naar 25 jaar.[153] De regering is overtuigd door het argument van de Tweede Kamer dat uit vergelijking met andere landen uit West-Europa blijkt dat voor bijna alle 'Huizen van Afgevaardigden (…) een minimum van 25 jaar of lager geldt'.[154] Voor de Eerste Kamer wil zij de minimumleeftijd van dertig jaar daarentegen behouden, omdat het verlangen van de Tweede Kamer tot verlaging van de minimumleeftijd het diepst gevoeld wordt ten aanzien van de leden van de Tweede Kamer

147 *Kamerstukken II* 1962/63, 6945; 6946, nr. 5, p. 2.
148 *Kamerstukken II* 1962/63, 6945; 6946, nr. 5, p. 2.
149 *Kamerstukken II* 1962/63, 6945; 6946, nr. 5, p. 2.
150 *Kamerstukken II* 1962/63, 6945; 6946, nr. 5, p. 3.
151 *Kamerstukken II* 1962/63, 6945; 6946, nr. 5, p. 3.
152 *Kamerstukken II* 1962/63, 6946, nr. 6, p. 2.
153 *Kamerstukken II* 1962/63, 7031, nr. 1-2, 4.
154 *Kamerstukken II* 1962/63, 6946, nr. 8, p. 2; *Kamerstukken II* 1962/63, 7031, nr. 4.

zelf.[155] Artikel 100 Grondwet (1956) stelt echter dat leden van de Eerste Kamerlid aan dezelfde eisen moeten voldoen als leden van de Tweede Kamer. Daarom dient de regering een afzonderlijk voorstel in tot wijziging van artikel 100 Grondwet (1956), inhoudende dat aan deze bepaling de woorden 'behoudens dat men de ouderdom van dertig jaren moet hebben vervuld' worden toegevoegd.[156] De Tweede Kamer aanvaardt in januari 1963 met algemene stemmen zowel het voorstel tot verlaging van de minimumleeftijd voor Tweede Kamerleden naar 25 jaar als het voorstel tot handhaving van de minimumleeftijd van 30 jaar voor Eerste Kamerleden.[157]

De Eerste Kamer aanvaardt het voorstel tot verlaging van de minimumleeftijd voor Tweede Kamerleden met algemene stemmen.[158] Het voorstel tot handhaving van de minimumleeftijd van dertig jaar voor de Eerste Kamer wordt daarentegen gemengd ontvangen. Kropman (KVP) stelt dat zijn fractie zich kan neerleggen bij de minimumleeftijd van 25 jaar voor Tweede Kamerleden, hoewel zij in principe voorstander is van handhaving van de bestaande leeftijdsgrens van 30 jaar voor beide Kamers, omdat 'de wilsverklaring, dat men vóór dan wel tegen een wetsvoorstel zal stemmen, een vastheid, een zelfstandigheid van karakter ondersteld, welke eerder bij een dertigjarige dan bij een 25-jarige mag worden verwacht.'[159] Voor Eerste Kamerleden moet de minimumleeftijd echter dertig jaar blijven vanwege haar bijzondere taak: 'de revisie van ontwerpen, die door de Tweede Kamer zijn aangenomen.' Deze taak is volgens Kropman niet eenvoudig, 'vooral niet wanneer de revisie leidt tot verwerping van het wetsvoorstel, in welk geval de reacties niet plegen uit te blijven. Om hiertegen bestand te zijn, is een hogere leeftijd dan die voor het passief kiesrecht voor de Tweede Kamer, naar ons oordeel, wel gewenst.'[160] De Vos van Steenwijk (VVD) geeft aan dat zijn fractie eveneens geen voorstander is van verandering 'in het passieve kiesrecht van de Eerste Kamer'.[161]

Berghuis (ARP) denkt hier anders over. Hij onderkent dat kiezers een andere verantwoordelijkheid dragen dan volksvertegenwoordigers. Alle Nederlanders zijn, als onderdeel van het Nederlandse staatsverband, verantwoordelijk voor wat er in dat staatsverband gebeurt en medeverantwoordelijk voor wat hun regering doet. Niet alle Nederlanders zijn echter 'gekwalificeerd zelf aan de regering deel te nemen.' Daarvoor zijn 'speciale eigenschappen vereist'. Daarmee doelt Berghuis echter niet op leeftijd, maar op een zekere aanleg. Welke Nederlanders geschikt zijn voor het vak als volksvertegenwoordiger dient

155 *Kamerstukken II* 1962/63, 7031, nr. 3-4; *Kamerstukken II* 1962/63, 6946, nr. 8, p. 2.
156 *Kamerstukken II* 1962/63, 7031, nr. 3.
157 *Handelingen II* 1962/63, 24 januari 1963, p. 547, 550-551; *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 213, 218.
158 *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 213, 218.
159 *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 213.
160 *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 214.
161 *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 214.

volgens hem in een democratie te worden beoordeeld door politieke partijen: 'Dat zijn de organisaties, waarin de schifting naar aanleg plaatsvindt.' Volgens Berghuis moet de vraag welke (meerderjarige) Nederlander gekwalificeerd is om als volksvertegenwoordiger op te treden worden overgelaten aan politieke partijen, die daarbij niet gebonden zouden moeten zijn aan leeftijdsvoorwaarden. Met de versoepeling van de eisen voor het passief kiesrecht voor de Tweede Kamer kan de ARP-fractie zich dan ook wel verenigen. Zij ziet echter geen reden om 'nu ineens een verschillende wettelijke minimumleeftijd voor de Tweede en voor de Eerste Kamer vast te stellen.' Dat de Eerste Kamer een andere functie dan de Tweede Kamer zou vervullen, acht Berghuis geen overtuigend argument: 'Immers, hoe verschillend deze functies ook mogen zijn, in beide Kamers is men betrokken bij de publieke zaak, al is het ook op een andere wijze.'[162] Bovendien is de minimumleeftijd voor Tweede en Eerste Kamer sinds 1848 altijd hetzelfde geweest. Als de regering daarin verandering wil aanbrengen, zal zij volgens Berghuis met goede argumenten voor dit onderscheid moeten komen.[163]

Samkalden (PvdA) sluit zich aan bij Berghuis. Hij ziet het nut en de noodzaak niet in 'om datgene, wat nu eenmaal jarenlang bestaan heeft en bepaald niet tot bezwaren aanleiding heeft gegeven, nl. een gelijke leeftijdsgrens voor de Eerste en Tweede Kamer, te veranderen.' Als de leeftijdsgrens voor de Tweede Kamer omlaag gaat, moet ook de leeftijdsgrens voor de Eerste Kamer omlaag, zeker nu het hier een minimumeis betreft: 'Men moet vooral niet criteria van bezonkenheid, wijsheid en bezadigdheid willen koppelen aan die leeftijdsgrens.' Dat neemt voor Samkalden niet weg dat de Eerste Kamer als onderdeel van de wetgevende macht een eigen karakter heeft, maar dit eigen karakter schuilt volgens hem niet 'in het criterium van een raad van ouden.'[164] Uiteindelijk stemt de Eerste Kamer tegen het voorstel om de leeftijdsgrens van dertig jaar voor de Eerste Kamer te behouden met het gevolg dat de eisen die aan het Eerste Kamerlidmaatschap gesteld worden gelijk blijven aan die van het Tweede Kamerlidmaatschap, waardoor de minimumleeftijd voor beide Kamers verlaagd wordt naar 25 jaar.[165] In tweede lezing aanvaarden zowel de Tweede als de Eerste Kamer alle voorstellen met algemene stemmen.[166]

Daarmee resulteert de grondwetsherziening van 1963 uiteindelijk in een verlaging van de leeftijd voor actief kiesrecht naar 21 jaar,[167] en een verlaging van de leeftijd voor passief

162 *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 215.
163 *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 216.
164 *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 216.
165 *Handelingen I* 1962/63, 26 februari 1963, p. 218.
166 *Handelingen II* 1963, 2 juli 1963, p. 56; *Handelingen I* 1963/64, 12 november 1963, p. 75, 77.
167 Artikel 90 Grondwet (1963).

kiesrecht voor beide Kamers der Staten-Generaal naar 25 jaar.[168] Daarnaast worden de bepalingen over Nederlands Nieuw-Guinea geschrapt.[169]

2.3 *Uitwerking in de Kieswet van 1965*

2.3.1 Verlaging leeftijd actief kiesrecht

Omdat 'de jongste Grondwetsherziening de mogelijkheid daartoe heeft geopend', dient de regering in december 1964 een voorstel in om 'de in artikel B 1 der Kieswet aangegeven minimum-leeftijd voor het actief kiesrecht' te verlagen naar 21 jaar.[170] Zoals verwacht reageert de Tweede Kamer positief op de voorgestelde verlaging van de minimumleeftijd voor actief kiesrecht. Wel vraagt men zich af 'of de Regering zich ervan bewust is, dat de verlaging van de leeftijdsgrens de – toch reeds in hoge mate bestaande – noodzaak tot staatsburgerlijke vorming sterk zal vergroten.'[171] Daarop antwoordt de regering dat de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd in zoverre onbelangrijk is, dat de staatsburgerlijke vorming in de jaren reeds vóór het bereiken van de 21-jarige leeftijd moet plaatsvinden om 'de belangstelling van de burger in zijn deelgenootschap van de staat' aan te wakkeren. Zij ziet daarin niet zo zeer een rol voor de overheid maar vooral voor politieke partijen.[172]

2.3.2 Waarborgsom

De regering maakt van de gelegenheid gebruik om de Kieswet ook op andere punten te wijzigen, zoals een verdubbeling van de waarborgsom die een politieke partij ten behoeve van een kandidatenlijst moet storten. Sinds 1951 bedraagt deze waarborgsom *f* 500, maar gelet op 'de gewijzigde waardering van dit bedrag' acht zij een verdubbeling nodig. Die waarborgsom moest tot nu toe gestort worden 'ten behoeve van alle kandidatenlijsten, dus ook die, waarvan redelijkerwijs vaststaat, dat een of meer der daarop voorkomende kandidaten gekozen zullen worden'. Omdat de eis van de waarborgsom strekt tot 'het beperken van onberaden kandidaatstellingen en van onnodig verlies van stemmen', stelt de regering echter voor dat 'groeperingen, die reeds in de Tweede Kamer zitting hebben' van de betaling van een waarborgsom worden vrijgesteld.[173]

Het voorstel tot verdubbeling van de waarborgsom zal volgens sommige Tweede Kamerleden 'betekenen, dat in totaal voor de achttien kamerkringen *f* 18 000 zal moeten worden gestort', welk bedrag 'voor een pas beginnende, niet kapitaalkrachtige partij (…)

168 Artikel 94 en artikel 100 Grondwet (1963).
169 Artikel 1 Grondwet (1963).
170 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 3, p. 9.
171 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 4, p. 1.
172 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 5, p. 1.
173 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 3, p. 12.

een ernstige moeilijkheid [kan] opleveren, welke herinneringen aan een censuskiesrecht oproept.'[174] De wetgever zou daarentegen 'de vrije politieke ontplooiing zo weinig mogelijk aan banden [moeten] leggen en terwille daarvan desnoods een enkel exces op de koop [moeten] toe nemen.' De verdubbeling van de waarborgsom zou bovendien een 'gevaar van de aantasting van het actief en passief kiesrecht' zijn en een 'herleving van het censuskiesrecht', omdat zij bedoeld is om 'nog extra geldelijke belemmeringen' op te werpen voor 'partijen en groeperingen die steunen op de werkende bevolking.'[175]

De meeste Kamerleden achten een verdubbeling daarentegen niet onredelijk, 'gelet op de gewijzigde waarde van de gulden'. Deze maatregel zal daarnaast 'een vérgaande versplintering van het politieke beeld [dienen] te voorkomen; daarmede wordt de duidelijkheid in het politieke leven gediend, hetgeen stellig ten voordele van het wezenlijk functioneren van het democratisch bestel in Nederland zal werken.' Zij plaatsen evenwel de kanttekening dat een verhoging van de kiesdrempel 'wellicht een effectiever maatregel zou zijn dan verhoging van de waarborgsom om hetzelfde resultaat te kunnen verkrijgen.' Daarenboven moet men zich bij dit soort maatregelen eigenlijk telkens afvragen 'of feitelijk de positie van de reeds in de Kamer vertegenwoordigde partijen hiermede niet wordt bevestigd en begunstigd.'[176]

In reactie op de kritiek van de Tweede Kamer onderstreept de regering dat zij enkel tot doel heeft om 'de effectiviteit van de waarborgsom, welke door de gedaalde waarde van het geld was aangetast, te herstellen.'[177] Dat zo'n verdubbeling zal bewerkstelligen dat beginnende partijen serieus zullen overwegen om al dan niet in alle achttien kieskringen kandidaten te stellen, is precies de bedoeling van de waarborgsom. De regering acht de vergelijking met het censuskiesrecht een oneigenlijke: het censuskiesrecht houdt in dat men 'ten minste voor een bepaald bedrag in de directe belastingen moet zijn aangeslagen' om te mogen stemmen, terwijl het vereiste van de waarborgsom niets anders beoogt 'dan het tegengaan van lichtvaardige kandidaatstellingen.'[178] De opmerking dat de regering met de verdubbeling van de waarborgsom 'extra geldelijke belemmeringen [beoogt] op te werpen, gericht tegen de partijen en groeperingen, die steunen op de werkende bevolking' is onjuist, aangezien de werkende bevolking hoofdzakelijk 'stemt op partijen, die reeds in de vertegenwoordigende lichamen zitting hebben' welke op basis van het voorliggende wetsvoorstel 'van de storting van waarborgsommen vrijgesteld zijn'. De vraag of een kiesdrempel niet effectiever zou zijn dan verdubbeling van de waarborgsom miskent ten slotte

174 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 4, p. 2.
175 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 4, p. 3.
176 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 4, p. 3.
177 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 5, p. 4.
178 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 5, p. 4.

dat het doel van de waarborgsom niet is 'het weren van kleine partijen uit de Kamer' maar 'het tegengaan van onberaden kandidatenstellingen en onnodig verlies van stemmen'.[179]

2.3.3 Opkomstplicht

De regering stelt tevens voor om het maximum van de geldboete voor het niet voldoen aan de opkomstplicht te verhogen van vijf naar vijfentwintig gulden om 'de preventieve werking van de strafbedreiging te vergroten.'[180] Sommige Kamerleden menen echter dat de opkomstplicht zou moeten worden afgeschaft, omdat het kiesrecht 'een aan het mondig volk toekomend eigen recht' is, 'dat uiteindelijk niet door de overheid wordt verleend doch erkend. Het betreft niet een functie, welke de overheid aan de burger opdraagt, maar een recht. Dwang tot uitoefening verdraagt zich moeilijk met de aard van het recht.'[181] Zij pleiten dan ook voor afschaffing van de opkomstplicht.[182] Het amendement van het Kamerlid Schakel (ARP) c.s. dat 'beoogt de opkomstplicht uit de Kieswet te verwijderen' verwerpt de Tweede Kamer echter met ruime meerderheid, waarna zij het voorstel tot wijziging van de Kieswet, inclusief de verdubbeling van de waarborgsom, zonder hoofdelijke stemming aanvaardt.[183] De Eerste Kamer stemt eveneens zonder hoofdelijke stemming in met de voorgestelde wijzigingen.[184]

3 Veranderingen in de politieke praktijk

3.1 Andere werkwijze van de Tweede Kamer

3.1.1 De erkenning van het bestaan van fracties

Omdat de manier van werken in de Tweede Kamer sinds de invoering van het evenredigheidsstelsel aanzienlijk is veranderd, stelt de Tweede Kamer in de jaren '60 voor zichzelf een nieuw Reglement van Orde vast. Zo heeft de opkomst en versterking van de positie van politieke partijen ertoe geleid dat Kamerleden niet meer individueel maar in fractieverband werken. In het nieuwe Reglement wordt het bestaan van Kamerfracties dan ook uitdrukkelijk erkend, maar worden aan die fracties geen rechten toegekend.[185] Het nieuwe artikel 11 van het Reglement bepaalt: 'Leden, die tezamen een fractie vormen, doen van de samenstelling hunner fractie en van de samenstelling van haar bestuur mededeling aan

179 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 5, p. 5.
180 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 3, p. 17.
181 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 4, p. 4.
182 *Kamerstukken II* 1964/65, 7940, nr. 4, p. 5.
183 *Kamerstukken II* 1965/66, 7940, nr. 10; *Handelingen II* 1965/66, 5 oktober 1965, p. 102-103.
184 *Handelingen I*, 1965/66, 23 november 1965, p. 83.
185 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 3, p. 3.

de Voorzitter. Indien één lid zich als een afzonderlijke fractie beschouwt, doet dit lid hiervan mededeling aan de Voorzitter.'[186] Deze bepaling is weinig controversieel: 'Fracties bestaan nu eenmaal en het systeem van werken van de Kamer is zonder fracties niet meer denkbaar.' Deze erkenning moet volgens sommige Kamerleden echter niet uitmonden in 'een verdere omschrijving van de taak der fracties', omdat 'het begrip volksvertegenwoordiger (…) reële inhoud' moet behouden.[187] De erkenning van het bestaan van Kamerfracties mag immers niet 'meebrengen, dat de individuele verantwoordelijkheid van ieder lid voor zijn besluit verloren zou gaan'.[188] Om die reden ontbreekt in het Reglement 'een verdere omschrijving van de taak der fracties'.[189]

3.1.2 Werkverdeling en specialisatie

Daarnaast beoogt de Tweede Kamer na de uitbreiding van het aantal Kamerleden de specialisatie binnen de fracties te bevorderen met het oog op een efficiëntere behandeling van wetsvoorstellen. Zo bevat het aangepaste Reglement nieuwe 'methoden voor het onderzoek van wetsontwerpen'. Vroeger vond het voorbereidend onderzoek van elk bij de Kamer aanhangig wetsontwerp plaats in het zogenaamd 'afdelingenonderzoek'.[190] De Grondwet van 1815 schreef dit uitdrukkelijk voor: 'Over eenig ingekomen voorstel des Konings, wordt bij de volle Kamer niet geraadpleegd, dan na dat hetzelve is overwogen in de onderscheidene afdeelingen waarin alle de leden der Kamer zich verdeelen, en welke op gezette tijden bij loting vernieuwd worden.'[191] De achterliggende gedachte van het afdelingenonderzoek was 'dat elk lid der Kamer zich intensief bezig behoort te houden met het voorbereid onderzoek' van *elk* wetsvoorstel.[192]

Het afdelingsonderzoek wordt in de twintigste eeuw echter nauwelijks meer toegepast.[193] In plaats daarvan zijn er in de loop der tijd nieuwe methoden ontstaan, zoals het vooronderzoek door 'begrotingscommissies' voor gewone begrotingsvoorstellen, door 'bijzondere commissies' voor wetsvoorstellen waarvoor bepaalde deskundigheid nodig is, en door 'vaste commissies' voor onderzoek van inhoudelijk verwante wetsvoorstellen. De vaste commissies worden bij de aanvang van een zittingsperiode van de Tweede Kamer ingesteld en bestaan gedurende die hele periode van vier jaar uit dezelfde Kamerleden, die elk uit verschillende fracties komen.[194] Het afdelingsonderzoek maakt met het nieuwe Reglement definitief plaats voor onderzoek in vaste en in bijzondere commissies, waarbij 'de eerste

186 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 2, p. 2.
187 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 5, p. 5.
188 *Kamerstukken II* 1965/66, 8042, nr. 6, p. 4.
189 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 5, p. 5.
190 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 3, p. 4.
191 Artikel 107 Grondwet (1815).
192 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 3, p. 4.
193 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 3, p. 4.
194 Pippel 1950, p. 180-183, 224-225.

worden ingesteld voor het onderzoek van een reeks van wetsontwerpen (…), alle liggende op [eenzelfde] terrein, terwijl de bijzondere commissies worden ingesteld voor het onderzoek van één of meer afzonderlijke ontwerpen'.[195] De taak van de vaste commissies is bovendien uitgebreider: 'zij omvat tevens het bevorderen van een geregelde gedachtenwisseling met de regering, het vragen van inlichtingen en het overleggen met de Regering.'[196] Daarbij kan het voorbereidend onderzoek de vorm krijgen van een mondeling overleg dat plaatsvindt in een openbare commissievergadering.[197]

Het voorbereidend onderzoek van begrotingsvoorstellen zal standaard plaatsvinden in openbare commissievergaderingen. De hoofdstukken van de begroting worden elk afzonderlijk bestudeerd door vaste Kamercommissies, gevormd uit Kamerleden die gespecialiseerd zijn op het beleidsterrein waarop dat hoofdstuk betrekking heeft. Dit onderzoek geschiedt uitsluitend in mondeling overleg met de regering, welk overleg plaatsvindt in openbare commissievergaderingen. Vervolgens bestaat de plenaire behandeling enkel nog uit een debat over de begroting op hoofdlijnen. Omdat er meerdere openbare commissievergaderingen tegelijkertijd plaatsvinden, kan de vaststelling van de begroting sneller en efficiënter plaatsvinden. Kamerleden kunnen immers kiezen welke commissievergadering zij bezoeken in plaats van dat zij de plenaire behandeling van alle hoofdstukken achtereenvolgens en in detail moeten bijwonen.[198] Dat het samenvallen van meerdere openbare commissievergaderingen tegelijkertijd het vormen van '*all-round*' politici belemmert (Kamerleden kunnen immers niet meer alle begrotingsdebatten in detail volgen) en het kweken van specialisten bevordert,[199] neemt de Tweede Kamer op de koop toe: een zekere werkverdeling binnen fracties is nu eenmaal onvermijdelijk.[200]

3.1.3 De opkomst van de televisie

Ten slotte heeft de televisie in de jaren '50 haar intrede gedaan, waardoor Tweede Kamerdebatten door de kiezer thuis op de buis zijn te volgen. Om de debatten voor de kiezer levendiger en aanlokkelijker te maken,[201] bevat het nieuwe Reglement aanvankelijk ook een verbod op het voorlezen van redevoeringen door Kamerleden tijdens de openbare vergaderingen van de Tweede Kamer.[202] Een debat zou 'in sterke mate aan waarde [verliezen], wanneer tevoren opgeschreven redevoeringen worden voorgelezen. De sprekers gaan dan doorgaans niet of nauwelijks op elkaars betogen in, doch praten langs elkaar heen of

195 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 3, p. 4.
196 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 3, p. 8.
197 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 3, p. 9.
198 *Kamerstukken II* 1962/63, 6909, nr. 1, p. 2.
199 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 5, p. 9.
200 *Kamerstukken II* 1965/66, 8042, nr. 6, p. 10.
201 Hoetink 2018, p. 80, 344 e.v..
202 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 2, p. 11, artikel 55.

herhalen hetgeen door hun voorgangers gezegd is'. Een voorleesverbod is 'de enige methode om de vergaderingen der Kamer tot werkelijke gedachtenwisselingen te maken'.[203] Bommer (PvdA) vindt het bovendien 'essentieel dat een parlement weet te boeien', temeer nu parlementaire debatten worden uitgezonden op televisie waardoor een Kamerlid niet slechts 'spreekt voor 149 collega's, maar voor miljoenen mensen in ons land'.[204] De meeste Kamerleden zien echter teveel bezwaren in een dergelijk verbod. Sommigen kunnen zich weliswaar in de strekking van het voorstel vinden, in de zin dat het parlementair debat zo levendig mogelijk moet zijn, maar zij menen tegelijkertijd dat het parlementair debat geen "show" moet worden. Het is daarnaast een feit 'dat oratische talenten in ons volk niet dik gezaaid zijn. Bovendien is de Kamer een werkcollege en geen discussiecollege.'[205] Uiteindelijk wordt het voorleesverbod niet in het Reglement opgenomen.[206]

Dat neemt niet weg dat de komst van de televisie ertoe leidt dat 'praktisch geheel het Nederlandse volk bij dergelijke uitzendingen kan toekijken' hoe het parlement zijn werk verricht.[207] Daarom vraagt Kikkert (CHU) zich af hoe de televisie gebruikt kan worden 'bij het "verkopen" van het werk van onze parlementaire democratie'.[208] Ook Klompé (KVP) vindt dat de Kamer zich moet beraden over de vraag hoe, 'ook met het medium televisie, het werk dat hier gebeurt het beste bij ons volk kan worden gebracht'.[209] Beide Kamerleden menen dat het *live* uitzenden van volledige Kamerdebatten niet de manier is: als een 'vergadering van 's middags een uur tot 's nachts drie uur duurt en waarin tien sprekers over hetzelfde onderwerp spreken, dan houdt niemand het vol om die hele uitzending te volgen. Deze vorm is niet juist.' Ook Van den Bergh (PvdA) meent dat een live uitzending van een debat dat midden op de dag begint niet de beste manier is om met de 'kiezers in contact [te] komen', maar acht het 'veel beter daarvan een samenvatting te geven op een uur dat de belangstellende bevolking in Nederland ook de gelegenheid heeft voor het toestel te gaan zitten.' Op die manier kan het medium televisie zelfs een oplossing bieden voor het overbruggen van 'de afstand tussen de kiezers en de gekozenen.'[210]

203 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 3, p. 14.
204 *Handelingen II* 1965/66, 30 juni 1966, p. 2172.
205 *Kamerstukken II* 1964/65, 8042, nr. 5, p. 15.
206 *Handelingen II* 1965/66, 30 juni 1966, p. 2207.
207 *Handelingen II* 1965/66, 5 juli 1966, p. 2232.
208 *Handelingen II* 1965/66, 5 juli 1966, p. 2231.
209 *Handelingen II* 1965/66, 5 juli 1966, p. 2230.
210 *Handelingen II* 1965/66, 5 juli 1966, p. 2230.

3.2 *Van een verzuild partijlandschap naar één pot nat*

3.2.1 Rooms-rode coalities na de Bevrijding

Waar het partijlandschap tijdens het interbellum zo versplinterd en verzuild was dat de vorming van stabiel, parlementair kabinet nagenoeg onmogelijk was, besluiten de KVP en de PvdA – de twee grootste partijen in Nederland – na de Bevrijding om hun ideologische verschillen te overbruggen en het land samen te regeren.[211] Deze 'rooms-rode' kabinetten onder leiding van Drees hebben in de jaren '50 als voornaamste doel het land economisch weer op te bouwen. Het financieel-economisch beleid onder Drees is gericht op een duurzaam herstel van de economie door middels loonmatiging het loonaandeel in het nationaal inkomen te verlagen teneinde de economische groei te versnellen en de werkgelegenheid te bevorderen.[212] De geleide loonpolitiek leidt inderdaad tot snelle economische groei, die ondertussen gepaard gaat met een uitbouw van de verzorgingsstaat. Zo stelt de wetgever een Werklozenwet (1949), een Ziektewet (1952) en een Algemene Ouderdomswet (1956) vast.

Zodra de wederopbouw voltooid is, steken de verschillen tussen de coalitiepartijen echter weer de kop op.[213] Na een ongekend felle verkiezingsstrijd tussen de KVP en PvdA komen beide partijen in 1956 echter opnieuw als de twee grootste uit de bus.[214] Zij vormen het vierde rooms-rode kabinet,[215] maar alleen de PvdA-fractie voelt zich aan het regeerprogramma gebonden; de KVP- en ARP-fracties niet. Zij stellen zich juist uitermate kritisch op ten aanzien van de voorstellen die de regering in de loop van de kabinetsperiode indient.[216] Als de regering bijvoorbeeld een wetsvoorstel indient om tijdelijke belastingmaatregelen met twee jaar te verlengen,[217] gaat de Tweede Kamer niet akkoord. In plaats daarvan dient Kamerlid Lucas, die namens regeerpartij KVP in de Tweede Kamer zit, een amendement in op grond waarvan de tijdelijke belastingmaatregelen slechts voor één jaar verlengd zouden worden. Als de Tweede Kamer dit amendement met 88 tegen 5 stemmen aanvaardt,[218] treden de PvdA-ministers af en valt het kabinet.[219]

211 Hoetink 2018, p. 271-273.
212 Van Griensven, *Politieke opstellen* 1990; Van Zanden, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2002.
213 Brouwer & Van der Heiden 2004, p. 287-288.
214 *Verkiezingsuitslagen.nl.*
215 Brouwer & Van der Heiden 2004, p. 262, 314.
216 Brouwer & Van der Heiden 2004, p. 286-289.
217 *Kamerstukken II* 1958/59, 5356, nr. 1-2.
218 *Kamerstukken II* 1958/59, 5356, nr. 11; *Handelingen II* 1958/59, 11 december 1958, p. 506.
219 *Handelingen II* 1958/59, 15 december 1958, p. 509.

3.2.2 De opkomst van het regeerakkoord

Bij de verkiezingen in 1959 blijken de KVP en de PvdA wederom de twee grootste partijen van het land te zijn,[220] maar de periode van de rooms-rode coalities is voorbij. De confessionele partijen (KVP, ARP en CHU) vormen met de VVD een centrumrechts kabinet onder leiding van De Quay (KVP en voormalig leider van de Nederlandse Unie). In zijn regeringsverklaring stelt De Quay dat een rooms-rode samenwerking geen mogelijkheid was, omdat de KVP 'een Kabinet zonder formele bindingen met de fracties [wilde] samenstellen', terwijl deze binding voor de PvdA juist een 'preliminaire voorwaarde' was: 'het Kabinet, dat thans is gevormd, telt mitsdien onder zijn leden geen geestverwanten van de fractie der P.v.d.A.'[221]

Het kabinet-De Quay zit de rit volledig uit en bij de verkiezingen van 1963 wordt de KVP opnieuw de grootste partij. De verkiezingsuitslag toont volgens Marijnen (KVP) aan 'dat het Nederlandse volk zich daarmede in grote lijnen heeft uitgesproken zowel ten gunste van de door het Kabinet-De Quay uitgezette koers als voor de politieke combinatie, waaruit het vorige Kabinet bestond.' Marijnen vormt daarom opnieuw een kabinet met ministers van de KVP, de ARP, het CHU en de VVD, welke partijen samen beschikken over een ruime meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal. Hij merkt daarbij op dat het kabinet is 'gevormd "in overleg" en niet enkel "na overleg" met de fractievoorzitters' van deze partijen, in de zin dat de ministers 'niet zonder medeweten van de fractievoorzitters' tot het kabinet zijn toegetreden.[222] Dit overleg met de fractievoorzitters resulteert bovendien voor het eerst in een regeerakkoord, waarin concrete afspraken staan omtrent het woningbeleid, het landbouwbeleid, de sociale zekerheid, enzovoorts.[223] Dit akkoord moet leiden tot een 'vruchtbare samenwerking met de Volksvertegenwoordiging' omdat 'dit kabinet in ieder geval voor wat betreft zijn beleid ten aanzien van controversieel liggende vraagstukken zich verzekerd weet van de instemming' van zowel het kabinet als 'van de aan de kabinetsleden geestverwante fractievoorzitters',[224] waarbij 'de instemming van de fractievoorzitter geacht wordt te includeren de instemming van zijn groep'.[225]

Het regeerakkoord kan een vroegtijdige kabinetscrisis echter niet voorkomen. De oorzaak van de crisis is gelegen in de omroepkwestie: de vraag of er naast de reeds bestaande publieke omroepen ook commerciële televisiezenders zouden moeten komen. Met name de VVD (maar ook een deel van de CHU) wil als liberale partij het verzuilde omroepenstelsel openbreken door commerciële zendgemachtigden op de ether toe te laten. In het regeerakkoord spreken de coalitiepartijen af dat een 'pacificatiecommissie' wordt ingesteld

220 *Verkiezingsuitslagen.nl.*
221 *Handelingen II* 1959, 26 mei 1959, p. 37-38.
222 *Handelingen II* 1963, 31 juli 1963, p. 70.
223 *Handelingen II* 1963, 31 juli 1963, p. 122-123 e.v.
224 *Handelingen II* 1963, 31 juli 1963, p. 70, 122.
225 *Handelingen II* 1963, 31 juli 1963, p. 122.

die de regering zal adviseren omtrent het televisiebeleid.[226] Als deze pacificatiecommissie adviseert om commerciële televisie toe te laten,[227] treedt Marijnen in overleg met de leiders van de regeringsfracties, omdat de coalitiepartijen ten aanzien van deze kwestie geen concrete afspraken hebben vastgelegd in het regeerakkoord. De minister-president Marijnen en ministers Bot (KVP), Biesheuvel (ARP), Scholten (CHU) en Toxopeus (VVD) enerzijds en de fractievoorzitters van de KVP, ARP, CHU, en VVD anderzijds komen overeen dat het kabinet voor 1 maart 1965 met een standpunt zal komen over een tijdelijk omroepbestel.[228] Marijnen en Bot laten dit op 15 december 1964 per brief aan de Tweede Kamer weten.[229]

Kamerlid Vondeling (PvdA) reageert kritisch op deze brief. Hij vindt de mededeling 'dat er contact is geweest tussen de Minister-President, de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en vier leden van deze Kamer',[230] te weten de voorzitters van de regeringsfracties, merkwaardig. Hij vraagt zich af waarom er 'een discussie heeft plaatsgevonden tussen fractievoorzitters van vier partijen en de Regering.'[231] Als het kabinet deze fractievoorzitters enkel heeft medegedeeld dat haar uitgangspunt ten aanzien van het omroepbeleid is gewijzigd, waarom moesten deze vier fractievoorzitters dat dan eerder weten dan de rest van de Kamer? Dat is immers 'een zaak, die de gehele Kamer aangaat, in gelijke mate en op hetzelfde moment.'[232] Minister-president Marijnen antwoordt 'dat dit kabinet is gevormd in overleg met de fractievoorzitters van de vier aan de Regering geestverwante fracties', maar dat er in het regeerakkoord behalve de instelling van de pacificatiecommissie niets concreets is afgesproken over het omroepbeleid. Nu de pacificatiecommissie een advies heeft uitgebracht, 'ligt het voor de hand' dat de regering zich bij haar vervolgstappen opnieuw verzekert 'van de instemming van met name de aan de kabinetsleden geestverwante fractievoorzitters.'[233]

De ministers kunnen het echter niet eens worden over het omroepbeleid, waarop het kabinet-Marijnen besluit af te treden.[234] Als Vondeling (PvdA) vraagt naar 'de oorzaken van deze kabinetscrisis', geeft Marijnen maar weinig openheid van zaken. Dit stoort Vondeling, omdat hij vermoedt dat de fractievoorzitters van de KVP, ARP, CHU en VVD wel degelijk 'goed op de hoogte van de oorzaken van de kabinetscrisis' zijn.[235] Volgens Vondeling behoort het kabinet de Kamer echter als geheel te informeren: 'Hoe kan men anders

226 *Handelingen II* 1963, 31 juli 1963, p. 123.
227 *Kamerstukken II* 1964/65, 7893, nr. 1.
228 Van der Heiden & Van Kessel 2010, p. 155-156.
229 *Kamerstukken II* 1964/65, 7800-VIII, nr. 23.
230 *Handelingen II* 1964/65, 21 december 1964, p. 845.
231 *Handelingen II* 1964/65, 21 december 1964, p. 860.
232 *Handelingen II* 1964/65, 21 december 1964, p. 861.
233 *Handelingen II* 1964/65, 22 december 1964, p. 896.
234 Van der Heiden & Van Kessel 2010, p. 157-166.
235 *Handelingen II* 1964/65, 1 maart 1965, p. 1273.

naar de kiezers gaan en uitleggen, wat er aan de hand is?' De Kamer heeft er namens het Nederlandse volk recht op 'te weten wat er gaande is.'[236] Als de leden der Staten-Generaal 'de belangen van het land hebben te behartigen; als wij de Regering hebben te controleren; als er geen kabinet is en wij ervoor moeten zorgen, dat er weer een nieuw Kabinet komt, dan moeten wij weten hoe dat moet. Dan moeten wij goed zijn ingelicht.'[237]

Marijnen blijft echter weigerachtig en de fractievoorzitters van de regeerpartijen nemen het voor hem op. Zij menen dat het vragen van inlichtingen aan een demissionair kabinet 'weinig zinvol' en 'ondeugdelijk' is.[238] Dit bevestigt Vondeling alleen maar in zijn observatie dat de Tweede Kamer zich gedraagt als een 'papieren tijger', of nee, zelfs als 'een papieren poes, een poes die wel eens miauwt, maar die kopjes geeft, wanneer de Regering dat wenselijk vindt.'[239] Hij dient een motie van orde in, waarin de regering verzocht wordt 'de Kamer inlichtingen te geven – hetzij mondeling, hetzij schriftelijk – over de oorzaken van de kabinetscrisis'.[240] De leden van de regeringsfracties stemmen echter allemaal tegen de motie, waardoor zij met 82 tegen 51 stemmen wordt verworpen.[241]

3.2.3 De nacht van Schmelzer

De val van het kabinet leidt niet tot het uitschrijven van nieuwe verkiezingen, omdat gevreesd wordt dat de verkiezingen gedomineerd zouden worden door de omroepkwestie en in het voordeel van de liberale VVD zouden uitpakken. Men ziet de oplossing in de formatie van een nieuw kabinet zonder de kiezer invloed te geven op de regeringsvorming.[242] Het nieuwe kabinet bestaat uit ministers van de KVP, de ARP en… de PvdA. Ondanks de felle oppositie die de PvdA tegen KVP en ARP als regeerpartijen heeft gevoerd, zijn deze drie partijen als vertegenwoordigers van een maatschappelijke zuil allemaal gelieerd aan een publieke omroep (KRO, NCRV en VARA) en hebben zij een gemeenschappelijk belang bij behoud van het verzuilde omroepbestel. Vondeling stelt als voorwaarde voor deelname van de PvdA aan het kabinet alleen dat het kabinet niet door Marijnen wordt geleid.[243] Onder leiding van Cals (KVP) treedt dan ook een nieuw kabinet aan in april 1965.

Het kabinet-Cals is geen gunstig lot beschoren. Tijdens de Algemene politieke en financiële beschouwingen kan het financiële beleid van het kabinet op veel kritiek rekenen. Toxopeus (VVD), nu in de oppositie, acht het gevoerde beleid zeer gevaarlijk en wil duidelijkheid 'van de fracties van de regeringspartijen': 'Steunen zij het beleid, ja of neen?' Of

236 *Handelingen II* 1964/65, 1 maart 1965, p. 1274.
237 *Handelingen II* 1964/65, 1 maart 1965, p. 1280.
238 *Handelingen II* 1964/65, 1 maart 1965, p. 1275-1278.
239 *Handelingen II* 1964/65, 1 maart 1965, p. 1278.
240 *Kamerstukken II* 1964/65, 7986, nr. 1.
241 *Handelingen II* 1964/65, 1 maart 1965, p. 1280.
242 Zie ook Van Leeuwen 2013, p. 108.
243 Van der Heiden & Van Kessel 2010, p. 175, 183, 190.

'zullen zij pogen, de ene zus, de andere zo, naar verschillende kanten, het kabinet weer wat concessies af te persen', maar ondertussen 'de grote lijn onaangetast [laten], om dan later te gaan zeggen, dat zij het eigenlijk anders hadden gewild'?[244] De regeringsfracties tonen zich ook kritisch. Zo stelt Schmelzer, fractievoorzitter van de KVP, dat het vertrouwen van zijn fractie 'in het financiële beleid niet is versterkt.'[245]

Minister-president Cals vraagt zich vervolgens af 'of dit kabinet nog wel geacht kon worden het vertrouwen van het Nederlandse volk te genieten.'[246] Volgens Cals dienen dat 'de Staten-Generaal, die immers naar de Grondwet uitdrukkelijk vermeldt, het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, – en zij alléén – […] uit te maken'.[247] Cals benadrukt tegelijkertijd dat het kabinet haar beleidsdoelstellingen 'in goede teamgeest' wil voortzetten, maar daarvoor heeft het kabinet de steun van de Kamer nodig: 'Dat vertrouwen vragen wij de Kamer nadrukkelijk. Het is een absolute voorwaarde voor het voortzetten van ons werk.'[248]

Schmelzer, die ontevreden is met het feit dat het kabinet zijn koers klaarblijkelijk wil doorzetten, dient daarop een motie in, waarin staat 'dat in het voorgenomen financieel-economisch beleid meer waarborgen moeten worden gelegd voor een evenwichtige groei en tegen verdergaande geldontwaarding en werkloosheid' en 'dat mede met het oog op de mogelijkheden voor 1968 naast een verbetering van de dekking 1967 maatregelen ter voorkoming van extra-uitgavenstijging voor 1968 noodzakelijk zijn'.[249] Hoewel de motie volgens Schmelzer niet moet worden opgevat 'als een gebrek aan vertrouwen in het gehele regeringsbeleid' of 'als een motie tegen de politieke combinatie van dit ogenblik',[250] ziet Cals er niets anders in 'dan gebrek aan vertrouwen in het financieel-economisch beleid van het kabinet. (…) Het zal de Kamer duidelijk zijn, welke consequenties het gehele kabinet aan deze motie en aan de aanvaarding ervan verbindt.'[251] Als de Tweede Kamer vervolgens de motie-Schmelzer aanvaardt, treedt het kabinet af.

4 Conclusies

Met het herstel van de parlementaire democratie na de Bevrijding was de rust niet onmiddellijk wedergekeerd. De Tweede Wereldoorlog eindigde voor Nederland pas echt in 1949, toen zij de soevereiniteit over haar voormalige Oost-Indische koloniën met uit-

244 *Handelingen II* 1966/67, 11 oktober 1966, p. 118.
245 *Handelingen II* 1966/67, 11 oktober 1966, p. 135.
246 *Handelingen II* 1966/67, 13 oktober 1966, p. 203.
247 *Handelingen II* 1966/67, 13 oktober 1966, p. 204.
248 *Handelingen II* 1966/67, 13 oktober 1966, p. 218.
249 *Kamerstukken II* 1966/67, 8866, nr. 1.
250 *Handelingen II* 1966/67, 13 oktober 1966, p. 262.
251 *Handelingen II* 1966/67, 13 oktober 1966, p. 264.

zondering van Nederlands Nieuw-Guinea overdroeg aan Indonesië, waardoor de ingezetenen van dit grondgebied niet langer golden als Nederlandse onderdanen. De West-Indische koloniën werden in 1954 met Nederland verenigd in één statutaire rechtsorde. Het Nederlanderschap werd een Koninkrijksaangelegenheid, waardoor alle gebieden van het Koninkrijk het Nederlanderschap als staatsburgerschap kenden. De Staten-Generaal vertegenwoordigden echter alleen het volk van het land Nederland. Het Surinaamse en het Antilliaanse volk werden vertegenwoordigd door de Staten van Suriname respectievelijk de Staten van de Nederlandse Antillen. Met de overdracht van de soevereiniteit over Nederlands Nieuw-Guinea in 1963 kwam de tweedeling, die de wetgever in 1910 had aangebracht door degenen die in volkenrechtelijke zin Nederlandse onderdanen zijn te onderscheiden in Nederlandse staatsburgers ('Nederlanders') enerzijds en degenen die alleen Nederlandse onderdanen zijn anderzijds, voorgoed te vervallen.

Na de Bevrijding nam de werklast voor de Staten-Generaal enorm toe. Omdat Nederland zich aansloot bij tal van internationale organisaties kregen de Staten-Generaal een grote hoeveelheid internationale verdragen ter goedkeuring voorgelegd. Daarnaast werden Tweede Kamerleden op frequente basis afgevaardigd naar het buitenland om namens het Nederlandse volk deel te nemen aan vergaderingen van internationale organen. Ten slotte was er veel wetgeving nodig om de Nederlandse economie uit het slop te trekken en de sociale voorzieningen te versterken.

