

'Representerende het

Politieke vertegenwoordiging in Verlichting en Revolutie

Steeds meer burgers voelen zich niet meer vertegenwoordigd door de hedendaagse politiek. De Vlaamse schrijver David Van Reybrouck hield daarom onlangs een pleidooi tegen verkiezingen. In het parlement moeten volgens hem burgers benoemd worden door middel van loting, om zo de democratie nieuw leven in te blazen. Waar ligt precies de verantwoordelijkheid van de parlementariërs bij het vertegenwoordigen van 'het volk'? Joris Oddens biedt inzicht in de geschiedenis van onze volksvertegenwoordiging.

Joris Oddens is historicus en promoveerde in 2012 aan de Universiteit van Amsterdam met zijn dissertatie over het eerste parlement van Nederland.

Over de geschiedenis van politieke vertegenwoordiging of representatie zijn vele tientallen boeken geschreven.¹ In deze boeken wordt steeds de vraag gesteld wat in het verleden onder politieke vertegenwoordiging is verstaan. Twee mogelijke antwoorden op deze vraag keren daarbij het vaakst terug en zijn ook het meest relevant voor de Nederlandse geschiedenis. Het eerste van die antwoorden luidt dat politieke vertegenwoordiging een systeem is waarin vertegenwoordigers verplicht zijn de standpunten uit te

De vergaderkamer van de Staten van Holland en West-Friesland, 1741, Jan Caspar Philips. Collectie Rijksmuseum.

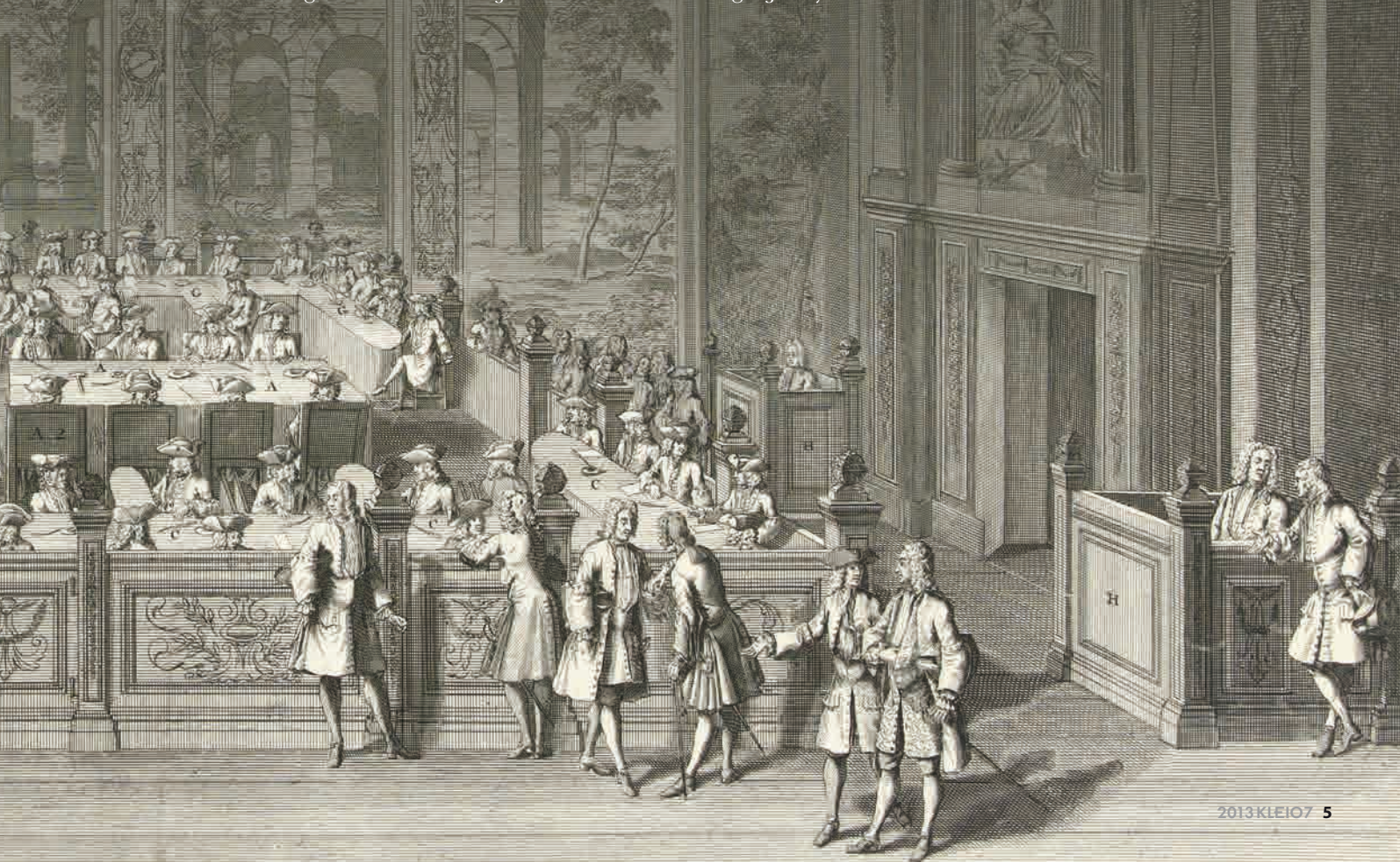
Volk van Nederland'

