



DE GRONDWET - ARTIKEL 50 - VERTEGENWOORDIGING

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 50 - VERTEGENWOORDIGING - G. LEENKNEGT

Inhoudsopgave

1. De Staten-Generaal
2. Vertegenwoordiging
3. Het gehele Nederlandse volk
4. Politieke partijen
5. Literatuur
6. Jurisprudentie
7. Historische versies

Editie december 2015^[1]

1. DE STATEN-GENERAAL

Een bepaling over de vertegenwoordigende taak van de Staten-Generaal heeft sinds 1814 een plaats in de Grondwet. De term ‘Staten-Generaal’ dateert echter al van ver vóór die tijd. Al in de Bourgondisch-Habsburgse tijd, vanaf het midden van de vijftiende eeuw, vonden onregelmatige bijeenkomsten plaats van vertegenwoordigers van de adel, de geestelijkheid en de stedelijke burgerij – de standen of ‘Staten’ – van de zeventien provinciën, die niet alleen het huidige Nederland omvatten, maar ook gebieden die nu tot België, het noorden van Frankrijk en Luxemburg behoren. De eerste ‘Staten-Generaal’ in de Nederlanden werden in die vorm in 1464 bijeengeroepen te Brugge door Filips de Goede, de hertog van Bourgondië.^[2]



Aanbieding van het Remissorium Philippi aan Filips de Goede (midden); detail van een boekverluchting uit ca. 1450, Nationaal Archief, inventarisnr. 2149.

Gijsbert Karel van Hogendorp, die de aanduiding gebruikte in zijn Schets, een ontwerp uit 1812 voor de latere Grondwet van 1814, verwees ermee naar het gemeenschappelijke orgaan van de samenwerkende Nederlandse gewesten na de Unie van Utrecht (1579) en ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden (1588-1795). De bestuurscolleges van de zeven soevereine gewesten of provinciën, aangeduid met de term ‘Staten’, kwamen voor het bestuur van de ‘generaliteit’ op eigen initiatief bijeen in een gezamenlijk orgaan, de Staten-Generaal, om te besluiten over zaken die de gehele Republiek aangingen – met name oorlogvoering, buitenlandse politiek en financiën.^[3] De naam van het Nederlandse parlement refereert daarmee aan een lang en rijk verleden van vertegenwoordiging en bestuur van gezamenlijke belangen.

2. VERTEGENWOORDIGING

De idee van ‘volksvertegenwoordiging’ heeft, sinds het ontstaan van de eerste parlementen, een fundamentele ontwikkeling doorgemaakt. De West-Europese parlementen die in de middeleeuwen vergaderden (vanaf ongeveer 1200), bestonden uit vertegenwoordigers van de standen, die gewoonlijk werden samengeropen door de vorst of landsheer om hen tot medewerking aan de landszaak te verplichten. De toenemende financiële afhankelijkheid van veel vorsten ten opzichte van deze standen zorgde ervoor dat parlementen in de loop van de veertiende en vijftiende eeuw meer en meer de rol van onderhandelaar namens de standen met de vorst verkregen. Nog weer later, vanaf de zestiende eeuw, bestonden parlementen veelal uit gemachtigden die namens landsdelen – in de Nederlanden de gewesten of provinciën – belast waren met het behartigen van de ‘particuliere’ ofwel de eigen regionale belangen bij het bestuur van de gemeenschappelijke aangelegenheden.^[4]

In de Republiek der Verenigde Nederlanden waren zo de gewesten of provinciën vertegenwoordigd in de Staten-Generaal. Die bestonden uit afgevaardigden van de zeven gewesten; de omvang en samenstelling van de delegaties konden wisselen,

maar steeds had elk gewest één stem in de Staten-Generaal. Voor het nemen van besluiten over belangwekkende zaken, zoals defensie, buitenlandse politiek en financiën, was unanimiteit vereist. De delegaties waren bovendien gebonden aan een strikt mandaat – een ‘last’ – van de gewestelijke Staten en hadden dus een beperkte onderhandelingsruimte. Indien dat mandaat niet toereikend was om in de Staten-Generaal overeenstemming te bereiken, moesten de delegaties terug naar hun gewestelijke Staten voor nader overleg – ‘ruggespraak’.^[5] Vertegenwoordiging betekende dus het behartigen van de bijzondere belangen van elk van de gewesten, binnen de grenzen van een daartoe verstrekt mandaat.