De toegenomen werklast noopte tot uitbreiding van het aantal Kamerleden en dwong de Staten-Generaal daarnaast tot een efficiëntere werkwijze. Die werkwijze bestond uit specialisatie binnen de Kamerfracties. Sinds het negentiende-eeuwse parlementarisme plaatsgemaakt had voor een partijendemocratie, traden individuele Kamerleden niet meer zelfstandig op maar in fractieverband. Binnen zo'n fractie kregen Kamerleden ieder een portefeuille toebedeeld, waardoor zij alleen nog intensief betrokken waren bij het voorbereidend onderzoek van wetsvoorstellen die binnen hun eigen portefeuille vielen. Ten aanzien van de wetsvoorstellen die daarbuiten vielen, lieten Kamerleden doorgaans hun stem afhangen van de lijn die na overleg binnen de fractie was bepaald. Deze werkwijze veronderstelde een zekere fractiediscipline. Kamerleden lieten zich in hun stemgedrag dus steeds minder leiden door hun eigen inzichten en kennis die zij verkregen na de rationele uitwisseling van argumenten in het parlement, en steeds meer door afspraken die buiten de vergadering van het parlement (zoals in de fractie of op partijbijeenkomsten) waren gemaakt.

Desalniettemin werd afgezien van de invoering van de mogelijkheid van stemoverdracht, omdat de aard van het parlement – een college waarin leden hun beslissing baseren op de uitwisseling van argumenten in het kader van een open debat – zich zou verzetten tegen de mogelijkheid van stemoverdracht. Dat Kamerleden voorafgaand aan een parlementair debat hun stem over zouden dragen aan fractiegenoten strookte niet met het beginsel dat ten grondslag zou liggen aan het lastverbod, namelijk dat elk Kamerlid zijn stem zelfstandig

en naar eigen inzicht uitbrengt na kennis te hebben genomen van de argumenten voor en bezwaren tegen het aanhangige voorstel.

In werkelijkheid waren de meeste Tweede Kamerleden bij de behandeling van de meeste wetsvoorstellen niet betrokken: het negentiende-eeuwse afdelingenonderzoek had omwille van efficiëntie plaats gemaakt voor de behandeling van wetsvoorstellen in vaste commissies, bestaande uit een vaste groep Kamerleden, die elk uit verschillende fracties kwamen. Deze werkwijze ontsloeg Kamerleden evenwel niet van hun individuele verantwoordelijkheid voor hun besluiten. Een Kamerlid vertegenwoordigde dus namens een politieke partij een deel van het volk, en was als gevolg van werkverdeling binnen de fractie waartoe het Kamerlid behoorde slechts bij een deel van de wetgeving intensief betrokken, maar droeg zelf de verantwoordelijkheid voor al zijn beslissingen.

Met het oog op de wederopbouw van het land waren politieke partijen sneller bereid om hun ideologische verschillen te overbruggen en coalities aan te gaan dan tijdens het interbellum. Om verzekerd te zijn van duurzame steun in de Tweede Kamer werden kabinetten gevormd in overleg met de fractievoorzitters van de regerende partijen. Door de toenemende verbondenheid van kabinet en regeringsfracties na de Bevrijding verplaatste het debat over de inhoud van beleid en wetgeving zich evenwel voor een gedeelte van de plenaire zaal naar de achterkamers van het parlement, in de vorm van overleg tussen ministers en fractieleiders van coalitiepartijen over het regeerakkoord en de uitvoering daarvan.

Omdat politieke partijen van elkaar afhankelijk waren om te kunnen regeren, leken zij soms meer bezig te zijn met elkaar dan met de kiezer. In de Tweede Kamer klonk vanuit de oppositie zelfs het verwijt dat coalitiefracties het kabinet gewoon zijn gang lieten gaan, terwijl zij als onderdeel van de in artikel 50 Grondwet gestipuleerde 'vertegenwoordiging' geacht werden om namens het volk de regering te controleren. De politieke machtsstrijd tussen regering en parlement had daarmee overduidelijk 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 aan de toenemende verbondenheid van kabinet en regeringsfracties kunnen veranderen.

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. De Tweede Kamer riep daarom op tot aanpassing van het kiesstelsel en een wettelijke regulering van het partijwezen. De door de regering ingeschakelde Staatscommissie raadde daarentegen beide suggesties af. Wel ging de grondwetgever in 1963 over tot verlaging van de leeftijdsgrens voor het actief kiesrecht naar 21 jaar. Als wettelijk meerderjarigen waren jongeren vanaf 21 jaar zelfstandig en dankzij onderwijs, radio en televisie zouden zij voldoende geïnformeerd zijn om eigen politieke keuzen te maken. De grondwetgever achtte het dus verantwoord om deze staatsburgers het kiesrecht te verlenen.

De grondwetgever ging ook over tot verlaging van de leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer. De regering had enkel voorgesteld om de leeftijdsgrens voor de Tweede Kamer te verlagen, omdat senioriteit het karakter van de Eerste Kamer zou bepalen. De Eerste Kamer zag zichzelf echter niet als een 'raad van ouden', waardoor de leeftijdsgrens uiteindelijk voor beide Kamers verlaagd werd naar 25 jaar. De leeftijdsgrens om zich verkiesbaar te stellen was bewust hoger gesteld dan de leeftijdsgrens om een stem tijdens verkiezingen uit te brengen, omdat volksvertegenwoordigers een grotere verantwoordelijkheid zouden dragen dan kiezers. De redenen die constitutionele actoren aanvoerden voor de verlaging van het actief en passief kiesrecht, evenals als de beslissing van de wetgever om de boete ter sanctionering van de opkomstplicht te verhogen in plaats van de opkomstplicht af te schaffen, tonen aan dat het kiesrecht ook na de Bevrijding nog altijd meer benaderd werd als een attributief recht dan als een fundamenteel recht.

VII 1967-1983

De val van het kabinet-Cals vindt plaats te midden van de roerige jaren zestig. Burgers eisen meer inspraak en transparantie uit onvrede met de 'regenteske' politiek van de traditionele zuilpartijen, die voor de kiezer inhoudelijk nauwelijks meer van elkaar te onderscheiden zijn wegens hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het naoorlogse regeerbeleid. De verkiezingen van 1967 resulteren in een verlies voor de traditionele partijen en in een spectaculaire entree voor D'66, die het staatsbestel radicaal wil democratiseren. De regering die vervolgens aantreedt, installeert een Staatscommissie om haar te adviseren over een algehele grondwetsherziening die in het teken staat van staatkundige vernieuwing. Voorstellen voor een districtenstelsel, een gekozen kabinetsformateur, referenda en een rechtstreeks gekozen Eerste Kamer passeren in de jaren daarop allemaal de revue. Uiteindelijk resulteert de grondwetsherziening van 1983 in een heel andere Grondwet, waarvan de hoofdstukindeling is gewijzigd, verouderde bepalingen zijn geschrapt en de tekst volledig gemoderniseerd is – behoudens die van de vertegenwoordigingsbepaling.

1 De Grondwet, het parlementair stelsel en het partijwezen ter discussie

1.1 De verkiezingen van 1967

1.1.1 De aanloop naar de verkiezingen van 1967

De voortijdige val van het kabinet-Cals in 1967 staat niet op zichzelf, maar vindt plaats te midden van grote maatschappelijke onrust. Tijdens de jaren '60 voltrekt zich een ware cultuuromslag. De emancipatie van de burgerij die met de welvaartsstijging gepaard gaat werkt processen van ontkerkelijking en ontzuiling in de hand, die op hun beurt de vertrouwde maatschappelijke orde op de schop nemen. Daarbij staat een nieuwe generatie kritische en maatschappelijk geëngageerde jongeren op, die de vanzelfsprekendheid van traditionele normen en waarden ter discussie stelt en wars is van autoriteit. Zij protesteert tegen de 'regenteske gevestigde orde' en eist meer inspraak, transparantie, vrijheid en kansengelijkheid. Symbool voor deze generatie staan de Provo's: een anarchistische protestbeweging, gevormd uit anti-autoritaire jongeren die de gevestigde orde aan de hand

van ludieke acties veelvuldig weten te provoceren.[1]

Deze maatschappelijke kentering laat de politiek niet onberoerd.[2] Door de ontzuiling en emancipatie kunnen de traditionele machtspartijen niet meer onvoorwaardelijk rekenen op een vaste achterban. Tijdens de Algemene politieke en financiële beschouwingen over de rijksbegroting 1967 klinkt dan ook niet alleen kritiek op het financiële beleid van het kabinet-Cals, maar ook bezorgdheid om 'de gezagscrisis, waarin het partijstelsel zich door gebrek aan duidelijkheid in Nederland bevindt'. Volgens Vondeling (PvdA) ontbreekt het kiezers in het huidige partijstelsel aan 'de nodige duidelijkheid bij het doen van een politieke keuze'.[3] Partijen zouden te weinig van elkaar verschillen, waardoor het misschien nodig is om 'van historisch gegroeide partijstructuren afstand te doen'. Vondeling denkt dat 'het leggen van duidelijke politieke scheidslijnen en een andere politieke partijvorming' kan bijdragen aan 'het wekken van nieuwe politieke belangstelling.'[4]

In aanloop naar de verkiezingen, die na de val van het kabinet-Cals vervroegd worden uitgeschreven, stellen partijen – de PvdA voorop – zich geenszins constructief en verbindend op. Zij benadrukken vooral de onderlinge verschilpunten en tegenstellingen. Zo stuurt een radicale stroming binnen de PvdA ('Nieuw Links') aan op een progressiever, democratischer, linkser verkiezingsprogramma, waarmee de PvdA zich moet onderscheiden van de andere traditionele partijen. Daarnaast drijft de PvdA gevoelige politieke kwesties op de spits om zich naar de kiezer toe duidelijker te profileren en om de onderlinge verdeeldheid binnen de confessionele partijen aan te tonen. Sinds de 'Nacht van Schmelzer' zijn de PvdA en de KVP bovendien met elkaar gebrouilleerd. Zij willen geen regeringsverantwoordelijkheid meer delen. De VVD aan de andere kant sluit bij voorbaat eventuele regeringssamenwerking met de PvdA uit.[5] De polarisatie die tussen partijen ontstaat krijgt een extra dimensie door de televisie,[6] die in de week voorafgaand aan de verkiezingen debatten tussen de lijsttrekkers van de vier grootste partijen (KVP, PVDA, VVD en ARP) uitzendt en ook zendtijd biedt aan de kopstukken van de kleinere en nieuwe partijen.[7]

Een van die nieuwe partijen is de Boerenpartij, die bij de verkiezingen van 1963 al drie zetels wist te behalen, dankzij een in de media breed uitgemeten incident in het Drentse Hollandscheveld. Het incident betrof een rel tussen politie en boeren vanwege de openbare verkoop van boerderijen die het Landbouwschap bij de rechter had afgedwongen. Anders dan de traditionele partijen vertegenwoordigt de Boerenpartij geen maatschappelijke of

1 Zie uitgebreid 'De aanloop: de jaren zestig' in Verbij 2005.
2 Hoetink 2018, p. 352-354.
3 *Handelingen II* 1966/67, 11 oktober 1966, p. 136.
4 *Handelingen II* 1966/67, 11 oktober 1966, p. 137.
5 Van Merriënboer & Van Baalen 2013, p. 15-16.
6 Hoetink 2018, p. 349.
7 Van Merriënboer & Van Baalen 2013, p. 18.

politieke stroming, die wortelt in religie of ideologie, maar een belangengroep: de boeren.[8] Een andere nieuwkomer zijn de Democraten '66 (D'66). Hans van Mierlo, een jonge journalist, heeft deze partij met een aantal anderen opgericht voor 'iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie'.[9] Ook D'66 heeft geen religieuze of ideologische grondslag maar heeft een pragmatisch doel voor ogen, te weten de radicale democratisering van het staatsbestel.[10] Zodra deze doelstelling is bereikt, kan D'66 worden opgeheven.[11] Met het oog op radicale democratisering komt de partij met een 'plan voor een nieuwe vitale democratie'. Volgens D'66 '[wortelt] de ontoereikendheid van onze democratie […] in de belangenverstrengeling van regering en parlement'. Om die reden is zij voorstander van de rechtstreekse verkiezing van de minister-president en Tweede Kamerverkiezingen via een districtenstelsel.[12]

1.1.2 Verkiezingsnederlaag voor de traditionele partijen

De verkiezingen van 1967 resulteren in grote verliezen bij de traditionele partijen. De KVP en de PvdA zijn weliswaar nog steeds het grootst, maar de KVP levert acht zetels in (van 50 naar 42) en de PvdA zes (van 43 naar 37). De partijen die samen het kabinet-Cals vormden, verliezen gezamenlijk dertien zetels.[13] De Boerenpartij weet daarentegen zeven zetels te behalen, evenals debutant D'66.[14] Omdat de confessionele partijen hun Kamermeerderheid kwijt zijn, vormen zij een coalitie met de VVD onder leiding van De Jong (KVP). Bij het afleggen van de regeringsverklaring karakteriseert De Jong zijn kabinet als een 'parlementair kabinet, dat op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging meent te mogen rekenen.' Zowel het regeerakkoord als de samenstelling van het kabinet zijn bepaald na overleg 'met de fractievoorzitters van de partijen met geestverwanten in het kabinet'.[15]

Deze fractievoorzitters lichten in de Tweede Kamer ook zelf hun positie ten opzichte van het regeerakkoord en het kabinet toe. Zo vraagt Toxopeus (VVD) zich af 'of het inderdaad de juiste weg is, dat een stel fractievoorzitters te zamen met een informateur' hoofdlijnen vaststellen, 'die dan bindend worden voor kabinet en betrokken fracties, als zij leiden tot een kabinetsformatie.' Hoewel deze gang van zaken ook gevolgd is bij het

8 Van der Heiden & Van Kessel 2010, p. 19.
9 Aldus de titel van het programma voor politieke vernieuwing dat de oprichters van D'66 op 15 september 1966 presenteerden, 'Appèl aan ieder Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie'.
10 Zie ook Van Leeuwen 2013, p. 103-104.
11 Van Merriënboer & Van Baalen 2013, p. 61.
12 'Appèl aan iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie', 15 september 1966.
13 Van Leeuwen 2013, p. 110.
14 *www.verkiezingsuitslagen.nl*
15 *Handelingen II* 1967, 18 april 1967, p. 24.

opstellen van het regeerakkoord in 1963, ziet Toxopeus liever dat 'een formateur (…) een eigen kort politiek program opstelt en aan de betrokken fractievoorzitters van de fracties, met wier geestverwanten hij wil samenwerken, zou vragen, wat zij hun geestverwanten zouden adviseren als hun werd gevraagd een portefeuille te aanvaarden.' In zijn ogen zouden dan 'volstrekt parlementaire kabinetten ontstaan, steunend op het vertrouwen in de Kamer, welk vertrouwen in belangrijke mate zou zijn gelegen in de personen van de geestverwante bewindslieden.' Deze manier van formeren 'zou het dualistische karakter van ons staatsbestel' beter naar voren laten komen, omdat hierdoor 'de verantwoordelijkheid van enerzijds het kabinet en anderzijds het parlement veel duidelijker' worden onderscheiden.[16]

Biesheuvel (ARP) stelt dat zijn fractie zich enkel gebonden acht aan 'de hoofdlijnen, waarover de fractievoorzitters een akkoord hebben bereikt' en veronderstelt 'dat ook het kabinet en de afzonderlijke ministers aan de hoofdlijnen zijn gebonden.'[17] Dat impliceert dat de ARP-fractie nog voldoende invloed kan uitoefenen wanneer die hoofdlijnen worden uitgewerkt in concreet beleid. Later verduidelijkt Biesheuvel nog eens dat de steun van zijn fractie aan het regeerakkoord niet betekent dat zijn fractie geen kritiek zal uiten: 'Tussen het door dik en dun steunen van een beleid en het laten vallen van een kabinet (…) ligt een brede open vlakte voor vruchtbare samenwerking, voor gemeenschappelijk overleg èn voor kritiek.' Regeringspartners dienen volgens hem constructief 'mee te denken, mee te helpen, creatief bezig te zijn, als het nodig is impulsen te geven aan het regeringsbeleid, een kabinet te stimuleren deze of gene richting in te slaan.' Dit betekent dat de ARP de concrete uitvoering van het regeerakkoord zal toetsen aan haar verkiezingsprogramma, dat zij in aanloop naar de verkiezingen aan de kiezers heeft verkondigd. Daarbij beseft de ARP 'dat ter wille van het algemene belang, ter wille ook van de bestuurbaarheid van het land er compromissen moeten worden gesloten.' Die compromissen mogen volgens Biesheuvel echter niet zo ver gaan dat 'wij onze eigen identiteit, onze eigen aard, ons eigen karakter, onze eigen visie op de samenleving' prijsgeven.[18] Ook Schmelzer (KVP) stelt dat het zijn fractie 'in deze parlementaire periode [gaat] om het regeringsprogram van het kabinet-De Jong, waarvan wij de uitwerking zullen blijven beoordelen, uitgaande van het verkiezingsprogram van de K.V.P.'[19]

1.1.3 Parlementair debat over staatkundige vernieuwing

Bij het uiteengaan van de in 1963 gekozen Kamer constateert de Voorzitter van de Tweede Kamer dat de Grondwet, het parlementair stelsel en het partijwezen – 'waarvan het

16 *Handelingen II* 1967, 19 april 1967, p. 70.
17 *Handelingen II* 1967, 19 april 1967, p. 65.
18 *Handelingen II* 1967/68, 11 oktober 1967, p. 174.
19 *Handelingen II* 1967/68, 10 oktober 1967, p. 143.

voortbestaan ons als welhaast vanzelfsprekend voorkwam' – volop ter discussie staan en niet alleen 'onder staatsrechtsgeleerden en politicologen', maar in alle lagen van de bevolking, niet in de laatste plaats 'veroorzaakt door de moderne communicatiemiddelen.' Deze belangstelling is volgens de Kamervoorzitter 'goed voor onze democratie', 'omdat *iedere* kiezer – meer dan vroeger – in de gelegenheid wordt gesteld te komen tot een eigen en zelfstandig afwegen van pro's en contra's.' Tegelijkertijd heeft zij 'gevolgen voor de werkwijze van ons parlement, omdat wij als het ware gedwongen worden onze verkooptechniek aan te passen aan de vraag.'[20]

De Jong is in zijn regeringsverklaring iets minder positief over de toegenomen belangstelling voor de Grondwet, het parlementair stelsel en het partijwezen:

> 'in onze eigen samenleving is veel in beweging. Er heerst onvrede, onbehagen en onzekerheid bij zeer veel mensen; onrust over het functioneren van onze democratie; onrust in onze jonge generatie die voor het overgrote deel vol idealen is en die wil meebouwen aan een nieuwe samenleving; onrust bij anderen over het feit, dat veel van onze traditionele waarden steeds minder als vanzelfsprekend worden aanvaard.'[21]

Volgens De Jong 'wordt de gehele bevolking direct met deze gevoelens in aanraking gebracht door de moderne communicatiemiddelen.'[22] Dit onbehagen richt zich ook op het constitutionele bestel, hoewel het voor de regering 'niet steeds duidelijk' is in welke richting eventuele staatkundige vernieuwing zou moeten gaan. Daarom zal de regering een staatscommissie instellen, die advies moet uitbrengen 'over de omvang en de aard van een eventuele grondwetsvernieuwing, de verhouding tussen kiezer en gekozene, waarbij ook het kiesstelsel onder ogen zal moeten worden gezien, alsmede de verhouding tussen Regering en Parlement.'[23]

De oppositiefracties benutten het debat om hun visies op staatkundige vernieuwing te etaleren. Volgens Den Uyl (PvdA) toont de verkiezingsuitslag aan 'dat ons politieke stelsel moet worden hervormd om een bruikbaar voertuig te zijn voor de onverminderd noodzakelijk geachte maatschappelijke hervormingen'. Het feit dat er sprake is van een 'intensieve belangstelling voor de politiek, met name bij de jongeren, legt een verplichting op de mensen, die politiek bedrijven.'[24] Den Uyl wil dat kiezers echte invloed krijgen 'op het tot stand komen van regeringsprogram en regering'. Niet de onderhandelingen tijdens de kabinetsformatie maar de verkiezingsuitslag zou doorslaggevend moeten zijn voor de

20 *Handelingen II* 1967, 21 februari 1967, p. 1168.
21 *Handelingen II* 1967, 18 april 1967, p. 25.
22 *Handelingen II* 1967, 18 april 1967, p. 25.
23 *Handelingen II* 1967, 18 april 1967, p. 27.
24 *Handelingen II* 1967, 19 april 1967, p. 43.

inhoud van het regeringsbeleid. Omdat het omgekeerde nu het geval is, staat het 'parlement in laag aanzien (…) bij de kiezer' en meent een grote meerderheid van de kiezers 'dat zij nauwelijks of geen invloed uitoefenen op het regeringsbeleid. Dat is, een halve eeuw na de invoering van het algemeen kiesrecht, een triest resultaat.'[25]

De PvdA vindt daarom dat de Tweede Kamer een beslissende invloed moet krijgen op de aanwijzing van de formateur. Ook is de PvdA voorstander van een 'gemengd kiesstelsel', 'waarbij 60 pct. van de kamerleden via een absoluut meerderheidsstelsel zou worden gekozen.' Dit zou 'partijen voor het behalen van een absolute meerderheid [dwingen] tot het aangaan van programafspraken vóór de verkiezingen; het vergroot de kans op het ontstaan van werkbare meerderheden in de Kamer en maakt het de kiezer mogelijk te stemmen voor of tegen een regering.'[26]

Deze staatkundige vernieuwing zou 'de onvrede met het bestaande partijstelsel in ons land' kunnen oplossen. Die onvrede koppelt Den Uyl aan de ontzuiling van de samenleving, die zich, gelet op de populariteit van nieuwe partijen als de Boerenpartij en D'66, 'in de mentaliteit van de bevolking veel sneller voltrekt dan in de organisatie van de grote partijen in Nederland.' Deze grote partijen zijn 'ontstaan als emancipatiebewegingen in de vorige eeuw' en vormen als zodanig de hardnekkige overblijfselen van het zuilenstelsel.[27] De ontzuiling van de samenleving is echter een onmiskenbaar feit, en vraagt om 'een hervorming van ons politiek bestel' en 'een herziening van de partijverhoudingen ter wille van de democratie'.[28] Den Uyl zou met het oog daarop een samenwerkingsverband willen vormen met 'vooruitstrevende partijen en groepen, die zich in de toekomst bij verkiezingen gemeenschappelijk voor een minimum program kunnen inzetten.'[29] In de ogen van Den Uyl zal 'de vorming van concentraties van partijen voor verkiezingen, concentraties, die een kans hebben tot het behalen van een meerderheid' kiezers een duidelijke keuze verschaffen 'tussen een regering en een oppositie als alternatief van die regering'.[30]

Van Mierlo (D'66) stelt tevens dat 'de Nederlandse kiezers duidelijk tot uitdrukking hebben gebracht niet langer vertrouwen te stellen in de wijze waarop in ons land door de vijf grote partijen politiek wordt bedreven.' Volgens hem is 'de wens naar vernieuwing van het bestel (…) nog zelden bij een stembusuitslag zó duidelijk tot uitdrukking gekomen.' Zijn eigen partij, 'die juist de noodzakelijkheid van deze vernieuwingen in haar verkiezingscampagne centraal heeft gesteld', heeft immers een 'voor Nederlandse verhoudingen ongekende entree' gemaakt.[31] D'66 betreurt dan ook dat de regering geen idee heeft over

25 *Handelingen II* 1967, 19 april 1967, p. 48.
26 *Handelingen II* 1967, 19 april 1967, p. 48.
27 *Handelingen II* 1967, 19 april 1967, p. 48.
28 *Handelingen II* 1967/68, 10 oktober 1967, p. 111.
29 *Handelingen II* 1967, 19 april 1967, p. 49.
30 *Handelingen II* 1967/68, 10 oktober 1967, p. 111.
31 *Handelingen II* 1967, 19 april 1967, p. 50.

de richting waarin de staatkundige vernieuwing zou moeten gaan. Zelf meent D'66 dat een districtenstelsel de band tussen kiezers en gekozenen zou versterken en dat de kiezer rechtstreekse invloed moet krijgen op de kabinetsformatie.[32] Het valt Van Mierlo daarnaast op dat men de discussie over partijvernieuwing 'wil voeren zonder daarin de staatsrechtelijke hervormingen te betrekken'. Volgens D'66 zouden daarentegen 'juist de herzieningen van het staatsrechtelijke bestel een onontbeerlijk aandeel moeten leveren in een wenselijke partijherziening.'[33]

Volgens Lankhorst (PSP) is het debat over grondwetsherziening door de verkiezingen in een 'stroomversnelling' geraakt.[34] Lankhorst meent echter dat een herziening van het kiesstelsel het onbehagen met de politiek niet oplost, maar vooral neerkomt op 'struisvogelpolitiek of een doelbewuste poging [om de] minderheidsopvatting uit te schakelen. Men neemt immers het onbehagen niet weg door de daarvoor noodwendig ontstane uitlaatkleppen te liquideren.' De oorzaak van het maatschappelijk onbehagen schuilt volgens Lankhorst vooral in een gebrek aan duidelijkheid. Het is onduidelijk waar de grote traditionele partijen voor staan, omdat zij sinds de Tweede Wereldoorlog gezamenlijk het beleid hebben bepaald en zich daarbij op concrete punten maar weinig van elkaar hebben weten te onderscheiden. De kiezer wil volgens hem gewoon weten welke beslissingen een politieke partij voorstaat 'met betrekking tot vraagstukken als lonen en prijzen, de huren, de economische structuur van onze maatschappij,' enzovoorts.[35]

De confessionele partijen zijn zich eveneens bewust van de onvrede met het verzuilde partijenstelsel. Waar een liberaal als Toxopeus meent dat politiek prima 'bedreven kan worden binnen één groepering met dezelfde staatkundige overtuiging door mensen met een verschillende geloofsovertuiging',[36] stelt Mellema (CHU) juist dat er altijd behoefte zal blijven aan christelijke partijvorming in Nederland vanwege 'de grote gehechtheid van een zeer belangrijk deel van het Nederlandse volk aan een principieel gefundeerde politiek.' Volgens Mellema gaat politiek 'om een wedijver van overtuigingen, die hun oorsprong vinden in religie of wereldbeschouwing. Deze overtuigingen zijn bepalend voor de opvattingen over de inrichting van de maatschappij en voor de wijze, waarop welvaart en welzijn bevorderd moeten worden.'[37]

Biesheuvel (ARP) stelt dat gesprekken over partijvernieuwing niet bedoeld moeten zijn om 'het breekijzer te zetten in de christelijke partijformatie.' Hij acht het daarentegen wel goed wanneer de christelijke partijen zich 'niet alleen beraden over de spelregels ter functionering van onze democratie maar ook nagaan, of de grenzen rondom onze christelijke

32 *Handelingen II* 1967, 19 april 1967, p. 51.
33 *Handelingen II*, 1967, 19 april 1967, p. 52.
34 *Handelingen II*, 1967/68, 10 oktober 1967, p. 114-115.
35 *Handelingen II*, 1967/68, 10 oktober 1967, p. 115.
36 *Handelingen II*, 1967/68, 10 oktober 1967, p. 157.
37 *Handelingen II*, 1967/68, 10 oktober 1967, p. 152.

partijen nog wel van onze tijd zijn of volstrekt uit de tijd.'[38] Ook Schmelzer (KVP) vindt het nodig om te komen 'tot een betere krachtenbundeling, een doorzichtiger democratie, [en] een betere dienst van politieke partijen aan het landsbelang'.[39] Deze drie partijen gaan dan ook met elkaar in gesprek om 'op basis van een gemeenschappelijke beginselverklaring te geraken tot een gezamenlijk programma in hoofdzaken bij de volgende verkiezingen.'[40]

De samenwerking tussen KVP, CHU en ARP valt echter niet in goede aarde bij Kamerleden Aarden, Kessel en Janssen, die eind februari 1968 aankondigen de KVP-fractie te verlaten om onder de naam 'Politieke Partij Radicalen' (PPR) een meer progressief-linkse koers te volgen. Ook de PvdA-fractie krijgt te kampen met interne spanningen. Deze resulteren in afsplitsingen van leden, die verder gaan als de Democratisch-Socialisten '70 (DS'70). Bovendien valt de fractie van de Boerenpartij volledig uiteen, wanneer vier leden zich afsplitsen en eveneens verdergaan als één groep. Deze vier afsplitsers blijven uiteindelijk maar met drie over, wanneer nummer vier zich nogmaals afsplitst om als eenmansfractie door te gaan. Daarmee stijgt het aantal Tweede Kamerfracties in de periode 1967-1971 van elf naar zestien.[41]

1.2 Voorbereiding van een algehele grondwetsherziening

1.2.1 Proeve van een nieuwe grondwet

Zoals aangekondigd in de regeringsverklaring stelt de regering in augustus 1967 een Staatscommissie 'nieuwe stijl' in, die wordt samengesteld uit (ervarings)deskundigen in plaats van zittende politici.[42] De Staatscommissie moet nagaan 'hoe onze staatsorganisatie, met inbegrip van de Kieswet, na de grote veranderingen die vooral sedert de laatste wereldoorlog zijn opgetreden en bij de huidige opvattingen over de beleving van de democratie dient te zijn.'[43] De minister-president stelt dat 'de toetsing van het staatsgebeuren aan de volksopinie' is verbreed 'door uitbreiding van het kiezerscorps'. Praktisch alle burgers kunnen zich dankzij de algemene onderwijsplicht en verbetering van het onderwijssysteem een mening vormen omtrent 'het staatsgebeuren', en kunnen dankzij radio en televisie bovendien waarnemen 'wat buiten eigen kring gebeurt en gedacht wordt.' De Staatscommissie dient met andere woorden de Kieswet en Grondwet weer 'passend te maken voor het huidige Nederlandse volk.'[44]

38 *Handelingen II* 1967/68, 11 oktober 1967, p. 180.
39 *Handelingen II* 1967/68, 10 oktober 1967, p. 143.
40 *Handelingen II* 1967/68, 10 oktober 1967, p. 152.
41 Van Merriënboer & Van Baalen 2013, p. 59-79.
42 Van Leeuwen, p. 110-112.
43 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 12.
44 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 13.

De Staatscommissie brengt in totaal drie rapporten uit. Het eerste rapport uit 1968 gaat over de vraag of de Kieswet binnen de kaders van de Grondwet herziening behoeft. Het tweede en het laatste rapport gaan over de vraag of de Grondwet herziening behoeft. Beide rapporten bouwen voort op de Proeve van een nieuwe Grondwet.[45] Deze Proeve is in 1966 opgesteld door de afdeling Grondwetszaken op het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze afdeling werd in november 1963 ingesteld, omdat tijdens de grondwetsherziening die dat jaar werd afgerond de algemene kritiek klonk dat de Grondwet in verschillende opzichten verouderd zou zijn.[46] In samenwerking met een buitenambtelijke groep staatsrechtgeleerden ontwierp de afdeling Grondwetszaken 'een concept van een nieuwe grondwet en een daarbij behorende toelichting' onder de titel 'Proeve van een nieuwe Grondwet'.[47]

In de toelichting op de Proeve wordt teruggeblikt op de veranderingen die het staatsbestel sinds 1814 heeft ondergaan. Volgens de toelichting hielden 'de hoofdtrekken van de staatsorganisatie' die in de Grondwet van 1814 waren vastgelegd 'op veel punten verband met de organisatie van de republiek vóór 1795, hetzij doordat deze op bepaalde onderdelen in de nieuwe constitutie werd overgenomen, hetzij doordat in de grondwet uitdrukkelijk van de oude situatie werd afgeweken.'[48] De grootste afwijking van de situatie van vóór 1795 was de bevestiging van de eenheidsstaat: verschillende bepalingen benadrukten dat het Koninkrijk een eenheidsstaat was, 'waarin de uitoefening van het gezag niet meer bij soevereine provincies berustte, maar in de koning werd gecentraliseerd.'[49] De grondwetsherzieningen die na 1814 hebben plaatsgevonden dragen volgens de toelichting 'vooral het karakter (…) van een penetratie van de volksvertegenwoordiging in het staatsbestuur en van een uitbreiding van de rechten van de burgers', in het bijzonder de 'voortdurende uitbreiding van het recht van de burgers om deel te nemen aan de samenstelling en de werkzaamheden van de staten-generaal'.[50] Aan die ontwikkeling kwam in 1922 voorlopig een eind: 'bij de volgende herzieningen werden niet meer in de eerste plaats algemene politieke strijdpunten beslecht', maar betrof het meer de aanpassing van 'de inrichting van het staatsbestel en de bevoegdheden van de overheid (…) aan een vaak algemeen gevoelde behoefte'.[51]

De Proeve zelf wijkt op verschillende punten af van de vigerende Grondwet: zij is beknopter, eenvoudiger, moderner, overzichtelijker, kent een andere opzet en vermijdt

45 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 15.
46 Zie uitgebreider Van Leeuwen 2013, p. 75 e.v.
47 *Kamerstukken II* 1965/66, 8300 VII, nr. 2; *Handelingen II* 1965/66, 20 oktober 1965, p. C 47.
48 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 25.
49 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 25-26.
50 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 26.
51 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 28.

hoofdletters tot het uiterste.[52] Zo begint de Proeve met een hoofdstuk inzake Grondrechten, gevolgd door een hoofdstuk inzake de Regering en een hoofdstuk inzake de Staten-Generaal.[53] Het hoofdstuk inzake de Staten-Generaal bevat 'geen belangrijke structurele veranderingen'.[54] Zo trapt dat hoofdstuk in de Proeve nog altijd af met de vertegenwoordigingsbepaling, waarin volgens de toelichting 'het vertegenwoordigende en nationale karakter van de staten-generaal (…) tot uiting' komt. De term 'gehele' is evenwel zonder uitdrukkelijke motivering geschrapt: 'De staten-generaal vertegenwoordigen het Nederlandse volk.'[55]

Daarnaast houdt de Proeve het tweekamerstelsel in stand. De bezwaren die tegen het tweekamerstelsel worden ingebracht zijn namelijk eerder 'van praktische dan van principiële aard. Zij richten zich dikwijls minder tegen het stelsel als zodanig dan tegen het functioneren daarvan.'[56] Wel wordt in de Proeve de zittingsduur voor Eerste Kamerleden gelijkgesteld aan die van Tweede Kamerleden door de duur te verlagen van zes naar vier jaren waarbij de leden gelijktijdig aftreden.[57] Aan de verhouding tussen de Tweede en Eerste Kamer in de wetgevingsprocedure verandert volgens de Proeve niets, behalve dat de Eerste Kamer een initiatiefrecht krijgt. De taak van de Eerste Kamer zou zijn om 'vanuit een bepaalde distantie tot de actuele politieke strijd een wetsvoorstel te toetsen aan het algemeen belang en aan de rechtsovertuiging.'[58] Dat de Eerste Kamer dit zelf ook zo voelt, blijkt uit het feit dat zij 'ter zake van de besluitvorming in grote politieke problemen [terugtreedt] ten gunste van de tweede kamer.'[59] Het kan voorkomen dat 'vanuit deze specifieke instelling (…) bij de eerste kamer ideeën naar voren komen die naar het oordeel van dit college hun neerslag zouden moeten krijgen in de wetgeving.' Omdat het recht van initiatief 'voor het parlement een zeer bescheiden rol' speelt,[60] zou toekenning van dit recht de functie van de Eerste Kamer niet ingrijpend wijzigen. Dat zou wel het geval zijn wanneer de Eerste Kamer het amendementsrecht krijgt toegekend: 'Dit recht heeft een veel ingrijpender rol gespeeld in de ontwikkeling met betrekking tot het parlement.' Het amendementsrecht van de Tweede Kamer geldt volgens de Proeve ook ten aanzien van initiatiefvoorstellen van de Eerste Kamer.[61]

Ten aanzien van het actief kiesrecht bevat de Proeve geen 'door de wetgever in acht te nemen minimum leeftijdsgrens'. Die grens heeft de wetgever op 21 jaar gesteld 'en niet verwacht wordt dat nog ooit behoefte zal ontstaan aan een hogere leeftijd voor het actief

52 Van Leeuwen 2013, p. 85.
53 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 45-46.
54 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 101.
55 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 102.
56 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 95.
57 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 98-99.
58 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 131.
59 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 96.
60 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 131.
61 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 132.

kiesrecht'. Ook wordt niet meer 'gesproken over meerderjarige Nederlanders, omdat meerderjarigheid in sommige gevallen verworven kan worden beneden de leeftijd van eenentwintig jaar.' Daarnaast wordt in de Proeve 'rekening gehouden met het vervallen van het Nederlands onderdaanschap' in de zin dat de Proeve de wetgever de mogelijkheid geeft om 'ingezetenen die tijdelijk in het buitenland verblijven, in het bezit [te laten] van het actief kiesrecht.'[62] In de Proeve zijn verder alle vereisten voor het passief kiesrecht in één bepaling opgenomen, waarbij de minimumleeftijd voor beide Kamers verlaagd is van 25 naar 21 jaar.[63] De Proeve laat daarenboven 'de regeling van de schadeloosstellingen, vergoedingen, toelagen [en andere] financiële voorzieningen' voor Kamerleden over aan de wetgever.[64]

Ten slotte wordt het lastverbod in de Proeve niet meer gepresenteerd als een zelfstandige bepaling die alleen geldt voor de leden der Tweede Kamer,[65] maar maakt het lastverbod in afgeslankte vorm deel uit van de quorum-bepaling die voor alle leden der Staten-Generaal geldt: 'De leden stemmen zonder last.' Volgens de toelichting

> 'zijn de woorden "of ruggespraak met hen, die benoemen" (…) overbodig; zij zouden bovendien bij hen, voor wie de historische betekenis van het woord "ruggespraak" bekend is, de onjuiste indruk kunnen wekken, dat het voeren van overleg aan de leden van de staten-generaal verboden is. Handhaving van het verbod van last betekent dat elk bindend mandaat van een lid van de staten-generaal nietig is. Zo zal bijvoorbeeld nimmer de nietigheid van een stemming kunnen worden ingeroepen op de grond dat een lid van de kamer anders stemde dan in diens fractie was overeengekomen.'[66]

1.2.2 Eerste rapport van de Staatscommissie aangaande de herziening van de Kieswet

In haar eerste rapport buigt de Staatscommissie zich echter nog niet over de Grondwet maar beperkt zij zich tot de vraag of de Kieswet binnen de kaders van de Grondwet herziening behoeft. Volgens de commissie stelt het staatsrechtelijke en staatkundige systeem twee eisen aan het kiesstelsel. Allereerst moet het kiesstelsel 'een zo zuiver mogelijk beeld (…) van de meningen en gevoelens der kiezers' geven en daarnaast moet het kiesstelsel een volksvertegenwoordiging 'opleveren die krachtens gevormde meerderheid grondslag kan zijn voor de kabinetsformatie en die in staat is de uit het staatsbestel voortvloeiende

62 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 103
63 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 105.
64 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 108.
65 Zie artikel 96 Grondwet (1963), die in de tweede afdeling van het derde hoofdstuk van de Grondwet staat, die specifiek afdeling betrekking heeft op de Tweede Kamer.
66 Proeve van een nieuwe grondwet 1966, p. 101.

taken goed te vervullen.'[67] Het evenredigheidsstelsel slaagt goed in het geven van 'een zuivere afspiegeling van de onder de kiezers levende stromingen', omdat in dit stelsel 'elke uitgebrachte stem in beginsel even zwaar telt en van gelijke invloed is op de uitslag van de verkiezing' en elke politieke partij die bij verkiezingen de kiesdeler behaalt, een zetel in het parlement krijgt.

Daarentegen is het in een evenredigheidsstelsel moeilijker om een kabinet te vormen dan in een meerderheidsstelsel, waar verkiezingen meestal leiden tot de vertegenwoordiging van 'twee hoofdrichtingen' in een parlement.[68] Problemen bij de vorming van een parlementaire meerderheid zijn evenwel niet enkel toe te schrijven aan het evenredigheidsstelsel, maar ook aan het feit 'dat bepaalde oude strijdpunten, zoals die betreffende het kiesrecht en de subsidiëring van het bijzonder onderwijs, tot een oplossing zijn gebracht, terwijl andere vraagstukken die naar voren zijn gekomen, zich minder gemakkelijk lijken te lenen voor een politieke tweedeling.'[69]

Een ander bezwaar tegen het evenredigheidsstelsel is 'dat vooral ten gevolge van het lijstenstelsel de band tussen kiezers en gekozenen vervaagt'. De landelijke kandidaatstelling wordt nu feitelijk bepaald door politieke partijen, waardoor 'bepaalde regionale belangen te weinig een spreekbuis in de Kamer zouden vinden' en er in de Kamer 'te veel specialisten en te weinig politici' zouden zetelen.[70]

De meerderheid van de commissie meent dat in het huidige kiesstelsel een stimulans ontbreekt voor politieke partijen om met het oog op de verkiezingen samen te werken, dat verkiezingen niet leiden 'tot een ondubbelzinnige politieke meerderheidsvorming, die het draagvlak is voor een stabiel regeringsbeleid', dat de band vervaagt tussen kiezers en gekozenen, en dat kiezers weinig invloed hebben op de kandidaatstelling voor verkiezingen.[71] Een deel van die meerderheid gelooft echter niet dat een wijziging van de Kieswet deze tekortkomingen kan oplossen: daarvoor is een grondwetsherziening nodig.[72] De commissie adviseert daarom niet tot een ingrijpende wijziging van de Kieswet binnen de bestaande grondwettelijke kaders, maar houdt het bij een viertal aanbevelingen op ondergeschikte punten.[73] Zo adviseert de Staatscommissie tot afschaffing van het verbod op het aangaan van lijstverbindingen,[74] tot een beperkte vergroting van het effect van de voorkeurstem,[75] en tot ophoging van het aantal voor indiening van een kandidatenlijst

67 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 25.
68 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 26.
69 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 26.
70 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 28.
71 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 68.
72 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 69.
73 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 71.
74 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 43.
75 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 59.

vereiste handtekeningen tot 100, opdat het 'voor personen zonder serieuze politieke bedoelingen moeilijker [wordt] om aan de verkiezingen deel te nemen.'[76]

Ten slotte adviseert de Staatscommissie tot afschaffing van de opkomstplicht. De commissie baseert dit advies op het rapport van de Adviescommissie opkomstplicht uit 1967.[77] Volgens deze Adviescommissie wordt de opkomstplicht theoretisch gerechtvaardigd door de gedachte dat het kiesrecht een publieke functie is, die door de staat aan de burgers wordt opgedragen. De kiezer is in deze gedachte een orgaan van de staat, dat de verantwoordelijkheid heeft de volksvertegenwoordiging te formeren, waarin de 'staatswil' tot uitdrukking komt. Zo bezien eist het staatsbelang dat burgers hun kiesrecht daadwerkelijk uitoefenen: een opkomstplicht dient daarmee het belang van de staat. Daartegenover kan worden ingebracht dat het kiesrecht geen plicht is, maar een onvervreemdbaar recht. Dat impliceert dat de staat het aan de kiezers zelf moet overlaten of zij van hun recht gebruik willen maken.[78] Niet om principiële maar om praktische redenen adviseert de Adviescommissie tot afschaffing van de opkomstplicht. Ten eerste dient de opkomstplicht geen doel meer, want de kiezer is 'volwassen geworden' en beseft het belang van verkiezingen. Daarnaast is de opkomstplicht moeilijk te handhaven. Ten derde bestaat het gevaar dat een kiezer die gedwongen naar de stembus gaat 'uit kregeligheid of onverschilligheid' een stem uitbrengt op een manier 'die zijn onlustgevoelens of negatieve instelling beantwoordt'. Ten slotte dwingt de afschaffing van de opkomstplicht politieke partijen om zich actief in te spannen om de politieke belangstelling bij de kiezers op te wekken.[79]

1.2.3 Tweede rapport van de Staatscommissie aangaande een gedeeltelijke grondwetsherziening

Na kennisneming van het eerste rapport van de Staatscommissie realiseert de regering zich dat er te weinig tijd is om een algehele grondwetsherziening in eerste lezing af te ronden voor de verkiezingen van 1971. De afronding van de eerste lezing van een gedeeltelijke grondwetsherziening behoort echter nog wel tot de mogelijkheden.[80] Met het oog daarop brengt de commissie in haar tweede rapport advies uit over een gedeeltelijke grondwetsherziening, waarbij zij zich onder meer buigt over het kiesrecht en de verhouding tussen regering en Staten-Generaal.[81] Zij bouwt in haar advies voort op de Proeve.