dragen van degenen die zij vertegenwoordigen; zij handelen met een zogenoemd 'bindend mandaat'. Deze opvatting van politieke vertegenwoordiging was in de Nederlandse geschiedenis dominant ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, waar het principe van het bindend mandaat werd aangeduid als het 'gebod van last en ruggespraak'. Het tweede antwoord luidt dat politieke representatie een stelsel is waarin vertegenwoordigers hun eigen afwegingen mogen maken, zonder daarbij gebonden te zijn aan de wensen en verlangens van de vertegenwoordigden; deze vertegenwoordigers handelen met een 'vrij mandaat'.

Deze tweede opvatting van politieke vertegenwoordiging is in Nederland tegenwoordig verankerd in de Grondwet: artikel 67 lid 3 luidt 'De leden [van de Staten-Generaal] stemmen zonder last'. Tot de grondwetswijziging van 1983 stond op deze plek 'zonder last en ruggespraak'. Deze terminologie verradt dat hier afstand wordt genomen van de tijd van

de Republiek, het Nederlandse *ancien régime*. De grondwet van 1983 ging uiteindelijk terug op die van 1814, waarin het verbod op het bindend mandaat eveneens was opgenomen. Dit heeft staatsrechtgeleerden er in het verleden nogal eens toe gebracht te denken dat het vrije mandaat in Nederland is geïntroduceerd in het vroege Koninkrijk der Nederlanden, waarmee we nu niet alleen tweehonderd jaar koninkrijk vieren, maar ook tweehonderd jaar modern representatief bestuur in Nederland. Helaas echter hebben we dit excuus voor een feestje een decennium of wat geleden aan ons voorbij laten gaan, want de overgang van een bindend naar een vrij mandaat heeft in werkelijkheid plaatsgevonden in het laat-achttiende-eeuwse tijdvak dat we tegenwoordig kennen als het tijdvak van de Bataafse revolutie. Hoewel hierover al wel het een en ander is geschreven, zijn de sleutelmomenten van deze transitie nog nooit eerder kort en bondig in kaart gebracht. Met deze bijdrage probeer ik in een dergelijke synthese te voorzien. ▶

▶ De bekendste hiervan zijn Hanna Fenichel Pitkin, *The concept of representation* (Berkeley etc. 1967); Bernard Manin, *The principles of representative government* (Cambridge etc. 1997); Nadia Urbinati, *Representative democracy. Principles and genealogy* (Chicago 2006).



► Zie P.A. Ramaer, *De verhouding der volksvertegenwoordigers tot hunne committenten in de constitutionele monarchie* (Leiden 1868) 53-86.

► Zie hiervoor Richard Price, *Political writings*, D.O. Thomas ed. (Cambridge 1991).