In de Nederlandse Grondwet heeft de term volksvertegenwoordiging sinds 1814, toen de voorloper van artikel 50 werd opgenomen, een andere betekenis. Volksvertegenwoordigers treden niet op als gemachtigden namens bepaalde groepen in de samenleving, maar nemen deel aan de beraadslagingen op eigen titel en beslissen op basis van hun eigen opvattingen en oordelen over voorliggende kwesties.^[6] Artikel 50 moet zo worden begrepen dat van volksvertegenwoordigers mag worden verwacht dat zij hun inspanningen zullen verrichten in dienst van het algemeen belang, niet van lokale belangen of bijzondere belangen van bepaalde groeperingen in de samenleving.^[7] En omdat van die volksvertegenwoordigers wordt verwacht dat zij dit op eigen gezag doen, op basis van eigen kennis en ervaring, vloeit daaruit voort dat aan hen hoge eisen mogen worden gesteld ten aanzien van geschiktheid en bekwaamheid.^[8]

Vrijwel elke moderne democratie is tegenwoordig een representatieve democratie. Instrumenten als het referendum en moderne vormen van burgerbetrokkenheid ten spijt, is een directe democratie in algemene zin niet te realiseren. Democratie veronderstelt tegenwoordig representatie, waarmee artikel 50 Grondwet in feite de grondwettelijke bevestiging van de vertegenwoordigende democratie is. Representatie betekent in dat verband dat het volk zeggenschap krijgt bij de samenstelling van de Staten-Generaal, door de leden daarvan te verkiezen. Die gekozen leden nemen vervolgens deel aan de medewetgevende taak van de Staten-Generaal.^[9] Eenmaal gekozen volksvertegenwoordigers beschikken echter over een vrij mandaat ten opzichte van de kiezers: zij zijn niet gebonden aan de opdrachten of wensen van degenen die hen hebben gekozen, maar representeren alle Nederlanders. Een onvermijdelijk gevolg van die opvatting over vertegenwoordiging is wel dat een zekere afstand en vervreemding tussen kiezers en gekozenen ontstaat.^[10]

3. HET GEHELE NEDERLANDSE VOLK

Wat precies moet worden verstaan onder de aanduiding ‘het gehele Nederlandse volk’ is niet helemaal duidelijk. Ten tijde van de algehele grondwetsherziening van 1983 is daarover niet veel opgemerkt, afgezien van een zinsnede over het ‘nationale karakter’ van de Staten-Generaal en de vaststelling dat zij ‘héél het Nederlandse volk’ vertegenwoordigen.^[11] Tegenwoordig is de vraag naar de

betekenis van de woorden ‘het gehele Nederlandse volk’ relevant, nu vele mensen kortere of langere tijd in Nederland verblijven die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten, waaronder EU-burgers die krachtens Europees recht in beginsel gelijk moeten worden behandeld met de eigen onderdanen (maar geen stemrecht hebben voor de verkiezingen van de leden van de Staten-Generaal).

Wanneer artikel 50 wordt gelezen in samenhang met de artikelen 54, 55 en 129 van de Grondwet, die het kiesrecht voor de beide Kamers van de Staten-Generaal voorbehouden aan Nederlanders, zou men daaruit kunnen concluderen dat het slechts gaat om Nederlanders – maar niet eens om *alle* Nederlanders, aangezien de Nederlanders die ingezetene zijn van Aruba, Curaçao en Sint Maarten geen kiesrecht hebben voor de verkiezingen van leden van de Staten-Generaal.^[12] Die lezing van artikel 50 lijkt om meerdere redenen te beperkt. Om te beginnen vormen de Staten-Generaal ook het parlement dat namens het gehele Koninkrijk meebesluit over de vaststelling van Rijkswetten en beslist over de goedkeuring van verdragen. Daarnaast zou het toch eigenaardig zijn wanneer Nederlandse volksvertegenwoordigers zich niet ook de belangen zouden hoeven aantrekken van niet-Nederlanders die kortere of langere tijd in Nederland verblijven. De term ‘volk’ zou daarom in elk geval alle Nederlanders moeten omvatten, en wellicht ook iedereen die binnen de grenzen van Nederland woont (alle ingezetenen), alsmede personen die tijdelijk verblijf houden in ons land, bijvoorbeeld in het kader van een asielaanvraag. Artikel 50 geeft hieromtrent echter geen duidelijkheid.