De Staatscommissie adviseert allereerst tot opneming van een grondwetsbepaling waarin het actief en passief kiesrecht zijn geformuleerd als grondrecht: 'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende lichamen te verkiezen

76 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 63.
77 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 56.
78 *Kamerstukken II* 1969/70, 10398, nr. 3, p. 4-5.
79 *Kamerstukken II* 1969/70, 10398, nr. 3, p. 4-5.
80 *Kamerstukken II* 1968/69, 9181, nr. 5, p. 1.
81 Staatscommissie-Cals/Donner 1969.

alsmede tot lid van deze lichamen te worden verkozen, een en ander met inachtneming van bij of krachtens de Grondwet gestelde regels en beperkingen.' Waar een minderheid van de commissieleden het kiesrecht 'zo nauw verweven [acht] met de functie van de Staten-Generaal en de overige vertegenwoordigende lichamen, dat het niet uit dat verband dient te worden losgemaakt', wil de meerderheid in de commissie juist onderstrepen dat het kiesrecht behoort tot de categorie grondrechten, omdat het 'een recht op participatie in de publieke zaak' betreft.[82] De overweging dat het kiesrecht een grondrecht is, speelt een rol in het advies van de commissie ten aanzien van een eventuele verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd.[83] De commissie constateert dat verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd altijd gebaseerd wordt op de vraag

> 'of de eigenschappen, welke voor het op verantwoorde wijze bij de verkiezingen uitbrengen van een stem van belang zijn, zoals maatschappelijke ervaring, politieke rijpheid, een zekere bezonkenheid van oordeel, in voldoende mate aanwezig mogen worden verondersteld op een jongere leeftijd dan die waarop thans het kiesrecht wordt verkregen.'[84]

De commissie acht 'het in Nederland geldende beginsel van het algemeen kiesrecht' echter op gespannen voet staan 'met het stellen van geschiktheidsvereisten voor het toekennen van actief kiesrecht', omdat dit beginsel 'tot op zekere hoogte actief kiesrecht verleent zonder waarborgen te eisen dat aan de genoemde criteria in alle opzichten is voldaan.'[85] Dat neemt niet weg dat het stellen van een minimumleeftijd onvermijdelijk is: 'Het zou een vreemde situatie zijn wanneer een minderjarige tot kamerlid zou kunnen worden gekozen.'[86] De commissie adviseert daarom de minimumleeftijd voor actief en passief kiesrecht te verlagen naar achttien jaar. Daarbij vindt zij de regeling van het kiesrecht, die 'enerzijds aan de Nederlandse staatsburger een belangrijk recht toekent en anderzijds een goede functionering van de gekozen organen beoogt te bevorderen', zo belangrijk dat deze regeling wordt opgenomen in een grondwetsbepaling.[87]

De commissie beraadt zich ook over de vraag of de Nederlanders die in het buitenland verblijven het kiesrecht voor de Tweede Kamer mogen uitoefenen. Artikel 90 Grondwet (1963) bepaalt dat Tweede Kamerleden rechtstreeks gekozen worden door 'ingezetenen, tevens Nederlanders'. De commissie zou het vereiste van ingezetenschap niet willen laten vervallen:

82 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 56.
83 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 234.
84 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 237.
85 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 237.
86 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 239.
87 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 240.

> 'Het kiesrecht vindt zijn grondslag in de omstandigheid, dat de burger door de wetten en besluiten des lands is gebonden en dat deze voor zijn leven mede van bepalende invloed kunnen zijn. Hij dient daarom bij de vaststelling der wetten en het toezicht op het bestuur te worden betrokken door zijn stemrecht voor het lichaam, dat deze functies representatief waarneemt. De aldus geschapen medeverantwoordelijkheid voor de openbare zaak veronderstelt echter, dat de dragers ervan ook met de gevolgen van hun keuze worden belast. Daarom ligt de beperking van het kiesrecht tot de ingezetenen voor de hand.'[88]

Om eventueel een uitzondering te kunnen maken voor Nederlanders die slechts tijdelijk in het buitenland verblijven, adviseert zij om artikel 90 Grondwet zo te wijzigen dat Tweede Kamerleden rechtstreeks worden gekozen 'door de Nederlanders, die door de wet als ingezetene worden aangemerkt'.[89] Dat creëert een zekere beleidsruimte voor de wetgever.

De commissie buigt zich daarnaast over verbeteringen van het kiesstelsel. In haar eerste rapport oordeelde de commissie al 'dat het kiesstelsel onder de huidige staatkundige verhoudingen niet bevredigend functioneert.' In het tweede rapport zet zij uiteen 'op welke wijze naar haar oordeel een herziening van de Grondwet mogelijkheden kan openen om tot een bevredigender functionering van het kiesstelsel te geraken.'[90] De commissie acht daarvoor een meer directe invloed van kiezers bij Tweede Kamerverkiezingen op de manier waarop het land in de komende periode zou moeten worden geregeerd wenselijk, 'mits hiervoor een methode zou kunnen worden gevonden, welke zou passen in en zou bijdragen tot een goed fungerend staatsbestel.'[91]

Een rechtstreekse verkiezing van de minister-president wijst de commissie af.[92] In haar ogen hoort dit in een presidentieel stelsel, terwijl de commissie juist het parlementair stelsel wil handhaven.[93] Een systeem waarbij het kabinet en het parlement uit afzonderlijke verkiezingen voortvloeien levert weliswaar 'een veel levendiger politiek schouwspel [op], vol van dramatische effecten en spanningen, maar de te betalen prijs is hoog'. Een parlementair stelsel kenmerkt zich daarentegen door het feit dat ministers moeten steunen op het vertrouwen van een parlementaire meerderheid. Dat veronderstelt een zekere overeenstemming tussen parlement en regering, die nodig is om nationale problemen zo soepel en vreedzaam mogelijk op te lossen.[94]

88 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 245.
89 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 246.
90 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 170.
91 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 170-171.
92 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 176.
93 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 24.
94 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p.173-175.

In een systeem waarbij de minister-president niet via aparte verkiezingen wordt verkozen, maar via 'een constructie, waarbij tegelijk met de verkiezingen voor de Tweede Kamer een vrije stemming wordt gehouden, met één ronde, ten aanzien van de toekomstige minister-president' blijft het principe dat het kabinet moet kunnen steunen op een Kamermeerderheid daarentegen intact.[95] Toch zien acht van de zeventien commissieleden in deze methode een ontoelaatbare aantasting van het parlementair stelsel. In het geval van een conflict tussen kabinet en Kamer, zal de 'met volstrekte meerderheid gekozen minister-president zich te allen tijde op zijn eigen legitimatie en dus op het feit, dat hij het vertrouwen van het volk heeft, kunnen beroepen.'[96] Ook komen de verkiezingen voor de Staten-Generaal in de schaduw te staan van de verkiezingen van de minister-president, terwijl 'de werkelijke en effectieve democratie niet fungeert via [de minister-president maar via] de Staten-Generaal'.[97]

De resterende negen leden menen daarentegen dat 'een stuk rechtstreekse volksinvloed op de kabinetsformatie […] de publieke belangstelling voor het politieke leven zal doen opleven.' Ook zal het voorstel het gezag van de Staten-Generaal niet aantasten: 'Het representatieve stelsel, zoals dat in de Staten-Generaal is belichaamd, vormt een te essentieel onderdeel van ons bestel en is in onze historie te vast verankerd, dan dat het ook op de lange duur niet altijd weer de centrale rol in onze instellingen zou spelen.'[98] De commissie adviseert dan ook de volgende grondwetsbepaling op te nemen:

> 'Bij de verkiezing van de Tweede Kamer wordt tevens gestemd, volgens regels bij de wet te stellen, over de vraag wie zal worden belast met de leiding van het te vormen kabinet. Behaalt een der gestelde kandidaten bij deze verkiezing van de Tweede Kamer de volstrekte meerderheid van de daarbij uitgebrachte stemmen, dan wordt hij door de Koning belast met de vorming van een kabinet, waarvan hij de leiding heeft.'[99]

De commissie overweegt daarnaast de invoering van een districtenstelsel. Een aantal leden meent dat dit stelsel er niet in slaagt om de in de bevolking levende opvattingen zo zuiver mogelijk weer te geven.[100] Volgens hen zijn de problemen in het functioneren in het kiesstelsel te wijten aan de partijpolitieke constellatie en niet aan het kiesstelsel. Deze leden achten het daarom 'een gevaarlijk experiment de ontevredenheid, die over de huidige structuur van ons partijwezen bestaat, uitsluitend af te reageren op het kiesstelsel om aldus

95 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 177.
96 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 179.
97 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 190.
98 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 190.
99 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 191.
100 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 200.

wijzigingen in het partijwezen tot stand te brengen.' De invoering van kiesdistricten zal in hun ogen 'het onbehagen van de kiezer' niet wegnemen maar juist vergroten, zodra men doorkrijgt 'dat honderdduizenden stemmen in de gesloten districten niet meetellen voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer.' Bovendien houdt een dergelijk districtenstelsel 'het gevaar in, dat wat landelijk gezien een minderheid vertegenwoordigt, de meerderheid aan zetels in het parlement verkrijgt.'[101] Een meerderheid van de commissie verwacht daarentegen dat een districtenstelsel 'meer polarisatie in de verkiezingen' brengt en daarmee meer duidelijkheid verschaft zonder te hoeven uitwijken naar een presidentieel stelsel. Daarnaast dwingt zo'n stelsel politieke partijen tot meer samenwerking om een werkbare meerderheid in de Tweede Kamer te krijgen. Bovendien zullen de verkiezingen in districten de band tussen kiezer en gekozene versterken.[102]

Tot slot buigt de commissie zich over een vraag die een bijzondere commissie van de Tweede Kamer gesteld heeft naar aanleiding van de afsplitsingen in de Tweede Kamer. De vraag luidt of de Grondwet toestaat 'dat een volksvertegenwoordiger die is gekozen (…) krachtens zijn plaats op de kandidatenlijst van een partij en die tussentijds te kennen geeft niet meer bij die partij te zijn aangesloten en/of tot een andere politieke partij te zijn toegetreden, verplicht wordt zijn zetel ter beschikking te stellen.' Het antwoord van de commissie luidt ontkennend, omdat 'de vereisten voor het kamerlidmaatschap en de mogelijkheden tot vervallenverklaring van dit lidmaatschap in de Grondwet op limitatieve wijze zijn geregeld.' Bovendien schrijft de Grondwet een zittingsduur voor van vier jaar, die de wetgever niet kan bekorten.[103]

De commissie adviseert niet tot wijziging van de Grondwet op dit punt. De politieke betekenis van een Kamerlid dat 'zijn partij verlaat en zijn zetel behoudt' verschilt van geval tot geval. Daarnaast kunnen 'afsplitsers' slechts tot de volgende verkiezingen 'blijven steunen op hun plaats op de kandidatenlijst van hun oorspronkelijke partij. Zij zullen hun beslissing over het al dan niet aanblijven als kamerlid naar eigen eer en geweten moeten nemen, maar tegen de achtergrond van het uiteindelijk oordeel van de kiezers.'[104] Ten slotte zou een grondwettelijke voorziening voor een dergelijke situatie gepaard moeten gaan met een wettelijke regeling van politieke partijen. Als men bij afsplitsing immers wil vaststellen welke Kamerleden moeten worden beschouwd als 'de voorzetting van de oorspronkelijke partijfractie moet in de wet duidelijk worden aangegeven wat een politieke partij is en wie bevoegd is namens een partij op te treden.'[105] De commissie heeft evenwel 'ernstige bezwaren (…) tegen een algemene wet inzake de politieke partijen, omdat elke

101 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 201.
102 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 202-4.
103 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 255.
104 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 256.
105 Staatscommissie-Cals/Donner 1969, p. 256-257.

zodanige wet het risico in zich draagt de vrijheid van politieke partijvorming aan te tasten.'[106] Ook zou zo'n algemene wet kunnen worden benut om de rechten van politieke minderheden te ondermijnen. Daarom adviseert zij uiteindelijk tegen een grondwetsbepaling waarin de wetgever wordt verplicht tot de regulering van het partijwezen.[107]

1.2.4 Eindrapport Staatscommissie aangaande een algehele grondwetsherziening

De Staatscommissie brengt in 1971 haar eindrapport uit, waarin zij voorstellen doet met het oog op een algehele grondwetsherziening. Ook dit rapport bouwt voort op de Proeve uit 1966.[108] Volgens de commissie zijn veel bepalingen in de Grondwet geschreven voor een andere tijd: 'Haar algemene opzet en tal van afzonderlijke bepalingen herinneren nog aan de problemen van 1814 en 1815 en aan de toenmalige behoefte om, tegen de tradities van de Republiek in, de soevereiniteit en bevoegdheden van het centraal gezag veilig te stellen'. Het 'centrale punt van de staatkundige strijd' moest echter toen al niet meer worden gezocht 'in het evenwicht tussen Rijk en gewest', maar 'in dat tussen kroon en Staten-Generaal'. De grondwetsherzieningen van 1848 en 1887 stonden volgens de commissie in het teken van deze strijd, die na 1887 plaatsmaakte voor 'de spanningen, die door het streven naar emancipatie van verschillende grote groepen der bevolking werden opgeroepen.'[109] Ook deze emancipatiestrijd heeft zijn weerslag op de Grondwet gehad, hoewel de oude indeling en samenhang in hoofdzaak zijn behouden.

De commissie acht de tijd nu rijp voor 'een verder gaande, meer omvattende herziening' die aansluit op 'de behoefte aan versterking van de grondrechten', 'de noodzaak om de heerschappij van de wet (…) te onderstrepen', 'het verlangen naar grotere duidelijkheid voor het electoraat' en naar 'toenemende gelegenheid voor inspraak'.[110] Met het oog daarop wil zij verouderde bepalingen schrappen, en overblijvende en nieuwe grondwetsbepalingen

> 'rangschikken in een orde, welke aansluit bij de opvattingen, dat ieder een aantal fundamentele rechten en aanspraken heeft, dat het zwaartepunt van de democratische beleidsvorming bij het overleg tussen regering en Staten-Generaal behoort te rusten, dat deze twee als gelijkwaardige grootheden met elkaar dienen te verkeren en dat de door beiden aanvaarde wet het hoogste gezag in den lande dient te zijn.'[111]

106 Staatscommissie-Cals/Donner 1968, p. 62.
107 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 96-98.
108 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 15.
109 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 17.
110 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 18-9.
111 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 18-19.

De systematiek van de Grondwet moet volgens de commissie dan ook zijn 'gebaseerd op de gedachte, dat in de Grondwet de drie voornaamste elementen van de staatkundige samenleving voorop dienen te gaan, nl. het volk, de regering en de volksvertegenwoordiging.' Deze gedachte krijgt haar beslag in een volgorde van hoofdstukken, waarbij het eerste hoofdstuk bepalingen bevat inzake de klassieke grondrechten, gevolgd door een hoofdstuk inzake de Koning en ministers, en door een hoofdstuk inzake de Staten-Generaal.[112] Wat het kiesrecht en het parlementair stelsel betreft, verwijst de commissie naar haar rapport uit 1969. In het eindrapport komen wel nog het tweekamerstelsel en de samenstelling en bevoegdheden der Eerste Kamer aan bod.

Een meerderheid in de commissie wil het tweekamerstelsel handhaven. In het feit dat wetsvoorstellen meermaals en door Kamers van verschillende samenstelling worden beoordeeld, schuilt volgens hen 'een waarborg voor deugdelijke en weloverwogen wetgeving'. Daarbij is van belang dat Eerste Kamerleden naast hun Kamerlidmaatschap ook andere maatschappelijke functies bekleden, terwijl voor Tweede Kamerleden 'het lidmaatschap hoofdberoep pleegt te zijn en in wier overwegingen de eisen van de politiek in engere zin dan ook een grotere rol spelen.'[113] Bovendien maakt de Eerste Kamer geen deel uit van het overleg tussen regering en Tweede Kamer, waardoor zij de wetsvoorstellen die uit dat overleg voortkomen kritisch kan toetsen, voordat die voorstellen kracht van wet krijgen.[114] De commissie adviseert dus tot handhaving van de Eerste Kamer, maar meent wel dat de samenstelling van deze Kamer veranderd moet worden. Zij stelt unaniem voor 'het aftreden om de drie jaar van de helft der kamerleden te vervangen door een vernieuwing van de gehele kamer om de vier jaar',[115] omdat 'de zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer niet anders geregeld behoeft te zijn dan die van leden van de Tweede Kamer'. Dit doet volgens haar geen afbreuk aan het verschil in karakter en bevoegdheid van de twee Kamers.[116] Ook stelt de commissie voor om de leden der Eerste Kamer rechtstreeks te verkiezen,[117] omdat getrapte verkiezingen in haar ogen onverenigbaar zijn met het 'streven de invloed van de kiezers te vergroten.' Daarnaast zouden de Provinciale Staten niet met het oog op het samenstellen van de Eerste Kamer moeten worden verkozen, nu zij 'in wezen geheel andere taken hebben en allereerst met het oog op die taken moeten worden samengesteld.'[118]

Daarnaast meent de commissie dat het budgetrecht van de Eerste Kamer niet langer gehandhaafd hoeft te worden. De behandeling van de begroting in beide Kamers leidt tot

112 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 26.
113 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 86.
114 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 86-87.
115 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 90.
116 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 101-102.
117 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 90.
118 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 102.

een onevenredige belasting van bewindslieden en ambtenaren die verantwoording moeten afleggen over de vorige begroting, terwijl de vaststelling van de begroting voor het komende jaar steevast te veel tijd in beslag neemt.[119] De commissie stelt dat de Eerste Kamer haar controle op het regeringsbeleid afdoende kan uitvoeren met gebruikmaking van het inlichtingen-, interpellatie- en enquêterecht.[120] De toekenning van een initiatiefrecht aan de Eerste Kamer, zoals voorgesteld in de Proeve, acht zij daarentegen een slecht idee: een initiatiefrecht verandert wel degelijk de positie van de Eerste Kamer, omdat haar taak neerkomt op het heroverwegen van wetsvoorstellen en niet op het zelf initiëren van wetgeving.[121] Ook de toekenning van een amendements- of terugzendingsrecht verdient geen aanbeveling, omdat de Eerste Kamer zich dan 'veel intensiever met de details van de wetsontwerpen zal gaan bezig houden dan thans het geval is. Hierdoor zou de Grondwet ertoe bijdragen, dat de Eerste Kamer een doublure van de Tweede Kamer wordt.'[122] Aldus zal de Eerste Kamer, die 'constitutioneel duidelijk een meer bescheiden taak heeft, in politieke betekenis bij de Tweede Kamer achterblijven', maar deze taak met meer gezag kunnen vervullen, omdat zij wel 'tegelijkertijd met en op dezelfde manier als de Tweede Kamer' zal worden gekozen.[123]

Vervolgens licht de commissie de door haar voorgestelde grondwetsbepalingen toe. Zij acht het allereerst gewenst om de vertegenwoordigingsbepaling, mét behoud van het woord 'gehele', te handhaven. Volgens de commissie hadden de opstellers van de Proeve voorgesteld dit woord te schrappen omdat de terminologie 'het gehele Nederlandse volk' enkel historische betekenis zou hebben: 'Bij de vestiging van de eenheidsstaat in 1813 moest immers duidelijk blijken, dat de Staten-Generaal niet, zoals tijdens de Republiek der Verenigde Nederlanden, vertegenwoordigers waren van de soevereine provincies.' De commissie ontkent de historische betekenis van de huidige formulering niet, maar ziet daarin ook 'een nadere karakterisering en taakomschrijving van de Staten-Generaal en haar leden die immers gezamenlijk inderdaad héél het Nederlandse volk moeten vertegenwoordigen. Zij acht het van belang dit in de Grondwet vast te leggen als een opdracht aan de Staten-Generaal.'[124]

Het aantal Tweede en Eerste Kamerleden wordt eveneens gehandhaafd. Het voorstel van sommige leden om het aantal Kamerleden te verlagen, omdat de uitbreiding van het aantal Kamerleden voornamelijk in de grotere fracties geleid zou hebben tot een te vergaande specialisatie, vindt geen steun in de commissie.[125] De meerderheid meent juist dat

119 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 91.
120 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 93.
121 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 94-95.
122 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 95-96.
123 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 104.
124 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 98-99.
125 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 99.

de argumenten voor de uitbreiding van het aantal Kamerleden alleen maar relevanter zijn geworden. Kamerleden krijgen steeds meer werk, 'mede in verband met de wenselijkheid van een nauwer contact met de bevolking en het horen van belanghebbenden.' Ook groeit het wetgevingsprogramma van de regering, waardoor het parlement meer wetsvoorstellen moet behandelen, en neemt het werk in internationaal verband toe.[126]

De commissie adviseert daarenboven het lastverbod in afgeslankte vorm op te nemen, omdat zij – evenals de opstellers van de Proeve – meent dat de woorden 'of ruggespraak met hen, die benoemen' overbodig zijn en bovendien 'de onjuiste indruk wekken, dat het voeren van overleg aan de leden van de Staten-Generaal verboden is.' Het verbod van last legt daarentegen vast 'dat elk bindend mandaat van een lid van de Staten-Generaal nietig is.' Een lid van de Kamer mag derhalve anders stemmen dan in diens fractie is overeengekomen.[127]

Daarnaast besteedt de Staatscommissie aandacht aan de vraag of het wetgevingsreferendum en het volksinitiatief gewenste, nuttige en aanvaardbare verbeteringen zijn van het representatieve stelsel, waarin de kiezer via zijn vertegenwoordigers invloed uitoefent op de wetgeving.[128] Beide instrumenten beogen kiezers rechtstreekse invloed te geven op de totstandkoming van wetgeving, waarbij het volksinitiatief ertoe strekt 'het volk zelf het recht te verlenen het initiatief te nemen tot het doen van voorstellen van wet',[129] terwijl een referendum het volk de gelegenheid geeft zich uit te spreken over wetsvoorstellen die de regering heeft ingediend of zelfs al door het parlement aanvaard zijn.[130] De commissie ontraadt het invoeren van het volksinitiatief. Hoewel het volksinitiatief burgers in de gelegenheid stelt om hun 'soms diepgewortelde' verlangens in wetsvorm te formuleren, wordt het problematisch 'wanneer gevraagd wordt, hoe zich het voorgestelde verhoudt tot allerlei andere zaken, die men niet missen, en allerlei andere belangen, die men niet krenken wil, en voor de verwezenlijking waarvan meestal aanzienlijke bedragen op de begroting moeten worden gevonden.'[131]

De commissie ziet meer potentie in een wetgevingsreferendum, mits dat referendum bindend van aard is: 'is degene die de kiezers raadpleegt altijd nog vrij om uit hun uitspraak de gevolgen te trekken, welke hij nodig oordeelt, dan moet worden gevreesd, dat ook de kiezer zelf zich vrijblijvend zal opstellen en een weinig overdacht oordeel zal geven.' Bovendien zou het referendum moeten zien op een wetsvoorstel dat reeds door de Staten-Generaal is aanvaard.[132] De wetgever zou aan een dergelijk 'correctief' referendum wel

126 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 100.
127 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 134-135.
128 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 157.
129 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 157.
130 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 158.
131 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 158.
132 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 159.

voorwaarden moeten koppelen, zoals een minimum aantal kiezers die een verzoek moeten indienen binnen een bepaalde termijn, opdat alleen wetsvoorstellen die 'de belangstelling van een breder publiek genieten' referendabel zijn.[133]

Tegelijkertijd is de betekenis van een wetgevingsreferendum maar zeer beperkt: 'De kiezers krijgen slechts de gelegenheid om, nadat de Staten-Generaal ja hebben gezegd, alsnog een "neen" te doen horen.' Afgewogen tegen de nadelen die een referendum kan opleveren, zoals de vertraging van de wetgevingsprocedure en de mogelijkheid dat de verwerping van impopulaire maatregelen het wetgevingsbeleid doorkruist, meent de commissie daarom toch het wetgevingsreferendum uiteindelijk te moeten ontraden.[134] De invoering van het referendum is naar haar mening 'een te ingrijpende wijziging [van] of, zo men wil, aanvulling' op de wetgevingsprocedure. Zij acht het in dat kader ook niet wenselijk dat de grondwetgever de invoering van een wetgevingsreferendum aan de wetgever zou kunnen overlaten: 'Wanneer de grondwetgever niet besluit om een referendum in te voeren, dan dient het ook niet mogelijk te zijn dit op andere wijze te doen.'[135]

1.3 Geen grootschalige grondwetsherziening maar schamel 'grutterswaar'

1.3.1 Afschaffing opkomstplicht en vergroting effect voorkeursstem

De regering neemt twee van de vier aanbevelingen over die de Staatscommissie doet om de Kieswet binnen de kaders van de bestaande Grondwet te herzien. Het betreft de afschaffing van de opkomstplicht en de vergroting van het effect van een voorkeursstem.[136] Daarvoor dient de regering twee voorstellen tot wijziging van de Kieswet in.[137] In de toelichting op het voorstel tot afschaffing van de opkomstplicht stelt de regering 'dat het niet juist wordt geacht de burger tegen zijn zin te verplichten aan de samenstelling van de verschillende vertegenwoordigende lichamen mede te werken, hoezeer deze medewerking op zichzelf ook gewenst moge zijn.' Zij sluit zich daarbij – evenals de Staatscommissie – aan bij de door de Adviescommissie opkomstplicht aangevoerde praktische redenen voor afschaffing van de opkomstplicht.[138] Dit voorstel wordt met vrijwel algemene stemmen in de Tweede Kamer aangenomen.[139] Een unanieme Eerste Kamer neemt het voorstel eveneens aan.[140]

133 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 160.
134 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 161.
135 Staatscommissie-Cals/Donner 1971, p. 161.
136 *Kamerstukken II* 1968/69, 9181, nr. 8 en nr. 16, p. 2.
137 *Kamerstukken II* 1969/70, 10398, nr. 1-2 en 10399, nr. 1-2.
138 *Kamerstukken II* 1969/70, 10398, nr. 3, p. 7.
139 *Handelingen II* 1969/70, 19 februari 1970, p. 2385.
140 *Handelingen I* 1969/70, 4 maart 1970, p. 546.

In de toelichting op het voorstel om het effect van de voorkeursstem te vergroten door het percentage stemmen dat nodig is voor een zetel in de Tweede Kamer (de lijstkiesdeler) te verlagen van 50 naar 25 procent, stelt de regering dat het voorstel theoretisch 'een duidelijke verruiming van de kiezersinvloed op de aanwijzing van de gekozenen biedt', maar dat het feitelijk effect van de voorgestelde regeling twijfelachtig is. De regering zelf acht het voorstel dan ook 'van geringe importantie'.[141] De Tweede Kamer gaat desalniettemin akkoord met het voorstel.[142] De Eerste Kamer verwerpt het voorstel daarentegen met 41 tegen 23 stemmen.[143] De tegenstanders menen onder meer dat de voorgestelde regeling het voor laaggeplaatste kandidaten te makkelijk maakt om een hogergeplaatste kandidaat te passeren.[144]

1.3.2 Gekozen formateur en districtenstelsel

In reactie op het tweede rapport van de Staatscommissie onderkent de regering dat er een duidelijk verband ontbreekt tussen de verkiezingsuitslag en de daaropvolgende totstandkoming van een kabinet. Ondanks zijn gebreken moet men de democratische waarde van het huidige systeem van verkiezingen en kabinetsformatie echter niet onderschatten: 'Het is uiteindelijk niet zo, dat het politieke bedrijf zich buiten de wil van de kiezers om voltrekt.'[145] De regering betwijfelt of een herziening van het kiesstelsel het probleem van de kabinetsformatie gaat oplossen, en constateert dat die twijfels ook in de Staatscommissie bestaan. De voorstellen die deze commissie met de kleinst mogelijke meerderheid heeft gedaan, kunnen bovendien op weinig instemming rekenen bij de Kiesraad. Omdat 'de verschillende stromingen en gedachten' omtrent de oplossing van dit probleem nog niet uitgekristalliseerd zijn, acht de regering een grondwetsherziening op het punt van de verkiezingen en de kabinetsformatie op dit moment niet opportuun. De Tweede Kamer hoeft van het huidige kabinet op dit punt dan ook geen wetsvoorstellen te verwachten.[146]

Kamerleden Van Thijn (PvdA), Goudsmit (D'66) en Aarden (PPR) maken daarom zelf een voorstel aanhangig om kiezers tijdens Tweede Kamerverkiezingen te laten stemmen 'over de vraag wie zal worden belast met de leiding van het te vormen kabinet' en om het land 'in afzonderlijke kiesgebieden [te] verdelen, in elk waarvan ten minste tien leden worden gekozen.'[147] De kritiek van de Tweede Kamer op het initiatief is niet mals.[148] Het voorstel zou onder meer het kernprincipe van het parlementair stelsel dat een kabinet

141 *Kamerstukken II* 1969/70, 10399, nr. 3, p. 4.
142 *Handelingen II* 1970/71, 19 januari 1971, p. 2300.
143 *Handelingen I* 1970/71, 2 maart 1971, p. 742.
144 *Kamerstukken I* 1970/71, 10399, nr. 171.
145 *Kamerstukken II* 1969/70, 9181, nr. 16, p. 3.
146 *Kamerstukken II* 1969/70, 9181, nr. 16, p. 4.
147 *Kamerstukken II* 1970/71, 10993, nr. 1-2.
148 Zie ook Van Leeuwen 2013, p. 122.

moet steunen op het vertrouwen van een parlementaire meerderheid aantasten. Niet uitgesloten is namelijk dat de gekozen formateur, wanneer hij minister-president wordt van het kabinet dat hij vormt, in een conflict met de Kamer zou aanblijven met een beroep op zijn rechtstreekse kiezersmandaat. De indeling van het land in kiesgebieden zou er daarenboven toe kunnen leiden dat een meerderheid in de Tweede Kamer een minderheid van het kiezerskorps zou vertegenwoordigen, omdat het voor kleinere partijen wier achterban verspreid over verschillende delen van het land woont buitengewoon moeilijk wordt om zetels te verwerven.[149] Als de Tweede Kamer vervolgens het voorstel voor de gekozen formateur verwerpt, trekken de initiatiefnemers het gehele voorstel in.[150]

1.3.3 Verlaging leeftijd actief en passief kiesrecht

Dezelfde Kamerleden boeken meer succes met hun voorstel tot verlaging van de leeftijdsgrens voor actief kiesrecht van 21 naar achttien jaar.[151] Zij stellen 'dat in zeer brede kring de wenselijkheid wordt ingezien de kiesgerechtigde leeftijd tot achttien jaar te verlagen.' Daarbij wijzen zij niet alleen op het advies van de Staatscommissie maar ook op het feit dat verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd op het programma van de meeste politieke partijen staat. In dat kader zou het onaanvaardbaar 'zijn wanneer het tempo van de (grond)wetgeving bij dit groeiend inzicht zou moeten achterblijven.'[152] Het voorstel kan inderdaad op brede instemming van Tweede en Eerste Kamer rekenen, die beide zonder hoofdelijke stemming met het voorstel akkoord gaan.[153] In tweede lezing aanvaarden beide Kamers het voorstel tot verlaging van de leeftijd voor uitoefening van het actief kiesrecht eveneens.[154]

Met het oog op de verlaging van de minimumleeftijd voor uitoefening van het passief kiesrecht dient de regering een voorstel in.[155] De regering onderschrijft de argumenten die de Staatscommissie aanvoert voor verlaging van de leeftijdsgrens voor het actief en passief kiesrecht, maar volgt de commissie niet in haar advies om 'éénzelfde leeftijdsminimum voor zowel het actief als het passief kiesrecht' te hanteren. Volgens de regering is de gekozene belast met een veel zwaardere verantwoordelijkheid dan de kiezer. Daarom heeft voor de uitoefening van het passief kiesrecht altijd een hogere leeftijd gegolden dan voor het actief kiesrecht. De regering stelt dan ook voor om de leeftijd voor het verkrijgen van passief kiesrecht te verlagen van 25 naar 21 jaar.[156]

149 Van Merriënboer & Van Baalen 2013, p. 280-284.
150 *Handelingen II* 1970/71, 18 februari 1971, p. 2934.
151 *Kamerstukken II* 1969/70, 10579, nr. 1-3.
152 *Kamerstukken II* 1969/70, 10579, nr. 3, p. 2-3.
153 *Handelingen I* 1970/71, 19 januari 1971, p. 2341; *Handelingen I* 1970/71, 23 februari 1971, p. 707.
154 *Handelingen II* 1971, 29 juni 1971, p. 103; *Handelingen I* 1971/72, 8 februari 1972, p. 346.
155 *Kamerstukken II* 1969/70, 10805, nr. 1-2.
156 *Kamerstukken II* 1969/70, 10805, nr. 3, p. 2.

Voor de Kamerleden die het initiatief hadden genomen tot verlaging van de leeftijd voor actief kiesrecht gaat de voorgestelde verlaging van de leeftijd voor het passief kiesrecht niet ver genoeg. Hun amendement dat de leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht op achttien jaar stelt wordt evenwel verworpen.[157] De PvdA-fractie steunt vervolgens het amendement van het Kamerlid Wiegel (VVD), dat de leeftijdsgrens voor het passief kiesrecht koppelt aan de wettelijke meerderheidsgrens, omdat deze grens op termijn verlaagd wordt van 21 naar achttien jaar. D'66 stemt juist tegen dit amendement, omdat 'het hierbij om een zo belangrijk grondrecht gaat, dat het inderdaad exact in de Grondwet moet worden omschreven; het moet niet mogelijk zijn, de leeftijdsgrens bij gewone wet te [wijzigen].' Een meerderheid van de Tweede Kamer aanvaardt het amendement-Wiegel wel, waarna het voorstel tot wijziging van de Grondwet zonder hoofdelijke stemming wordt aangenomen.[158] De Eerste Kamer acht de koppeling van het passief kiesrecht aan de wettelijke meerderjarigheidsleeftijd daarentegen zeer ongelukkig: als 'men de leeftijd, waarop het passief kiesrecht aanvangt, van dermate fundamenteel belang acht', dan zou het aanbeveling 'verdienen die leeftijd in de Grondwet te noemen.'[159] Om die reden verwerpt zij het voorstel met ruime meerderheid.[160]

Aldus komt er al met al maar weinig terecht van de staatkundige vernieuwing die na de verkiezingen van 1967 in het vooruitzicht was gesteld.[161] Van Thijn (PvdA) acht het dan ook een 'blamage' dat het kabinet-De Jong zijn regeerperiode in 1971 'moet afsluiten met dit soort grutterswaar na de gouden bergen die bij de installatie van de staatscommissie' zijn beloofd.[162]

2 Algehele grondwetsherziening van 1983

2.1 De Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid

2.1.1 Districtenstelsel en gekozen formateur

De periodieke verkiezingen die in april 1971 plaatsvinden resulteren in de vorming van het kabinet-Biesheuvel. Omdat dit kabinet voortijdig ten val komt het echter niet toe aan een algehele grondwetsherziening. In november 1972 vinden opnieuw verkiezingen plaats, waarbij de PvdA met 43 zetels als winnaar uit de bus komt. Onder leiding van Den Uyl vormt de PvdA een kabinet met D'66, KVP, ARP en PPR. In de regeringsverklaring stelt

157 *Kamerstukken II* 1970/71, 10805, nr. 8; *Handelingen II* 1970/71, 20 januari 1971, p. 2345.
158 *Kamerstukken II* 1970/71, 10805, nr. 7; *Handelingen II* 1970/71, 20 januari 1971, p. 2344-2345.
159 *Kamerstukken I* 1970/71, 10805, nr. 112, p. 1-2.
160 *Handelingen I* 1970/71, 2 maart 1971, p. 745.
161 Van Leeuwen 2013, p. 132, p 139.
162 *Handelingen II* 1970/71, 14 januari 1971, p. 2257; Van Merriënboer & Van Baalen 2013, p. 249-291.

Den Uyl dat het kabinet een algehele grondwetsherziening zal voorbereiden waarbij het zich zal baseren op de adviezen van de Staatscommissie.[163]

Met het oog daarop presenteert het kabinet in juni 1974 een Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid.[164] In deze Nota staat dat de tijd rijp is voor een grondwetsherziening, die onder meer gericht moet zijn op 'het bevorderen van meer duidelijkheid in de politiek, van een meer overzichtelijke partijenstructuur, van parlementaire meerderheden, [en] van het meer rechtstreeks betrekken van de kiezer bij het staatkundig gebeuren'. Dat zou een wijziging vergen in het kiesstelsel voor de Tweede en Eerste Kamer en in de bevoegdheden van de Eerste Kamer alsmede de raadpleging van kiezers met het oog op het aanwijzen van een formateur. Deze veranderingen zullen volgens de regering bijdragen aan de 'versterking van de positie van het parlement in zijn verhouding tot de regering.' Zij acht het namelijk 'van groot belang dat de beïnvloeding van het regeringsbeleid vanuit het parlement, zowel in de vorm van mede richting geven aan dat beleid vooraf, als in de vorm van controle op het gevoerde beleid achteraf, op optimale wijze kan plaatsvinden', zeker nu 'het bestuursbeleid, dat niet of in beperkte mate aan bij formele wet gestelde normen is gebonden, een steeds grotere plaats' heeft ingenomen 'naast de formele wetgeving, ten aanzien waarvan het parlement vanouds grote bevoegdheden bezit.'[165]

Het kabinet-Den Uyl meent dat in het kiesstelsel een stimulans moet worden ingebouwd tot samenwerking tussen partijen en daarmee tot meerderheidsvorming in het parlement. Anders dan het kabinet-De Jong schaart dit kabinet zich daarom achter het advies van de Staatscommissie 'om het land voor de verkiezing van de Tweede Kamer in afzonderlijke kiesgebieden te verdelen, in elk waarvan ten minste tien leden worden gekozen'. Een dergelijk districtenstelsel zal volgens het kabinet leiden 'tot een duidelijkere opstelling van de politieke partijen en daardoor tot een grotere duidelijkheid van de verkiezingsuitslag'. Het dwingt politieke partijen namelijk om samen te werken, als 'zij een zo groot mogelijk aantal zetels in de Kamer willen verwerven.' Dit zal niet alleen de versnippering in het politieke landschap verminderen, maar ook het proces van kabinetsformatie vergemakkelijken, omdat partijen reeds voorafgaand aan verkiezingen de mogelijkheden tot samenwerking hebben verkend. Een ander voordeel is 'dat een beperkt districtenstelsel als het onderhavige de band tussen kiezer en gekozenen kan versterken'. Door het aantal per district te verkiezen Tweede Kamerleden niet lager dan op tien te stellen, wordt bovendien voldoende ruimte gelaten voor het afvaardigen van Kamerleden van verschillende politieke partijen per district, waardoor geen afbreuk gedaan wordt aan de representativiteit van de verschillende politieke stromingen.[166]

163 *Handelingen II* 1972/73, 28 mei 1973, p. 1571.
164 Van Leeuwen 2013, p. 145 e.v.
165 *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 2.
166 *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 4.

Naast de invoering van een beperkt districtenstelsel is het kabinet voorstander van het advies van de Staatscommissie om de kabinetsformateur tegelijk met de verkiezingen voor de Tweede Kamer te laten kiezen. Zij meent dat deze combinatie 'de totstandkoming van een parlementaire meerderheid als grondslag voor de te vormen regering' zal vergemakkelijken. Zij ziet daarin geen gevaar voor het parlementair stelsel, omdat 'geen kandidaatformateur een kans maakt gekozen te worden en daarna ook het vertrouwen te verwerven van de Kamer, als hij niet gesteund wordt door een aantal partijen, die een meerderheid zullen vormen in de Kamer.' Volgens de regering levert dit voorstel ook geen problemen op voor de vertrouwensregel: 'Het is slechts als formateur dat hij een mandaat van het kiezerscorps krijgt, niet als minister-president. Hij kan slechts als minister-president optreden en blijven optreden, als hij het vertrouwen krijgt en behoudt van de Kamer.'[167]

2.1.2 De Eerste Kamer

Ten aanzien van de Eerste Kamer deelt het kabinet de opvatting van de Staatscommissie dat in de heroverweging van door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen een belangrijke waarborg voor deugdelijke en weloverwogen wetgeving schuilt. Tegelijkertijd vindt het kabinet het bezwaarlijk 'dat de Eerste Kamer door de wijze van samenstelling een verouderde weergave van de politieke constellatie van de bevolking kan zijn en daardoor andere politieke krachtsverhoudingen dan de Tweede Kamer kan vertonen.' Dit bezwaar kan echter worden ondervangen door een andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Ook het bezwaar dat de Eerste Kamer in sommige opzichten een overbodige doublure van de Tweede Kamer is, kan worden ondervangen door haar bevoegdheden nog meer toe te spitsen op haar heroverwegingsfunctie. Het kabinet wil de Eerste Kamer dus niet afschaffen, maar wel wijzigingen aanbrengen in de verkiezingswijze voor de Eerste Kamer en haar bevoegdheden.[168]

Ten aanzien van de verkiezingswijze schaart het kabinet zich achter het advies van de Staatscommissie om de leden der Eerste Kamer via rechtstreekse verkiezingen aan te wijzen voor de duur van vier jaar.[169] Wat de bevoegdheden betreft, meent de regering 'dat het medewerken door de Eerste Kamer aan de vaststelling van de begrotingswetten, dient te vervallen.' De heroverwegingsfunctie van de Eerste Kamer, in de zin 'dat de door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstellen nog eens aan een globale toetsing onderwerpt, voordat deze kracht van wet krijgen', zou geen reële betekenis hebben ten aanzien van begrotingsontwerpen. 'De algemene beleidscontrole' die bij het vaststellen van de begroting komt kijken, 'komt in overwegende mate aan de Tweede Kamer toe.' Deze hoeft 'niet nogmaals door de Eerste Kamer te geschieden.' Daarnaast meent het kabinet dat de bevoegdheden

167 *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 5.
168 *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 7.
169 *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 8.

van de Eerste Kamer niet uitgebreid hoeven te worden met een recht van initiatief, van amendement of een terugzendrecht.[170] Daarnaast kan het enquêterecht van de Eerste Kamer vervallen: daarvan maakt zij immers geen gebruik en 'het vervallen van dit recht kan ook het verschil in de beoordelingspositie van de twee Kamers accentueren.'[171]

2.1.3 Het referendum

Het kabinet betrekt ook het wetgevingsreferendum en het volksinitiatief in de Nota. Het kabinet stelt voorop 'dat het toekennen van enigerlei directe zeggenschap aan het electoraat in beginsel niet in strijd behoeft te zijn met het representatieve stelsel, zoals dat hier te lande geldt.' Het koestert desalniettemin bezwaren tegen beide instrumenten. Het referendum zou 'vaak een behoudende tendentie' vertonen. Een progressief wetgevingsbeleid is meer gebaat bij een 'stelsel van representatieve democratie, dat ondersteund en gestimuleerd wordt door een actieve publieke opinie, die zich openbaart in de pers en andere massacommunicatiemiddelen en die ook in de uitoefening van het [petitie- en betogingsrecht] tot uitdrukking kan komen.' Daarnaast richt een referendum de publieke belangstelling doorgaans op één aspect van een wetsvoorstel of op één onderdeel van een meeromvattend wetgevingsbeleid, waarbij 'onvoldoende rekening wordt gehouden met het wetsontwerp als geheel of met andere reeds bestaande of in voorbereiding zijnde wetgeving en meer in het algemeen met het geheel van het te voeren beleid. Voor de harmonie hiervan te waken is met name de taak van het parlement.'[172]

Het volksinitiatief biedt op zijn beurt weliswaar 'een geordende weg waarlangs verlangens van actiegroepen de aandacht van het parlement kunnen krijgen', maar 'van bij volksinitiatief ingediende populaire voorstellen zou voorts een zodanige druk op de wetgever kunnen uitgaan, dat zij aanvaard worden ook indien het algemeen belang daarmee niet gediend is'. Indien deze voorstellen worden afgewezen, zal dit immers 'tot gevoelens van onvrede bij de bevolking kunnen leiden.' Ten slotte veronderstelt het mogelijk maken van een volksinitiatief dat het parlement tekortschiet in het ter discussie stellen van zaken die bij de bevolking leven. Het is volgens het kabinet maar zeer de vraag of dat zo is, gelet op de toename in initiatiefvoorstellen.[173]

170 *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 9.
171 *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 10.
172 *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 10.
173 *Kamerstukken II* 1973/74, 12944, nr. 2, p. 11.