Democratie bij representatie

De manier waarop de Republiek gedurende de ruim twee eeuwen van haar bestaan is bestuurd, vertoont een grote mate van continuïteit. De basis van het bestuur lag op lokaal niveau, waar veelal dezelfde families het bestuur in handen hielden en elkaar de overheidsbanen gunden, al dan niet – in stadhouderloze periodes – in afstemming met de stadhouder. Het tweede overheidsniveau werd gevormd door de Provinciale Statenvergaderingen, waarin afgevaardigden van de Ridderchap en van een aantal stemhebbende steden zitting hadden. Hoewel de precieze procedure van gewest tot gewest verschilde, waren deze afgevaardigden doorgaans gebonden aan het gebod van last en ruggespraak: bij alle belangrijke zaken die in de Statenvergadering aan de orde kwamen, kregen zij van de stad of ridderschap die hen had afgevaardigd de last ofwel opdracht een bepaald standpunt in te nemen.² Wanneer bleek dat de standpunten van de verschillende afvaardigingen uit elkaar liepen, moest iedere afvaardiging ruggespraak houden met haar lastgever, wat wil zeggen dat zij verzocht om een nieuw standpunt dat dichterbij in de buurt lag van de standpunten van de overige afvaardigingen.

‘Deze vorm van besluitvorming was zo traag dat we ons zouden kunnen afvragen hoe men überhaupt tot besluiten kwam’

Dit proces herhaalde zich zo vaak als nodig was om in de Statenvergadering tot overeenstemming te komen, waarna een besluit kon worden genomen. Deze procedure verliep hetzelfde in de besluitvorming op het derde overheidsniveau, dat van de Staten-Generaal, waar afvaardigingen van de zeven Statenvergaderingen zitting hadden. Zeker gezien het feit dat moderne communicatiemiddelen

ontbraken, was deze vorm van besluitvorming zo traag dat we ons zouden kunnen afvragen hoe men überhaupt tot besluiten kwam. Dit was er vooral in gelegen dat in de praktijk de machtigste afvaardigingen, zoals bijvoorbeeld Amsterdam in de Staten van Holland en Holland in de Staten-Generaal, de toon aangaven en de anderen zich genoodzaakt zagen te volgen.

Hoewel over de stroperigheid van het besluitvormingsproces ten tijde van de Republiek heel wat is geklaagd, was het uiteindelijk iets anders waardoor deze bestuursvorm niet houdbaar zou blijken. Zeker in de achttiende eeuw, waarin het lokale bestuur steeds oligarchischer werd, was er in de besluitvorming namelijk nauwelijks een rol weggelegd voor gewone burgers. Deze praktijk strookte totaal niet met het snel aan populariteit winnende beginsel van de onvervreembare volkssoevereiniteit. Dit beginsel was vanaf halverwege de achttiende eeuw door verschillende verlichte politieke denkers gepropageerd, maar in de Republiek werd vooral gekeken naar Britse activisten als Richard Price, die hun theorieën formuleerden in de context van de Amerikaanse onafhankelijkheidsstrijd tegen de Engelsen. Price betoogde dat het volk de soevereiniteit of oppermacht bezat en deze nimmer kon afstaan, en dat daaruit volgde dat het zelf mocht bepalen door wie het bestuurd wilde worden. Idealiter zou iedere burger direct meeregeren, maar Price realiseerde zich dat dit in de grote staten van zijn tijd niet haalbaar was. Een aanvaardbaar alternatief was volgens Price een vorm van politieke representatie waarbij burgers periodiek vertegenwoordigers kozen die voor hen de wetten maakten, terwijl zij te allen tijde het recht behielden die vertegenwoordigers weer te vervangen.³

De ideeën van Price en andere verlichte denkers werden in de Republiek opgepikt door ontevreden burgers die zich in de jaren tach-