4. POLITIEKE PARTIJEN

Wanneer duidelijk is dat het begrip ‘vertegenwoordiging’ verbonden is met de behartiging van het algemeen belang, kunnen vragen rijzen over de rol van politieke partijen in het staatsrechtelijke bestel. Politieke partijen organiseren en stimuleren het debat over politieke vraagstukken, kanaliseren in feite de gedachtevorming over die vraagstukken en stellen kandidaten voor de verkiezing van vertegenwoordigende organen, daarbij uitgaande van een bepaalde levensbeschouwelijke of filosofische overtuiging of een gemeenschappelijk belang. Nu zou men kunnen beweren dat politieke partijen dus volksvertegenwoordigers binden aan bijzondere belangen van groepen burgers en daarmee de behartiging van het algemeen belang door die vertegenwoordigers verstoren.^[13] Voor de meeste partijen geldt echter dat zij juist het algemeen belang trachten te dienen vanuit een specifieke levensbeschouwing of filosofie.^[14] Dat zou anders kunnen liggen bij partijen die nadrukkelijk deelbelangen of belangen van bepaalde groepen burgers behartigen. Te denken valt daarbij aan de ouderenpartij 50Plus of de Partij voor de Dieren. Dergelijke groeperingen mogen zich organiseren als politieke partij en deelnemen aan verkiezingen, maar artikel 50 Grondwet houdt in dat ook van volksvertegenwoordigers die lid zijn van dergelijke partijen mag worden verwacht dat zij het algemeen belang dienen.

Overigens kunnen de (privaatrechtelijke) afspraken tussen een partijbestuur en de

leden van die partij de (publiekrechtelijke) regels met betrekking tot de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger (met name artikel 67, tweede lid, Grondwet) en de bepalingen van de Kieswet niet opzij zetten.^[15] Zo kan de afspraak tussen een partijbestuur en een door die partij kandidaat gesteld lid, inhoudende dat de laatste zijn Kamerzetel zal opgeven na het verlaten van de fractie of bij beëindiging van het lidmaatschap van de partij, het lid in staatsrechtelijke zin niet binden: indien hij of zij op persoonlijke titel de zetel wil behouden, kan de partij dat niet verbieden. Hetzelfde geldt voor afspraken omtrent het niet innemen van een zetel die is verkregen door voorkeurstemmen ten gunste van hoger geplaatste kandidaten.^[16] Wel kan een partij jegens een volksvertegenwoordiger die handelt in strijd met het partijprogramma, privaatrechtelijke sancties treffen, bijvoorbeeld ontneming van het partijlidmaatschap.

5. LITERATUUR

- F.H. van der Burg, Overheid en onderdaan in een representatieve democratie, preadvies Vereniging voor Administratief Recht, H.D. Tjeenk Willink: Haarlem 1970
- F.H. van der Burg, Representatie en participatie, Kluwer: Deventer 1973
- R.J. Fruin, Het antirevolutionaire staatsrecht van mr. Groen van Prinsterer ontvouwd en beoordeeld, Amsterdam 1853
- P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, het Nederlandse Parlement, 11de druk, Kluwer: Deventer 2010
- H.R. Nord, Historische ontwikkeling en betekenis van de representatiegedachte in het Staatsrecht, diss. RUL, Leiden 1945
- J.H. Prins, Over representatie en identiteit, Kluwer: Deventer, 1978
- L.C. Suttorp, F.A. van Hall en zijn constitutionele beginselen, diss. RUL, Amsterdam 1932, p. 97-99.
- Th. Veen, De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk, Nijmegen: Ars Aequi, 1994

6. JURISPRUDENTIE

- ArRvS 6 september 1982, AB 1983, 114 (Beesel)
- HR 18 november 1988, AB 1989, 185 (Aruba)

7. HISTORISCHE VERSIES

Art. 52 Gw 1814: De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandsche volk (art. 77 Gw 1815; art. 79 Gw 1840; art. 74 Gw 1848; art. 78 Gw 1887; art. 79 Gw 1922; art. 81 Gw 1938).