2.2 Parlementaire reactie op de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid

2.2.1 Districtenstelsel en gekozen formateur

De Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid is bedoeld om het parlement te informeren over het regeringsstandpunt ten aanzien van de hoofdlijnen van de grondwetsherziening. In januari 1975 is de Nota onderwerp van debat in de Tweede Kamer. De kritiek van de Kamer op de combinatie van een gekozen kabinetsformateur en een beperkt districtenstelsel is niet mals. Wiegel (VVD) betwijfelt allereerst het nut van de voorstellen. Dat kabinetsformaties moeizaam verlopen is volgens hem niet het gevolg 'van de regels, die nu gelden, maar (…) van de opstelling die de verschillende politieke partijen kiezen.'[174] Hij acht het onjuist om het staatsrecht zo 'te manipuleren, dat bepaalde partijen, die nog steeds beschikken over een grote aanhang onder het Nederlandse volk, stuk worden gewreven. Mijn fractie vindt het geknutsel aan de regels een oneigenlijke methode om tot politieke duidelijkheid te komen.' Om het functioneren van de parlementaire democratie te verbeteren moet men in zijn ogen niet grijpen naar de regels, maar moeten partijen zelf veranderen.[175]

Tilanus (CHU) huldigt een vergelijkbaar standpunt. Dat de meerderheidsvorming ten behoeve van de kabinetsformatie moeizaam verloopt, is geen 'symptoom van het tekortschieten van de huidige regels' maar heeft veel meer te maken met 'het al of niet bereid zijn van de partijen en de kamerfracties om met elkaar te onderhandelen en naar overeenstemming te zoeken.' Volgens hem moet het kiesstelsel dan ook niet 'worden gebruikt om partij-structuren overzichtelijk te maken of een politieke meerderheidsvorming te bevorderen.'[176] De Kwaadsteniet (ARP) meent eveneens dat in een parlementaire democratie 'de kiezers, de partijen, de fracties moeten zorgen voor meerderheden (…) in ene geest van overleg en samenwerking', 'niet onder de vigeur van regels'.[177]

Meer specifiek ten aanzien van de invoering van een beperkt districtenstelsel vreest Abma (SGP) 'dat, wanneer een aantal kiezers in een district is opgehoopt, zij zich wel kunnen laten vertegenwoordigen, terwijl misschien een meervoud van dat aantal, maar zeer verspreid over de districten, niet de gelegenheid krijgt om de stem in het parlement te laten horen, en dat terwijl een dergelijke groep misschien toch wel een consistente nationale neventoon vertolkt.'[178] Wiegel (VVD) acht het eveneens ondeugdelijk wanneer 'partijen, die een evenwichtig over het land gespreide aanhang hebben', zoals de VVD zelf, 'zullen verdwijnen, terwijl partijen, die een meer geconcentreerde aanhang hebben, het nog net zullen halen', omdat 'partijen met een vergelijkbaar grote aanhang onder het

174 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2285.
175 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2286.
176 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2306.
177 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2296.
178 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2318.

Nederlandse volk' dan niet op een vergelijkbaar aantal zetels in de Tweede Kamer kunnen rekenen. Volgens Wiegel moet het kiesstelsel 'zodanig zijn dat het in de eerste plaats leidt tot een zo representatief mogelijke vertegenwoordiging en dat voorts nieuwe stromingen een kans geeft.'[179] De VVD-fractie zal dan ook niet meewerken

> 'aan de totstandkoming van een systeem dat de werkelijkheid vertekent, dat grotere partijen zonder reden bevoordeelt en dat kleinere partijen doet verdwijnen. Wij geloven dat het Nederlandse volk, verscheiden in zijn achtergronden en in zijn beginselen, de democratie het beste kan beleven in het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, dat thans bestaat.'[180]

De meeste Kamerfracties zijn ook nog steeds tegen de gekozen formateur. Volgens Tilanus (CHU) past het 'geheel niet in ons stelsel, dat de Tweede Kamer en de formateur, adspirant-Minister-President, dezelfde kiezerslegitimatie krijgen.' Dit kan grote moeilijkheden opleveren in 'de verhouding Kamer-premier en de verhouding premier-overige ministers.' Bovendien acht zijn fractie het onbegrijpelijk dat het kabinet in de gekozen minister-president een aantasting ziet van ons parlementair stelsel, maar 'deze stelling niet van toepassing acht op de gekozen formateur, die de leiding krijgt van het door hem te vormen kabinet.' Wat is nu precies 'het verschil tussen het kiezen van een minister-president en van een minister-president in spe'?[181] Abma (SGP) ziet de gekozen formateur vooral als 'een legalisering, nota bene per Grondwet, van de polarisatie, met alle narigheden van dien'.[182] Ook Van der Sanden (KVP) vreest voor 'een politieke tweedeling van het volk'.[183]

Abma (SGP) is daarnaast kritisch op het feit dat de koppeling tussen het districtenstelsel en gekozen formateur 'wordt (…) opgedist [alsof] de kiezer meer invloed krijgt op de regeringsvorm. Via het districtenstelsel kan men de Regering echter veel minder remmen of uit de baan nemen.'[184] Daarin stemt hij overeen met Bakker (CPN). 'Het vragen van een direct mandaat voor de regeringsleider' zou volgens hem 'het politieke gewicht van de Regering ten koste van dat van de volksvertegenwoordiging' vergroten en afbreuk doen aan de 'controlerende en corrigerende functie van de Volksvertegenwoordiging'.[185] In combinatie met de invoering van het beperkt districtenstelsel zal het volk 'een stukje schijnmacht' krijgen, 'terwijl de werkelijke tegenmacht van de Regering, het parlement, in belangrijke mate ontkracht' wordt. Hij noemt deze combinatie dan ook 'anti-democra-

179 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2289.
180 *Handelingen II,* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2291.
181 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2307.
182 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2317.
183 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2277.
184 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2318.
185 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2311.

tisch', omdat 'de verlokking dat hierdoor het volk een meer directe zeggenschap op de regeringsvorming zal krijgen' in wezen neerkomt op 'een schijnargument'. Democratie houdt volgens hem in dat het volk via verkiezingen partijen afvaardigt die de regering controleren: 'De zeggenschap over de Regering moet dáár liggen waar die Regering dagelijks gecontroleerd worden, namelijk in het parlement'.[186]

Gelet op deze kritiek verbaast het niet dat een meerderheid in de Tweede Kamer instemt met de motie-Van der Sanden c.s.,[187] waarin de regering verzocht wordt geen voorstellen voor een gekozen kabinetsformateur in te dienen, omdat 'de gekozen kabinetsformateur een ondeugdelijk middel is om onze representatieve parlementaire democratie te versterken'.[188]

2.2.2 De Eerste Kamer

De ideeën die de Nota bevat over de Eerste Kamer kunnen eveneens op kritiek rekenen. Hoewel de meeste Kamerleden de Eerste Kamer willen handhaven, maar zich prima kunnen vinden in een wijziging van de zittingsduur van zes naar vier jaar, is er minder animo voor de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer en het beperken van haar bevoegdheden. Zo vreest de KVP-fractie dat door rechtstreekse verkiezingen '"de waan van de dag" dan een overheersende rol zal gaan spelen en dat daardoor de politieke stabiliteit, waaraan zo'n grote behoefte is in dit land, niet zal worden bevorderd.'[189] Volgens Kappeyne van de Coppello (VVD) verandert de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer haar karakter 'zo sterk, zowel naar samenstelling als naar staatsrechtelijke grondslag, dat men zich kan afvragen, of het niet een opheffing op termijn is, want aan een tweede Tweede Kamer, of een halve Tweede Kamer extra bestaat toch werkelijk geen behoefte.'[190] Bovendien is het onwaarschijnlijk dat Eerste Kamerleden 'zich weinig gelegen laten liggen aan de directe belangen (…) als de kiezersgunst gewonnen moet worden. Dan blijft van die fraaie, koele, gedistantieerde heroverweging niet zoveel meer over.'[191] Tilanus (CHU) meent eveneens dat een rechtstreekse verkiezing het karakter van de Eerste Kamer op ontoelaatbare wijze zou veranderen:

> 'Wij zien in ons tweekamerstelsel voor de Eerste Kamer een duidelijke taak, (…) nl. een eigen toetsing van het door de Regering gevoerde beleid en een heroverweging van wetsontwerpen (…). Juist vanwege deze eigen toetsing en

186 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2313.
187 *Handelingen II* 1974/75, 28 januari 1975, p. 2449.
188 *Kamerstukken II* 1974/75, 12944, nr. 26.
189 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2277.
190 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2291-2292.
191 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2292.

> heroverweging achten wij een gelijke kiezerslegitimatie van Eerste en Tweede Kamer onnodig, zelfs ongewenst.'[192]

Bovendien versterkt een gelijke kiezerslegitimatie van Eerste en Tweede Kamer vooral de positie van de regering tegenover de Staten-Generaal: 'Zijn immers de Kamers in politieke legitimatie en samenstelling gelijk, dan zal, wat in de Tweede Kamer is aanvaard, in de Eerste Kamer geen moeilijkheden meer opleveren.[193]

De SGP-fractie acht het ten slotte 'niet erg zinnig om de Eerste Kamer met één hand via de rechtstreekse veel meer politiek pregnante verkiezingen op te pompen en met de andere hand door drastische beperking van de mandaten te verschrompelen.' Dit maakt van de Eerste Kamer 'een onnodige doublure' of zelfs een 'ongewenste dubbelganger van de Tweede Kamer', waarmee het voorstel vooral 'een fraaie methode [lijkt] om de Eerste Kamer' op termijn 'weg te promoveren.'[194] Ook De Kwaadsteniet (ARP) constateert 'dat het kabinet de Eerste Kamer, zij het langzaam en voorzichtig, niettemin zienderogen, en nog wel in het openbaar, begint uit te kleden en ik heb gezegd, dat wij dat niet mooi vinden'.[195] Met een aantal andere Kamerleden meent hij dat 'de Regering ten aanzien van taken en bevoegdheden van de Eerste Kamer te zeer beoogt deze Kamer een college van heroverweging zonder reële politieke bevoegdheden te doen zijn', waardoor 'de positie van de Eerste Kamer wordt verzwakt, terwijl zij in het tweekamerstelsel een zinvolle functie vervult voor de werking van ons parlementair stelsel'. Samen dienen zij een motie in, waarin zij erop aandringen dat de Eerste Kamer verkozen blijft door de Provinciale Staten, doch voor de duur van vier in plaats van zes jaar, zonder wijzigingen aan te brengen in haar taken en bevoegdheden.[196] De Tweede Kamer neemt de motie met nipte meerderheid aan.[197]

2.2.3 Het referendum

Ook het Kamerlid Jurgens (PPR) dient een motie in, waarin hij de regering uitnodigt om in afwijking van haar standpunt in de Nota een voorstel te doen voor een bindend referendum omdat 'een grotere rechtstreekse betrokkenheid van de burger bij de vorming van het overheidsbeleid wenselijk is'.[198] Jurgens constateert dat er in de Tweede Kamer 'een soort gemeenschappelijke opinie [is] ontstaan dat de huidige grondwetstekst het houden van een consultatief referendum niet belet', maar het houden van een beslissend referendum

192 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2307.
193 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2307.
194 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2318.
195 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2300.
196 *Kamerstukken II* 1974/75, 12944, nr. 22.
197 *Handelingen II* 1974/75, 28 januari 1975, p. 2449.
198 *Kamerstukken II* 1974/75, 12944, nr. 25.

wel.[199] Met name artikel 119 Grondwet (1972), dat de wetgevende macht opdraagt aan de Koning en de Staten-Generaal tezamen, verzet zich volgens Jurgens tegen een bindend referendum. In zijn ogen zou het wegnemen van deze grondwettelijke belemmering echter 'de behoefte van de bevolking om meer rechtstreeks verantwoordelijkheid te helpen dragen' erkennen.[200] Jurgens wil dan ook peilen in hoeverre de Tweede Kamer ervoor voelt 'dat de Grondwet de mogelijkheid opent, dat de wetgever dergelijke referenda houdt.'[201]

Minister De Gaay Fortman meent de motie te moeten ontraden. Voor hem bestaat er een groot 'verschil tussen de kiezer die stemt bij een referendum, en de parlementariër die stemt over een wetsontwerp.' De individuele kiezer stemt in het geheim en 'is aan niemand verantwoording schuldig behalve aan zichzelf'. Bovendien heeft de individuele kiezer vooral sterk op zijn eigen belangen te letten. De parlementariër heeft daarentegen 'een mandaat gekregen, waarvoor hij verantwoording schuldig aan het Nederlandse volk. Hij weet dat hij méér dan een deelbelang in het oog moet vatten; hij weet dat hij het algemeen belang in het oog moet vatten.' Volgens De Gaay Fortman is de wetgeving dan ook meer gediend 'met een stelsel van representatieve democratie, waarbij een open intensieve wisselwerking tussen de direct belanghebbende bestaat of, ruimer, tussen de publieke opinie, en de gekozen volksvertegenwoordiging.'[202]

Volgens Van Mierlo (D'66) spreekt 'de grondgedachte om via een grondwetswijziging de mogelijkheid van een beslissend referendum en dus een meer directe democratie in te voeren' het merendeel van zijn fractie zeer aan. Wel beseffen deze Kamerleden 'dat er waarborgen geschapen dienen te worden om misbruik te voorkomen.'[203] Zij stemmen desalniettemin voor de motie. Van der Lek (PSP) 'lijkt de gedachte van volksraadpleging een uitbreiding van de democratie en sympathiek: hoe meer kiezersuitspraak hoe beter.' Tegelijkertijd zijn de risico's van misbruik 'levensgroot aanwezig.' Toch zal ook zijn fractie de motie steunen.[204] Van der Sanden (KVP), die mede namens de ARP- en de CHU-fractie spreekt, stelt eveneens dat 'de gedachte van een grotere rechtstreekse betrokkenheid van de burgers' hen op zich aanspreekt. Omdat de Grondwet echter niet in de weg staat aan 'het houden van een consultatief referendum (…) op bijvoorbeeld lokaal niveau', achten zij een grondwetswijziging die een beslissend referendum mogelijk maakt niet nodig.[205] De VVD-fractie zal de invoering van een referendum enkel overwegen, wanneer de invoering van een districtenstelsel dreigt, 'als correctie op de aantasting van de evenredige vertegenwoordiging', omdat zij meent dat dit instrument 'een grote invloed van de kiezers

199 *Handelingen II* 1974/75, 23 januari 1975, p. 2437.
200 *Handelingen II* 1974/75, 22 januari 1975, p. 2346.
201 *Handelingen II* 1974/75, 23 januari 1975, p. 2437.
202 *Handelingen II* 1974/75, 23 januari 1975, p. 2443.
203 *Handelingen II* 1974/75, 28 januari 1975, p. 2448.
204 *Handelingen II* 1974/75, 28 januari 1975, p. 2449.
205 *Handelingen II* 1974/75, 28 januari 1975, p. 2448.

mogelijk [maakt] als correctie op het parlementaire stelsel'.[206] Al met al blijkt er geen meerderheid voor de motie-Jurgens: enkel de fracties van de PPR, D'66 (met uitzondering van fractievoorzitter Van Mierlo), de PSP, de Boerenpartij, en het lid Kappeyne van de Coppello (VVD) stemmen voor.[207]

2.3 *Voorstellen voor een algehele grondwetsherziening*

2.3.1 Het kiesrecht

Na het debat over de Nota keert de regering terug naar de tekentafel. In de loop van 1976 dient de regering de eerste voorstellen in ten behoeve van een algehele grondwetsherziening. Daarbij volgt zij in hoofdzaak de door de Staatscommissie 'voorgestelde nieuwe opzet voor een hoofdstuksgewijze indeling van de Grondwet'.[208] Zo dient de regering een voorstel in om 'alle grondrechten in één hoofdstuk – en wel in het eerste hoofdstuk van de Grondwet – onder te brengen'.[209] De formele wetgever zou een centrale rol krijgen ten aanzien van de realisering en beperking van deze grondrechten.[210] In dat hoofdstuk geeft de regering, in overeenstemming met het advies van de Staatscommissie, het actief en passief kiesrecht een plaats 'als een zelfstandig grondrecht', omdat het hier 'een recht op participatie in de publieke zaak' betreft.[211] De voorgestelde bepaling luidt: 'Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.'[212]

'Algemeen vertegenwoordigende organen' verwijst naar organen 'die de burgers in algemene zin, dat wil zeggen met het oog op een algemene belangenbehartiging, representeren',[213] zoals de Staten-Generaal, de Provinciale Staten en de gemeenteraden. De beperkingsclausule bij dit recht staat evenwel een uitzondering op de regel toe, zoals in het geval van 'de Eerste Kamer, waarvan de leden ook in de herziene Grondwet zullen worden verkozen door de leden van de Staten der provincies'. Naast deze uitzondering kan de uitoefening van het actief- en passief kiesrecht aan beperkingen worden onderworpen, zoals een leeftijdsgrens en de eis van het ingezetenschap.[214] De regering acht het 'een te zware eis te verlangen dat alle kwalificaties voor het bezit en de uitoefening van het kiesrecht in

206 *Handelingen II* 1974/75, 21 januari 1975, p. 2293.
207 *Handelingen II* 1974/75, 28 januari 1975, p. 2448.
208 *Kamerstukken II* 1975/76, 13871, nr. 1, p. 1.
209 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 1 en nr. 3, p. 24.
210 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 1 en nr. 3, p. 22-24.
211 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 1 en nr. 3, p. 26.
212 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 2.
213 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 5, p. 87.
214 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 27.

de formele wet worden vastgelegd. De wetgever dient de mogelijkheid te hebben om de regeling daarvan binnen door hem te bepalen grenzen aan de lagere wetgever over te laten.'[215] Om die reden heeft zij gekozen voor de formulering 'behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen'.[216]

In reactie op het voorstel spreken de fracties van de KVP, ARP en CHU hun verbazing uit over het ontbreken van een leeftijdsgrens in de bepaling.[217] De VVD-fractie begrijpt daarnaast niet waarom de regering gekozen heeft voor de formulering 'behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen', gelet op haar uitgangspunt dat alleen de wetgever zou mogen overgaan tot beperkingen van grondrechten: 'Zo het kiesrecht als een grondrecht moet worden opgevat, dan dient een beperking daarvan slechts met grote behoedzaamheid te geschieden.' Ook de DS'70-fractie verwondert zich hierover: 'De voorgestelde tekst maakt het mogelijk (…) dat de Regering ook via een algemene maatregel van bestuur beperkingen op het kiesrecht aanbrengt. Kan dit voorstel nader worden toegelicht?'[218]

De regering stelt in reactie op de opmerkingen uit de Tweede Kamer dat de voorgestelde bepaling het kiesrecht regelt en het vaststellen van concrete beperkingen primair aan de (grond)wetgever overlaat. Dat betekent dat de leeftijden, uitsluitingen en incompatibiliteiten elders in de Grondwet, in de Kieswet en in andere wetten kunnen voorkomen. Het ligt evenwel in de bedoeling om deze 'ten principale in het hoofdstuk over de Staten-Generaal vast te stellen, zodat wij te dien aanzien naar de behandeling van het daartoe strekkende wetsontwerp mogen verwijzen.'[219] De delegatiebevoegdheid laat de regering naar aanleiding van de kritiek op de voorgestelde bepaling vervallen, zodat 'alle belangrijke onderdelen van het kiesrecht, die beperkingen van het recht inhouden (zoals de regeling van leeftijd, ingezetenschap, incompatibiliteiten en andere), bij de wet moeten worden geregeld.'[220] In eerste lezing aanvaardt de Tweede Kamer het voorstel tot verandering van de bepalingen in de Grondwet inzake grondrechten vervolgens met algemene stemmen.[221] De Eerste Kamer aanvaardt het voorstel eveneens.[222]

2.3.2 Het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden

In augustus 1976 dient de regering een voorstel in met het oog op het schrappen van artikelen 1 en 2 Grondwet (1972).[223] Artikel 1 bepaalt het grondgebied van het Koninkrijk der

215 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 5, p. 88.
216 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 3, p. 27.
217 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 6, p. 28.
218 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 6, p. 29.
219 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 7, p. 20-21.
220 *Kamerstukken II* 1975/76, 13872, nr. 7, p. 23.
221 *Handelingen II* 1976/77, 22 december 1976, p. 2428.
222 *Handelingen I* 1978/79, 26 juni 1979, p. 1205.
223 *Kamerstukken II* 1975/76, 13957, nr. 1-2.

Nederlanden. Aanleiding voor het schrappen van deze bepaling is de onafhankelijkheid van Suriname.[224] Voornaamste reden is echter dat artikel 1 louter beschrijvend is. Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden bevat immers de normen 'voor de verhouding tussen de rijksonderdelen'. Ook artikel 2 Grondwet (1972), waarin is bepaald dat de Grondwet alleen verbindend is voor 'het Rijk in Europa', dient te vervallen omdat niet meer de Grondwet zelf, maar het Statuut bepaalt welke materie in de Grondwet wordt geregeld. Het Statuut heeft deze bepalingen anders gezegd overbodig gemaakt.[225] De Tweede Kamer schaart zich unaniem achter het voorstel.[226] De Eerste Kamer aanvaardt het voorstel eveneens met algemene stemmen.[227]

2.3.3 Samenstelling en bevoegdheden der Staten-Generaal

In november 1976 dient de regering verschillende voorstellen in ten aanzien van de inrichting, samenstelling, verkiezing, en werkwijze van de Staten-Generaal.[228] De regering stelt voor het hoofdstuk 'Staten-Generaal' in de herziene Grondwet in twee paragrafen onder te verdelen: paragraaf 1 bevat bepalingen over de inrichting en samenstelling en paragraaf 2 over de werkwijze van de Staten-Generaal. Zij meent 'slechts enkele van de belangrijkste punten' in dit hoofdstuk vast te moeten leggen, omdat de verdere ontwikkeling van de regels van ons parlementair stelsel aan het ongeschreven recht moet worden overgelaten.[229]

De voorgestelde paragraaf over de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal vangt aan met de grondwettelijke vertegenwoordigingsbepaling, die haar oorspronkelijke formulering behoudt: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.'[230] Met de Staatscommissie acht de regering het gewenst om deze bepaling 'waarin het vertegenwoordigende en nationale karakter van de Staten-Generaal tot uiting komt, te handhaven'. Hoewel 'de uitdrukking "het gehele Nederlandse volk" een historische betekenis' heeft, ziet de regering hierin ook 'een nadere karakterisering en taakomschrijving van de Staten-Generaal en haar leden die immers gezamenlijk inderdaad héél het Nederlandse volk moeten vertegenwoordigen.' Zij acht 'het van belang dit in de Grondwet vast te leggen als een opdracht voor de Staten-Generaal.'[231]

Na de vertegenwoordigingsbepaling volgt een bepaling die stelt dat de Staten-Generaal uit de Tweede en de Eerste Kamer bestaan. De Tweede Kamer bestaat uit honderdvijftig

224 Rijkswet van 22 november 1975 (*Stb*. 1975, 617).
225 *Kamerstukken II* 1975/76, 13957, nr. 3, p. 3.
226 *Handelingen II* 1976/77, 9 december 1976, p. 1973.
227 *Handelingen I* 1978/79, 26 juni 1979, p. 1205.
228 *Kamerstukken II* 1976/77, 14222 t/m 14226.
229 *Kamerstukken II* 1976/77, 14222, nr. 3, p. 5.
230 *Kamerstukken II* 1976/77, 14222, nr. 2, p. 1.
231 *Kamerstukken II* 1976/77, 14222, nr. 3, p. 9.

leden, en de Eerste Kamer uit vijfenzeventig.[232] Deze bepaling is grotendeels overgenomen van de Staatscommissie, behalve dat de Tweede Kamer als eerste wordt genoemd om de grotere betekenis van de Tweede Kamer tot uitdrukking te brengen.[233] Het aantal leden ligt volgens de regering zeker niet te hoog, 'gelet op de relatie tussen het aantal leden en het bevolkingscijfer'. Bovendien breidt de taak van de Kamerleden 'zich steeds meer uit, mede in verband met de wenselijkheid van een nauwer contact met de bevolking en het horen van belanghebbenden', 'de uitbreiding van de bevolking', 'de intensivering van de overheidsbemoeienis met het maatschappelijk leven', en de toenemende omvang van 'het werk in internationale organen'. Met vermindering van het aantal leden zullen bovendien 'vooral de middelgrote fracties (…) voor zeer grote moeilijkheden worden gesteld en van de mogelijkheid worden beroofd om op gelijke voet met de grootste fracties aan de parlementaire arbeid deel te nemen.' Een 'samenhangende beoordeling' kan immers 'alleen plaats hebben door fracties welke groot genoeg zijn om de verschillende onderdelen van het regeringsbeleid adequaat te kunnen beoordelen.'[234]

De regering handhaaft dus het tweekamerstelsel en in het voetspoor van de motie-De Kwaadsteniet beoogt zij bovendien geen grote veranderingen aan te brengen in de positie van beide Kamers der Staten-Generaal. Zij stelt enkel voor dat de zittingsduur voor beide Kamers gelijkgesteld wordt op vier jaar.[235] 'Het verschil in karakter en bevoegdheid van de twee kamers' behoeft volgens de regering namelijk 'geen versterking door een verschillende zittingsduur of een niet collectieve verkiezing van een der delen.'[236] In de voorgestelde opzet blijven de verkiezingen voor de Tweede en Eerste Kamer plaatsvinden 'op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen'. Dit impliceert dat de wetgever niet hoeft te streven naar volstrekte evenredigheid, waardoor de herziene Grondwet niet in de weg zou staan aan de opdeling van het land in kiesdistricten. De regering stelt desalniettemin geen grondwetsbepaling voor met betrekking tot de indeling in kiesdistricten.[237]

Voor de wijze van verkiezing van beide Kamers stelt de regering geen grote wijzigingen voor. Zo worden de leden van de Eerste Kamer in de voorgestelde opzet nog altijd verkozen door de Provinciale Staten, en worden de leden van de Tweede Kamer 'rechtstreeks gekozen door de Nederlanders, tevens ingezetenen of door de wet met ingezetenen gelijkgesteld, die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt'. De leeftijdsgrens van achttien jaar is niet meer geformuleerd als een minimumgrens voor de wetgever 'maar als een directe vaststel-

232 *Kamerstukken II* 1976/77, 14222, nr. 2, p. 2.
233 *Kamerstukken II* 1976/77, 14222, nr. 3, p. 9.
234 *Kamerstukken II* 1976/77, 14222, nr. 3, p. 10.
235 *Kamerstukken II* 1976/77, 14223, nr. 2, p. 2; *Kamerstukken II*, 1976-1977, 14222, nr. 3, p. 5, 8.
236 *Kamerstukken II* 1976/77, 14223, nr. 3, p. 6.
237 *Kamerstukken II* 1976/77, 14223, nr. 3, p. 7.

ling van de kiesgerechtigde leeftijd.'[238] Wat het vereiste van ingezetenschap betreft, laat de voorgestelde bepaling het over aan de wetgever om te bepalen welke categorieën van niet-ingezeten Nederlanders het kiesrecht mogen uitoefenen. Daarin stemt het voorstel van de regering overeen met het advies van de Staatscommissie, die meende dat het kiesrecht in beginsel uitsluitend toekwam aan ingezetenen. De regering acht het eveneens 'niet opportuun, dat ook die Nederlanders het kiesrecht verkrijgen, die geen duidelijke band met Nederland meer hebben', maar wil de mogelijkheid behouden om het kiesrecht toe te kennen aan Nederlanders die maar tijdelijk in het buitenland verblijven.[239]

De Tweede Kamer laat echter blijken zich niet te kunnen vinden in de voorgestelde constructie, waarbij de eis van ingezetenschap in beginsel gehandhaafd wordt.[240] Al in 1975 stemde de Tweede Kamer in met de motie van Kamerlid Kappeyne van de Coppello (VVD), waarin de Minister werd uitgenodigd 'in de te ontwerpen Grondwetswijzigingsvoorstellen het ingezetenschap als belemmering voor het verlenen van actief kiesrecht aan de in het buitenland woonachtige Nederlanders op te heffen.'[241] Bij nader inzien besluit de regering dan ook om het ingezetenschap niet meer te formuleren als vereiste voor uitoefening van het kiesrecht. Zij beaamt dat dit vereiste vroeger als min of meer vanzelfsprekend werd ervaren, omdat 'de mogelijkheden voor hen die in het buitenland verbleven om contacten met Nederland te onderhouden en de politieke gang van zaken daar te volgen' beperkt waren. Dankzij de moderne communicatiemiddelen zijn in het buitenland wonende Nederlanders echter niet meer van het maatschappelijke en politieke leven in Nederland 'afgesneden', maar 'kan iedere Nederlander in het buitenland die dat wil zonder veel moeite even goed op de hoogte blijven van de Nederlandse politiek als de Nederlanders die in Nederland wonen. Zij blijven zich daarbij ook vaker betrokken voelen.' Tegelijkertijd meent de regering dat het mogelijk moet blijven om categorieën 'van buiten Nederland wonende Nederlanders van het kiesrecht' uit te zonderen, zoals 'de bevolking van de Nederlandse Antillen, die de Nederlandse nationaliteit heeft', of Nederlanders die 'nooit in Nederland hebben gewoond.'[242] Om die reden wijzigt zij de voorgestelde bepaling in: 'De leden van de Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders die de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen ten aanzien van Nederlanders die geen ingezetenen zijn.'[243]

238 *Kamerstukken II* 1976/77, 14223, nr. 3, p. 7.
239 *Kamerstukken II* 1976/77, 14223, nr. 3, p. 7-8.
240 *Kamerstukken II* 1976/77, 14223, nr. 5, p. 4-5.
241 *Kamerstukken II* 1975/76, 13600 VII, nr. 11; *Handelingen II* 1975/76, 14 oktober 1975, p. 318 en 16 oktober, p. 420.
242 *Kamerstukken II* 1978/79, 14223, nr. 6, p. 6.
243 *Kamerstukken II* 1978/79, 14223, nr. 7.

Wat voorts het passief kiesrecht betreft, stelt de regering voor beide Kamers voor de leeftijd te verlagen naar achttien jaar,[244] omdat 'de leeftijd voor het passief kiesrecht geen andere behoeft te zijn dan die voor het actief kiesrecht, met dien verstande, dat voorkomen moet worden, dat minderjarigen lid van de vertegenwoordigende colleges zouden kunnen zijn.' Aangezien de regering voornemens is het Burgerlijk Wetboek zodanig te wijzigen dat de burgerrechtelijke meerderjarigheid aanvangt bij een leeftijd van achttien jaar, omdat achttien-, negentien-, en twintigjarigen 'reeds zeer vaak zelfstandig optreden', stelt zij ook voor de leeftijd voor passief kiesrecht op achttien jaar te bepalen.[245]

De voorgestelde paragraaf over de werkwijze van de Staten-Generaal bevat inhoudelijk weinig opzienbarende wijzigingen.[246] Wel wordt voorgesteld het lastverbod in verkorte vorm op te nemen, waarbij de zinsnede 'of ruggespraak met hen, die benoemen' is vervallen, omdat deze 'alleen nog maar historische betekenis' heeft. Het lastverbod zelf legt daarentegen vast 'dat elk bindend mandaat van een lid van de Staten-Generaal nietig is.' Dat betekent bijvoorbeeld dat 'de ongeldigheid van een stemming [niet kan] worden ingeroepen op de grond, dat een lid van de kamer anders stemde dan in zijn fractie was overeengekomen.'[247] De VVD-fractie vraagt zich af wat precies onder een last of een bindend mandaat moest worden verstaan. Valt daaronder bijvoorbeeld 'de verplichting een verkiezingsprogramma uit te voeren', of 'een terugroepingrecht van een politieke partij met betrekking tot Kamerleden' die het verkiezingsprogramma van die partij niet uitvoeren?[248]

De regering antwoordt hierop dat onder een last 'een opdracht om namens degene die het mandaat verleent, of althans met inachtneming van diens aanwijzingen op te treden.' De mandaatverhouding zou tussen volksvertegenwoordiger en kiezers kunnen bestaan, 'maar ook tussen de afgevaardigde en zijn politieke partij, zijn fractie'.[249] Wat het kiezersprogramma betreft, stelt de regering dat Kamerleden zich akkoord hebben verklaard met het verkiezingsprogram van een politieke partij door zich door die partij kandidaat te laten stellen voor de parlementsverkiezingen. Op grond van dat verkiezingsprogramma hebben kiezers het Kamerlid gekozen. In die zin is het Kamerlid 'politiek gebonden zowel tegenover de kiezers, als tegenover zijn politieke partij, zich aan het programma te houden'. Deze politieke verplichting mag door partijen echter niet gesanctioneerd worden door Kamerleden terug te roepen die zich niet aan het verkiezingsprogramma houden. 'Indien een politieke partij een formeel terugroepingsrecht zou kunnen uitoefenen voor het geval kamerleden het verkiezingsprogramma van die partij niet ten uitvoer brengen', is er sprake

244 *Kamerstukken II* 1976/77, 14223, nr. 2, p. 2.
245 *Kamerstukken II* 1976/77, 14223, nr. 3, p. 15.
246 *Kamerstukken II* 1976/77, 14224, nr. 2.
247 *Kamerstukken II* 1976/77, 14224, nr. 2, p. 6.
248 *Kamerstukken II* 1978/79, 14224, nr. 5, p. 4.
249 *Kamerstukken II* 1978/79, 14224, nr. 6, p. 5.

van een bindend mandaat en dat is niet toegestaan.[250] De Tweede Kamer aanvaardt vervolgens in februari 1980 alle voorstellen die de regering ten aanzien van de Staten-Generaal indient met algemene stemmen.[251] De Eerste Kamer keurt deze voorstellen eveneens goed.[252]

2.3.4 Tweede lezing

Tijdens de eerste lezing van de grondwetsherzieningprocedure, wanneer nog niet eens alle voorstellen zijn ingediend, treedt het kabinet-Den Uyl vervroegd af wegens een kabinetscrisis. Bij de verkiezingen die in mei 1977 vervroegd plaatsvinden komt de PvdA met 53 zetels wederom als grootste partij uit de bus. Zij wordt echter op de hielen gezeten door het Christen-Democratisch Appèl (CDA), een partij die het resultaat is van een fusie tussen KVP, CHU en ARP en die 49 zetels bij de verkiezingen behaalt. Het CDA vormt vervolgens samen met de VVD (28 zetels) een kabinet onder leiding van minister-president Van Agt. Onder het kabinet-Van Agt wordt vervolgens de eerste lezing van grondwetsherzieningsprocedure afgerond.[253] De tweede lezing kan pas aanvangen nadat de Tweede Kamer opnieuw is verkozen. Deze verkiezingen vinden plaats in mei 1981, waarbij het CDA het grootst wordt en een tweede kabinet-Van Agt aantreedt. De regering brengt vervolgens in juni 1981 alle voorstellen tot grondwetsherziening aan voor behandeling in tweede lezing. In november 1981 keurt de Tweede Kamer alle voorstellen tot grondwetsherziening goed.[254] De Eerste Kamer volgt in mei 1982.[255] De aangenomen wetsvoorstellen worden in januari 1983 bekrachtigd en bekendgemaakt in het Staatsblad.[256]

De Grondwet van 1983 verschilt op veel punten van de vorige Grondwet. De hoofdstukindeling is gewijzigd, de tekst is gemoderniseerd en veel verouderde bepalingen zijn geschrapt, zoals de bepaling die het grondgebied van het Koninkrijk omschrijft. De vertegenwoordigingsbepaling die al sinds 1814 deel uitmaakt van de Grondwet wordt daarentegen gehandhaafd in haar oorspronkelijke formulering: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.'[257] Het lastverbod wordt eveneens behouden maar

250 *Kamerstukken II* 1978/79, 14224, nr. 6. p. 6.

251 *Handelingen II* 1979/80, 5 februari 1980, p. 2751, en 12 februari 1980, p. 2873-2877.

252 Door een 'in de Tweede Kamer aangenomen amendement, waardoor de Voorzitter van de Eerste Kamer niet langer Voorzitter van de Verenigde Vergadering zal zijn', stemt de Eerste Kamer in eerste instantie tegen het voorstel inzake de inrichting en samenstelling van de Staten-Generaal (*Handelingen I* 1980/81, 23 december 1980, p. 315). Het nieuwe voorstel (*Kamerstukken II* 1980/81, 16642, nr. 1-2), waarin het voorzitterschap van de verenigde vergadering buiten beschouwing is gelaten, wordt echter door beide Kamers met algemene stemmen aanvaard (*Handelingen II* 1980/81, 24 maart 1981, p. 4208; *Handelingen I*, 1980/81, 6 mei 1981, p. 857).

253 Van Leeuwen 2013, p. 149-150.

254 Vrijwel alle voorstellen worden bovendien met algemene stemmen aangenomen, zie *Handelingen II* 1981/82, 12 november 1981, p. 319-321.

255 *Handelingen I* 1981/82, 11 mei 1982, p. 443-445. Enkel het voorstel omtrent het inlichtingenrecht redt de eindstreep niet, vanwege bezwaren tegen het verlenen van het enquêterecht aan een Kamerminderheid.

256 Wetten van 19 januari 1983 (*Stb*. 1983, 15-51).

257 Artikel 50 Grondwet (1983).

in afgeslankte vorm: 'De leden stemmen zonder last.'[258] Daarnaast wordt het tweekamerstelsel behouden: 'De Staten-Generaal bestaan uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.'[259] Ook blijven Tweede en Eerste Kamer rechtstreeks respectievelijk door de Provinciale Staten verkozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.[260] De enige verandering die optreedt is dat de voltallige Eerste Kamer voor de duur van vier jaar wordt gekozen.[261] Het kiesrecht wordt voorts gecodificeerd als een grondrecht voor Nederlanders.[262] Het ingezetenschap vervalt als dwingende eis voor uitoefening van het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer. Daarnaast wordt de leeftijd voor uitoefening van het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer vastgesteld op achttien jaar,[263] evenals de leeftijd voor uitoefening van het passief kiesrecht voor Tweede en Eerste Kamer.[264]

3 Conclusies

De algehele grondwetsherziening die na de verkiezingen in 1967 op de agenda kwam en in 1983 werd voltooid, lijkt zich het best te omschrijven als één langgerekte anticlimax. Voor de radicale herziening van het staatsbestel die al sinds de Bevrijding op menig verlanglijstje stond, bestond uiteindelijk onvoldoende draagvlak. Het had heel anders kunnen lopen. In de roerige jaren zestig klonk een luide roep om vergaande democratisering van het staatsbestel. Burgers eisten meer inspraak en transparantie uit onvrede met de 'regenteske' politiek van de grote partijen die de maatschappelijke zuilen vertegenwoordigden maar inhoudelijk nauwelijks meer te onderscheiden waren voor de kiezer.

De emancipatie van de maatschappij werkte daarnaast een proces van ontzuiling en ontkerkelijking in de hand. Hierdoor bestond de Nederlandse samenleving niet meer uit verschillende van elkaar afgeschermde groepen met ieder hun eigen politieke partij, maar uit individuele burgers die binnen die samenleving een meer zelfstandige positie innamen. Hierdoor verloren de traditionele zuilpartijen in 1967 stemmen aan nieuwe partijen die geen godsdienstige of levensbeschouwelijke visie op het algemeen belang propageerden, maar bijzondere belangen behartigden of een specifiek politiek programma uitvoerden. Later fuseerden de confessionele partijen bovendien tot een brede christelijke volkspartij. Daardoor vormden de Staten-Generaal niet meer zo zeer een politieke afspiegeling van alle maatschappelijke zuilen, maar van verschillende groepen kiezers, die zich veel minder

258 Artikel 67, derde lid, Grondwet (1983).
259 Artikel 51, eerste lid, Grondwet (1983).
260 Artikel 53, 54 en 55 Grondwet (1983).
261 Artikel 52 Grondwet (1983).
262 Artikel 4 Grondwet (1983).
263 Artikel 54 Grondwet (1983).
264 Artikel 56 Grondwet (1983).

dan eerst verwant voelden met een inhoudelijke politieke stroming die was geworteld in religie of levensbeschouwing.

De verkiezingen van 1967 resulteerden in een grote nederlaag voor de traditionele zuilpartijen, omdat een deel van hun vaste achterban overliep naar nieuwkomers als D'66. Deze partij was opgericht om het staatsbestel radicaal te democratiseren, maar daarvan kwam uiteindelijk weinig terecht. Een meerderheid in de Tweede Kamer wees meermaals de invoering van een beperkt districtenstelsel en een gekozen kabinetsformateur af. Zij hechtte te veel waarde aan de afspiegelingsgedachte om het kiesstelsel te veranderen. Verkiezingen die plaatsvonden op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging resulteerden in het meest representatieve parlement en deden daarom het meest recht aan artikel 50 Grondwet. Een gekozen kabinetsformateur, die tevens minister-president zou worden van het kabinet dat hij vormt, zou bovendien afbreuk doen aan het kernprincipe van het parlementair stelsel dat een kabinet moet steunen op het vertrouwen van een parlementaire meerderheid, als hij bij een gebrek aan vertrouwen van de Kamer zou aanblijven met een beroep op zijn rechtstreeks verkregen kiezersmandaat.