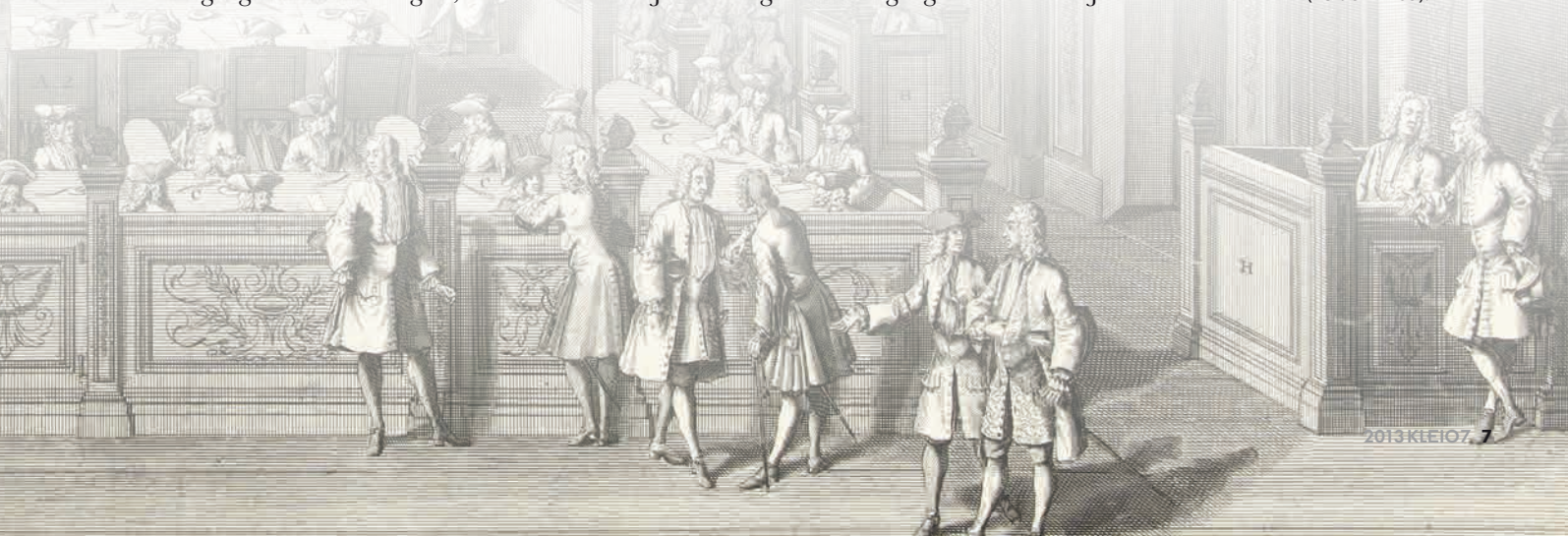


De patriotse Generaal Daendels neemt in Maarsse afcheid van luitenant-kolonel Krayenhoff, die naar Amsterdam wordt gezonden om een omwenteling in het stadsbestuur te bewerkstelligen, 18 januari 1795. Adriaan de Lelie, 1795, Collectie Rijksmuseum.

tig van de achttiende eeuw patriotten gingen noemen. Een van deze patriotten was de jonge jurist Rutger Jan Schimmelpenninck, die promoveerde op een proefschrift dat in 1785 in Nederlandse vertaling werd gepubliceerd. Dit werk bevat een pleidooi voor wat Schimmelpenninck de 'volksregeering' noemt, waarmee hij feitelijk doelt op de regeringsvorm die wij tegenwoordig als 'vertegenwoordigende democratie' kennen. Hij spreekt in deze vorm van bestuur een vertrouwen uit dat groter is dan dat van Price, voor wie representatief bestuur een alternatief was waarvoor kon worden gekozen omdat direct bestuur nu eenmaal niet mogelijk was. Voor Schimmelpenninck was representatief bestuur eenvoudigweg de beste optie. Het belang van zijn proefschrift bestond er niet alleen in dat hij dit met veel overtuigingskracht betoogde, maar ook dat hij

zich daarbij expliciet afzette tegen de Zwitserse denker Jean-Jacques Rousseau. In zijn werk *Du contrat social* (1762) had Rousseau betoogd dat de algemene wil of oppermacht van het volk niet vervreemd, en dus óók niet vertegenwoordigd kon worden. Iedere vorm van representatie was volgens de Zwitserse denker daarmee onacceptabel of op zijn best onwenselijk.⁴ Schimmelpenninck maakte duidelijk dit niet te aanvaarden: 'Dat de opperste magt zoude kunnen vervreemd [...] worden, ontken ik gaarne met Rousseau, maar dat [...] het recht om uit naam van 't volk de zaaken te bestieren, het geen niet anders is dan de uitoefening der opperste magt, niet aan zommigen uit het volk kan toevertrouwd worden, stem ik hem volstrekt niet toe'.⁵ Rousseaus afwijzing van politieke vertegenwoordiging zou vooral tijdens de

► Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique* (Amsterdam 1762). Rousseau zag overigens ook wel in dat directe democratie in de grote staten van zijn tijd praktisch onmogelijk was. Hij had daarom in een andere publicatie gesproken over de mogelijkheid de wil van de natie te laten uitspreken door afgevaardigden. Voorwaarde hierbij was wel dat deze afgevaardigden handelden met een bindend mandaat.
► R.J. Schimmelpenninck, *Verhandeling over eene wel ingerichte volksregeering*, A.B. Swart vert. (Leiden 1785).