Art. 81 Gw 1948: De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk (art. 88 Gw 1953; art. 88 Gw 1972).

NOTEN

1. Dit commentaar is een bewerking en aanvulling van het commentaar bij

- dezelfde bepaling in: A.K. Koekkoek (red.), De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar, 3de druk, W.E.J. Tjeenk Willink: Zwolle, 2000, eveneens van de hand van G. Leenknecht.
2. Zie hierover J.P.H. de Monté VerLoren en J.E. Spruit, Hoofdlijnen uit de ontwikkeling der rechterlijke organisatie in de noordelijke Nederlanden tot de Bataafse omwenteling, 7de druk, Kluwer: Deventer 2000, p. 201- 202.
 3. Zie o.a. D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G. Hoogers, Van der Pot Handboek van het Nederlands staatsrecht, 16de druk, Wolters Kluwer: Deventer, 2014, p. 125- 126; P.P.T Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, het Nederlandse Parlement, 11de druk, Kluwer: Deventer 2010, p. 4- 7; H.T. Colenbrander, Ontstaan der Grondwet, deel I, 's Gravenhage 1908, p. 5, 119- 120, 126; J.T. Buijs, De Grondwet: toelichting en kritiek, deel I, Gouda Quint: Arnhem, 1883, p. 383.
 4. Zie over deze ontwikkeling G. Leenknecht, R.M.H. Kubben, B.M.C. Jacobs, Opstand en Eenwording. Een institutionele geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur, 3de druk, WLP: Nijmegen 2010, hoofdstukken 2 en 3.
 5. P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1967, p. 504 e.v.
 6. Zie ook het commentaar bij artikel 67, tweede lid, Gw.
 7. C.A.J.M. Kortmann, bew. door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann, B.P. Vermeulen, Constitutioneel recht, 7de druk, Kluwer: Deventer, 2012, p. 203- 204; J.T. Buijs, De Grondwet: toelichting en kritiek, deel I, Gouda Quint: Arnhem, 1883, p. 378, 384; Kamerstukken II 1976/ 77, 14 222, nr. 3, p. 9 (Nng, IIIa, p. 9); H.R. Nord, Historische ontwikkeling en betekenis van de representatiegedachte in het Staatsrecht, diss. RUL, Leiden 1945.
 8. J.T. Buijs, De Grondwet: toelichting en kritiek, deel I, Gouda Quint: Arnhem, 1883, p. 379; F.H. van der Burg, Overheid en onderdanen in een representatieve democratie, preadvies VAR, H.D. Tjeenk Willink: Haarlem, 1970, p. 21 en 22. Zie ook Th. Veen, De Veen, De Staten- Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk, Nijmegen: Ars Aequi, 1994.
 9. Oud I 1967, p. 493.
 10. F.H. van der Burg, Representatie en participatie, Kluwer: Deventer, 1973, p. 6 en 8.
 11. Kamerstukken II 1967/ 77, 14 222, nr. 3, p. 9 (Nng IIIa, p. 9).
 12. Zie artikelen B1, B2 en Q1 van de Kieswet.
 13. In die zin o.a. R.J. Fruin, Het antirevolutionaire staatsrecht van mr. Groen van Prinsterer ontvouwd en beoordeeld, Amsterdam 1853; L.C. Suttorp, F.A. van Hall en zijn constitutionele beginselen, diss. RUL, Amsterdam 1932, p. 97- 99.

14. Zie hierover Kortmann 2012, p. 207; zie ook J.H. Prins, Over representatie en identiteit, Kluwer: Deventer, 1978.
15. ArRvS 6 september 1982, AB 1983, 114 (Beesel).
16. Zie HR 18 november 1988, AB 1989, 185 (Aruba).

CITEER SUGGESTIE

G. Leenknecht, Commentaar op artikel 50 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).