De Tweede Kamer zag ook niets in referenda. Burgers waren niet in de positie om over concrete wetgeving te oordelen. Zij hadden het recht om volksvertegenwoordigers te kiezen die hun belangen zouden behartigen en hoefden zich bij de uitoefening van dat recht enkel te laten leiden door hun eigen opvattingen over hun eigen belang en waren daarbij aan niemand verantwoording schuldig. De Staten-Generaal daarentegen dienden bij het beoordelen van wetsvoorstellen verschillende belangen tegen elkaar af te wegen om tot een coherent geheel van wetgeving te komen dat het algemeen belang diende, en legden over hun beslissingen verantwoording af aan het volk. Als burgers zich rechtstreeks konden uitspreken over een concreet wetsvoorstel, zonder zicht te hebben op de belangen van hun medeburgers en het stelsel van wetgeving waarbinnen dat wetsvoorstel een plaats moest krijgen, kon dat leiden tot incoherente wetgeving die niet in het algemeen belang was.

Ten slotte was de meerderheid in de Tweede Kamer fel gekant tegen de rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer. Gelet op het streven om de invloed van de kiezers te vergroten had de Staatscommissie daartoe geadviseerd. De Tweede Kamer meende echter dat de getrapte verkiezingswijze van de Eerste Kamer juist haar onderscheidend karakter bepaalde. De getrapte verkiezingswijze garandeerde dat de Eerste Kamer zich bij de beoordeling van wetsvoorstellen niet zou laten leiden door de waan van de dag of door electorale belangen, en werd dus nog altijd essentieel geacht voor deze Kamer om haar rol als democratisch gelegitimeerd correctiemechanisme uit te oefenen.

De algehele grondwetsherziening van 1983 voorzag dus niet in een radicale democratisering van het staatsbestel. Wel resulteerde zij in een heel andere Grondwet. De hoofdstukindeling werd gewijzigd, de tekst gemoderniseerd en veel verouderde bepalingen geschrapt. De vertegenwoordigingsbepaling die al sinds 1814 deel uitmaakte van de Grondwet werd echter in haar oorspronkelijke formulering gehandhaafd. Naast een histo-

rische betekenis bevatte deze bepaling volgens de regering 'een nadere karakterisering en taakomschrijving van de Staten-Generaal en haar leden die immers *gezamenlijk* inderdaad héél het Nederlandse volk moeten vertegenwoordigen'.

Het verbod van ruggespraak had daarentegen alleen nog een historische betekenis. De grondwetgever schrapte in 1983 dit verbod om duidelijk te maken dat het voor Kamerleden toegestaan was om overleg te voeren binnen de fractie en met hun achterban. De grondwetgever handhaafde wel het lastverbod om te beletten dat de vrijwillige partijbinding van een Kamerlid zou ontaarden in een gedwongen partijbinding.[265] Op Kamerleden rustte weliswaar een politieke verplichting om hun partijprogramma ten uitvoer te brengen, maar juridisch gezien waren zij vrij om ten aanzien van die uitvoering eigen afwegingen te maken. Dat betekende dat niet alleen de kiezer maar vooral ook de fractie geen specifieke opdrachten of instructies aan het Kamerlid mocht meegeven, laat staan het Kamerlid kon dwingen zijn zetel op te geven, indien deze zich onttrok aan de fractiediscipline. Uiteindelijk ging een Kamerlid zelf over de uitoefening van zijn mandaat.

Daarnaast merkte de grondwetgever het kiesrecht in 1983 aan als een fundamenteel grondrecht voor alle Nederlanders om via vertegenwoordiging invloed uit te kunnen oefenen op de totstandkoming en inhoud van het recht waaraan zij gebonden zijn. Omdat de overheid burgers niet kon verplichten om van hun eigen grondrechten gebruik te maken, had de wetgever de opkomstplicht afgeschaft. De grondwetgever nam daarnaast in de Grondwet van 1983 het kiesrecht op in het hoofdstuk 'Grondrechten' en verlaagde de kiesgerechtigde leeftijd naar 18 jaar, opdat staatsburgers in beginsel enkel wegens minderjarigheid van het kiesrecht waren uitgesloten.

Ten slotte schrapte de grondwetgever in 1983 het ingezetenschap als dwingende eis voor uitoefening van het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer. De wetgever behield wel de mogelijkheid om bepaalde categorieën van niet-ingezeten Nederlanders van het kiesrecht voor de Tweede Kamer uit te sluiten. Antilliaanse Nederlanders mochten bijvoorbeeld niet de leden van de Tweede Kamer kiezen, omdat zij al door de Staten van de Nederlandse Antillen vertegenwoordigd werden. Deze grondwetswijziging onderstreepte nogmaals dat de Staten-Generaal de algemene belangen van de Nederlanders van het land Nederland behartigden, ongeacht of die Nederlanders al dan niet in Nederland verbleven.

Aldus was het parlementair stelsel na 1967 *zelf* inzet van de politieke machtsstrijd geworden, waarbij constitutionele actoren de exclusiviteit van de in artikel 50 Grondwet gestipuleerde *parlementaire* vertegenwoordiging ter discussie stelden en met buitenparlementaire, (minister-)presidentiële en direct-democratische alternatieven kwamen. Een politieke meerderheid wees deze alternatieven evenwel af. Daarmee was de grondwetsherziening van 1983 een eenduidige bevestiging van het parlementaire primaat in het besturen

265 Kleijkers 1993, p. 267-268 noemt dit de 'restfunctie' van het lastverbod.

van de samenleving, en creëerde zij de context voor de hedendaagse, hernieuwde discussie over de besturing van het land en de rol van het parlement in dezen.

VIII Analyse en conclusie

Artikel 50 Grondwet luidt 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'. Deze bepaling staat als enige al sinds 1814 in de Nederlandse Grondwet. De tekst van deze bepaling is nooit gewijzigd. Tegelijkertijd heeft het vertegenwoordigend stelsel in Nederland na 1814 grote veranderingen doorgemaakt. Deze constatering riep de vraag op of de onveranderd gebleven tekst van artikel 50 Grondwet ook meebrengt dat de betekenis van deze grondwetsbepaling in meer dan twee eeuwen constitutionele geschiedenis onveranderd is gebleven. In de voorgaande hoofdstukken is onderzocht hoe constitutionele actoren artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983 hebben geïnterpreteerd. Dit hoofdstuk zal de onderzoeksbevindingen presenteren en beantwoorden in hoeverre de betekenis van artikel 50 Grondwet in de loop der tijd is veranderd.

1 De veranderde betekenis van artikel 50 Grondwet

Diverse generaties staatsrechtgeleerden hebben artikel 50 van de huidige Nederlandse Grondwet uitsluitend in zijn historische context uitgelegd. De voorgaande hoofdstukken tonen echter aan dat constitutionele actoren tussen 1814 en 1983 verschillende betekenissen aan artikel 50 Grondwet hebben toegekend. Hieronder volgen de belangrijkste onderzoeksresultaten met betrekking tot de veranderingen die deze grondwetsbepaling in de loop der tijd in betekenis heeft ondergaan.

1.1 Van elk Kamerlid afzonderlijk naar alle Kamerleden samen

Aan de basis van de Grondwet van 1814 stond Van Hogendorp, die bij het opstellen van zijn Schetsen voor een nieuwe grondwet naar eigen zeggen streefde naar herstel van de staatkundige inrichting van de Nederlanden in de Bourgondisch-Habsburgse tijd met verbetering der gebreken en behoud der oude ambten en namen.[1] Dit streven kwam bij uitstek tot uitdrukking in artikel 52 Grondwet (1814): 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk.' De Staten-Generaal waren in de Bourgondisch-Habsburgse tijd en daarna, tijdens de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, de algemene vergadering van de afgevaardigden van de Staten van de provincies die destijds

1 Hoofdstuk II, § 1.2.2.

met de Generaliteitslanden (de aan de Staten-Generaal ondergeschikte zuidelijke gewesten) het grondgebied van de Nederlanden vormden.

Artikel 52 Grondwet (1814) identificeerde de Staten-Generaal daarentegen niet als de vertegenwoordiging van de verschillende provincies, maar wees de Staten-Generaal aan als de nationale volksvertegenwoordiging. Hoewel de leden der Staten-Generaal benoemd werden door de Staten van de verschillende provincies, waren zij niet hun afgevaardigden. Zij vertegenwoordigden het gehele Nederlandse volk en werden daarom geacht te stemmen zonder last van of ruggespraak met de Provinciale Statenvergaderingen die hen benoemd hadden. Gelet op hun eedaflegging dienden zij de algemene vrijheid en welvaart van het Nederlandse volk te bevorderen zonder te letten op provinciale of andere bijzondere belangen.[2]

Nadat de Grondwet van 1815 een tweekamerstelsel in het leven had geroepen, benoemden de Provinciale Staten voortaan de Tweede Kamer.[3] De leden der Tweede Kamer werden nog steeds geacht te stemmen zonder last van of ruggespraak met de Provinciale Statenvergaderingen die hen benoemd hadden.[4] Tweede Kamerleden veranderden dus niet in de afgevaardigden van de provincies, maar bleven de vertegenwoordigers van het gehele Nederlandse volk.

Thorbecke, het intellectuele brein achter de Grondwet van 1848, vond het niet kloppen dat leden van de nationale volksvertegenwoordiging benoemd werden door de Provinciale Staten. Volgens hem hoorden zij rechtstreeks verkozen te worden door leden van het volk.[5] De Grondwet van 1848 bepaalde uiteindelijk dat de leden der Tweede Kamer rechtstreeks verkozen werden in kiesdistricten door meerderjarige, ingezeten Nederlanders die in het volle genot waren van burgerlijke en burgerschapsrechten en een door de wetgever te bepalen som aan belastingen betaalden.[6]

De invoering van rechtstreekse verkiezingen voor de Tweede Kamer bracht geen wijzigingen mee voor de functie en positie van de individuele Kamerleden. Een Kamerlid vertegenwoordigde niet ineens het gedeelte van het volk dat hem verkozen had, of het deel van het land (district) dat hem had afgevaardigd, maar nog altijd het gehele Nederlandse volk. Een Kamerlid werd dan ook geacht te stemmen zonder last van of ruggespraak met de kiezers van het district waarin hij verkozen werd.[7] Tweede Kamerleden moesten zich niet door hun kiezers de wet voor laten schrijven, maar zelfstandig en naar eigen inzicht

2 Artikel 62 Grondwet (1814)
3 Artikel 79 Grondwet (1815). De Eerste Kamer komt verderop in § 1.3 aan bod.
4 Artikel 83 Grondwet (1815).
5 Hoofdstuk III, § 1.2.1, § 1.3.1.
6 Artikel 76 Grondwet (1848).
7 Artikel 82 Grondwet (1848).

bepalen wat in hun ogen het beste was voor het Nederlandse volk als geheel, zonder te letten op regionale of andere bijzondere belangen.[8]

Het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk impliceerde dus dat Tweede Kamerleden zich niet lieten leiden door bijzondere belangen of de wil van hun kiezers, maar op basis van eigen inzicht en kennis handelden in het algemeen belang na de rationele uitwisseling van argumenten in het parlement. De parlementaire debatten die Kamerleden onderling met elkaar voerden dienden zogezegd tot het opsporen van het algemeen belang.[9] Dat ieder van hen het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigde, impliceerde ook dat elk Kamerlid zich met alle wetsvoorstellen moest bezighouden. Tot 1887 schreef de Grondwet voor dat wetsvoorstellen overwogen werden in verschillende afdelingen, waarin alle Kamerleden zich verdeelden, en die om de zoveel tijd bij loting vernieuwd werden.[10] Dit zogenaamde afdelingenonderzoek verzekerde dat elk Kamerlid intensief betrokken was bij het voorbereidend onderzoek van elk wetsvoorstel.[11]

De invoering van het algemeen kiesrecht en van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 markeerde een kantelpunt in de Nederlandse constitutionele geschiedenis.[12] Het negentiende-eeuwse parlementarisme had plaatsgemaakt voor de partijendemocratie, waardoor de Tweede Kamer niet meer uit individuele Kamerleden bestond, die elk zelfstandig het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigden, maar uit fracties van politieke partijen, die samen een politieke afspiegeling vormden van het gehele Nederlandse volk. Waar negentiende-eeuwse Kamerleden zich uitsluitend moesten laten leiden door hun eigen opvattingen over het algemeen belang, zonder daarbij te letten op de bijzondere belangen of de wil van hun kiezers, waren het algemeen kiesrecht en het evenredigheidsstelsel ingevoerd om te garanderen dat de Staten-Generaal *als orgaan* rekening hielden met de politieke denkbeelden en belangen van alle kiezers. Om het algemeen belang – dat van het Nederlandse volk als geheel – te bevorderen werd het anders gezegd nodig geacht dat de Staten-Generaal de politieke denkbeelden en bijzondere belangen van alle delen van het Nederlandse volk meewogen bij de uitoefening van hun bevoegdheden.

Na 1917 werd van individuele Kamerleden niet meer verwacht dat zij de algemene vrijheid en welvaart van het Nederlandse volk als geheel bevorderden, maar dat zij zich inspanden voor de belangen van een maatschappelijke groep. Dit betekende niet dat zij ineens gebonden waren aan de wil van hun achterban. Kamerleden werden nog altijd geacht te stemmen zonder last van of ruggespraak met hun kiezers.[13] Kiezers spraken zich bij verkiezingen uit over de grondbeginselen van wetgeving en beleid om de concrete uit-

8 Hoofdstuk III, § 1.2.1.
9 Tanja 2010, p. 60.
10 Artikel 107 Grondwet (1815), artikel 108 Grondwet (1840), artikel 106 Grondwet (1848).
11 Hoofdstuk VI, § 3.1.2.
12 Hoofdstuk IV, § 3.2.3.
13 Artikel 86 Grondwet (1917).

werking daarvan vervolgens voor vier jaar over te laten aan hun vertegenwoordigers. Dat betekende dat Kamerleden uitvoering gaven aan de politieke denkbeelden van hun achterban op een manier die zij zelf het best achtten, maar die wel werd getoetst door kiezers wanneer Kamerleden zich na vier jaar herkiesbaar stelden. In dit stelsel paste niet dat burgers aan Kamerleden instructies meegaven, laat staan dat zij zich tussentijds voor of tegen specifieke wetsvoorstellen mochten uitspreken. Daarom zag de grondwetgever in 1922 af van de invoering van een referendum. Een kiezersuitspraak tegen een wetsvoorstel dat democratisch verkozen Kamerleden aanvaard hadden, zou de zelfstandige positie van die Kamerleden ernstig ondermijnen.[14]

In het interbellum drong zich door de opkomst van anti-parlementaire bewegingen als de NSB de vraag op of de Tweede Kamer inderdaad een afspiegeling moest zijn van *alle* politieke stromingen in Nederland of dat er voor antidemocratische opvattingen geen plaats was in het parlement.[15] De regering en een meerderheid van het parlement vonden dat anti-parlementaire bewegingen niet louter omwille van hun gedachtegoed van vertegenwoordiging uitgesloten mochten worden. Tegelijkertijd meenden zij dat het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk niet alleen inhield dat de leden der Staten-Generaal de belangen en denkbeelden van alle Nederlanders ten gehore brachten, maar ook dat zij namens die groepen invloed uitoefenden op wetgeving en beleid. Het uitoefenen van invloed op wetgeving en beleid veronderstelde een constructieve opstelling van alle Kamerleden. Daaronder viel *wel* het op een beschaafde manier voeren van oppositie en het bekritiseren van wetgeving en beleid, maar *niet* het verspreiden van extremistische denkbeelden en het ondermijnen van de waardigheid van het parlement. Die waardigheid kenmerkte zich door een rationeel debat en leden van de Staten-Generaal mochten deze niet ondermijnen door zich tijdens het debat destructief en denigrerend op te stellen ten aanzien van de parlementaire arbeid met als excuus dat zij louter gehoor gaven aan de politieke opvattingen van hun achterban.[16]

Hoewel de parlementaire democratie niet alleen onder nationaal-socialisten ter discussie had gestaan,[17] ging de regering na de Tweede Wereldoorlog bewust over tot herstel van dit systeem. De Staten-Generaal kwamen tijdelijk bijeen in hun vooroorlogse samenstelling en werden een jaar na de Bevrijding verkozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.[18] Pas zodra de Staten-Generaal weer een getrouwe politieke afspiegeling waren van het gehele Nederlandse volk, mochten zij namens dat volk optreden en hun grondwettelijke bevoegdheden uitoefenen. Alleen een representatief parlement was democratisch gelegitimeerd om wetgeving vast te stellen en de regering te controleren.

14 Hoofdstuk V, § 1.2.1.
15 Hoofdstuk V, § 2.1.2.
16 Hoofdstuk V, § 2.2.1-2.2.3.
17 Hoofdstuk V, § 3.1.1-3.1.3.
18 Hoofdstuk V, § 3.2.1.

In de twintigste-eeuwse partijendemocratie veranderde de werkwijze van het parlement en de aard van het parlementaire debat. Als gevolg van een toenemende verbondenheid van kabinet en regeringsfracties na de Bevrijding, verplaatste het debat over de inhoud van beleid en wetgeving zich voor een gedeelte van de plenaire zaal naar de achterkamers van het parlement, in de vorm van overleg tussen ministers en fractieleiders van coalitiepartijen over (de uitvoering van) het regeerakkoord.[19] De aard van het plenaire debat veranderde voorts door de komst van de televisie, waardoor het Nederlandse volk vanuit de huiskamer kon toekijken hoe de Staten-Generaal hun werk verrichtten.[20] De bijdragen van Kamerleden strekten daarmee niet meer alleen tot het overtuigen van hun collega-Kamerleden of ministers, maar ook tot het overtuigen van het Nederlandse volk in de hoop meer stemmen aan te trekken.[21]

De toegenomen werklast leidde daarnaast tot uitbreiding van het aantal Kamerleden,[22] en dwong de Staten-Generaal tot een efficiëntere werkwijze. Die werkwijze bestond uit specialisatie binnen de Kamerfracties.[23] Door de komst van de partijendemocratie traden individuele Kamerleden niet meer zelfstandig op maar in fractieverband. Binnen zo'n fractie kregen de Kamerleden ieder een portefeuille toebedeeld, waardoor zij alleen nog intensief betrokken waren bij het voorbereidend onderzoek van wetsvoorstellen die binnen hun eigen portefeuille vielen. Ten aanzien van de wetsvoorstellen die daar buiten vielen, lieten Kamerleden doorgaans hun stem afhangen van de lijn die na overleg binnen de fractie was bepaald. Deze werkwijze veronderstelde een zekere fractiediscipline. Kamerleden lieten zich in hun stemgedrag dus steeds minder leiden door hun eigen inzichten en kennis die zij verkregen na de rationele uitwisseling van argumenten in het parlement, en steeds meer door afspraken die buiten de vergadering van het parlement (zoals in de fractie of op partijbijeenkomsten) waren gemaakt.[24]

Om duidelijk te maken dat het voor Kamerleden toegestaan was om overleg te voeren binnen de fractie en met hun achterban, schrapte de grondwetgever in 1983 het verbod van ruggespraak.[25] De grondwetgever handhaafde daarentegen het lastverbod om te beletten dat de vrijwillige partijbinding van een Kamerlid zou ontaarden in een gedwongen partijbinding. Op Kamerleden rustte weliswaar een politieke verplichting om hun partijprogramma ten uitvoer te brengen, maar juridisch gezien waren zij vrij om ten aanzien van die uitvoering eigen afwegingen te maken. Dat betekende dat niet alleen de kiezer

19 Hoofdstuk VI, § 3.2.2. Zie ook Van der Heiden & Pekelder 2000, p. 56.
20 Hoofdstuk VI, § 3.1.3.
21 Manin 1997, p. 223 beschrijft dit als de opkomst van de *audience democracy*, waarin het volk toeschouwer wordt van hetgeen politici ten tonele brengen.
22 Hoofdstuk VI, § 1.2.2, § 1.3.2.
23 Hoofdstuk VI, § 3.1.1-3.1.2.
24 Zie ook Manin 1997, p. 216-217.
25 Artikel 67, derde lid, Grondwet (1983).

maar vooral ook de fractie geen specifieke opdrachten of instructies aan het Kamerlid mocht meegeven, laat staan het Kamerlid kon dwingen zijn zetel op te geven, indien het Kamerlid zich aan de fractiediscipline onttrok. Uiteindelijk ging een Kamerlid zelf over de uitoefening van zijn mandaat.[26]

Ten slotte overwogen de regering en Staten-Generaal nog verscheidene malen om het stelsel van evenredige vertegenwoordiging te vervangen door een ander kiesstelsel teneinde de kabinetsformatie te vergemakkelijken of de band met kiezers te versterken.[27] Een meerderheid in de Staten-Generaal hechtte echter te veel waarde aan de afspiegelingsgedachte om het kiesstelsel te veranderen. Verkiezingen die plaatsvonden op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging resulteerden in het meest representatieve parlement en deden daarom het meest recht aan de grondwettelijke vertegenwoordigingsbepaling. Deze bepaling bevatte namelijk 'een nadere karakterisering en taakomschrijving van de Staten-Generaal en haar leden die immers *gezamenlijk* inderdaad héél het Nederlandse volk moeten vertegenwoordigen', aldus de regering die voorstelde om de vertegenwoordigingsbepaling tijdens de algehele grondwetsherziening van 1983 in haar oorspronkelijke formulering te behouden.[28]

1.2 Van concurrent van de Soeverein naar houder van het primaat

Artikel 52 Grondwet (1814) gaf tevens uitdrukking aan het feit dat Nederland een eenheidsstaat was en zou blijven. Na het herkrijgen van de nationale onafhankelijkheid in 1813 had Van Hogendorp geenszins de intentie om naar een federatie van soevereine provincies terug te keren.[29] De Bataafse Revolutie van 1795 had een einde gemaakt aan de gedecentraliseerde opzet van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden.[30] Na de val van het Franse Keizerrijk zagen de Europese mogendheden bovendien het liefst dat Nederland een monarchale staatsvorm zou kiezen en het door Frankrijk verjaagde 'staatshoofd' terug liet keren. Om die reden vestigde de Grondwet van 1814 de soevereiniteit in Willem I, de zoon van de in 1795 gevluchte stadhouder Willem V.[31]

Nadat een vergadering van notabelen de Grondwet van 1814 had goedgekeurd, liet Willem I zich na het afleggen van de eed inhuldigen als Soeverein Vorst. Hij zwoer bij zijn eedaflegging de Grondwet te respecteren en – evenals de Staten-Generaal – de vrijheid en

26 Hoofdstuk VII, § 3.
27 Hoofdstuk VI, § 2.1.1-2.1.2; Hoofdstuk VII, § 1.1.3, § 1.2.2, § 1.2.3, § 2.1.1, § 2.2.1.
28 Zelf cursivering aangebracht in het citaat. Zie *Kamerstukken II* 1976/77, 14222, nr. 3, p. 9. Zie ook Hoofdstuk VII § 2.3.3.
29 Hoofdstuk II, § 1.2.2.
30 Hoofdstuk II, § 1.1.3.
31 Hoofdstuk II, § 2.1.1.

welvaart van de Nederlandse ingezetenen te bevorderen.[32] De Soeverein Vorst ontleende zijn macht dus aan de Grondwet en die macht was niet absoluut.[33] Zo bepaalde de Grondwet dat de Staten-Generaal de staatsuitgaven controleerden en de wetsvoorstellen van de Vorst beoordeelden.[34] De Staten-Generaal werden dus verondersteld een tegenwicht te bieden aan de Soeverein Vorst. Om die reden hadden de opstellers van de Grondwet er ook bewust voor gekozen om de leden der Staten-Generaal niet door de Vorst te laten benoemen, maar door de Provinciale Staten.[35]

Artikel 52 Grondwet (1814) wees de Staten-Generaal dus aan als volksvertegenwoordiging, waardoor zij bevoegd waren namens het Nederlandse volk op te treden zonder dat daartoe nog aanvullende handelingen van het volk zelf vereist waren. Door dit gebrek aan een actieve legitimatie konden de Staten-Generaal echter niet concurreren met de min of meer bovennatuurlijke legitimiteit van de Soeverein Vorst, die zichzelf na de vereniging met de zuidelijke Nederlanden in 1815 uitriep tot Koning van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden.[36] Aldus liet de in artikel 50 Grondwet gestipuleerde vertegenwoordiging een niet-absolute, maar toch slechts marginaal beperkte werking over voor de politieke macht van de Koning, bij wie dan ook het zwaartepunt van de macht lag.

Na 1815 trok Willem I steeds meer macht naar zich toe. De noordelijke Tweede Kamerleden verzetten zich hier nauwelijks tegen en stelden zich overwegend dienstbaar op aan de Koning. Kritiek zou het gezag van de regering ondermijnen, terwijl het Nederlandse volk juist gebaat was bij een gezaghebbend centraal bestuur.[37] Zuidelijke Tweede Kamerleden voerden in die periode felle oppositie tegen het machtsabsolutisme van Willem I, hetgeen in hun ogen een bedreiging vormde voor de vrijheid en welvaart van het Nederlandse volk die zij geacht werden te bevorderen.[38]

Hoewel eind jaren twintig van de negentiende eeuw de steun voor liberalisering van het staatsbestel ook onder de noordelijke Kamerleden toenam, smoorde de onafhankelijkheid van België dit geluid volledig. Waar de Belgen de meest liberale Grondwet in 1831 kregen die Europa op dat moment kende, zagen de overgebleven leden der Staten-Generaal zich genoodzaakt om met de Koning één front te vormen. Zij steunden de Koning toen hij de onafhankelijkheid van België niet wilde erkennen en het leger in staat van paraatheid hield. Deze volhardingspolitiek bracht het Koninkrijk echter in zodanige financiële proble-

32 Artikel 28 Grondwet (1814).
33 Hoofdstuk II, § 1.3.2.
34 Artikelen 68 en 70 Grondwet (1814).
35 Hoofdstuk II, § 1.2.3.
36 Hoofdstuk II, § 2.1.2.
37 Hoofdstuk II, § 2.3.2-2.3.3.
38 Hoofdstuk II, § 2.3.1.

men, dat de Tweede Kamer alsnog aandrong op een ingrijpende grondwetsherziening om de macht van de Koning in te perken.[39]

De grondwetsherziening in 1840 bracht niet de gewenste liberale modernisering.[40] Pas in het revolutiejaar 1848 ging de Koning over tot een algehele grondwetsherziening.[41] Dat jaar versterkte de grondwetgever de positie van de Staten-Generaal ten opzichte van de Koning door beide Kamers meer bevoegdheden te geven en te bepalen dat de Koning onschendbaar was en de ministers politiek verantwoordelijk waren. Hoewel de Koning de bevoegdheid behield om ministers te benoemen en te ontslaan en het recht verkreeg van Kamerontbinding, moesten de ministers voortaan aan de Staten-Generaal verantwoording afleggen over alle regeringsdaden.[42] In de politieke praktijk ontwikkelde zich bovendien de regel dat een kabinet niet kon optreden zonder het vertrouwen van een meerderheid in de Tweede Kamer.[43]

De vestiging van deze vertrouwensregel vormde het sluitstuk van een ontwikkeling waarbij de Tweede Kamer een steeds zelfstandigere positie in het staatsbestel had ingenomen. Waar het gezag van de Staten-Generaal om namens het volk politieke macht uit te oefenen in de beginjaren van het Koninkrijk nog moest concurreren met de min of meer bovennatuurlijke legitimiteit van de Koning, verschoof het zwaartepunt van de macht in 1848 naar de Staten-Generaal, die dankzij de invoering van rechtstreekse en getrapte verkiezingen een actieve legitimatie verkregen. Dat was een belangrijke stap in de ontwikkeling van de Tweede Kamer als dienstbare medespeler naar de Tweede Kamer naar die van geduchte tegenspeler van de Koning en zijn ministers. Na 1848 voelde de Tweede Kamer zich dan ook geroepen om zich kritisch op te stellen ten aanzien van het optreden van de regering: zij verwierp wetsvoorstellen en begrotingen, riep ministers ter verantwoording voor regeringsdaden, en dwong het kabinet uiteindelijk zelfs tot aftreden, indien het algemeen belang zulks vorderde.[44]

Naarmate de democratische legitimiteit van hun mandaat door de geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht toenam, verkregen de Staten-Generaal het primaat binnen het staatsbestel. Dat blijkt onder meer uit het brede verzet tegen het plan van Koningin Wilhelmina, die zich door het wegvallen van de Staten-Generaal tijdens de Duitse bezetting opwierp als de representante van het Nederlandse volk, om na de Bevrijding een autocratisch bewind te voeren. In plaats daarvan koos de regering na de Bevrijding bewust voor het herstel van de Staten-Generaal.[45]

39 Hoofdstuk III, § 1.1.1.
40 Hoofdstuk III, § 1.1.3.
41 Hoofdstuk III, § 1.2.3.
42 Hoofdstuk III, § 1.3.3.
43 Hoofdstuk III, § 2.2.2, § 2.2.3.
44 Zie ook Turpijn 2009, p. 55 e.v.
45 Hoofdstuk V, § 3.1.1-3.2.1.

In de tweede helft van de twintigste eeuw maakte de politieke machtsstrijd tussen regering en parlement plaats voor een politieke machtsstrijd tussen coalitie- en oppositiepartijen als gevolg van de toenemende verbondenheid tussen het kabinet en de regeringsfracties in de Tweede Kamer. Inzet van deze machtsstrijd was eerst de inrichting van de verkiezingen, maar na 1967 werd dat het parlementair stelsel in zijn geheel. Constitutionele actoren stelden de exclusiviteit van de in artikel 50 Grondwet gestipuleerde *parlementaire* vertegenwoordiging ter discussie en kwamen met verschillende buitenparlementaire, (minister-)presidentiële en direct-democratische alternatieven. De grondwetgever wees deze alternatieven evenwel af en gaf de formele wetgever een centrale rol ten aanzien van de bescherming en beperking van grondrechten.[46] Daarmee was de grondwetsherziening van 1983 een eenduidige bevestiging van het parlementaire primaat in het besturen van de samenleving.

1.3 Van aristocratisch bolwerk naar democratisch gelegitimeerd correctiemechanisme

De Staten-Generaal die volgens artikel 52 Grondwet (1814) het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigden bestonden oorspronkelijk maar uit één Kamer. Dat veranderde in 1815. Dat jaar werd de Grondwet van 1814 aangepast ter gelegenheid van de vereniging van de noordelijke en zuidelijke Nederlanden. Op voorstel van zuidelijke leden van de grondwetscommissie – die hun adel een sterke positie wilden geven in de nationale vertegenwoordiging – riep de Grondwet van 1815 een tweekamerstelsel in het leven.[47] De Staten-Generaal bestonden voortaan uit een Tweede Kamer en een Eerste Kamer.[48] De Eerste Kamer diende een 'democratisch' overwicht van de Tweede Kamer ten opzichte van de Koning te voorkomen. De Koning benoemde de leden van de Eerste Kamer uit de meest aanzienlijke mannen van het land,[49] die in ruil voor hun diensten adellijke privileges en koninklijke steun verwierven.[50]

Oorspronkelijk diende de Eerste Kamer dus een zeker machtsevenwicht te bewaken tussen de Koning enerzijds en de Staten-Generaal anderzijds. De Grondwet van 1848 versterkte echter de positie van de Staten-Generaal en verklaarde de Koning onschendbaar en de ministers verantwoordelijk.[51] Daarmee verloor de Eerste Kamer haar functie als aristocratisch bolwerk van de Kroon. Om te voorkomen dat de nationale volksvertegen-

46 Hoofdstuk VII, § 2.3.1.
47 Artikel 78 Grondwet (1815).
48 Hoofdstuk II, § 2.2.1.
49 Artikel 80 Grondwet (1815).
50 Hoofdstuk II, § 2.3.2.
51 Artikel 53 Grondwet (1848).

woordiging overhaaste beslissingen zou nemen, achtte de regering het in 1848 desalniettemin zinvol om haar te behouden. Zij stelde voor om beide Kamers der Staten-Generaal rechtstreeks te verkiezen.[52]

De Tweede Kamerleden die in 1848 moesten oordelen over het voorstel om de Staten-Generaal voortaan rechtstreeks te laten verkiezen (en die zelf nog benoemd waren door de Provinciale Staten, die op hun beurt uit de standen waren samengesteld), beschouwden dit voorstel als een versterking van het democratisch element in het staatsbestel waar een sterk tegenwicht tegenover moest komen te staan. De Staten-Generaal mochten namelijk niet te veel onder invloed van de kiezers komen te staan. Dat tegenwicht zou geboden kunnen worden door de Eerste Kamer, maar alleen als de Eerste Kamer niet óók rechtstreeks verkozen zou worden.[53] Daarom bepaalde de grondwetgever in 1848 dat de Tweede Kamer rechtstreeks zou worden verkozen en de Eerste Kamer door de Provinciale Staten uit de meest aanzienlijke mannen van het land.[54]

In 1848 was de Eerste Kamer dus gehandhaafd om de Tweede Kamer te kunnen corrigeren wanneer haar leden louter de belangen van hun kiezers behartigden. Wegens het censuskiesrecht 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 was echter het merendeel van de Nederlandse bevolking kiesgerechtigd geworden, en werd van Tweede Kamerleden bovendien verwacht dat zij het voor hun achterban zouden opnemen. Daardoor rees de vraag of voor de Eerste Kamer nog een functie was weggelegd. De grondwetgever vond van wel. In 1922 werd de Eerste Kamer bewust gehandhaafd om te garanderen dat de nationale volksvertegenwoordiging geen overhaaste beslissingen zou nemen.[55] Zij zou voortaan worden verkozen naar evenredigheid van het aantal stemmen. Daarmee werd ook de Eerste Kamer een politieke afspiegeling van de verschillende maatschappelijke zuilen in Nederland.

De Eerste Kamer bleef wel getrapt verkozen. Deze indirecte verkiezingswijze zou de Eerste Kamer op afstand houden van de uitruilpolitiek in de Tweede Kamer. Om een meerderheid in de Tweede Kamer te vormen waren partijen na invoering van het evenredigheidsstelsel aangewezen op samenwerking. Die samenwerking vergde van partijen dat zij onderling compromissen sloten. Daardoor kon het voorkomen dat een meerderheid in de Tweede Kamer besluiten nam waarvoor niet of nauwelijks steun bestond onder het Nederlandse volk. De getrapte verkiezingswijze van de Eerste Kamer stelde haar in staat om te controleren of besluiten van de Tweede Kamer correspondeerden met de politieke denkbeelden van een meerderheid van de kiezers. Zo niet, dan kon zij de Tweede Kamer

52 Hoofdstuk III, § 1.3.2.
53 Hoofdstuk III, § 1.3.3.
54 Artikel 78 Grondwet (1848).
55 Hoofdstuk V, § 1.2.3.

corrigeren. Aldus transformeerde de Eerste Kamer van een aristocratisch bolwerk van de Kroon tot een democratisch gelegitimeerd correctiemechanisme.[56]

In de aanloop naar de algehele grondwetsherziening van 1983 overwoog de regering om de verkiezingswijze en bevoegdheden van de Eerste Kamer te wijzigen.[57] Met de aanvaarding van de motie-De Kwaadsteniet stak de Tweede Kamer daar een stokje voor.[58] Zij achtte de getrapte verkiezingswijze van de Eerste Kamer essentieel voor het kunnen uitoefenen van haar rol als democratisch gelegitimeerd correctiemechanisme. De enige veranderingen die de Grondwet van 1983 uiteindelijk aanbracht in de positie van de Eerste Kamer betrof de zittingsduur van haar leden en de gelijktijdige verkiezing van alle leden.[59] De zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer werd van zes naar vier jaar verlaagd, waarmee deze gelijk werd aan de zittingsduur van de Tweede Kamer.[60]

1.4 Van de ingezetenen van het Rijk in Europa naar de Nederlandse kiezers

Hoewel de opstellers van de Grondwet van 1814 niet terug wilden naar een federatie van soevereine provincies, beoogden zij evenmin om de Bataafse Republiek te herstellen en het volk uit te roepen als soeverein.[61] De Bataafse flirt met democratie en volkssoevereiniteit had in hun ogen vooral geleid tot inefficiënte besluitvorming, staatsgrepen, chaos en een aantal jaren Franse bezetting onder Napoleon.[62] Het Nederlandse volk dat de Staten-Generaal ingevolge artikel 52 Grondwet (1814) vertegenwoordigden betrof daarom geen denkbeeldige en abstracte juridische entiteit, aangeduid als de soeverein, die slechts door middel van representatie tot aanzijn kon komen.[63]

Het Nederlandse volk betrof daarentegen een aanwijsbare groep mensen die samen de bevolking van Nederland uitmaakten.[64] De Grondwet van 1814 omschreef het Nederlandse volk als de ingezetenen van de negen provincies en landschappen die samen het Nederlandse grondgebied in Europa uitmaken.[65] Daarmee sloot de grondwetgever de inwoners van het Nederlandse grondgebied in andere werelddelen, zoals Curaçao en 'Onderhorigheden' (het huidige Aruba, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba), Suriname en Neder-

56 Vergelijk Van den Braak 2000, p. 44 en Sassen, *Grom* 2015, p. 59.
57 Hoofdstuk VII, § 2.1.2.
58 Hoofdstuk VII, § 2.2.2.
59 Hoofdstuk VII, § 2.3.3.
60 Artikel 52 Grondwet (1983).
61 Hoofdstuk II, § 1.2.2.
62 Van Sas 2004, p. 28-29.
63 Vergelijk dit met de benadering van de opstellers van de Belgische Grondwet (1831), voor wie 'het volk' een aanwijsbare groep mensen was en 'de natie' een abstracte entiteit, die enkel door middel van representatie tot aanzijn kon komen. Zie Geenens & Sottiaux, *EuConLaw* 2015, p. 297.
64 Thorbecke 1841, p. 206-207.
65 Artikel 53 Grondwet (1814).

lands-Indië, impliciet uit. Omdat de inwoners van deze koloniën niet meetelden als ingezetenen van het Nederlandse grondgebied *in Europa*, maakten zij geen deel uit van de groep mensen die de Staten-Generaal vertegenwoordigden.

Het Nederlandse grondgebied in Europa breidde in 1815 uit als gevolg van de vereniging van de noordelijke en zuidelijke Nederlanden. De Grondwet werd aangepast om de omschrijving van het Nederlandse volk – de ingezetenen van de noordelijke en de zuidelijke provincies van Nederland – weer kloppend te maken.[66] De commissie die deze grondwetsherziening in 1815 voorbereidde besloot de ingezetenen van de overzeese koloniën niet onder de inwoners van de Nederlandse provincies te scharen. Zij telden dus niet mee voor de omschrijving van het Nederlandse volk. Hoewel de Staten-Generaal wetten vaststelden die op de koloniale bevolking van toepassing waren, vertegenwoordigden zij alleen de ingezetenen van het Nederlandse grondgebied in Europa. Dat deze ingezetenen geen inspraak hadden in de samenstelling van de Staten-Generaal, omdat de Staten-Generaal benoemd werden door de Provinciale Staten, die op hun beurt uit de standen werden samengesteld, deed daar niets aan af. Om vertegenwoordigd te worden achtte men het niet nodig dat het Nederlandse volk zelf deelnam aan het proces leidend tot die vertegenwoordiging.[67]

Thorbecke keerde zich tegen de omschrijving van het Nederlandse volk als ingezetenen van de verschillende provincies. Omdat Nederland geen federatie van verschillende provincies was, was het Nederlandse volk ook geen opsomming van de inwoners van deze provincies. Integendeel, met de vestiging van de eenheidsstaat waren de Nederlanders één volk geworden, dat ook als één geheel vertegenwoordigd moest worden.[68] Daarnaast moest een nationale volksvertegenwoordiging in zijn ogen door leden van het volk worden verkozen. De Grondwet van 1848 bepaalde uiteindelijk dat *Nederlanders* de leden der Tweede Kamer kozen,[69] en stelde als aanvullende eis voor het verwerven van dat kiesrecht dat zij een bepaald bedrag aan belasting betaalden.[70] Door het kiesrecht enkel toe te kennen aan staatsburgers die vermogend genoeg waren om bij verkiezingen voorbij hun eigen belangen te kijken, moest het censuskiesrecht garanderen dat Kamerleden werden verkozen met het oog op de behartiging van het algemeen belang.[71] Het kiesrecht was dus functioneel van aard: de grondwetgever beschouwde het als een middel om tot een zo goed mogelijke volksvertegenwoordiging te komen.

66 Hoofdstuk II, § 2.1.3.
67 Hoofdstuk II, § 2.2.2.
68 Hoofdstuk III, § 1.2.1, § 2.1.2.
69 Artikel 5 Grondwet (1848).
70 Artikel 76 Grondwet (1848).
71 Hoofdstuk III, § 1.2.1, § 1.3.1,

De Grondwet van 1848 droeg de wetgever daarnaast op om te bepalen wie Nederlander was en hoe men dat kon worden.[72] Het Burgerlijk Wetboek dat al in 1838 in werking was getreden definieerde alle personen die binnen het Koninkrijk of de koloniën van het Rijk geboren waren uit aldaar gevestigde ouders als Nederlander. Onder deze definitie vielen ook de ingezetenen van de West- en Oost-Indische koloniën. De Wet op het Nederlanderschap (1850) merkte daarentegen alleen de mensen als Nederlander aan die geboren waren uit ouders, die op het grondgebied van het Rijk in Europa waren gevestigd, en hun afstammelingen. Op de vraag wie nou de Nederlanders waren die de Staten-Generaal vertegenwoordigden, antwoordde Thorbecke dat dit de Nederlanders in de zin van de Wet op het Nederlanderschap (1850) waren.[73]

De ingezetenen van de West- en Oost-Indische koloniën werden dus niet door de Staten-Generaal vertegenwoordigd. Wel waren de Staten-Generaal vanaf 1848 actief betrokken bij het bestuur van de koloniën. De Grondwet bepaalde onder meer dat de reglementen ten aanzien van het bestuur van de koloniën bij wet in formele zin moesten worden vastgesteld.[74] De Staten-Generaal stelden dus met de regering wetten vast voor de koloniën, waaraan de ingezetenen van die koloniën gebonden waren, terwijl zij niet door de Staten-Generaal vertegenwoordigd werden, omdat zij niet tot het Nederlandse volk behoorden.[75] In dat opzicht was de positie van deze ingezetenen vergelijkbaar met die van de Generaliteitslanden ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden. Destijds oefenden de Staten-Generaal immers namens de provincies soeverein gezag uit over de Generaliteitslanden zonder dat de Generaliteitslanden zelf in die Staten-Generaal vertegenwoordigd waren.[76]

In 1893 verving de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap (1892) de oude Wet op het Nederlanderschap (1850) en de regeling in het Burgerlijk Wetboek (1838). De Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap (1892) merkte iedereen die afstamde van een Nederlandse vader aan als Nederlander. De overgangsbepaling verklaarde voorts alle personen die de wetgever zowel in de vorige Wet op het Nederlanderschap als in het Burgerlijk Wetboek had aangemerkt als Nederlander tot Nederlander in de zin van de nieuwe wet. De wetgever sloot de ingezetenen van Nederlands-Indië echter expliciet uit van deze overgangsregeling, waardoor alleen de ingezetenen van de West-Indische koloniën het volwaardig Nederlanderschap verwierven.[77]

Tegen het einde van de negentiende eeuw had de Nederlandse samenleving zich op basis van een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing zodanig georganiseerd in verschil-

72 Artikel 7 Grondwet (1848).
73 Hoofdstuk III, § 2.1.3.
74 Artikel 59 Grondwet (1848).
75 Hoofdstuk III, § 2.2.2.
76 Hoofdstuk II, § 1.1.2.
77 Hoofdstuk IV, § 2.1.2.

lende, van elkaar afgeschermde 'zuilen', dat het steeds moeilijker werd voor de Staten-Generaal om het Nederlandse volk als één uniform geheel te vertegenwoordigen. In werkelijkheid was het Nederlandse volk opgebouwd uit verschillende maatschappelijke groepen. De invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 stelden de Staten-Generaal in staat die verscheidenheid naar godsdienst en levensbeschouwing te weerspiegelen en via vertegenwoordiging met elkaar te verbinden.