Patriotten op de Neude in Utrecht, vanwege de eedaflegging van het nieuwe, gekozen vroedschap op 12 oktober 1786. Dit vroedschap werd gecontroleerd door burgergecommitteerden. Collectie Centraal Museum, Utrecht.

radicaalste fase van de Franse Revolutie veel weerklank vinden – we zullen dit straks nog zien. Door zich vóór het uitbreken van deze revolutie al tegen deze afwijzing uit te spreken, was Schimmelpenninck in Europa zijn tijd vooruit.

Schimmelpennincks enthousiasme over de vertegenwoordigende democratie hing sterk samen met zijn vertrouwen dat het volk, wanneer het werd toegestaan zijn eigen vertegenwoordigers te kiezen, ook in staat was hiertoe de bekwaamsten te selecteren. Burgers konden er daarom op vertrouwen dat de vertegenwoordigers beter in staat waren om over staatszaken te oordelen dan zij, en zij moesten

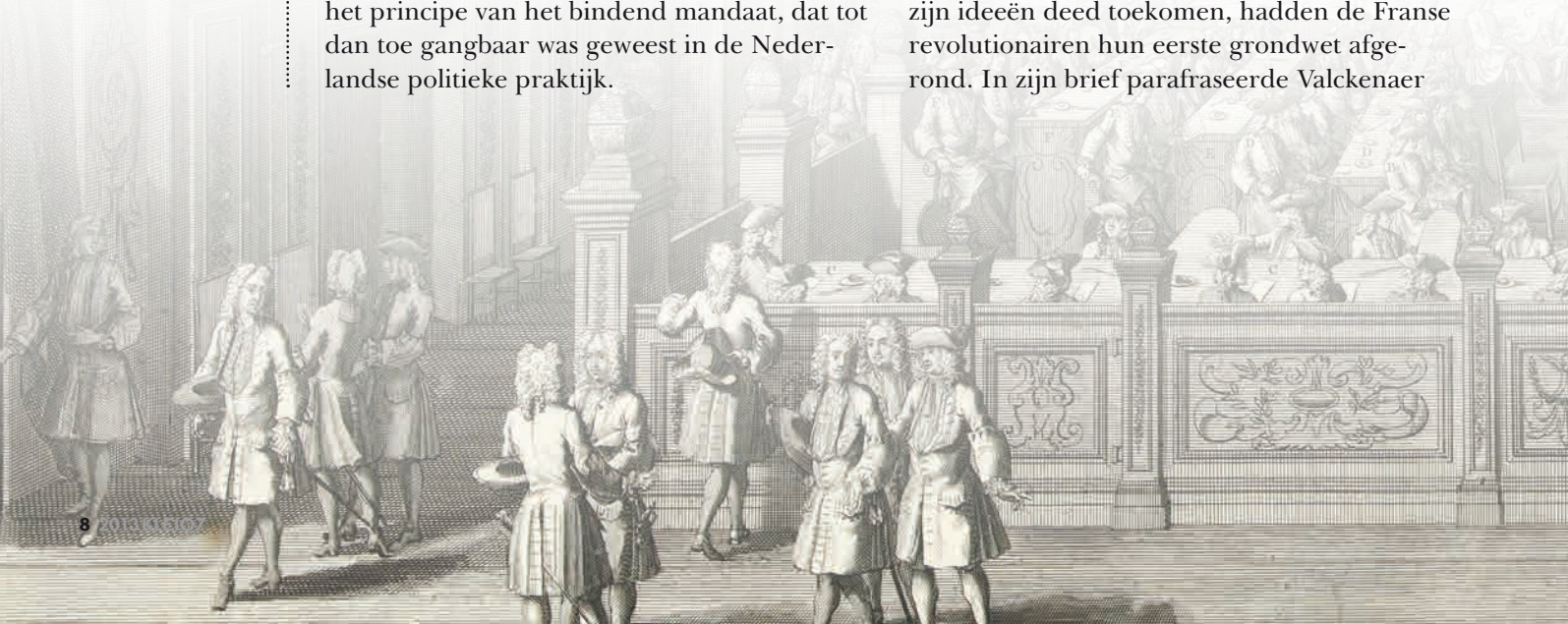
‘Burgers konden er op vertrouwen dat de vertegenwoordigers beter in staat waren om over staatszaken te oordelen dan zij’