De invoering van een algemeen kiesrecht voor mannen in 1917 en voor vrouwen in 1919 had ertoe geleid dat alle staatsburgers vanaf de leeftijd van 25 jaar in beginsel kiesgerechtigd waren.[78] Desondanks benaderden constitutionele actoren het kiesrecht nog steeds niet als een fundamenteel recht dat Nederlanders automatisch ontleenden aan hun staatsburgerschap, maar als een attributief recht dat vanuit de overheid aan burgers verstrekt werd om tot een zo goed mogelijke volksvertegenwoordiging te komen. Onder een goede volksvertegenwoordiging verstonden deze actoren een *representatieve* volksvertegenwoordiging. Om die representativiteit te garanderen verleende de wetgever het kiesrecht aan zoveel mogelijk staatsburgers, en verplichtte hen voorts om bij verkiezingen naar de stembus te gaan.

In 1910 merkte de wetgever de inwoners van Nederlands-Indië, die in 1893 expliciet van het Nederlanderschap waren uitgesloten, aan als Nederlandse onderdanen.[79] Deze Wet op het Nederlands onderdaanschap werd in 1927 ook van toepassing verklaard op de staatloze arbeidsimmigranten die zich na 1893 vanuit Java en Brits-Indië in Suriname en Curaçao gevestigd hadden.[80] Aldus had de wetgever een tweedeling aangebracht door degenen die in volkenrechtelijke zin Nederlandse onderdanen waren te onderscheiden in Nederlandse staatsburgers ('Nederlanders') enerzijds en degenen die alleen Nederlandse onderdanen waren anderzijds, waarbij de Staten-Generaal enkel de eerste categorie onderdanen vertegenwoordigden.[81] Na de Tweede Wereldoorlog kwam dit onderscheid geleidelijk aan te vervallen, doordat Nederland in 1949 eerst de soevereiniteit over zijn voormalige Oost-Indische kolonie met uitzondering van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië overdroeg,[82] en in 1963 ook de soevereiniteit over Nieuw-Guinea overdroeg.[83]

De Wet op het Nederlands onderdaanschap was al sinds 1951 niet meer van toepassing op de West-Indische koloniën,[84] omdat Suriname en de Nederlandse Antillen in 1954 met Nederland verenigd werden in één statutaire rechtsorde: het Koninkrijk der Nederlanden.

78 Hoofdstuk V, § 1.1.1.
79 *Stb.* 1910, 55.
80 *Stb.* 1927, 175.
81 Hoofdstuk IV, § 2.1.2.
82 Hoofdstuk VI, § 1.1.2-1.1.3.
83 Hoofdstuk VI, § 2.2.1.
84 Hoofdstuk VI, § 1.1.3.

Het Nederlanderschap werd een Koninkrijksaangelegenheid,[85] waardoor alle gebieden van het Koninkrijk het Nederlanderschap als staatsburgerschap kenden. Delen van de Nederlandse Grondwet maakten daarnaast sinds 1954 deel uit van de statutaire rechtsorde, in de zin dat zij voor het gehele Koninkrijk golden. De vertegenwoordigingsbepaling bleef daarentegen een landsnorm, die slechts gold binnen de autonome rechtsorde van het land Nederland. Ondanks de overgang naar de statutaire rechtsorde vertegenwoordigden de Staten-Generaal sinds 1954 dus niet de Nederlanders van het gehele Koninkrijk, maar slechts de Nederlanders van het land Nederland. Het volk van Suriname werd op zijn beurt vertegenwoordigd door de Staten van Suriname en het volk van de Nederlandse Antillen door de Staten van de Nederlandse Antillen.[86]

In 1983 schrapte de grondwetgever het ingezetenschap als dwingende eis voor uitoefening van het actief kiesrecht voor de Tweede Kamer. De wetgever behield desalniettemin de mogelijkheid om bepaalde categorieën van niet-ingezeten Nederlanders van het kiesrecht voor de Tweede Kamer uit te sluiten. Antilliaanse Nederlanders mochten bijvoorbeeld niet de leden van de Tweede Kamer kiezen, omdat zij niet door de Tweede Kamer maar door de Staten van de Nederlandse Antillen vertegenwoordigd werden.[87] Deze grondwetswijziging onderstreepte dan ook nogmaals dat de Staten-Generaal de Nederlanders van het land Nederland vertegenwoordigden, ongeacht of die Nederlanders al dan niet in Nederland verbleven.

Daarnaast benaderde de grondwetgever het kiesrecht in 1983 voor het eerst als een fundamenteel grondrecht voor alle Nederlanders om via vertegenwoordiging invloed uit te kunnen oefenen op de totstandkoming en inhoud van het recht waaraan zij gebonden zijn. Niet alleen had de wetgever de opkomstplicht afgeschaft,[88] maar ook nam de grondwetgever het kiesrecht op in het hoofdstuk 'Grondrechten'. De kiesgerechtigde leeftijd werd verlaagd naar achttien jaar, opdat staatsburgers in beginsel enkel wegens minderjarigheid van het kiesrecht waren uitgesloten.[89]

De verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar achttien jaar was het sluitstuk van de geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht, waardoor het Nederlandse volk in de zin van artikel 50 Grondwet en het electoraat steeds meer met elkaar waren gaan samenvallen. In het taalgebruik lijken zij daardoor onbewust elkaars synoniemen te zijn geworden. Constitutionele actoren zijn het Nederlandse volk dat de Staten-Generaal vertegenwoordigen steeds meer gaan uitleggen als de verzameling kiezers die de leden van dit lichaam aanwijzen. Daarnaast heeft de maatschappelijke ontzuiling in de jaren zestig van de vorige eeuw er toe geleid dat de Nederlandse samenleving niet meer uit verschillende van elkaar afge-

85 Artikel 3 Statuut (1954).
86 Hoofdstuk VI, § 1.3.3.
87 Hoofdstuk VII, § 2.3.3.
88 Hoofdstuk VII, § 1.3.1.
89 Hoofdstuk VII, § 1.2.3, § 2.3.1.

schermde groepen bestaat, maar uit individuele burgers die binnen die samenleving een meer zelfstandige positie innemen.[90] Door deze ontzuiling verloren de traditionele zuilpartijen stemmen aan nieuwe partijen die geen allesomvattende visie op het algemeen belang propageerden, maar bijzondere belangen behartigden of een specifiek politiek programma uitvoerden.[91] Aldus veranderde de vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk in de twintigste eeuw van een politieke afspiegeling van verschillende maatschappelijke zuilen naar een politieke afspiegeling van verschillende groepen individuele kiezers, die zich veel minder dan eerst verwant voelden met een inhoudelijke politieke stroming die was geworteld in religie of levensbeschouwing.

2 Grondwetsinterpretatie in het politieke domein

2.1 *Artikel 50 Grondwet als referentiepunt in het politieke debat*

Het systeem van parlementaire vertegenwoordiging ontstond in Nederland (maar ook elders) als een *alternatief* voor democratie, een staatsvorm waarin het soevereine volk zichzelf regeert en die na de Franse en Bataafse Revolutie eind achttiende eeuw een negatieve connotatie had gekregen.[92] Sinds de twintigste eeuw geldt het systeem van parlementaire vertegenwoordiging juist als een *vorm* van democratie, waarbij het volk via zijn vertegenwoordigers regeert. Net als in andere landen kenmerkte de democratisering van het vertegenwoordigend stelsel in Nederland zich door de uitbreiding van het kiesrecht en het schrappen van welvaartseisen voor kiezers en gekozenen.[93]

Aan deze transformatie van het vertegenwoordigend stelsel heeft de thans als artikel 50 Grondwet genummerde vertegenwoordigingsbepaling niet in de weg gestaan. Dat komt doordat artikel 50 Grondwet in de eerste plaats een constitutieve norm bevat. Deze bepaling constitueerde in 1814 de Staten-Generaal en identificeerde dit lichaam als de nationale volksvertegenwoordiging, maar schreef niet specifiek voor wat de leden der Staten-Generaal moesten of juist niet mochten doen, laat staan dat zij concrete aanwijzingen gaf voor de inrichting van het vertegenwoordigend stelsel. Integendeel, artikel 50 Grondwet gaf uitdrukking aan het algemene beginsel van parlementaire vertegenwoordiging, hetgeen een ondergedetermineerd begrip was dat verschillend begrepen kon worden en dat zijn uitwerking moest krijgen in concrete rechtsregels.[94]

90 Hoofdstuk VII, § 1.1.1.
91 Hoofdstuk VII, § 1.1.1-1.1.2.
92 Van Sas 2005, p. 28-29.
93 Manin 1997, p. 4, 132.
94 Hoofdstuk I, § 1.

Dat wil niet zeggen dat artikel 50 Grondwet geen rol heeft gespeeld in de democratisering van het vertegenwoordigend stelsel. Het onderzoek in de voorgaande hoofdstukken toont aan dat er weliswaar geen remmende werking uitging van deze grondwetsbepaling, maar zij heeft het politieke debat over het vertegenwoordigend stelsel wel mede vormgegeven. Zo refereerden constitutionele actoren aan artikel 50 Grondwet op het moment dat zij standpunten formuleerden en beslissingen namen inzake de inrichting en het functioneren van het vertegenwoordigend stelsel. Hoewel deze grondwetsbepaling niet bepaalde welke beslissingen constitutionele actoren in de politieke praktijk wel of niet mochten maken, voorzag deze bepaling wel in een referentiekader voor hun overwegingen en onderlinge interacties.

In 1848 beriep regering zich bijvoorbeeld op de vertegenwoordigingsbepaling om de invoering van rechtstreekse verkiezingen te bepleiten. Rechtstreekse verkiezingen zouden van de 'wettelijke fictie' dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen een 'waarheid' maken.[95] Ook de Tweede Kamer refereerde aan artikel 50 Grondwet toen zij in 1850 het voorstel van Thorbecke aanvaardde voor een indeling van het Rijk in meervoudige kiesdistricten zonder te letten op de provinciegrenzen.[96] De Staten-Generaal vertegenwoordigden namelijk de eenheid des volks en niet de verschillende afzonderlijke bestanddelen der natie. Daarom moesten de kiezers uit verschillende delen van het land bij verkiezingen voor de nationale volksvertegenwoordiging zo veel mogelijk tot één geheel samensmelten.

Hoewel artikel 50 Grondwet tijdens debatten over de inrichting en het functioneren van het vertegenwoordigend stelsel fungeerde als een referentiepunt voor verschillende constitutionele actoren, had deze bepaling niet voor alle actoren dezelfde betekenis. Niet zelden kwam het voor dat Kamerleden een tegenovergesteld standpunt innamen ten aanzien van een voorgenomen wijziging van het vertegenwoordigend stelsel, omdat zij artikel 50 Grondwet (meestal stilzwijgend) verschillend interpreteerden. Kamerleden die eind negentiende eeuw het algemeen kiesrecht bepleitten, meenden bijvoorbeeld dat de vertegenwoordigingsbepaling inhield dat de Staten-Generaal de opvattingen en belangen van alle Nederlanders moesten meewegen in het vaststellen van het algemeen belang, waarvoor nodig was dat al die Nederlanders inspraak kregen in de samenstelling van dit orgaan.[97] Volgens tegenstanders van het algemeen kiesrecht hield de vertegenwoordigingsbepaling daarentegen in dat leden der Staten-Generaal de algemene belangen van het Nederlandse volk als één geheel moesten behartigen, wat alleen bereikt kon worden als deze leden verkozen werden door economisch zelfstandige burgers die voorbij hun eigen belangen konden kijken.

95 Hoofdstuk III, § 1.3.2.
96 Hoofdstuk III, § 2.1.2.
97 Hoofdstuk IV, § 2.2.1-2.2.2.

Artikel 50 Grondwet kan dan ook het beste worden beschouwd als een 'haakje' waaraan actoren hun eigen ideeën over parlementaire vertegenwoordiging 'ophingen' wanneer zij bepaalde aanpassingen van het vertegenwoordigend stelsel bepleitten of juist afwezen. Daarmee kaderde artikel 50 Grondwet het politieke debat over het vertegenwoordigend stelsel niet alleen in, maar kenden constitutionele actoren tijdens dit debat ook een zekere betekenis toe aan de voor meerdere uitleg vatbare tekst van deze bepaling.

Zo gaf het voorstel van de regering in 1890 om alle meervoudige kiesdistricten op te splitsen in meerdere enkelvoudige districten blijk van de opvatting dat het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk neerkwam op het vertegenwoordigen van alle verschillende delen van het Nederlandse volk samen,[98] terwijl volgens Thorbecke het Nederlandse volk als één geheel moest worden vertegenwoordigd. Daarnaast wees de Eerste Kamer in 1952 het voorstel voor de mogelijkheid tot stemoverdracht af, waarmee zij aangaf dat het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk in haar ogen veronderstelde dat Kamerleden zelf de verantwoordelijkheid droegen voor de uitoefening van hun mandaat.[99] Minister De Gaay Fortman ontried ten slotte in 1975 het bindend correctief referendum, omdat in zijn ogen niet de kiezers maar de Staten-Generaal als nationale volksvertegenwoordiging beslisten over staatskwesties: kiezers hoefden bij het uitbrengen van een stem alleen zichzelf te vertegenwoordigen, terwijl de Staten-Generaal geacht waren te letten op de belangen van alle Nederlanders.[100]

2.2 *Verandering in de betekenis van grondwetsbepalingen door continue herinterpretatie*

Artikel 50 Grondwet fungeerde dus niet alleen als een referentiepunt in het politiek debat over het vertegenwoordigend stelsel, maar constitutionele actoren verhielden zich met hun standpunten en beslissingen tijdens dit debat ook interpreterend tot artikel 50 Grondwet.[101] Deze actoren interpreteerden die bepaling echter telkens weer iets anders, want steeds begrepen zij deze bepaling primair vanuit de eigen tijdsgeest en pasten zij haar in verschillende situaties toe. Daarbij was de aanwezigheid van een persoonlijk en tijdsgebonden element (zoals de machtspositie van de actor in kwestie, zijn politieke idealen en zijn electorale belangen) in elke interpretatie van artikel 50 Grondwet onvermijdelijk en verschilde elke uitleg van voorgaande interpretaties.[102]

98 Hoofdstuk IV, § 2.1.1.
99 Hoofdstuk VI, § 1.2.2.
100 Hoofdstuk VII, § 2.2.3.
101 Zie ook Hirsch Ballin, *Nederlandrechtsstaat.nl* 2021.
102 Zie over de interpretatie van uit het verleden overgeleverde teksten Gadamer (1960) 2014, i.h.b. p. 160-164, 295-298, 309, 325. Zie ook Stoker, Vedder & Vroom 1995, p. 127.

Het onderzoek in de voorgaande hoofdstukken laat daarmee zien dat de betekenis van een grondwetsbepaling als artikel 50 Grondwet niet wordt gefixeerd op het moment dat zij wordt vastgesteld. Integendeel, telkens wanneer constitutionele actoren zich tot een grondwetsbepaling verhouden, kennen zij aan zo'n bepaling opnieuw betekenis toe. Dat impliceert dat elke uitleg die constitutionele actoren aan een grondwetsbepaling geven automatisch (maar soms nauwelijks waarneembaar) verschilt van betekenissen die daarvóór – op een eerder moment, in een andere context, en/of door een andere actor – aan diezelfde bepaling worden toegekend. Het onderzoek naar de veranderde betekenis van artikel 50 Grondwet laat zelfs zien dat constitutionele actoren, wanneer zij op hetzelfde moment en in hetzelfde tijdsgewricht een grondwetsbepaling interpreteren, zo'n bepaling vanwege uiteenlopende politieke idealen of electorale belangen alsnog verschillend invullen. In dit continue proces van herinterpretatie treedt niet alleen een verandering op in de heersende uitleg van grondwetsbepalingen, maar worden ook eerdere interpretaties van deze bepalingen anders begrepen.[103]

Het politieke debat inzake het kiesstelselsel geeft een goed voorbeeld van dit continue proces van herinterpretatie. Tijdens een debat over de indeling van het Rijk in kiesdistricten in 1869 uitte het katholieke Kamerlid Haffmans zijn ongenoegen over het districtenstelsel.[104] Dit stelsel maakte het volgens hem onmogelijk voor grote minderheden als de katholieken om zich in de Staten-Generaal naar getalsterkte te laten vertegenwoordigen, omdat zij verspreid over het land woonden. Volgens Haffmans hield het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk echter in dat de Staten-Generaal een afspiegeling waren van het hele land en dus ook van de minderheden in het land. Zonder de term zelf te gebruiken, pleitte hij dan ook voor de invoering van een evenredigheidsstelsel.

De uitleg die Haffmans gaf aan artikel 50 Grondwet stond haaks op de op dat moment heersende uitleg die de liberale meerderheid aan deze grondwetsbepaling gaf. In de liberale visie hield artikel 50 Grondwet niet in dat de Staten-Generaal 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

103 Benhabib 2006, p. 48: 'Democratic iterations are linguistic, legal, cultural, and political repetitions-in-transformation, invocations that are also revocations. They not only change established understandings but also transform what passes as the valid or established view of an authoritative precedent.'

104 Hoofdstuk IV, § 1.1.1.

katholiek in de Tweede Kamer tot een ondervertegenwoordigde politieke minderheid behoorde.

Door de maatschappelijke verzuiling, de opkomst van politieke partijen en de toename van het aantal kiezers als gevolg van de uitbreiding van het kiesrecht, kwam de politieke praktijk er aan het einde van de negentiende eeuw heel anders uit te zien. De Sociaal-Democratische Arbeiderspartij maakte met twee zetels haar entree in de Tweede Kamer en confessionele partijen verkregen samen een politieke meerderheid.[105] Voor de Anti-revolutionaire Partij, die als splinterpartij in het laatste kwart van de negentiende eeuw nog vurig voorstander was van evenredige vertegenwoordiging, had invoering van het evenredigheidsstelsel na 1900 geen haast meer. De beperkte uitbreiding van het kiesrecht in combinatie met het districtenstelsel leverde hen een meerderheid op ten opzichte van de getalsmatig dominante katholieken met wie zij een coalitie vormden, maar die bij invoering van een evenredigheidsstelsel een meerderheid in de Kamer (en dus overwicht binnen een confessioneel kabinet) zouden krijgen.[106] De liberalen golden begin twintigste eeuw daarentegen plots als grote pleitbezorgers van het evenredigheidsstelsel. Toen het draagvlak voor algemeen kiesrecht na 1900 toenam, realiseerden zij zich dat de invoering van een algemeen kiesrecht in combinatie met het bestaande districtenstelsel voor hun eigen machtspositie funest zou zijn. Als vertegenwoordigers van de maatschappelijke elite vormden de liberalen immers maar een kleine minderheid.[107]

De invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in combinatie met het algemeen kiesrecht markeerde een definitief afscheid van de negentiende-eeuwse, liberale uitleg van artikel 50 Grondwet. Vanaf dat moment hield deze bepaling in dat alle leden der Staten-Generaal samen een politieke afspiegeling waren van alle maatschappelijke groepen in Nederland. In het vervolg van de twintigste eeuw kon ook deze uitleg weer rekenen op concurrentie van andere interpretaties. Verschillende constitutionele actoren hebben na 1917 meermaals de terugkeer naar het districtenstelsel geopperd om de kabinetsformatie te vergemakkelijken of de band met kiezers te versterken.

Elke keer bleek echter dat een politieke meerderheid teveel waarde hechtte aan de afspiegelingsgedachte om het evenredigheidsstelsel door een ander stelsel te vervangen: van alle kiesstelsels leidden verkiezingen volgens een evenredigheidsstelsel tot de meest representatieve volksvertegenwoordiging. Waarom zou de politieke meerderheid bovendien instemmen met de verandering van een kiesstelsel, als zij daardoor mogelijk hun machtspositie zouden kwijtraken? De herhaaldelijke beslissing om het evenredigheidsstelsel te handhaven bevestigde daarmee telkens weer dat artikel 50 Grondwet inhield dat de Staten-

105 Hoofdstuk IV, § 2.2.3.
106 Zie Loots 2004, p. 87-88.
107 Hoofdstuk IV, § 3.1.1.

Generaal een politieke afspiegeling waren van de verschillende groepen die samen het Nederlandse volk uitmaakten.

Het debat over het kiesstelsel 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. De vraag rijst evenwel wanneer en hoe men vaststelt dat de betekenis van een grondwetsbepaling daadwerkelijk is veranderd. Typisch aan grondwetsinterpretatie in het politieke domein is nu juist dat verschillende en zelfs conflicterende interpretaties van eenzelfde grondwetsbepaling gelijktijdig naast elkaar kunnen bestaan. Omdat niet-rechterlijke constitutionele actoren in het politieke domein niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar staan, komt immers geen van deze actoren het ultieme gezag toe om de betekenis van een grondwetsbepaling te bepalen. Daarin verschilt grondwetsinterpretatie in het politieke domein van grondwetsinterpretatie in het strikt juridische domein, waar uiteindelijk de hoogste rechter het laatste woord heeft over de juiste uitleg van de Grondwet. Juist omdat in een rechtssysteem als dat van Nederland in de eerste plaats politieke ambten de Grondwet interpreteren,[108] verdient constitutionele verandering door grondwetsinterpretatie ook rechtswetenschappelijke aandacht.

Of de betekenis van een grondwetsbepaling waarvan de tekst hetzelfde is gebleven in de politieke praktijk is veranderd, kan onder meer worden afgeleid uit veranderingen in de positiefrechtelijke constitutionele context van zo'n bepaling, oftewel: uit de grondwetsbepalingen die met zo'n grondwetsbepaling een samenhangend geheel vormen, en (organieke) wetten die aan die samenhangende grondwetsbepalingen nadere uitwerking geven. Zo gaven veranderingen die de (grond)wetgever in de positiefrechtelijke constitutionele context van artikel 50 Grondwet aanbracht meestal blijk van een veranderde opvatting van de politieke meerderheid over wat het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk door de Staten-Generaal betekende.

De invoering van rechtstreekse verkiezingen in 1848 getuigde bijvoorbeeld van de opvatting dat Kamerleden het volk pas konden vertegenwoordigen als zij hun mandaat verkregen als resultaat van verkiezingen waaraan (een deel van) dat volk zou deelnemen,[109] terwijl de grondwetscommissie van 1815 nog meende dat verkiezingen en vertegenwoordiging los van elkaar stonden. Om als Staten-Generaal de algemene vrijheid en welvaart van de ingezetenen van Nederland te kunnen bevorderen, achtte de commissie het destijds niet nodig dat deze ingezetenen actief betrokken werden bij het proces leidend tot die vertegenwoordiging.[110]

108 Kortmann, *RM Themis* 1994, p. 364-365.
109 Hoofdstuk III, § 1.3.2-1.3.3.
110 Hoofdstuk II, § 2.2.2.

Met de schrapping van het woord 'mannelijk' uit de Kieswet in 1919[111] bevestigde de wetgever daarnaast dat de Staten-Generaal alleen een politieke afspiegeling van het *gehele* Nederlandse volk konden zijn, indien zij niet louter door mannen werden gekozen. Voor die tijd werd een vrouwenkiesrecht niet nodig geacht, omdat mannen prima in staat zouden zijn om de belangen van vrouwen beslissingen te behartigen. Met de afschaffing van het verbod van ruggespraak in 1983,[112] gaf de grondwetgever ten slotte aan dat vertegenwoordiging in een democratie veronderstelde dat de leden der Staten-Generaal in overleg traden met hun achterban, terwijl ruggespraak in de negentiende eeuw nog gezien werd als een aantasting van de zelfstandigheid van de individuele volksvertegenwoordiger.

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 bijvoorbeeld voorstander van een gezinshoofdenkiesrecht vanuit de overtuiging dat een individueel kiesrecht zou berusten op de leer van de volkssoevereiniteit, welke leer zij als tegenstanders van de Franse Revolutie fundamenteel afwezen. In hun overtuiging was het Nederlandse volk dat de Staten-Generaal vertegenwoordigden niet opgebouwd uit individuen maar uit gezinnen. Een politieke meerderheid wees het voorstel van het gezinshoofdenkiesrecht echter af, waarmee zij aangaf deze 'organische' uitleg van artikel 50 Grondwet niet te delen.[113]

Een ander voorbeeld stamt uit het interbellum. De regering en een meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal meenden dat het Kamerlidmaatschap van parlementariërs die een ondermijning van de bestaande democratische rechtsorde tot uitdrukking brachten vervallen verklaard moest kunnen worden.[114] Zij hadden er geen bezwaar tegen dat een deel van de kiezers na zo'n vervallenverklaring niet meer gerepresenteerd zou worden. De minderheid die dat wel degelijk bezwaarlijk vond was groot genoeg om het voorstel tot vervallenverklaring in tweede lezing te blokkeren. Aldus bleef de uitleg dat de Staten-Generaal een politieke afspiegeling waren van het gehele Nederlandse volk, inclusief de groep Nederlanders die zich tegen de bestaande democratische rechtsorde keerden, onbeperkt gelden.

111 Hoofdstuk V, § 1.1.1.
112 Hoofdstuk VII, § 1.2.1, § 1.2.4, § 2.3.3.
113 Hoofdstuk IV, § 2.2.3, § 3.1.2, § 3.2.1.
114 Hoofdstuk V, § 2.2.2.

2.3 Geleidelijke of schoksgewijze verandering in het constitutionele recht

Dat de betekenis van een grondwetsbepaling medebepaald wordt door de uitleg die constitutionele actoren aan die bepaling geven, lijkt misschien onverenigbaar met de functie van het constitutionele recht om machtsmisbruik door staatsinstellingen te voorkomen. Als constitutionele actoren zelf gaan over de inhoud van een grondwetsbepaling, zouden zij die inhoud naar hun eigen hand kunnen zetten, waardoor er van zo'n grondwetsbepaling weinig normatieve werking meer uit zou gaan. Dit is echter niet alleen een beperkte visie op de functie van het constitutionele recht,[115] maar ook een valse voorstelling van de werking van de Grondwet. De Grondwet waarborgt niets uit zichzelf.[116] De Grondwet is een tekst, waarvan de betekenis vastgesteld wordt door interpretatie. Het zijn constitutionele actoren die de normatieve kracht van de Grondwet bevestigen, wanneer zij zich bij de formulering van hun standpunten en beslissingen interpreterend tot die Grondwet verhouden. Daarmee bevestigen constitutionele actoren namelijk dat dit document voor hen een gezaghebbende tekst is.[117]

Dat de werking die van de Grondwet uitgaat, afhangt van de status en betekenis die constitutionele actoren aan die Grondwet toekennen, wil echter niet zeggen dat constitutionele actoren wat voor betekenis dan ook zullen geven aan een grondwetsbepaling. Ten eerste is de Grondwet net als andere teksten gesitueerd in een semantisch veld. De Grondwet is een gestructureerd geheel van woorden, die in het taalgebruik een of meer betekenissen kunnen hebben. De bewoordingen van een grondwetsbepaling kunnen algemeen en meerduidig zijn, maar het aantal betekenismogelijkheden van die woorden is begrensd. Ten tweede brengt de Grondwet net als alle uit het verleden overgeleverde werken haar ontstaansgeschiedenis mee in het heden op het moment dat zij geïnterpreteerd wordt. Die ontstaansgeschiedenis is weliswaar niet allesbepalend voor de hedendaagse betekenis van een grondwetsbepaling, die immers telkens in veranderende omstandigheden wordt uitgelegd,[118] maar constitutionele actoren zullen om andere actoren van hun standpunten en beslissingen te overtuigen vaak aansluiting zoeken bij wat er in het verleden over zo'n grondwetsbepaling is gezegd.[119]

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt inderdaad dat de ontstaansgeschiedenis van artikel 50 Grondwet invloed uitgeoefend heeft op de uitleg die later aan deze grondwetsbepaling is gegeven. Zo bleef het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk tussen 1814 en 1983 inhouden dat de Staten-Generaal het algemeen belang dienden te bevorderen

115 Constitutioneel recht heeft niet alleen een *disabling function* maar ook een *enabling function,* zie Holmes 1995a en 1995b.
116 Hirsch Ballin, *SC Wetten en regels verklaard* 2017, p. 6.
117 Hirsch Ballin, *Nederlandrechtsstaat.nl* 2021; Boogaard 2018.
118 Gadamer (1960) 2014, p. 160-166, 265, 268-270, 283, 287, 310-312.
119 Hirsch Ballin 2021; Boogaard 2018.

en niet louter bijzondere belangen. Daarnaast bleef de frase 'het Nederlandse volk' verwijzen naar een aanwijsbare groep personen in plaats van naar een soevereine entiteit; de afwijzing van het principe van volkssoevereiniteit van christelijke zijde heeft zich in die zin bestendig bewezen.[120] Ten derde heeft het grondgebied van Nederland in Europa altijd een belangrijke rol gespeeld bij de afbakening van het Nederlandse volk: onder het Nederlandse volk dat de Staten-Generaal ingevolge artikel 50 Grondwet vertegenwoordigen, zijn tussen 1814 en 1983 nooit de inwoners van de overzeese gebieden van het Koninkrijk der Nederlanden verstaan. Ten slotte hield men gelet op de handhaving van het lastverbod vast aan de gedachte dat een zekere afstand tussen de volksvertegenwoordigers en degenen die hen benoemden nodig was voor die eersten om hun functie te kunnen vervullen. Dat de Staten-Generaal het volk *vertegenwoordigden* impliceerde dus altijd dat zij *niet identiek* waren aan het volk.[121]

Dat er een zekere continuïteit in de interpretatiegeschiedenis van artikel 50 Grondwet valt te ontwaren, neemt niet weg dat de betekenis van deze bepaling is veranderd. In het geval van artikel 50 Grondwet vond die verandering geleidelijk plaats, hetgeen tekenend is voor de Nederlandse grondwetsgeschiedenis. De Nederlandse Grondwet is een van de oudste nog geldende grondwetten in de wereld,[122] en haar geschiedenis kenmerkt zich door relatieve stabiliteit. De liberalisering van het staatsbestel in 1848 geschiedde zonder gewelddadige protesten en volgens de geldende regels.[123] Ook de revolutie van 1917 voltrok zich stilletjes.[124] Zelfs de Tweede Wereldoorlog bracht geen omwenteling in het staatsbestel teweeg: na de Bevrijding ging de regering vrijwel direct over tot herstel van het vooroorlogse systeem.[125]

Herinterpretaties van grondwetsbepalingen kunnen echter ook schoksgewijs ingang vinden, waarbij constitutionele actoren drastisch breken met de interpretaties die eerder aan diezelfde bepalingen zijn toegekend. De betekenis die constitutionele actoren in zo'n geval toekennen aan een grondwetsbepaling staat dan weliswaar niet in continuïteit met het verleden, maar als na verloop van tijd blijkt dat zij niet vluchtig gegeven is en nog altijd door een politieke meerderheid wordt onderschreven, kan niet anders dan geconcludeerd worden dat de betekenis van de desbetreffende grondwetsbepaling is veranderd. Ongeacht of een herinterpretatie van een grondwetsbepaling dus schoksgewijs of pas na verloop van tijd ingang vindt in het politieke domein, verandert de betekenis van zo'n grondwetsbepaling

120 Zie ook Bos, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011, p. 31-51.
121 Ankersmit 1996, p. 28 e.v. noemt dit de esthetische opvatting van representatie, die hij onderscheidt van de mimetische opvatting van representatie.
122 Voermans, *NJB* 2014.
123 Hoofdstuk III, § 1.2.3.
124 Hirsch Ballin 2017. Ik volg de materiële invulling van het revolutiebegrip van Jacobsohn, *Journal of Law and Courts* 2014, p. 3.
125 Hoofdstuk V, § 3.2.1.

op het moment dat een herinterpretatie kan rekenen op de duurzame steun van een politieke meerderheid.

3 Tot slot

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 Grondwet in zich bergt, bevestigt daarmee de verheven status van deze bepaling ten opzichte van specifieker geformuleerde rechtsregels, waarvan de tekst weliswaar eenduidiger is maar daardoor ook rigide in de toepassing, waardoor deze vaker aangepast moet worden aan de snel veranderende realiteit.

Hoewel artikel 50 Grondwet voor velerlei 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. Deze dissertatie heeft willen blootleggen welke betekenissen door de tijd heen al dan niet stilzwijgend aan artikel 50 Grondwet zijn toegekend. Aan de hand van een discoursanalyse van historische bronnen is geëxpliciteerd hoe de (grond)wetgever, de Staten-Generaal, de regering, politieke partijen, staatscommissies, ministers en individuele Kamerleden deze bepaling tussen 1814 en 1983 hebben geïnterpreteerd.

Uit deze reconstructie is gebleken dat bovenstaande actoren artikel 50 Grondwet gebruikten als een 'haakje' waaraan zij hun eigen ideeën over parlementaire vertegenwoordiging 'ophingen' wanneer zij bepaalde aanpassingen van het vertegenwoordigend stelsel bepleitten of juist afwezen. Daarbij was in elke interpretatie van artikel 50 Grondwet een persoonlijk en tijdsgebonden element aanwezig, waardoor elke uitleg verschilde van voorgaande interpretaties. Zelfs wanneer constitutionele actoren op hetzelfde moment en in dezelfde context zich interpreterend tot artikel 50 Grondwet verhielden, kenden zij wegens uiteenlopende politieke idealen of electorale belangen alsnog een andere betekenis aan deze bepaling toe. Daardoor bestonden er tussen 1814 en 1983 verschillende, soms zelfs conflicterende interpretaties van artikel 50 Grondwet gelijktijdig naast elkaar.

Alleen wanneer een herinterpretatie van artikel 50 Grondwet op de duurzame steun van een politieke meerderheid kon rekenen, leidde dat tot een verandering in de betekenis van deze bepaling. Zo'n verandering manifesteerde zich in wijzigingen in de positiefrechtelijke constitutionele context van artikel 50 Grondwet. Het betreft dan wijzigingen in de grondwetsbepalingen die met artikel 50 Grondwet een samenhangend geheel vormden

(zoals die inzake het lastverbod, het kiesrecht en het Nederlanderschap) en de wetten die aan deze grondwetsbepalingen nadere uitwerking gaven. Met deze specifieke rechtsregels gaf de (grond)wetgever concrete invulling aan het algemene beginsel van parlementaire vertegenwoordiging dat in artikel 50 Grondwet is verankerd.

Dat het constitutionele recht dat betrekking heeft op het vertegenwoordigend stelsel tussen 1814 en 1983 op verschillende punten gewijzigd is, rechtvaardigt de conclusie dat de betekenis van artikel 50 Grondwet in deze periode is veranderd. Zo hield het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk na de invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging niet meer in dat elk individueel Kamerlid zelfstandig de algemene belangen van het gehele Nederlandse volk naar eigen inzicht bevordert zonder te letten op de bijzondere belangen van zijn kiezers. In plaats daarvan houdt artikel 50 Grondwet sinds 1917 in dat individuele Kamerleden met hun fractiegenoten opkomen voor de politieke idealen en belangen van hun electorale achterban, zodat alle Kamerleden tezamen een politieke afspiegeling vormen van alle Nederlandse kiezers, waarvan de meerderheid beslist over wetgeving die op alle Nederlanders van toepassing zijn.

De invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 was het gevolg van een gewijzigde meerderheidsopvatting over de in artikel 50 Grondwet gestipuleerde vertegenwoordiging. Tegelijkertijd creëerde zij weer de context voor een hernieuwde discussie over het parlementaire stelsel. 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. De betekenis van de Grondwet wordt dus niet gefixeerd op het moment dat dit document wordt vastgesteld, maar wordt in het politiek discours geconstrueerd door constitutionele actoren, wanneer zij zich met hun handelingen en beslissingen interpreterend tot de Grondwet verhouden. Het is aan de rechtswetenschap om deze constructies te identificeren door de stilzwijgende assumpties van de actoren die de Grondwet interpreteren bloot te leggen, en daarmee drogredenen en misvattingen over de inhoud en werking van de Grondwet als zodanig te ontmaskeren.

Epiloog

De grondwetsherziening van 1983 bracht het debat over de exclusiviteit van de parlementaire vertegenwoordiging niet tot stilstand. Zij creëerde een nieuwe context waarbinnen dat debat werd voortgezet en tot op heden gevoerd wordt. Uit dit debat blijkt onder meer dat de waarde van een gekozen volksvertegenwoordiging niet meer voor zich spreekt. Zo pleit Van Reybrouck voor een volksvertegenwoordiging die deels door loting tot stand wordt gebracht.[1] Daarnaast wordt het begrip 'democratie' niet meer door iedereen uitsluitend geïdentificeerd met besluitvorming door een verkozen volksvertegenwoordiging. Om burgers meer zeggenschap te geven over hun directe leefomgeving experimenteren gemeenten bijvoorbeeld onder de noemer van 'lokale democratie' met verschillende vormen van burgerparticipatie in de besluitvorming.[2] Daarnaast keert op landelijk niveau regelmatig de discussie terug of burgers in een vertegenwoordigende democratie alleen via verkiezingen invloed mogen uitoefenen op de samenstelling van de nationale volksvertegenwoordiging, of ook rechtstreeks via al dan niet bindende referenda bij het wetgevingsproces betrokken moeten worden.

Mijn fascinatie voor artikel 50 Grondwet ontstond niet voor niets toen ik mij ging verdiepen in de grondwettigheid van het bindend correctief referendum. Toen in 2016 het 'Oekraïne-referendum' plaatsvond op basis van de Wet raadgevend referendum, wierp ik de vraag op waarom er voor een *raadgevend* referendum eigenlijk kan worden volstaan met een wet in formele zin, terwijl voor een *bindend* referendum een wijziging van de Grondwet nodig is. Het antwoord op die vraag, stel ik nu vast, luidt dat het electoraat bij een bindend referendum een beslissende rol krijgt in de vaststelling van wetten; een rol waarin artikel 81 Grondwet thans niet voorziet. Daarin wordt namelijk bepaald dat 'de vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.'

Tijdens mijn zoektocht in de literatuur stuitte ik echter ook op auteurs die menen dat een bindend referendum inbreuk maakt op artikel 50 Grondwet.[3] Schutgens en Sillen stellen bijvoorbeeld dat artikel 50 Grondwet inhoudt dat 'democratische besluitvorming uitsluitend mogelijk [is] via de volksvertegenwoordiging en daarbuiten dus niet'.[4] Het onderzoek dat in voorgaande hoofdstukken is uitgevoerd, toont inderdaad aan dat constitutionele actoren in de twintigste eeuw de invoering van het referendum verschillende keren overwogen hebben als aanvulling op het stelsel van parlementaire vertegenwoordiging, maar dat de regering in de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 besloot af te

1 Van Reybrouck 2016.
2 Westerweel 2021.
3 Volgens Van der Krieken 2019, p. 43, 49 zou een bindend referendum artikel 50 Grondwet 'doorkruisen'.
4 Schutgens & Sillen, *RM Themis* 2017, p. 194.

zien van een voorstel tot invoering van een bindend referendum.[5] Daarmee bevestigde zij op dat moment de exclusiviteit van de in artikel 50 Grondwet gestipuleerde *parlementaire* vertegenwoordiging.

De roep om referenda is sinds 1983 echter beslist niet verstomd. Al kort na de grondwetsherziening adviseerde eerst de Staatscommissie-Biesheuvel (1985) en daarna de Commissie-De Koning (1993) tot invoering van een bindend correctief referendum.[6] De regering diende daartoe in 1996 een voorstel tot wijziging van de Grondwet in bij de Tweede Kamer.[7] In 1999 sneuvelde dit voorstel in tweede lezing tijdens de 'Nacht van Wiegel'.[8] Vervolgens ondernam de regering een nieuwe poging,[9] maar ook ditmaal sneuvelde het voorstel tot wijziging van de Grondwet in tweede lezing.[10] De wetgever voorzag wel in een regeling voor een niet-bindend referendum.[11] Deze Tijdelijke referendumwet werd in 2005 echter niet verlengd: volgens het kabinet berustten referenda op de onjuiste veronderstelling 'dat openbaar bestuur niet meer is dan de optelsom van afzonderlijke maatregelen die naar believen kunnen worden afgewezen.[12] Een paar maanden later vond in Nederland desondanks het eerste raadplegend referendum plaats over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarbij kiezers zich tegen goedkeuring van deze Europese Grondwet uitspraken.[13] Een aantal Tweede Kamerleden noemde het referendum een succes,[14] en maakte opnieuw een voorstel tot invoering van een bindend referendum aanhangig, dat de Tweede Kamer in 2014 in eerste lezing aanvaardde.[15]

In afwachting van een bindend referendum trad ondertussen de Wet raadgevend referendum in.[16] Op basis van de Wet raadgevend referendum vond in 2016 een raadgevend referendum plaats over de goedkeuring door de formele wetgever van de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie (EU) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten enerzijds en Oekraïne anderzijds.[17] Dit referendum resulteerde in een raadgevende uitspraak tot afwijzing van de goedkeuringswet, hetgeen de regering in een moeilijke positie bracht.[18] Niet geheel toevallig sneuvelde vervolgens het voorstel voor een

5 Hoofdstuk VII, § 2.1.3.
6 Staatscommissie Biesheuvel 1985; *Kamerstukken II* 1993/94, 21427, nr. 65.
7 *Kamerstukken II* 1996/97, 25153, nr. 1 t/m 3, in eerste lezing aanvaard: *Stb*. 1998, 137.
8 *Kamerstukken II* 1997/98, 26156, nr. 1 t/m 3; *Handelingen I* 1998/99, 18 mei 1999, nr. 30, p. 1387-1407.
9 *Kamerstukken II* 1999/2000, 27033, nr. 1 t/m 3, in eerste lezing aanvaard: *Stb*. 2001, 585.
10 *Kamerstukken II* 2001/02, 28515, nr. 1 t/m 3; *Handelingen II* 2003/04, 29 juni 2004, nr. 89, p. 5704.
11 Wet van 16 juli 2001 (*Stb*. 2001, 388).
12 *Kamerstukken II* 2002/03, 28739, nr. 1 t/m 3.
13 Kortmann, *RM Themis* 2007. Daarvoor was *ad hoc* een Wet raadplegend referendum Europese Grondwet in het leven geroepen, zie Wet van 27 januari 2005 (*Stb*. 2005, 44 en 45). Deze wet is in 2008 ingetrokken (*Stb*. 2008, 75).
14 Kortmann, *RM Themis* 2007, p. 64.
15 Wet van 30 september 2014 (Stb. 2014, 355). Zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 30174, nr. 1 t/m 3.
16 Zie ook Breunese, *Ars Aequi* 2015.
17 *Trb*. 2014, 160.
18 Van Vugt, *NJB* 2018.

bindend referendum in tweede lezing,[19] en ging de wetgever over tot intrekking van de Wet raadgevend referendum.[20] Dat weerhield de Staatscommissie parlementair stelsel er niet van om eind 2018 opnieuw te adviseren tot invoering van zo'n referendum. Vervolgens besloot Kamerlid Van Raak (SP) een voorstel tot wijziging van de Grondwet met het oog op de invoering van het correctief bindend referendum aanhangig te maken.[21] Zowel de Tweede als de Eerste Kamer aanvaardden dit voorstel onlangs in eerste lezing.[22]

De vraag hoe de invoering van een bindend referendum zich tot artikel 50 Grondwet verhoudt, is bijzonder actueel. De stelling dat artikel 50 Grondwet zich zou verzetten tegen invoering van een bindend correctief referendum is mijns inziens echter onjuist. Zoals artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983 niet in de weg stond aan de democratisering van het vertegenwoordigend stelsel, staat deze bepaling ook nu niet in de weg aan de aanvulling van dat stelsel met een bindend correctief referendum. Artikel 50 Grondwet constitueert de Staten-Generaal en wijst dit lichaam aan als de nationale volksvertegenwoordiging, maar geeft geen concrete aanwijzingen voor de inrichting van het vertegenwoordigend stelsel en bepaalt evenmin wie de wetgevende macht uitoefent. Dat doet artikel 81 Grondwet. Dat de in artikel 50 Grondwet gestipuleerde vertegenwoordiging exclusief parlementair *moet zijn*, vloeit dus niet direct voort uit de *tekst* van artikel 50 Grondwet, maar is de *betekenis* die constitutionele actoren in de twintigste eeuw aan deze bepaling hebben toegekend door voorstellen tot invoering van een bindend referendum herhaaldelijk af te wijzen.

De *tekst* van artikel 50 Grondwet staat dus niet in de weg aan de invoering van een bindend correctief referendum, maar de *betekenis* die in het verleden aan deze tekst is toegekend, zou door de invoering van een bindend referendum ingrijpend veranderen. Dat blijkt ten eerste uit het doel waarmee het bindend referendum zou worden ingevoerd. Volgens de Staatscommissie is dit instrument bedoeld als oplossing voor de 'tekortschietende inhoudelijke representatie'.[23] Hieronder verstaat zij het vertegenwoordigen en waar mogelijk ook verwezenlijken van de belangen, idealen, ideeën, aspiraties en ambities van de Nederlandse burgers. Deze inhoudelijke representatie hapert volgens de Staatscommissie, omdat de inhoudelijke opvattingen van de meeste (hoogopgeleide) Kamerleden op belangrijke politieke thema's als integratie, immigratie en Europa niet identiek zouden zijn aan de opvattingen van een deel van de (laagopgeleide) kiezers. Daardoor dreigen deze kiezers 'van de democratie af te haken'.[24]

19 *Handelingen II* 2017/18, 23 november 2017, nr. 26, item 15.
20 Wet van 10 juli 2018 (*Stb*. 2018, 214).
21 *Kamerstukken II* 2018/19, 35129, nr. 1 t/m 3.
22 *Stb*. 2021, 58.
23 Staatscommissie-Remkes 2018, p. 16.
24 Staatscommissie-Remkes 2018, p. 53, 58, 86, 98.

Het referendum zou burgers van wie de opvattingen via vertegenwoordiging minder aan bod komen, maar die ook niet snel geneigd zijn de thans gebruikelijke kanalen van politieke participatie te gebruiken, de mogelijkheid bieden zich rechtstreeks uit te spreken over door het parlement aanvaarde wetten.[25] Voor de Staatscommissie parlementair stelsel brengt het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk mee dat kiezers zich herkend voelen in hun problemen en behoeften,[26] en dat Kamerleden de wil van hun kiezers ten gehore brengen en waar mogelijk ook uitvoeren.[27] Dat impliceert dat Kamerleden zich niet laten leiden door een alomvattende visie op het algemeen belang, al dan niet geworteld in een bepaalde levensbeschouwing of godsdienst, maar door de belangen en wensen van hun achterban.[28]

De aanbeveling om een bindend correctief referendum in te voeren vloeit dus voort uit de zienswijze van de Staatscommissie dat de Staten-Generaal de wil van de kiezers waar mogelijk uitvoeren, en beoogt de Staten-Generaal indringender te binden aan de wil van het electoraat.[29] Met behulp van een bindend correctief referendum zouden kiezers de Staten-Generaal immers kunnen corrigeren op het moment dat zij een wetsvoorstel aanvaarden dat niet met de wil van de kiezers correspondeert. Met de invoering van een bindend correctief referendum zou de grondwetgever dan ook bevestigen dat de betekenis van artikel 50 Grondwet is veranderd naar 'de Staten-Generaal brengen de wil van de kiezers ten gehore en voeren deze waar mogelijk uit'.

Ten tweede kan men zich afvragen wat de invoering van het bindend referendum betekent voor de rol van de Eerste Kamer als democratisch gelegitimeerd correctiemechanisme. Als argument voor invoering van het bindend referendum voerde de Staatscommissie aan dat het in een parlementaire democratie altijd kan gebeuren dat het parlement ingrijpende besluiten neemt waarvoor onder de bevolking geen meerderheid is. Volgens de Staatscommissie wordt dit fenomeen versterkt door coalitievorming, waardoor er als gevolg van compromisvorming afspraken terecht komen in het regeerakkoord waarvoor binnen de Kamer eigenlijk al geen meerderheid is, laat staan onder de bevolking. In zulke gevallen zouden kiezers via een referendum het parlement moeten kunnen corrigeren.[30]

Het is saillant hoezeer de argumentatie van de Staatscommissie in dit opzicht lijkt op de argumentatie die Tweede Kamerleden in 1922 aanvoerden voor behoud van de Eerste Kamer. De toegevoegde waarde van de Eerste Kamer school erin dat zij kon controleren of besluiten van de Tweede Kamer die het gevolg waren van uitruilpolitiek correspondeerden met de politieke denkbeelden van een meerderheid van de kiezers. Zo niet, dan kon

25 Staatscommissie-Remkes 2018, p. 136-138, 141, 144.
26 Staatscommissie-Remkes 2018, p. 99.
27 Staatscommissie-Remkes 2018, p. 53.
28 Van Vugt, *TvCR* 2019, p. 129.
29 Van Vugt, *TvCR* 2019, p. 129.
30 Staatscommissie-Remkes 2018 noemt dit de Ostrogorski-paradox, p. 58-59.

zij de Tweede Kamer corrigeren. Men dient zich dan ook af te vragen of de invoering van het bindend referendum geen opmaat is voor afschaffing van de Eerste Kamer. Het is niet geheel toevallig dat voorstanders van het referendum in het verleden vaak ook voorstander waren van afschaffing van de Eerste Kamer.[31]

Ten slotte zou de invoering van het bindend correctief referendum een aantasting van het vrije mandaat opleveren. Dit instrument dwingt de leden der Staten-Generaal immers 'om nadrukkelijker rekening te houden met de opvattingen van de bevolking'.[32] Het vertegenwoordigen van het gehele Nederlandse volk houdt dan niet meer in dat de leden der Staten-Generaal juridisch vrij zijn om hun eigen afwegingen ter zake van concrete wetsvoorstellen te maken. Als een meerderheid van de kiezers bij referendum een wetsvoorstel afwijst dat de Staten-Generaal aanvaard hebben, zijn de Staten-Generaal wegens het bindende karakter van het referendum immers aan die kiezersuitspraak gehouden.

Kortom: artikel 50 Grondwet zou zich *niet* verzetten tegen de invoering van een bindend referendum, maar het lastverbod dat is neergelegd in artikel 67, derde lid, Grondwet *wel*.[33] Dat artikel 50 Grondwet niet aan de invoering van een bindend correctief referendum in de weg staat, zegt echter niets over de vraag of een bindend referendum een goed idee is. De consequenties die de invoering van het bindend correctief referendum zou hebben voor de betekenis van artikel 50 Grondwet, en dus voor de invulling van het fundamentele beginsel van parlementaire vertegenwoordiging, zijn groot. Het is aan de Staten-Generaal om te beoordelen of deze wezenlijke verandering van ons staatsbestel objectief gerechtvaardigd kan worden. Constitutionele verandering staat per slot van rekening niet automatisch gelijk aan constitutionele vooruitgang.

31 Hoofdstuk V, § 1.2.3.
32 Staatscommissie-Remkes 2018, p. 142.
33 Vgl. Schutgens & Sillen, *RM Themis* 2017, p. 193-194.

Summary

The Staten-Generaal represent the entire people of the Netherlands: a study on the changes in the meaning of Article 50 of the Constitution between 1814 and 1983

Article 50 of today's Constitution of the Netherlands provides that 'The *Staten-Generaal* represent the entire people of the Netherlands'. This representation clause was introduced in the Constitution of 1814, which was adopted shortly after the Netherlands regained its independence from France in 1813. The name '*Staten-Generaal*' suggested that the Constitution restored the general ('*generaal*') assembly of representatives of the respective councils ('*Staten*') of the sovereign provinces that together formed the confederal Republic of the Seven United Netherlands until the Revolution of 1795. During that time, the provinces sent representatives to the *Staten-Generaal* with concrete instructions. These representatives were hence bound by a specific mandate.

The drafters of the Constitution of 1814 had, however, no intention of returning to a confederation of sovereign provinces. Article 50 restored the name of the *Staten-Generaal*, but did not identify this institution as the general assembly of the representatives of the various provinces. Instead, it expressed that the Netherlands was and would remain a unitary nation-state by stating that the *Staten-Generaal* represented the people of the Netherlands as a whole. The people of the Netherlands did not have a right to elect the members of this national Parliament, though. Instead these members were (again) appointed by the provincial councils. In order to clarify that they were not the representatives of the provinces, the Constitution stipulated that members of Parliament were not bound to instructions of the councils that had appointed them nor allowed to consult these councils. Moreover, each member of Parliament had to swear to promote the general freedom and welfare of the people of the Netherlands, and not the interests of provinces or other special interests.

Article 50 still forms part of the Dutch Constitution today. Constitutional scholars in the Netherlands have always interpreted this clause in its historical context of 1814 without paying serious attention to the tremendous changes the system of representative government has undergone since then. Already in 1815, for example, Parliament was divided in a Lower House and an Upper House. A major constitutional reform in 1848 resulted in direct elections for the members of the Lower House, and a formal constitutional amendment in 1917 paved the way for universal suffrage and introduced an election system based on proportional representation. At the beginning of the twentieth century political practice changed with the rise of political parties and the close collaboration between members of parliament and ministers that each belonged to the same political party after World War

II. These changes in the law and in practice raise the question whether the unaltered text of Article 50 has taken on a different meaning.

Determining the meaning of a constitutional provision is a matter of constitutional interpretation. In the Netherlands, constitutional interpretation is to a large extent reserved for political institutions, because Article 120 of the Constitution bans the constitutional review of Acts of Parliament. Therefore, and in the absence of case-law on Article 50, this thesis investigates *how non-judicial constitutional actors have interpreted the representation clause between 1814 and 1983, and to what extent the meaning of this provision has changed in the course of that time*. To answer this research question, several historical (legal) sources are collected and consulted: constitutional and statutory texts governing the system of representative government (i.e. the constitutional clauses regarding the composition and powers of both Houses of Parliament, the right to vote and to stand for election, the election system, the territory of the Netherlands and Dutch citizenship, as well as statutes that flesh out these constitutional clauses, such as the Election Act and the Netherlands Nationality Act); the minutes from the constitutional committees that drafted the Constitutions of 1814 and 1815; the writings from statesman Thorbecke (whose constitutional ideas on the nation-state, representation and citizenship formed the foundation for the constitutional reform in 1848); the reports from the various constitutional committees that advised the government between 1883 and 1983 on multiple constitutional reforms; cabinet memoranda in which the cabinet expressed its view on constitutional reforms; legislative proposals (including proposals for changes in the Constitution) as well as the accompanying parliamentary documents such as explanatory memoranda and evaluations by parliamentary committees, and lastly the minutes from the plenary sessions of Parliament in which these proposals were debated or that otherwise provide insight in the operation of Parliament and how it positioned itself in relation to the King and the ministers.

These sources are subjected to discourse analysis. Discourse analysis is a qualitative research method aimed at obtaining knowledge on how meaning is constructed by actors in a specific social setting. Therefore, it is considered a useful method to explicate and reconstruct what meaning constitutional actors such as (members of) Parliament, the government, the legislature, constitutional committees, etc., attributed to the representation clause in the past during political debates on the constitutional set-up of the representative system. For the purpose of this reconstruction the political discourse on parliamentary representation that took place between 1814 and 1983 is systematically analyzed in six consecutive periods. Chapter two starts by studying the historical origins of Article 50 to find out how the drafters of the Constitutions of 1814 and 1815 interpreted this provision and concludes with the separation of Belgium from the Netherlands (1814-1830). Chapter three builds toward the constitutional reform of 1848, which reform strengthened the position of Parliament vis-à-vis the King, and looks into the impact of that reform on political practice (1830-1868). Chapter 4 discusses the political debate on the extension of

suffrage, eventually culminating in the universal suffrage for men (1868-1917). Chapter 5 looks at the rise of anti-parliamentarian movements during the interbellum and the reinstatement of Parliament after World War II (1917-1946). Chapter 6 centers around the debate on renewing the representative system against the background of a growing administration (1946-1967). Chapter 7 covers the political debate on constitutional reform that followed the sensational elections in 1967 and that eventually resulted in a completely revised Constitution of 1983 (1967-1983). That year, the legislature revised the entire text of the Constitution, except for Article 50.

By writing an interpretation history of Article 50, this research aims to contribute to a science-based debate on parliamentary representation in the Netherlands and to assist in debunking fallacies and misunderstandings that exist in this debate. That is of particular importance when Article 50 is used as a normative standard for evaluating the suggestions that are currently (or in the future might be) put forward to improve the system of representative government, such as the introduction of a referendum, the abolition of the Upper House, a new electoral system, or lowering the voting age to sixteen.

The research finds that Article 50 played an important role in political debates on the constitutional set-up of the representative system. This provision provided a common frame of reference for constitutional actors to structure their individual considerations when formulating their position with regard to changes in the law governing the representative system. In 1848, for example, the government based its argument for the introduction of direct elections on the representation clause. Direct elections would turn the 'legal fiction that the *Staten-Generaal* represent the entire people of the Netherlands into a truth'. In 1850 the Lower House referred to the representation clause as well, when it considered and approved a bill to divide the country into large electoral districts without taking into account the provincial borders. The Lower House believed that during national elections voters from different provinces had to 'melt together' as much as possible, because Parliament did not represent the residents of the provinces that together formed the people of the Netherlands, but the people of the Netherlands as a whole.

That Article 50 functioned as a point of reference for constitutional actors does not mean that all actors interpreted this provision in the same way. Constitutional actors not only relied on Article 50 in different historical contexts and situations, but also attributed different meanings to this clause due to diverging political ideals or electoral interests. In this process of continuous constitutional reinterpretation Article 50 very gradually took on a different meaning.

The political debate on the design of the electoral system is exemplary in this regard. During a debate in 1869, a Catholic member of the Lower House named Haffmans expressed his dissatisfaction with the electoral system in place. Elections took place in electoral districts and the candidate who won a majority of the votes would obtain a seat in the Lower House. According to Haffmans, this system made it impossible for large

minorities like the Catholics to be properly represented, because the Catholics did not live concentrated in one district but scattered around the country. The fact that 10% of the Members of the Lower House were Catholic as opposed to 25% of the Dutch people, was in his view incompatible with Article 50, because Parliament was supposed to represent *all the people* in the Netherlands, including its minorities.

Without using the term, Haffmans was advocating for the introduction of a system of proportional representation. His interpretation of Article 50, however, differed from how the liberal majority understood this provision at that time. In the liberal view, members of Parliament did not represent different groups that together formed the people of the Netherlands, but each of them represented the people of the Netherlands as a whole. The liberal majority hence rejected a change of the electoral system, also because the abolition of electoral districts would not work in their favor. In a system of proportional representation, more seats would be allocated to large minorities such as the Catholics, which were their political competitors. After all, Haffmans' criticism of the electoral system was not a purely ideological matter, but originated from the fact that as a small political minority in the Lower House, the Catholics had very little power.

At the end of the nineteenth century, the rise of political parties and a modest expansion of suffrage completely reshuffled the political landscape. The Social-Democratic Labour Party, advocating for universal suffrage, obtained two seats in the Lower House and the Christian-Reformed and Catholic parties together formed a confessional coalition. The liberals were hence no longer in the majority. As soon as they noticed that the political support for universal suffrage was growing, they became the strongest advocates for a system of proportional representation. After all, the introduction of universal suffrage without proportional representation would mean the end for the liberals, who only formed a small elitist portion of society. A constitutional reform in 1917 eventually resulted in universal suffrage (for men and two years later for women) and proportional representation.

The debate on the electoral system illustrates how the meaning of Article 50 has changed through a process of continuous reinterpretation. This provision was no longer interpreted as if each individual member of Parliament represented the people of the Netherlands as a whole. Instead, each member of Parliament – or better: each member of a political party in Parliament – would represent a certain pillar of society and all members of Parliament together would reflect the ideological diversity of the people of the Netherlands. Although several constitutional actors throughout the twentieth century suggested to reintroduce elections in districts, the political majority was too attached to the idea of a parliamentary representation that mirrors the political differences in society. Besides, why would a political majority agree on changing a system from which it derived its dominant position?

In addition to the change from each individual member of Parliament representing the people of the Netherlands as a whole to all members of Parliament together representing

all the people of the Netherlands, this research finds three more changes in the meaning of Article 50. Article 50 originally introduced parliamentary representation as a means to counterbalance the almost-absolute power of King. Without having received any democratic mandate from the people it represented, Parliament nevertheless wielded no authority to exercise political power on their behalf. However, as its mandate became more democratic due to the incremental expansion of suffrage, the center of power shifted from the King to Parliament. Consequently, Article 50 was understood as underlining the primacy of Parliament.

Another change in meaning concerns the function and position of the Upper House. Already in 1815, Parliament was divided in two Houses. Whereas the members of the Lower House were still appointed by the provincial councils, the members of the Upper House were noblemen, appointed by the King. Within this mixed system of government the Upper House operated as an aristocratic bulwark to protect the interests of the King against possible democratic vagaries of the Lower House. After the constitutional reform of 1848 that resulted in the direct election of the Lower House by the wealthiest citizens of society, the Upper House took on a new function. In order to ensure that Parliament would take decisions that were in the interest of the people as a whole, the Upper House had to correct the Lower House if its members would take decisions that were only in the interest of their voters. The introduction of universal suffrage and proportional representation for both Houses in the beginning of the twentieth century transformed the role of the Upper House again. Proportional representation forced political parties in the Lower House to form a coalition with other parties in order to obtain a political majority. Coalition-building involved negotiation, trade-offs and compromises and generally resulted in legislative proposals that were supported by a political majority in the Lower House, but not necessarily by a majority of the people. In such cases, the Upper House would have to correct the Lower House to guarantee that laws enjoyed democratic legitimacy.

Lastly, the phrase 'the entire people of the Netherlands' originally referred to all the persons residing in the territory of the Netherlands in Europe, implicating that the inhabitants of the former Dutch colonies (Surinam, Antilles, Indonesia) were excluded from parliamentary representation. After the constitutional reform of 1848, the people of the Netherlands no longer referred to all the residents but to all the citizens of the Netherlands. Due to the incremental expansion of suffrage in the twentieth century till the point where every citizen from the age of eighteen had a right to vote, the people of the Netherlands was even used as synonymous with all voters, irrespective of whether these voters resided in the Netherlands or not.

Apart from these changes, one can observe a certain continuity in the interpretation of Article 50. The representation of the entire people of the Netherlands has for example always entailed that Parliament should not solely promote special interests. Furthermore, 'the entire people of the Netherlands' kept referring to an identifiable group of persons

instead of an abstract, fictitious entity that could only express itself through representative institutions. On top of that, the residents of the overseas territories of the Kingdom of the Netherlands were never regarded as part of the people of the Netherlands that Article 50 refers to. Finally, by maintaining the constitutional provision that the members of Parliament shall not be bound by a mandate or instructions when casting their votes, the legislature in 1983 persisted in the idea that a certain distance between members of Parliament and the actors (provincial councils, voters, political parties) that appointed them was necessary for Parliament to represent the entire people of the Netherlands.

All in all, the research shows – through the study of Article 50 – that the meaning of a constitution is not fixed. Instead, constitutional meaning is constructed by constitutional actors in the political domain, where these actors implement or interpret the constitution through their actions, decisions, speeches and statements. It is the duty of the legal researcher to never take these constructions of constitutional meaning for granted, but to reveal the quiet assumptions of actors interpreting and amending the constitution as well as the power structures that underlie these meaning-making processes to get a better understanding of how constitutions change.

Verkort aangehaalde primaire bronnen

Allart 1814
J. Allart, Verbaal der Vergadering van Aanzienlijken in Amsterdam den 29en Maart MDCCCXIV, 's Gravenhage: Johannes Allart 1814

Blussé 1845
P.L.F. Blussé, *Nu of Nooit! Een ernstig woord aan alle gezeten burgers van Nederland*, Dordrecht: Blussé en Van Braam 1845

Box 1844
[H. Box], *Staatkundige brieven aan een lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,* 3e brief, 's Gravenhage: A.J. van Weelden 1844

Briefwisseling van Thorbecke 1845-1853
De briefwisseling van J.R. Thorbecke 1830-1872, Vijfde deel, 1845-1853 (uitgegeven door G.J. Hooykaas en F.J.P. Santegoeds), Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 1996

Colenbrander 1908
H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet*, Eerste deel, Grondwet van 1814, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1908

Colenbrander 1909
H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet*, Tweede deel, Grondwet van 1815, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1909

Colenbrander 1915
H.T. Colenbrander, *Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840*, Achtste deel, band 2, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1915

Colenbrander 1917
H.T. Colenbrander, *Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840*, Negende deel, band 2, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1917

Colenbrander 1922
H.T. Colenbrander, *Gedenkstukken der Algemeene Geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840*, Tiende deel, band 5, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1922

De Anti-Revolutionaire Partij en haar Program van Beginselen 1902
De Anti-Revolutionaire Partij en haar Program van Beginselen (toegelicht door H. De Wilde), Wageningen: Drukkerij Vada 1902

Falck 1861
Brieven van A.R. Falck, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1861

Handelingen omtrent het negenmannenvoorstel 1846
Handelingen omtrent het voorstel van negen leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal, tot herziening der Grondwet, in 1845, en omtrent het voorstel van J.T.H. Jhr. Nedermeyer, ridder van Rosenthal, 's-Gravenhage: Belinfante 1846

Handelingen over de herziening der grondwet 1848
Handelingen van de Regering en de Staten-generaal over de herziening der grondwet, 1847-1848, 's-Gravenhage: Boekdrukkerij gebroeders Belinfante 1848

Het manifest van de vrijzinnige concentratie 1913
Liberale Unie, Bond van Vrije liberalen en de Vrijzinnig-Democratische Bond, 'Het manifest van de vrijzinnige concentratie', 1913, te raadplegen via *dnp-prepo.ub.rug.nl/id/eprint/10892*

Van Hogendorp 1901
Brieven en Gedenkschriften van Gijsbert Karel van Hogendorp, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1901

Van Hogendorp 1902
Brieven en Gedenkschriften van Gijsbert Karel van Hogendorp, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1902

Kanter, Patijn & Rink 1903
H.Ph. Kanter, R.J.H. Patijn & P. Rink, *Het kiesrechtvraagstuk: rapport uitgebracht aan het hoofdbestuur der Liberale Unie*, Zutphen: Thieme 1903

NSB 1931
Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland, *Programma met toelichting (1 en 2)*, Utrecht: december 1931

NSB 1933
Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland, *Brochure nr. 3: Nationaal-socialistische (fascistische) staatsleer*, Utrecht: 1933

Proeve van een nieuwe grondwet 1966
Proeve van een nieuwe grondwet, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1966

Program en toelichting van de Nederlandse Volksbeweging 1946
Program en toelichting van de Nederlandse Volksbeweging, 1946, te raadplegen via *dnp-prepo.ub.rug.nl/10916/*

R.K. Staatspartij 1936
R.K. Staatspartij, *Een onderzoek omtrent wijziging van ons staatsbestel: rapport, uitgebracht aan het bestuur der R.K. Staatspartij, door een Commissie uit den Raad van Studie en Documentatie dier Partij*, 's-Gravenhage: Uitgave van het Algemeen Secretariaat der R.K. Staatspartij 1936

Staatscommissie-Beel 1948
Verslag van de staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 29 September 1947, aan welke is opgedragen te onderzoeken of en in hoeverre ter voorbereiding van de hervorming van de staatkundige structuur van het Koninkrijk, verandering in de Grondwet gewenst is, 's-Gravenhage 1948

Staatscommissie-Biesheuvel 1985
Staatscommissie van Advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, *Relatie kiezers-beleidsvorming: referendum en volksinitiatief* (Staatsuitgeverij, Den Haag: 1985)

Staatscommissie-Cals/Donner 1968
Eerste rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1, Den Haag: Staatsuitgeverij 1968

Staatscommissie-Cals/Donner 1969
Tweede rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1969

Staatscommissie-Cals/Donner 1971
Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr 1, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971

Staatscommissie-De Beaufort 1907
Verslag der staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 23 October 1905, nr. 56, tot het onderzoek der vraag, welke andere wijzigingen dan die van de artikelen 80, 127 en 143 nog in de Grondwet moeten worden gebracht, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij 1907

Staatscommissie-Heemskerk 1884
Verslag der staatscommissie, benoemd bij Koninklijk Besluit van 11 Mei 1883, no. 1 om te onderzoeken van welke bepalingen der Grondwet herziening noodzakelijk en thans raadzaam is, met daarbij behoorend ontwerp eener gewijzigde grondwet en zes afzonderlijke adviezen van leden dier commissie, 's-Gravenhage: Van Weelden en Mingelen 1884

Staatscommissie-Heemskerk 1912
Verslag der Grondwetscommissie ingesteld bij Koninklijk besluit van 24 maart 1910, nr. 16, 's-Gravenhage: 1912

Staatscommissie-Remkes 2018
Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, Amsterdam: Boom 2018

Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1919
Staatscommissie tot gedeeltelijke herziening van de Grondwet, 'Notulen', 10 januari 2019, zie *resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/gids/commissie/3747703794* onder 'scans'

Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck 1920
Verslag van de staatscommissie ingesteld bij Koninklijk besluit van 20 december 1918, no. 78, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene herziening van de grondwet, 's-Gravenhage: Algemeene Landsdrukkerij 1920

Staatscommissie-Teulings/Donner 1958
Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en de wettelijke regeling der politieke partijen, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 1958

Staatscommissie-Van Schaik 1951
Interim-rapport van de staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij Koninklijk besluit van 17 april 1950 no. 25, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf 1951

Staatscommissie-Van Schaik 1954
Eindrapport van de staatscommissie tot herziening van de Grondwet ingesteld bij Koninklijk besluit van 17 april 1950 no. 25, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij en Uitgeverijbedrijf 1954

Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914
Verslag der staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1914 ingesteld bij Koninklijk Besluit van 15 November 1913, no. 45, 's-Gravenhage: 1914

Venice Commission 2010
Study no. 469 / 2008 of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) of the Council of Europe (Strasbourg, 19 January 2010), *Report on Constitutional Amendment*

Vrije-Antirevolutionaire Partij 1898
Vrije-Antirevolutionaire Partij, 'Program van Beginselen', Utrecht: 19 september 1898

Verkort aangehaalde literatuur

Aerts, *Ons Erfdeel* 2005
R. Aerts, 'Over een mislukte staat, zonder nostalgie. Het Verenigd Koninkrijk van Willem I en de scheiding van 1830', *Ons Erfdeel* 2005, afl. 48/1, p. 5-20

Aerts 2016
R. Aerts, 'Het ingesleten pad. Over de betekenis van de Grondwet van 1815' in A. Alen e.a., *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Den Haag: Boom juridisch/Die Keure 2016, p. 45-56

Aerts 2018
R. Aerts, *Thorbecke wil het: Biografie van een staatsman*, Amsterdam: Prometheus 2018

Albert, *Boston University Law Review* 2014
R. Albert, 'Constitutional Disuse or Desuetude: The Case of Article V', *Boston University Law Review* 2014, afl. 94, p. 1029-1081

Albert, *The American Journal of Comparative Law* 2014
R. Albert, 'Constitutional Amendment by Constitutional Desuetude', *The American Journal of Comparative Law* 2014, afl. 62/3, p. 641-686

Albert, *Wake Forest Law Review* 2014
R. Albert, 'The Structure of Constitutional Amendment Rules', *Wake Forest Law Review* 2014, afl. 49, p. 913-975

Ankersmit 1996
F.R. Ankersmit, *Aesthetic Politics: Political Philosophy Beyond Fact and Value*, Standford California: Stanford University Press 1996

Ankersmit 1999
F.R. Ankersmit, 'Lindahl over representatie', *Handelingen van de Vereniging voor Wijsbegeerte van het Recht* 1999, afl. 28/2, p. 91-99

Ankersmit 2002
F.R. Ankersmit, *Political Representation*, Stanford: Stanford University Press 2002

Van Assen, *Algemeen Dagblad* 10 december 2016
M. van Assen, 'Wie is toch dat volk?' 10 december 2016, *Algemeen Dagblad*

Bakker & Nijhof, *Tijdschrift voor sociale geschiedenis* 1978
J.H.M. Bakker & E. Nijhof, 'Het "Jordaanoproer": verzet tegen de steunverlaging in juli 1934', *Tijdschrift voor sociale geschiedenis* 1978, afl. 4, p. 35-69

Bank 1978
J. Bank, *Opkomst en ondergang van de Nederlandse Volksbeweging (NVB)*, Deventer: Kluwer 1978

De Beaufort 2017
F. de Beaufort e.a., *Tussen geschiktheid en grondrecht: De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2017

Beekelaar 1999
G.A.M. Beekelaar, 'Tussen twee revolutiejaren, de Eerste Kamer van 1830 tot 1848', in A. Postma e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof, Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de eerste Kamer der Staten-Generaal*, 's-Gravenhage: SDU 1999, p. 83-137

Benhabib 2006
S. Benhabib, *Another Cosmopolitanism*, Oxford/New York: Oxford University Press 2006

Van den Berg, *Tijdschrift Kwalon* 2004
H. van den Berg, 'Discoursanalyse' *Tijdschrift Kwalon* 2004, afl. 9/2, p. 29-39

Van den Berg 2016
J.Th.J. van den Berg, '"Een voor Dames toegankelijke Heerensociëteit": Bicameralisme in Nederland 1798-2015' in A. Alen e.a., *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Den Haag: Boom juridisch/Die Keure 2016, p. 125-148

Van den Bergh 1936
G. van den Bergh, *De democratische staat en de niet-democratische partijen* (inaugurele rede Amsterdam UVA), Amsterdam: De Arbeiderspers 1936

Bergsma 1845
C.A. Bergsma, *De Aardappel-Epidemie in Nederland in den jare 1845*, Utrecht: J.G. van Terveen en Zoon 1845

Berkvens e.a. 2012
A.M.J.A. Berkvens, J. Hallebeek & A.J.B. Sirks (red.), *Het Franse Nederland: de inlijving 1810-1813. De juridische en bestuurlijke gevolgen van de 'Réunion' met Frankrijk*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2012

Blok 1987
L. Blok, *Stemmen en Kiezen. Het kiesstelsel in Nederland in de periode 1814-1850* (diss. Utrecht), Groningen: Wolters-Noordhoff/Forsten 1987

Boogaard 2018
G. Boogaard, 'Democratie en de Nederlandse Grondwet: Een proeve van systematische grondwetsinterpretatie' in N.S. Efthymiou, J. Goossens, R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen. Preadviezen Staatsrechtconferentie 2018*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2018, p. 3-24

Bootsma & Hoetink 2006
P. Bootsma & C. Hoetink, *Over lijken: Ontoelaatbaar taalgebruik in de Tweede Kamer*, Amsterdam: Boom 2006

Borman 2005
C. Borman, *Het Statuut voor het Koninkrijk*, Deventer: Kluwer 2005

Bos, *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011
E. Bos, 'Balanceren tussen volkssoevereiniteit en theocratie', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2011, afl. 3, p. 31-51

De Bosch Kemper 1868
J. de Bosch Kemper, *De Staatkundige Geschiedenis van Nederland tot 1830*, Amsterdam: Johannes Müller 1868

De Bosch Kemper 1873
J. de Bosch Kemper, *Geschiedenis van Nederland na 1830*, Eerste deel, Amsterdam: E.S. Witkamp 1873

De Bosch Kemper 1875
J. de Bosch Kemper, *Geschiedenis van Nederland na 1830*, Derde deel, Amsterdam: E.S. Witkamp 1875

Bovend'Eert & Kummeling 2004
P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004

Bovend'Eert 2019
P.P.T. Bovend'Eert, *Inleiding constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2019

Van den Braak 2000
B. van den Braak, 'Met de tijd meegegaan. Eerste Kamer van bolwerk van de Kroon tot bolwerk van de burgers', in C. van Baalen e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000, p. 44-60

Brandhof 1986
J.C.E. Brandhof, *De besluitwetgeving van de kabinetten De Geer en Gerbrandy* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 1986

Breunese, *Ars Aequi* 2015
H.M.B. Breunese, 'De Wet raadgevend referendum', *Ars Aequi* 2015, afl. 9, p. 709-715

Broek 2014
G.J.A. Broek, *Weerkorpsen: extreemrechtse strijdgroepen in Amsterdam, 1923-1942* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: 2014

Brouwer & Van der Heiden 2004
J.W. Brouwer & P. van der Heiden (red.), *Het kabinet Drees-IV en het kabinet Beel II: Het einde van de rooms-rode coalitie*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004

Burkens e.a. 2006
M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen & R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*, Alphen aan de Rijn: Kluwer 2006

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

Delbecke 2012
B. Delbecke, *De lange schaduw van de grondwetgever. Perswetgeving en persmisdrijven in België (1831-1914)*, Gent: Academia Press 2012

Diamant 2017
M. Diamant, *Het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het licht van Europees economisch bestuur* (diss. Leiden), Leiden: Wolters Kluwer 2017

Diemer 1937
E. Diemer, *Vrijheid van Drukpers. Eenige opmerkingen over haar staatsrechtelijke regeling, voornamelijk in Nederland* (diss. Amsterdam VU), Rotterdam/Utrecht: Libertas Drukkerijen 1937

Van Dijk 1997a
T.A. van Dijk (red.), *Discourse as Structure and Process* (Londen: Sage Publications, 1997)

Van Dijk 1997b
T.A. van Dijk, 'What is political discourse analysis?' in J. Blommaert & C. Bulcaen (red.), *Political linguistics*, Amsterdam: Benjamins 1997, p. 11-52

Van Dijk 1985
T.A. van Dijk, 'Introduction: Discourse Analysis as a New Cross-Discipline' in *Handbook of Discourse Analysis*, Orlando: Academic Press 1985, p. 1-10

Van Dijk 2006
T.A. van Dijk, 'Politics, Ideology, and Discourse' in R. Wodak (red.), *Politics and Language – overview* (Elsevier Encyclopedia of Language and Linguistics) Amsterdam: Elsevier Science 2006, p. 728-740

Dixon & Holden 2012
R. Dixon & R. Holden, 'Constitutional Amendment Rules: The Denominator Problem' in T. Ginsburg (red.), *Comparative Constitutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 195-218

Van den Doel 2001
H.W. van den Doel, *Afscheid van Indië: De val van het Nederlandse imperium in Azië*, Amsterdam: Prometheus 2001

Dölle 1988
A.H.M. Dölle, *Over ongeschreven staatsrecht* (diss. Groningen), Groningen: Wolters-Noordhoff 1988

Drooglever 2005
P.J. Drooglever, *Een daad van vrije keuze: De Papoea´s van westelijk Nieuw-Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht*, Amsterdam: Boom 2005

Duynstee & Bosmans 1977
F.J.F.M. Duynstee & J. Bosmans, *Het Kabinet Schermerhorn-Drees*, Assen/Amsterdam: Van Gorcum 1977

Fasseur 1975
C. Fasseur, *Kultuurstelsel en koloniale baten: de Nederlandse exploitatie van Java, 1840-1860* (diss. Leiden), Leiden: Universitaire Pers 1975

Fasseur 2001
C. Fasseur, *Wilhelmina: Krijgshaftig in een vormeloze jas*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2001

Foucault 1981
M. Foucault, 'Practicing Criticism' in L.D. Kritzman (red.), *Michel Foucault: Politics, Philosophy, Culture, Interviews and other Writings, 1977-1984*, New York: Routledge 1988, p. 152-156 (interview in 1981)

De Gaay Fortman 1907
B. de Gaay Fortman, *Gijsbert Karel van Hogendorp en de Grondwet van 1814* (diss. Amsterdam VU), Amsterdam: M.J. Portielje 1907

Gabriëls 1990
A.J.C.M. Gabriëls, *De heren als dienaren en de dienaar als heer. Het stadhouderlijk stelsel in de tweede helft van de achttiende eeuw* (diss. Leiden), 's-Gravenhage: Stichting Hollandse Historische Reeks 1990

Gadamer (1960) 2014
H-G. Gadamer, *Waarheid en Methode: Hoofdlijnen van een filosofische hermeneutiek*, Nijmegen: Uitgeverij Vantilt 2014 (*Wahrheit und Methode* 1960, vertaald door M. Wildschut)

Geelkerken 1943
C. Geelkerken, *Voor volk en vaderland: Tien jaren strijd van de Nationaal-Socialistische Beweging der Nederlanden*, Utrecht: Nenasu 1943

Geenens & Sottiaux, *EuConLaw* 2015
R. Geenens & S. Sottiaux, 'Sovereignty and Direct Democracy: Lessons from Constant and the Belgium Constitution', *European Constitutional Law Review* 2015, afl. 11/2, p. 293-320

De Gelder 1987
W. de Gelder, *De regering en het negenmannenvoorstel 1844-1845,* Utrecht: Instituut voor Geschiedenis 1987

Gerken, *Drake Law Review* 2007
H.K. Gerken, 'The Hydraulics of Constitutional Reform: A Skeptical Response to Our Undemocratic Constitution' *Drake Law Review* 2007, afl. 55, p. 925-943

Gijsenbergh 2017
J. Gijsenbergh, *Democratie en gezag: Extremismebestrijding in Nederland 1917-1940* (diss. Nijmegen), Nijmegen: 2017

Gilissen 1958
J. Gilissen, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Brussel: La Renaissance du livre 1958

Gout, *Groniek* 1977
D. Gout, 'Het broodoproer te Groningen in 1847' *Groniek* 1977, afl. 49, p. 7-12

Van Griensven, *Politieke opstellen 1990*
P.G.T.W. van Griensven, 'Parlement en geleide loonsvorming: Het debat rond de Joekesgulden', *Politieke opstellen* 1990, afl. 10, p. 127-148

Grimm 2015
D. Grimm, *Sovereignty: The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, New York: Columbia University Press 2015

De Groot 2005
G.R. de Groot, 'De geschiedenis van het Nederlandse nationaliteitsrecht in de negentiende eeuw' in A.M.J.A. Berkvens & T.J. van Rensch (red.), *Wordt voor recht gehalden, Opstellen ter gelegenheid van vijfentwintig jaar Werkgroep Limburgse Rechtsgeschiedenis*, Maastricht: Limburgs Geschied- en Oudheidkundig Genootschap 2005, p. 375-420

Ten Have 1999
W. ten Have, *De Nederlandse Unie: Aanpassing, vernieuwing en confrontatie in bezettingstijd: 1940-1941* Amsterdam: Prometheus 1999

Van der Heiden & Pekelder 2000
P. van der Heiden & J. Pekelder, 'De mythe van de dualistische jaren vijftig' in C. van Baalen e.a., *Jaarboek parlementaire geschiedenis 2000*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000, p. 61-72

Van der Heiden & Van Kessel 2010
P. van der Heiden & A. van Kessel (red.), *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967*, Amsterdam: Boom 2010

Hirsch Ballin 2013
E. Hirsch Ballin, *De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013

Hirsch Ballin & Van Vugt 2014
E. Hirsch Ballin & E. van Vugt, 'De transformatie van de bevoegdheid tot ontbinding van het parlement' in E. Witjens, V. van Bogaert & C. Bollen (red.), *E Hofi di Ley*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 113-128

Hirsch Ballin, *SC Wetten en regels verklaard* 2017
E. Hirsch Ballin, 'Waarborgen', *SC Wetten en regels verklaard* 2017, afl. 13, p. 6

Hirsch Ballin 2017
E. Hirsch Ballin, *De stille revolutie van 1917: Dwarsverbindingen in democratisch burgerschap en onderwijs,* Amsterdam: Querido Fosfor 2017

Hirsch Ballin 2020
E. Hirsch Ballin, *Advanced introduction to legal research methods*, Cheltenham: Edward Elgar 2020

Hirsch Ballin, *Nederlandrechtsstaat.nl* 2021
E. Hirsch Ballin, 'Grondwettelijke gezichtspunten', *Nederlandrechtsstaat.nl* (algemene inleiding op het wetenschappelijk commentaar op de Grondwet)

Hoetink 2018
C. Hoetink, *Macht der gewoonte: Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945*, (diss. Nijmegen), Nijmegen: Uitgeverij Van Tilt 2018

Van der Hoeven (1958) 1988
J. van der Hoeven, *De plaats van de Grondwet in het constitutionele recht* (diss. Amsterdam, UvA: 1958), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988

Holmes 1995a
S. Holmes, *Passions and Constraint*, Chicago: The University of Chicago Press 1995

Holmes 1995b
S. Holmes, 'Constitutionalism' in S.M. Lipset (red.), *The Encyclopedia of Democracy,* Londen: Routledge 1995

Hoogers 2000
H.G. Hoogers, *De verbeelding van het souvereine: een onderzoek naar de theoretische grondslagen van politieke representatie* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2000

Hoogers 2009
H.G. Hoogers, *De normenhiërarchie van het Koninkrijk der Nederlanden: een bijdrage aan het constitutioneel Koninkrijksrecht*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2009

Houkes 2002
A. Houkes, 'Het succes van 1848. Politiek in de Aprilbeweging' in J. Vis & W. Janse (red.), *Staf en Storm. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853: actie en reactie*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2002

Houkes 2009
J.M. Houkes, *Christelijke Vaderlanders: Godsdienst, burgerschap en de Nederlandse natie (1850-1900)* (diss. Groningen), Amsterdam: Wereldbibliotheek 2009

Hylkema 1934
C.B. Hylkema, *Het Nederlandsch fascisme: Wat het is, wat het leert, hoe het geworden is*, Utrecht: Nederlandsche Nationaal Socialistische Uitgeverij 1934

Jacobs 1924
A. Jacobs, *Herinneringen*, Amsterdam: Van Holkema & Warendorf 1924

Jacobsohn, *Journal of Law and Courts* 2014
G.J. 'Theorizing the Constitutional Revolution', *Journal of Law and Courts* 2014, afl. 2/1, p. 1-32

Janse de Jonge 2021
E.J. Janse de Jonge, 'Hoofdstuk 3 – Staten-Generaal', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie *Nederlandrechtsstaat.nl* 2021

Jellinek (1906) 2000
G. Jellinek, 'Constitutional Amendment and Constitutional Transformation' (*Verfassungsänderung und Verfassungswandlung: Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung* 1906) in A.J. Jacobson & B. Schlink (red.), *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*, Berkeley: University of California Press 2000, p. 54-57

Johnston 2018
B. Johnston, *Discourse analysis*, Hoboken NJ: John Wiley & Sons 2018

De Jong 1966
L. de Jong, *Koningin Wilhelmina in Londen 1940-1945*, Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij 1966

De Jong 1972a
L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, Deel 4, mei '40 – maart '41, eerste helft*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1972

De Jong 1972b
L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, Deel 4, mei '40 – maart '41, tweede helft*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1972

De Jong 1974
L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, Deel 5, maart '41 – juni '42, eerste helft*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1974

De Jong 1979a
L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, Deel 9, Londen, eerste helft*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1979

De Jong 1979b
L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, Deel 9, Londen, tweede helft*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1979

De Jong 1980
L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, Deel 10, Het laatste jaar I, tweede helft*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1980

De Jong 1988
L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, Deel 12, Epiloog, eerste helft*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1988

De Jonge 1968
A.A. de Jonge, *Het Nationaal-Socialisme in Nederland: Voorgeschiedenis, ontstaan en ontwikkeling*, Den Haag: Kruseman 1968

Karapetian 2020
G. Karapetian, *Morganatisch burgerschap: Een onderzoek naar burgerschap en politieke representatie van de overzeese burger in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek en de Europese Unie*, Deventer: Wolters Kluwer 2020

De Keizer 1979
M. de Keizer, *De gijzelaars van Sint Michielsgestel: een elite-beraad in oorlogstijd*, Alphen aan de Rijn: Slijthoff 1979

Kleijkers 1993
R.M.M. Kleijkers, *Stemmen zonder last: de functie van het vrije mandaat in het hedendaagse staatsrecht* (diss. Maastricht), Maastricht: Universitaire Pers Maastricht 1993

Koch 2013
J. Koch, *Koning Willem I* 1772-1843, Amsterdam: Boom 2013

Kortmann 1983
C.A.J.M. Kortmann, *De grondwetsherziening 1983,* Deventer: Kluwer 1983

Kortmann, *RM Themis* 1994
C.A.J.M. Kortmann, 'Grondwetsinterpretatie', *RM Themis* 1994, afl. 8, p. 363-370

Kortmann, *RM Themis* 2007
C.A.J.M. Kortmann, 'Weer een referendum?', *RM Themis* 2007, afl. 2, p. 61-65

Kraan & Kortmann 2009
K.J. Kraan & C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009

Van der Krieken 2019
K. van der Krieken, *Winst of verlies? Het lokale referendum in Nederland, 1906-2018* (diss. Tilburg), 2019

Kromhout, *Historisch Nieuwsblad* 2005
B. Kromhout, 'De mislukte politieke vernieuwing van Nederland na de Tweede Wereldoorlog' *Historisch Nieuwsblad* 2005, afl. 5, te raadplegen via www.historischnieuwsblad.nl/de-mislukte-politieke-vernieuwing-van-nederland-na-de-tweede-wereldoorlog/

Lamberts 2013
E. Lamberts, 'Het Verenigd Koninkrijk als Europese creatie' in I. de Haan e.a. (red.), *Een nieuwe staat: het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker 2014, p. 112-133

Law 2010
D.S. Law, 'Constitutions' in P. Cane & H.M. Kritzer (red.), *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research,* Oxford University Press: Oxford 2010, p. 376-398

Law & Versteeg, *California Law Review* 2013
D.S. Law & M. Versteeg, 'Sham constitutions', *California Law Review* 2013, afl. 101/4, p. 863-952

Leenders 1993
M. Leenders, *Ongenode gasten: van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938* (diss. Utrecht), Hilversum: Uitgeverij Verloren 1993

Leenknegt 2021
G. Leenknegt, 'Commentaar op artikel 50 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie *Nederlandrechtsstaat.nl* 2021

Van Leeuwen 2013
K. van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke: Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland (1945-1983)*, Amsterdam: Boom 2013

Leibholz 1966
G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation*, Berlijn: Walter de Gruyter 1966

Lesaffer 2004
R. Lesaffer, *Inleiding tot de Europese Rechtsgeschiedenis,* Leuven: Universitaire Pers Leuven 2004

Levinson 1995
S. Levinson (red.), *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton NJ: Princeton University Press 1995

Levinson 2006
S. Levinson, *Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong (And How We The People Can Correct It)*, Oxford: Oxford University Press 2006

Lindahl 1999
H.K. Lindahl, 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk: Over representatie als rechtsfilosofisch probleem', *Handelingen van de Vereniging voor Wijsbegeerte van het Recht* 1999, afl. 28/1, p. 8-29

Lipman 1846
S.P. Lipman (red.), *Nederlandsch Constitutioneel Archief van alle Koninklijke Aanspraken en Parlementaire Adressen, enz.*, Amsterdam: J.C. van Kesteren en A. Zweesaardt en Zoon 1846

Lok 2009
M. Lok, *Windvanen: Napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse restauratie (1813-1820)* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Bert Bakker 2009

Loots 2004
J. Loots, *Voor het volk, van het volk: Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (diss. Nijmegen), Amsterdam: Uitgeverij Wereldbibliotheek 2004

Lutz 1995
D.S. Lutz, 'Toward a Theory of Constitutional Amendment' in S. Levinson (red.), *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton, NJ: Princeton University Press 1995, p. 237-274

Manin 1997
B. Manin, *The principles of representative government*, Cambridge: Cambridge University Press 1997

Manning 1956
A.F. Manning, *De betekenis van C.R.A. van Bommel voor de noordelijke Nederlanden* (diss. Nijmegen), Utrecht/Antwerpen: Spectrum 1956

Martin, *Fordham International Law Journal* 2017
C. Martin, 'The Legitimacy of Informal Constitutional Amendment and the "Reinterpretation" of Japan's War Powers', *Fordham International Law Journal* 2017, afl. 40/2, p. 427-522

Van der Meer, van Schuppen & Veen 1981
T. van der Meer, S. van Schuppen & S. Veen, *De SDAP en de kiesrechtstrijd*: *de ontwikkeling van de Nederlandse sociaal-democratie 1894-1913*, Amsterdam: Van Gennep 1981

Meerts, *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwe Geschiedenis* 1985
P.W. Meerts, 'Kamerleden 1815-1830, een verkenning (1)', *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwe Geschiedenis* 1985, afl. 16/3-4, p. 433-446

Van Merriënboer & Van Baalen 2013
J. van Merriënboer & C. van Baalen (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur: Het kabinet-De Jong 1967-1971*, Amsterdam: Boom 2013

Möllers 2015
Chr. Möllers, *Die Möglichkeit der Normen*, Berlin: Suhrkamp 2015

De Monté Ver Loren & Spruit 2000
J.P.H. de Monté Ver Loren & J.E. Spruit, *Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling*, Deventer: Kluwer 2000

Oud 1946
P.J. Oud, *Honderd jaren: Hoofdzaken der Nederlandsche staatkundige geschiedenis 1840-1940*, Assen: Van Gorcum & Comp. 1946

Overmeer 1982
P.Chr.H. Overmeer, *De economische denkbeelen van Gijsbert Karel van Hogendorp (1762-1834)* (diss. Tilburg), Tilburg: Uitgeverij H. Gianotten 1982

Passchier 2017
R. Passchier, *Informal constitutional change: Constitutional change without formal constitutional amendment in comparative perspective* (diss. Leiden) 2017

Pfeil 2013
T. Pfeil, 'Schuldencrisis, kredietfinanciering en belastinghervormingen onder Willem I' in I. de Haan e.a. (red.), *Een nieuwe staat: het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker 2013 p. 211-220

Pippel 1950
J.G. Pippel, *Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: zijn geschiedenis en toepassing*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij-en Uitgeverijbedrijf 1950

Pitkin 1967
H. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley: University of California Press 1967

Van der Pot 1940
C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandsche Staatsrecht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1940

Prins, *De Gids* 1937
F.W. Prins, 'Tien jaren uit onze parlementaire geschiedenis 1815-1825', *De Gids* 1937, afl. 101/4, p. 41-102

Prins, *De Gids* 1948
W.F. Prins, 'Vijf jaren uit onze parlementaire geschiedenis 1825-1830', *De Gids* 1948, afl. 111/3, p. 126-144

Puchinger 1970
G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie. De geschiedenis van de kabinetsformaties 1918-1924*, Eerste deel, Kampen: J.H. Kok 1970

Puchinger 1993
G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie. De geschiedenis van de kabinetsformaties 1933-1939*, Derde deel, Leiden: J.J. Groen en Zoon 1993

Van Raalte 1916
E. van Raalte, *De voorstellen tot grondwetsherziening*, 's-Gravenhage: Belinfante 1916

Reed Amar, *Columbia Law Review* 1994
A. Reed Amar, 'The Consent of the Governed: Constitutional Amendment Outside Article V' *Columbia Law Review* 1994, afl. 94, p. 457-508

Reinsma 1955
R. Reinsma, *Het verval van het cultuurstelsel* (diss. Amsterdam VU), 's-Gravenhage: Van Keulen 1955

Van Reybrouck 2016
D. van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij 2016

Riemens 1935
H. Riemens, *Het Amortisatie-Syndicaat: een studie over de staatsfinanciën onder Willem I* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: H.J. Paris 1935

Riemens, *De Gids* 1937
H. Riemens, 'De financieele politiek onder Koning Willem I', *De Gids* 1937, afl. 101/3, p. 144-167

Rijpkema, *NRC Handelsblad* 30 augustus 2019
B. Rijpkema, 'Waarom hebben we eigenlijk een parlement?', *NRC Handelsblad* 30 augustus 2019

Rorty (1967) 1992
R.M. Rorty (red.), *The Linguistic Turn: Essays In Philosophical Method*, University of Chicago Press, Chicago: 1992 (1967)

Rutjes 2012
M. Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen: democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801* (diss. Amsterdam UvA) Nijmegen: Uitgeverij Vantilt 2012

Van Sas 2005
N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland: van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005

Sassen, *GROM* 2015
P.E.M.S. Sassen, 'De Eerste Kamer der Staten-Generaal: van aristocratisch tot democratisch bolwerk tegen de waan van de dag', *Groninger Opmerkingen en Mededelingen* 2015, afl. 32, p. 59-92

De Schepper 1999
H. de Schepper, 'De Eerste Kamer in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden', in A. Postma e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof, Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de eerste Kamer der Staten-Generaal*, 's-Gravenhage: SDU 1999, p. 15-59

Schutgens & Sillen, *RM Themis* 2017
R.J.B. Schutgens & J.J.J Sillen, 'De grondwettigheid van wetgevingsreferenda', RM Themis 2017, afl. 4, p. 190-198

Searle 1969
J.R. Searle, *Speech acts: An essay in the philosophy of language*, Cambridge: Cambridge University Press 1969

Sieyès (1789) 2003
E.J. Sieyès, 'What Is the Third Estate?' in M. Sonenscher (red.), *Sieyès. Political Writings. Including the Debate between Sieyès and Tom Paine in 1791*, Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company 2003 ('Qu'est ce qu'est le tiers état?' 1789, vertaald door M. Sonenscher)

Slijckerman 2011
D. Slijckerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid: De verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905* (diss. Leiden), Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2011

Van Slingelandt 1784
S. van Slingelandt, *Staatkundige geschriften*, Tweede deel, Amsterdam: Petrus Schouten 1784

Soen 2016
V. Soen, *Geschiedenis is een werkwoord*, Leuven: Universitaire Pers Leuven 2016

Stoker, Vedder & Vroom 1995
W. Stoker, B. Vedder & H.M. Vroom (red.), *De Schriften verstaan: Wijsgerig-hermeneutische en theologisch-hermeneutische teksten*, Zoetermeer: Meinema 1995

Stremler 2021
M. Stremler, *Constitutional Oversight of the Member States by the European Union* (diss. Tilburg), 2021

Taal 1980
G. Taal, *Liberalen & Radicalen in Nederland 1872-1901*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1980

Talsma 1989
J. Talsma, *Vijf historische en rechtshistorische studies over het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk; Nederland, 1795-1983* (diss. Amsterdam UvA), Arnhem: Gouda Quint 1989

Tanja 2010
E. Tanja, *Goede politiek: De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940* (diss. Nijmegen), Amsterdam: Boom 2010

Thomassen 2009
Th.H.P.M. Thomassen, *Instrumenten van de macht. De Staten-Generaal en hun archieven 1576-1796* (diss. Amsterdam UvA) 2009

Thorbecke 1840
J.R. Thorbecke, *Proeve van herziening der Grondwet volgens de Aanteekening*, Leiden: H.W. van Hazenberg & Comp., 1840

Thorbecke 1841
J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Eerste deel, Amsterdam: Johannes Müller 1841

Thorbecke 1842
J.R. Thorbecke, *Over de hervorming van ons kiesstelsel*, Leiden: P.H. van den Heuvell 1842

Thorbecke 1843
J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, Tweede deel, Amsterdam: Johannes Müller 1843

Thorbecke 1844
J.R. Thorbecke, 'Over het hedendaagsche staatsburgerschap. 1844' in *Historische Schetsen*, 's Gravenhage: Martinus Nijhoff 1860

Thorbecke 1848
J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*, Leiden: P.H. van den Heuvell 1848

Thorbecke (1841) 1906
J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, 's Gravenhage: Martinus Nijhoff 1906 (1841)

Thorbecke (1848) 1921
J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot herziening der grondwet*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1921 (1848)

Turpijn 2009
J. Turpijn, *Mannen van gezag: De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888* (diss. Groningen), Amsterdam: Wereldbibliotheek 2009

Urbinati 2008
N. Urbinati, *Representative Democracy: Principles & Genealogy*, Chicago: The University of Chicago Press 2008

Veen 1994
Th. Veen, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. De leden stemmen zonder last: interpretaties van twee grondwetsartikelen,* Nijmegen: Ars Aequi Libri 1994

Van Velzen 2005
P. van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid. Theorie en praktijk. 1813-1840* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2005

Verbij 2005
A. Verbij, *Tien rode jaren: links radicalisme in Nederland 1970-1980*, Amsterdam: Ambo 2005

Voerman 2006
G. Voerman, '"Een unie, niet een partij". Over de partij-cultuur van de Christelijk-Historische Unie' in G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen 2005*, Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 2006, p. 206-218

Voermans, *NJB* 2014
W. Voermans, 'Onze oude, onbeminde Grondwet', *Nederlands Juristenblad* 2014, afl. 89/12, p. 776-780

Vreede 1848
G.W. Vreede, *De noodzakelijkheid der indirecte verkiezing tot de nationale vertegenwoordiging nader betoogd*, Amsterdam: J.F. Schleijer 1848

Van Vugt, *NJB* 2018
E.Y. van Vugt, 'Intrekking van de Wet raadgevend referendum: Over de nasleep van het Oekraïnereferendum', *Nederlands Juristenblad* 2018, afl. 93/2, p. 78-84

Van Vugt, *TvCR* 2019
E.Y. van Vugt, 'Versterking van de democratie: Parlementaire vertegenwoordiging volgens de Staatscommissie', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2019, afl. 10/2, p. 116-132

Van der Wal 1934
S.L. van der Wal, *De motie-Keuchenius: een koloniaal-historische studie over de jaren 1854-1866* (diss. Utrecht), Groningen: J.B. Wolters 1934

Westerweel 2021
J. Westerweel, *Lokale democratische innovatie* (diss. Leiden), Deventer: Wolters Kluwer 2021

Wetherell e.a. 2001
M. Wetherell, S. Taylor & Simeon J. Yates (red.) *Discourse theory and practice. A reader*, London: Sage 2001

Whittington 1999
K.E. Whittington, *Constitutional construction: Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1999

Witte 2006
E. Witte, *De constructie van België: 1828-1840,* Leuven: LannooCampus 2006

Witte 2016
E. Witte, 'De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815) en het ontstaan van de Belgische constitutie (1831)' in A. Alen e.a., *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815*, Den Haag: Boom juridisch/Die Keure 2016, p. 15-44

Van der Woud 1992
A. van der Woud, 'De Kanalenkoning en zijn reputatie' in C.A. Tamse & E. Witte (red.), *Staats- en Natievorming in Willem I's Koninkrijk (1815-1830)*, Brussel: Bosch & Keuning/VUBPress 1992, p. 237-260

Young, *The Yale Law Journal* 2007
E.A. Young, 'The Constitution Outside the Constitution', *The Yale Law Journal* 2007, afl. 117, p. 408-473

Van Zanden, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2002
J.L. van Zanden, 'Loonmatiging en het poldermodel in historisch perspectief', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 2002, afl. 18/4, p. 284-290

Van Zanten 2004
J. van Zanten, *Schielijk, Winzucht, Zwaarhoofd en Bedaard: politieke discussie en oppositievorming 1813-1840* (diss. Leiden), Amsterdam: Wereldbibliotheek 2004

Van Zanten 2013
J. van Zanten, *Koning Willem II (1792-1849)*, Amsterdam: Boom 2013

Geraadpleegde parlementaire documenten

Handelingen II 1817/18, 28 januari 1818, p. 185-8, 201-7
Handelingen II 1819/20, 2 juni 1820, p. 204
Handelingen II 1826/27, 4 t/m 10 april, p. 255-372
Handelingen II 1827/28, 20 december 1827, p. 117-118
Handelingen II 1828/29, 3 december 1828, p. 122
Handelingen II 1828/29, 25 februari t/m 5 maart 1829, p. 315-440
Handelingen II 1828/29, 9 t/m 13 april 1829, p. 479-544
Handelingen II 1828/29, 10 april 1829, p. 505, 509
Handelingen II 1828/29, 24 t/m 28 april 1829, p. 552-98
Handelingen II 1828/29, 12 en 14 mei 1829, p. 649-94
Handelingen II 1829/30, 14 t/m 19 december 1829, p. 124-220
Handelingen II 1829/30, 19 en 23 december 1829, p. 219-220, 225-230
Handelingen II 1829/30, 8 t/m 11 maart 1830, p. 272-324
Handelingen II/I 1830, 13 september 1830, p. 2
Handelingen II 1830, 29 september 1830, p. 83
Handelingen II 1833/34, 17 december 1833, p. 64
Handelingen II 1833/34, 16 t/m 18 december 1833, p. 38-95
Handelingen II 1834/35, 2 december 1834, p. 31
Handelingen II 1838/39, 19 juli 1839, p. 330
Handelingen II/I 1839/40, 21 oktober 1839, p. 1
Handelingen II 1839/40, 20 december 1939, p. 70
Handelingen II 1839/40, 23 december 1939, p. 82
Handelingen II 1839/40, 13 mei 1840, p. 138
Handelingen II 1843/44, 6 februari 1844, p. 177-182, 188
Handelingen II 1843/44, 1 maart 1844, p. 384
Handelingen II 1843/44, 20 juni 1844, p. 429
Handelingen II/I 1844/45, 21 oktober 1844, p. 1
Handelingen II 1844/45, 30 en 31 oktober 1844, p. 19-53
Handelingen I 1844/45, 2 november 1844, p. 688
Handelingen II 1844/45, 26 mei 1845, p. 413, 428-429
Handelingen II 1844/45, 28 mei 1845, p. 476
Handelingen II 1847/48, 9 mei 1847, p. 289-291
Handelingen II 1847/48, 11 mei 1847, p. 296

Handelingen II 1846/47, 9 augustus 1847, p. 661, 664, 673
Handelingen II/I 1847/48, 18 oktober 1847, p. 2
Handelingen II 1847/48, 20 juni 1848, p. 326
Handelingen II 1849/50, 26 september 1849, p. 20
Handelingen II 1849/50, 4 juni 1850, p. 3, 5, 10, 12-17
Handelingen II 1849/50, 6 juni 1850, p. 8, 13-14, 18
Handelingen II 1849/50, 7 juni 1850, p. 2, 3, 7, 11
Handelingen II 1849/50, 8 juni 1850, p. 2, 5-6, 9-10.
Handelingen II 1849/50, 15 juni 1850, p. 11
Handelingen I 1849/50, 2 juli 1850, p. 183
Handelingen II 1849/50, 24 juni 1850, p. 10
Handelingen I 1849/50, 4 juli 1850, p. 194
Handelingen II 1849/50, 9 juli 1850, p. 12.
Handelingen II 1849/50, 10 juli 1850, p. 4, 13-14
Handelingen II 1849/50, 12 juli 1850, p. 8
Handelingen I 1849/50, 26 juli 1850, p. 222
Handelingen II 1852/53, 13 april 1853, p. 458-9, 461, 463
Handelingen II 1852/53, 20 april 1853, p. 492
Handelingen II 1853, 20 augustus 1853, p. 271
Handelingen I 1853, 18 juni 1853, p. 15
Handelingen I 1853, 20 juni 1853, p. 21
Handelingen II 1860/61, 14 december 1860, p. 538
Handelingen II 1865/66, 4 mei 1866, p. 586[3]-586[4]
Handelingen II 1865/66, 17 mei 1866, p. 699
Handelingen II 1865/66, 18 mei 1866, p. 701
Handelingen I 1865/66, 4 juni 1866, p. 194-195
Handelingen II 1865/66, 27 augustus t/m 5 september 1866, p. 841-939
Handelingen II 1865/66, 7 september 1866, p. 987
Handelingen I, 1865/66, 15 september 1866, p. 287
Handelingen II 1866, 24 september 1866, p. 20, 26-27, 30-31
Handelingen II 1866, 26 september 1866, p. 61, 63
Handelingen II 1866-1867, 27 september 1866, p. 84
Handelingen II 1867/68, 20 november 1867, p. 77-78, 89, 96-97
Handelingen II 1867/68, 22 november 1867, p. 114, 120
Handelingen II 1867/68, 23 november 1867, p. 124-125, 136
Handelingen II 1867/68, 25 november 1867, p. 144
Handelingen II 1867/68, 26 november 1867, p. 164-165
Handelingen II 1868, 2 maart 1868, p. 27-28
Handelingen II 1868, 4 maart 1868, p. 70

Handelingen II 1868, 20 maart 1868, p. 158
Handelingen II 1868, 23 maart 1868, p. 195
Handelingen II 1868, 28 april 1868, p. 404
Handelingen I 1867/68, 5 mei 1868, p. 17-18
Handelingen I 1867/68, 6 mei 1868, p. 23, 28-29
Handelingen I 1867/68, 15 mei 1868, p. 38, 46
Handelingen I 1868/69, 7 april 1869, p. 242
Handelingen II 1868/69, 19 april 1869, p. 1175
Handelingen II 1869/70, 19 april 1869, p. 1179, 1181, 1183-1185
Handelingen II 1868/69, 20 april 1868, p. 1190-1191, 1202.
Handelingen II 1880/81, 25 mei 1881, p. 1555
Handelingen II 1882/83, 26 februari 1883, p. 1046
Handelingen II 1885/86, 17 maart 1886, p. 1201
Handelingen II 1885/86, 18 maart t/m 9 april 1886, p. 1222-1527
Handelingen II/I 1886, 14 juli 1886, p. 1
Handelingen II 1886/87, 23 maart 1887, p. 1280-1281.
Handelingen II 1886/87, 24 februari 1887, p. 937
Handelingen II 1886/87, 24 maart 1887, p. 1302.
Handelingen II 1886/87, 28 maart 1887, p. 1338.
Handelingen II 1886/87, 20 april 1887, p. 1363, 1378.
Handelingen II 1886/87, 2 juni 1887, p. 1859
Handelingen II 1886/87, 3 juni 1887, p. 1889-1890
Handelingen I 1886/87, 4 t/m 9 augustus 1887, p. 387-479
Handelingen II 1889/90, 5 februari 1891, p. 794
Handelingen I 1890/91, 9 april 1891, p. 277
Handelingen I 1890/91, 10 april 1891, p. 307
Handelingen II 1892/93, 19 oktober 1892, p. 157
Handelingen II 1892/93, 27 juli 1893, p. 1634-1635
Handelingen II 1892/93, 1 augustus 1893, p. 1685
Handelingen II 1893/94, 8 maart 1894, p. 988
Handelingen II 1893/94, 9 maart 1894, p. 990
Handelingen II 1895/96, 19 juni 1896, p. 1501
Handelingen I 1895/96, 5 september 1896, p. 508
Handelingen I 1903/04, 14 juli 1904, p 491
Handelingen II/I 1903/04, 23 juli 1904, p. 1
Handelingen II/I 1904/05, 20 september 1904, p. 1
Handelingen II/I 1905/06, 19 september 1905, p. 2
Handelingen II 1907/08, 21 december 1907, p. 1338
Handelingen II 1908/09, 18 november 1908, p. 547

Handelingen II 1909/10, 22 december 1909, p. 1272.
Handelingen II 1913/14, 10 december 1913, p. 684-685, 689
Handelingen II/I 1913/14, 12 september 1914, p. 1
Handelingen II/I 1914/15, 18 september 1915, p. 1
Handelingen II/I 1915/16, 21 september 1915, p. 1
Handelingen II/I 1916/17, 24 mei 1917, p. 1
Handelingen II/I 1918/19, 17 september 1918, p. 1
Handelingen I 1918/19, 19 september 1918, p. 9-10
Handelingen II 1918/19, 9 mei 1919, p. 2248
Handelingen I 1918/19, 10 juli 1919, p. 589
Handelingen II 1920/21, 9 september 1921, p. 2954-2955
Handelingen II 1921/22, 13 december 1921, p. 1017-1018
Handelingen I 1921/22, 22 december 1921, p. 169
Handelingen II 1921/22, 22 december 1921, p. 1283-1284
Handelingen II 1932/33, 8 maart 1933, p. 1963-1964, 1969
Handelingen II 1933/34, 7 november 1933, p. 224
Handelingen II 1933/34, 10 november 1933, p. 288
Handelingen II 1933/34, 14 februari 1934, p. 1216, 1221, 1223-1225, 1228, 1232
Handelingen II 1934/35, 7 november 1934, p. 149-150, 162
Handelingen II 1934/35, 17 juli 1935, p. 2131
Handelingen II 1934/35, 22 maart 1935, p. 1861
Handelingen II 1934/35, 27 maart 1935, p. 1908
Handelingen II 1934/35, 19 juli 1935, p. 2201-2202
Handelingen II 1934/35, 23 juli 1935, p. 2234-2235
Handelingen II 1935/36, 7 november 1935, p. 231
Handelingen II 1935/36, 12 november 1935, p. 283
Handelingen I 1934/35, 22 mei 1935, p. 683
Handelingen II 1935/36, 7 november 1935, p. 218
Handelingen II 1936/37, 11 november 1936, p. 299
Handelingen II 1936/37, 2 februari 1937, p. 1408-1409, 1411-1412, 1414-1416, 1420, 1422
Handelingen II 1936/37, 3 februari 1937, p. 1430-1434
Handelingen II 1936/37, 11 februari 1937, p. 1587
Handelingen II 1937/38, 20 oktober 1937, p. 62
Handelingen II 1937/38, 21 juni 1938, p. 1863
Handelingen II 1938/39, 8 februari 1939, p. 1304, 1307, 1313-1314
Handelingen II 1938/39, 1 maart 1939, p. 1591
Handelingen II 1945, 9 oktober 1945, p. 26, 30-32
Handelingen II 1945, 11 oktober 1945, p. 79
Handelingen I 1945, 25 oktober 1945, p. 16

Handelingen II/I 1945/46, 20 november 1945, p. 1
Handelingen II 1945/46, 30 januari 1946, p. 492-493, 505
Handelingen II/I 1946/II, 23 juli 1946, p. 1
Handelingen II 1947/48, 29 april 1948, p. 1694
Handelingen I 1947/48, 26 mei 1948, p. 610
Handelingen II 1948, 19 augustus 1948, p. 144-145
Handelingen I 1948, 3 september 1948 p. 42
Handelingen II/I 1948, 6 september 1948, p. 2
Handelingen II/I 1948/49, 21 september 1948, p. 1
Handelingen II 1949/50, 8 december 1949, p. 930-931
Handelingen I 1949/50, 21 december 1949, p. 107
Handelingen II/I 1950/51, 19 september 1950, p. 1
Handelingen II 1950/51, 23 januari 1951, p. 1223
Handelingen II 1950/51, 24 januari 1951, p. 1227-1228
Handelingen II 1951/52, 15 februari 1952, p. 1599-1600
Handelingen II 1951-1952, 19 februari 1952, p. 1621-1623
Handelingen II 1951/52, 20 februari 1952, p. 1657-1660
Handelingen II 1951/52, 19 maart 1952, p. 1959, 1962
Handelingen I 1951/52, 7 mei 1952, p. 859
Handelingen II, 1952, 23 juli 1952, p. 2018
Handelingen I 1952, 31 juli 1952, p. 2004, 2016
Handelingen II 1952/53, 2 december 1952, p. 351
Handelingen I 1952/53, 20 mei 1953, p. 485
Handelingen II 1955/56, 22 t/m 29 februari 1956, p. 717-811
Handelingen I, 1955/56, 25 april 1956, p. 405
Handelingen II 1956, 11 juli 1956, p. 35-37
Handelingen I 1956, 21 augustus 1956, p. 34, 45-46
Handelingen II 1958/59, 11 december 1958, p. 506
Handelingen II 1958/59, 15 december 1958, p. 509
Handelingen II 1959, 26 mei 1959, p. 37-39
Handelingen II/I 1959/61, 15 september 1959, p. 1
Handelingen II/I 1961/62, 19 september 1961, p. 1
Handelingen II 1962/63, 24 januari 1963, p. 547, 550-551
Handelingen I 1962/63, 26 februari 1963, p. 213-218
Handelingen II 1963, 2 juli 1963, p. 56
Handelingen II 1963, 31 juli 1963, p. 70, 122-123
Handelingen I 1963/64, 12 november 1963, p. 75, 77
Handelingen II 1964/65, 21 december 1964, p. 845, 860-861
Handelingen II 1964/65, 22 december 1964, p. 896

Handelingen II 1964/65, 1 maart 1965, p. 1273-1280
Handelingen II 1965/66, 5 oktober 1965, p. 102-103
Handelingen II 1965/66, 20 oktober 1965, p. C 47
Handelingen I, 1965/66, 23 november 1965, p. 83
Handelingen II 1965/66, 30 juni 1966, p. 2172, 2207
Handelingen II 1965/66, 5 juli 1966, p. 2230-2232
Handelingen II 1966/67, 11 oktober 1966, p. 118, 135-137
Handelingen II 1966/67, 13 oktober 1966, p. 203-204, 218, 262-264
Handelingen II 1967, 21 februari 1967, p. 1168
Handelingen II 1967, 18 april 1967, p. 24-27
Handelingen II 1967, 19 april 1967, p. 43, 48-52, 65, 70
Handelingen II 1967/68, 10 oktober 1967, p. 111-115, 143, 152, 157
Handelingen II 1967/68, 11 oktober 1967, p. 174, 180
Handelingen II 1969/70, 19 februari 1970, p. 2385
Handelingen I 1969/70, 4 maart 1970, p. 546
Handelingen II 1970/71, 14 januari 1971, p. 2257
Handelingen II 1970/71, 19 januari 1971, p. 2300, 2341
Handelingen II 1970/71, 20 januari 1971, p. 2344-2345
Handelingen II 1970/71, 18 februari 1971, p. 2934
Handelingen I 1970/71, 23 februari 1971, p. 707
Handelingen I 1970/71, 2 maart 1971, p. 742, 745
Handelingen II 1971, 29 juni 1971, p. 103
Handelingen I 1971/72, 8 februari 1972, p. 346
Handelingen II 1972/73, 28 mei 1973, p. 1571
Handelingen II 1974/75, 21 januari 1975, p. 2277, 2285-2300, 2306-2307, 2311-2318
Handelingen II 1974/75, 22 januari 1975, p. 2346
Handelingen II 1974/75, 23 januari 1975, p. 2443, 2437
Handelingen II 1974/75, 28 januari 1975, p. 2448-2449
Handelingen II 1975/76, 14 oktober 1975, p. 318
Handelingen II 1975/76, 16 oktober, p. 420
Handelingen II 1976/77, 9 december 1976, p. 1973
Handelingen II 1976/77, 22 december 1976, p. 2428
Handelingen I 1978/79, 26 juni 1979, p. 1205
Handelingen II 1979/80, 5 februari 1980, p. 2751
Handelingen II 1979/80 12 februari 1980, p. 2873-2877
Handelingen I 1980/81, 23 december 1980, p. 315
Handelingen II 1980/81, 24 maart 1981, p. 4208
Handelingen I, 1980/81, 6 mei 1981, p. 857
Handelingen II 1981/82, 12 november 1981, p. 319-321

Handelingen I 1981/82, 11 mei 1982, p. 443-445
Handelingen I 1998/99, 18 mei 1999, nr. 30, p. 1387-1407
Handelingen II 2003/04, 29 juni 2004, nr. 89, p. 5704
Handelingen II 2017/18, 23 november 2017, nr. 26, item 15

Kamerstukken II 1819/20, XXX, nr. 2
Kamerstukken II 1828/29, XXI, nr. 1
Kamerstukken II 1839/40, XVIII, nr. 1
Kamerstukken II 1839/40, XXVIII, nr. 1
Kamerstukken II 1839/40, XXVIII, nr. 4
Kamerstukken II 1843/44, XX, nr. 1
Kamerstukken II 1844/45, XX, nr. 1
Kamerstukken II 1844/45, XX, nr. 2
Kamerstukken II 1844/45, XX, nr. 3
Kamerstukken II 1844-1845, XX, nr. 4
Kamerstukken II 1845/46, XVI, nr. 1
Kamerstukken II, 1845/46, XVI, nr. 4
Kamerstukken II 1847/48, XXXVI, nr. 1 t/m 28
Kamerstukken II 1847/48, XXXVI, nr. 30
Kamerstukken II 1847/48, XLIX, nr. 1
Kamerstukken II 1847/48, XLIX, nr. 4
Kamerstukken II 1847/48, XLIX, nr. 5
Kamerstukken II 1847/48, XLIX, nr. 6
Kamerstukken II 1847/48, XLIX, nr. 7
Kamerstukken II 1847/48, XLIX, nr. 26
Kamerstukken II 1847/48, XLIX, nr. 27
Kamerstukken II 1847/48, XLIV, nr. 9
Kamerstukken II 1847/48, XLIV, nr. 27
Kamerstukken II 1847/48, XLIV, nr. 28
Kamerstukken II 1849, XXIX nr. 2
Kamerstukken II 1849, XXIX nr. 2
Kamerstukken II 1849, XXIX nr. 5
Kamerstukken II 1849, XXIX, nr. 6
Kamerstukken II 1849, XXIX, nr. 7
Kamerstukken II 1849, XXIX, nr. 10
Kamerstukken II 1849/50, XXVII, nr. 5
Kamerstukken II 1849/50, XXVII, nr. 6
Kamerstukken II 1849/50, XXVII, nr. 1
Kamerstukken II 1849/50, XXVII, nr. 2

Kamerstukken II 1849/50, XXVIII, nr. 1
Kamerstukken II 1849/50, XXVIII, nr. 2
Kamerstukken II 1849/50, XXXIV, nr. 2
Kamerstukken II 1849/50, XXXIV, nr. 4
Kamerstukken II 1865/66, 55, nr. 2
Kamerstukken II 1865/66, 55, nr. 3
Kamerstukken II 1865/66, 107, nr. 2
Kamerstukken II 1868/69, nr. 2
Kamerstukken II 1868/69, 113, nr. 9
Kamerstukken II 1869/70, 171, nr. 2
Kamerstukken II 1869/70, 171, nr. 3
Kamerstukken II 1870/71, 7, nr. 3
Kamerstukken II 1871/72, 2, nr. 171
Kamerstukken II 1872/73, 74, nr. 2
Kamerstukken II 1872/73, 74, nr. 3
Kamerstukken II 1872/73, 74, nr. 8
Kamerstukken II 1875/76, 91, nr. 2
Kamerstukken II 1875/76, 91, nr. 5
Kamerstukken II 1876/77, 140, nr. 1 t/m 8
Kamerstukken II 1877/78, 130, nr. 2
Kamerstukken II 1882/83, 92, nr. 2.
Kamerstukken II 1882/83, 92, nr. 3
Kamerstukken II 1882/83, 92, nr. 8
Kamerstukken II 1884/85, 111, nr. 3
Kamerstukken II 1884/85, 111, nr. 11
Kamerstukken II 1884/85, 111, nr. 31
Kamerstukken II 1884/85, 111, nr. 32
Kamerstukken II 1884/85, 111, nr. 36
Kamerstukken II 1885/86, 94, nr. 1 t/m 9
Kamerstukken II 1885/86, 94, nr. 18
Kamerstukken II 1886, 1, nr. 5.
Kamerstukken II 1886, 2, nr. 1 t/m 14
Kamerstukken II 1886, 2, nr. 21
Kamerstukken II 1886/87, 6, nr. 8
Kamerstukken II 1886/87, 6, nr. 9
Kamerstukken II 1889/90, 141, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1891/92, 130, nr. 1 t/m 4
Kamerstukken II 1892/93, 57, nr. 1-2
Kamerstukken II 1892/93, 57, nr. 5

Kamerstukken II 1892/93, 57, nr. 7
Kamerstukken II 1893/94, 6, nr. 2
Kamerstukken II 1893/94, 6, nr. 27
Kamerstukken II 1893/94, 6, nr. 27, nr. 32
Kamerstukken II 1894/95, 200, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1895/96, 27, nr. 1
Kamerstukken II 1899/1900, 188 nr. 3
Kamerstukken II 1899/1900, 188 nr. 4
Kamerstukken II 1902/03, 123, nr. 2
Kamerstukken II 1902/03, 123, nr. 3
Kamerstukken II 1902/03, 135, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1902/03, 208, nr. 2
Kamerstukken II 1902/03, 208, nr. 3
Kamerstukken II 1903/04, 18, nr. 1-2
Kamerstukken II 1904/05, 114, nr. 1-2
Kamerstukken II 1907/08, 156, nr. 2
Kamerstukken II 1907/08, 156, nr. 7
Kamerstukken II 1908/09, 266, nr. 4
Kamerstukken II 1912/13, 250, nr. 4
Kamerstukken II 1912/13, 250, nr. 14
Kamerstukken II 1915/16, 226, nr. 2
Kamerstukken II 1915/16, 226, nr. 4
Kamerstukken II 1915/16, 226, nr. 11
Kamerstukken II 1918/19, 211, nr. 2 t/m 5
Kamerstukken I 1918/19, 221, nr. 221
Kamerstukken II 1920/21, 370, nr. 5
Kamerstukken II 1920/21, 370, nr. 6
Kamerstukken II 1920/21, 370, nr. 16
Kamerstukken II 1920/21, 370, nr. 28
Kamerstukken II 1920/21, 370, nr. 30
Kamerstukken II 1920/21, 451, nr. 3
Kamerstukken II 1920/21, 451, nr. 4
Kamerstukken II 1920/21, 451, nr. 11
Kamerstukken II 1920/21, 451, nr. 13
Kamerstukken II 1920/21, 451, nr. 15
Kamerstukken II 1920/21, 451, nr. 17
Kamerstukken II 1921/22, 90, nr. 1
Kamerstukken II 1921/22, 90, nr. 3
Kamerstukken I 1921/22, 90 nr. 90

Kamerstukken II 1921/22, 507, nr. 2
Kamerstukken II 1921/22, 507, nr. 6
Kamerstukken II 1926/27, 255, nr. 3
Kamerstukken II 1933, 231, nr. 3
Kamerstukken II 1933/34, 2 I, nr. 3
Kamerstukken II 1933/34, 2 I, nr. 4
Kamerstukken II 1933/34, 231, nr. 2-3
Kamerstukken II 1933/34, 488, nr. 2
Kamerstukken II 1934/35, 83, nr. 11
Kamerstukken II 1935/36, 241, nr. 3
Kamerstukken II 1935/36, 477, nr. 10
Kamerstukken II 1935/36, 477, nr. 11
Kamerstukken II 1936/37, 105, nr. 1
Kamerstukken II 1937/38, nr. 3
Kamerstukken II 1945, nr. 1 t/m 5
Kamerstukken II 1945/46, 125, nr. 1 t/m 4
Kamerstukken II 1945/46, 125, nr. 11
Kamerstukken II 1947/48, 775, nr. 2
Kamerstukken II 1949/50, 1478, nr. 1
Kamerstukken II 1949/50, 1478, nr. 6
Kamerstukken II 1950/51, 2051, nr. 6
Kamerstukken II 1950/51, 2090, nr. 4
Kamerstukken II 1951/52, 2341, nr. 3
Kamerstukken II 1951/52, 2341, nr. 8
Kamerstukken II 1951/52, 2341, nr. 9
Kamerstukken II 1951/52, 2341, nr. 10
Kamerstukken II 1951/52, 2341, nr. 11
Kamerstukken II 1951/52, 2341, nr. 13
Kamerstukken II 1951/52, 2341, nr. 15
Kamerstukken II 1951/52, 2341, nr. 35
Kamerstukken I, 1951/52, 2341, nr. 102
Kamerstukken I, 1952, 2700, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1951/52, 2374, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1954/55, 4022, nr. 1 t/m 4
Kamerstukken II 1954/55, 4022, nr. 9
Kamerstukken II 1954/55, 4022, nr. 11
Kamerstukken II 1955/56, 4022, nr. 13
Kamerstukken II 1955/56, 4022, nr. 14
Kamerstukken II 1955/56, 4022, nr. 19

Kamerstukken II 1955/56, 4144, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1958/59, 5356, nr. 1
Kamerstukken II 1958/59, 5356, nr. 2
Kamerstukken II 1958/59, 5356, nr. 11
Kamerstukken II 1961/62, 6821, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1962/63, 6909, nr. 1
Kamerstukken II 1962/63, 6946, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1962/63, 6945; 6946, nr. 5
Kamerstukken II 1962/63, 6946, nr. 6
Kamerstukken II 1962/63, 6946, nr. 8
Kamerstukken II 1962/63, 6980, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1962/63, 7031, nr. 1 t/m 4
Kamerstukken II 1964/65, 7800-VIII, nr. 23
Kamerstukken II 1964/65, 7893, nr. 1
Kamerstukken II 1964/65, 7940, nr. 3 t/m 5
Kamerstukken II 1964/65, 7986, nr. 1
Kamerstukken II 1964/65, 8042, nr. 2 t/m 5
Kamerstukken II 1965/66, 7940, nr. 10
Kamerstukken II 1965/66, 8042, nr. 6
Kamerstukken II 1965/66, 8300 VII, nr. 2
Kamerstukken II 1966/67, 8866, nr. 1
Kamerstukken II 1968/69, 9181, nr. 5
Kamerstukken II 1968/69, 9181, nr. 8
Kamerstukken II 1968/69, 9181, nr. 16
Kamerstukken II 1969/70, 10398, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1969/70, 10399, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1969/70, 10579, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1969/70, 10805, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1970/71, 10805, nr. 7
Kamerstukken II 1970/71, 10805, nr. 8
Kamerstukken I 1970/71, 10399, nr. 171
Kamerstukken I 1970/71, 10805, nr. 112
Kamerstukken II 1970/71, 10993, nr. 1-2
Kamerstukken II 1973/74, 12944, nr. 2
Kamerstukken II 1974/75, 12944, nr. 22
Kamerstukken II 1974/75, 12944, nr. 25
Kamerstukken II 1974/75, 12944, nr. 26
Kamerstukken II 1975/76, 13600 VII, nr. 11
Kamerstukken II 1975/76, 13871, nr. 1

Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1975/76, 13872, nr. 5 t/m 7
Kamerstukken II 1975/76, 13957, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1976/77, 14222 nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1976/77, 14223 nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1976/77, 14223 nr. 5
Kamerstukken II 1976/77, 14224 nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1976/77, 14225 nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1976/77, 14226 nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1978/79, 14223, nr. 6
Kamerstukken II 1978/79, 14223, nr. 7
Kamerstukken II 1978/79, 14224, nr. 5
Kamerstukken II 1978/79, 14224, nr. 6
Kamerstukken II 1980/81, 16642, nr. 1-2
Kamerstukken II 1993/94, 21427, nr. 65
Kamerstukken II 1996/97, 25153, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1997/98, 26156, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 1999/2000, 27033, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 2001/02, 28515, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 2002/03, 28739, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 2004/05, 30174, nr. 1 t/m 3
Kamerstukken II 2018/19, 35129, nr. 1 t/m 3