dit oordeel dan ook aan hen overlaten. Met dit pleidooi voor volksvertegenwoordigers die onafhankelijk van hun kiezers handelden, distantieerde Schimmelpenninck zich ook van het principe van het bindend mandaat, dat tot dan toe gangbaar was geweest in de Nederlandse politieke praktijk.

Aan dit principe zou voorlopig echter nog nauwelijks worden getornd. Toen Schimmelpennincks *Verhandeling* verscheen, bevonden de patriotten zich inmiddels volop in opstand tegen stadhouder Willem V en het oligarchische staatsbestel van de Republiek. Vooralsnog leidde dit vooral tot veranderingen op het lokale niveau, waar zij regenten afzetten en nieuwe bestuursreglementen invoerden die gebaseerd waren op het principe van representatief bestuur of, zoals tijdgenoten het noemden, ‘democratie bij representatie’. Hoewel hier en daar ook sprake was van bovenlokale initiatieven waarin patriotten op nieuwe manieren probeerden samen te werken, bleven op het officiële niveau de Provinciale Statenvergaderingen en de Staten-Generaal functioneren, weliswaar nu met patriotten in de gelederen, maar zonder dat het gebod van last en ruggespraak er ter discussie werd gesteld.

Zonder enige ruggespraak

In november 1791 schreef Johan Valckenaer vanuit Frankrijk een brief aan Nicolaas van Staphorst in Amsterdam. Beiden hadden zich in de jaren tachtig geprofileerd als patriotten, maar toen de stadhouder in 1787 met hulp van Pruisische troepen de patriottenbeweging de kop had ingedrukt, was Valckenaer naar het buitenland uitgeweken, terwijl Van Staphorst ervoor had gekozen achter te blijven. De patriotten in de Republiek waren ondergronds gegaan, maar zij waren niet opgehouden na te denken over staatkundige hervormingen, en hadden de staatsrechtsgelerde Valckenaer gevraagd hen van advies te dienen. Valckenaer was intussen in de ban geraakt van de gebeurtenissen in Frankrijk, waar enkele jaren eerder de revolutie was uitgebroken. Vlak voordat hij Van Staphorst zijn ideeën deed toekomen, hadden de Franse revolutionairen hun eerste grondwet afgerond. In zijn brief parafraseerde Valckenaer



het grondwetsartikel dat in Frankrijk de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers garandeerde: '[de leden van het Franse wetgevend lichaam] zijn geene gedeputeerden van dat of dat departement, maar zij zijn, terstond na hunne electie, de gedeputeerden, de representanten van de geheele natie.' Dit denkbeeld, vond Valckenaer, 'is zeer schoon, zeer diepzinnig, en van een uitgebreid gebruik'.⁶

Valckenaers plan was niet het enige uit deze jaren waarin Nederlandse patriotten pleitten voor de invoering van het vrije mandaat, zoals dat in Frankrijk de facto al in 1789 was gebeurd. Toen de patriotten, die zich inmiddels Bataven waren gaan noemen, in januari 1795 op hun beurt de macht in de Republiek grepen met steun van een Frans revolutionair leger, had dit idee dus al enige jaren kunnen rijpen. Hiervan bleek direct iets toen afgevaardigden van verschillende stemhebbende steden in de begindagen van de Bataafse Revolutie samenkwamen in Den Haag. Zij riepen zichzelf uit tot Provisionele Representanten van het Volk van Holland, de voorlopige opvolger van de ontbonden Statenvergadering. De leden van deze nieuwe vergadering namen direct een aantal belangrijke besluiten. Allereerst nodigden zij steden die in de Republiek geen stemrecht hadden gehad uit om afgevaardigden naar Den Haag te sturen, terwijl ook afgevaardigden van de voorheen door de Ridderschap slechts in naam vertegenwoordigde plattelandsdistricten werden toegelaten. In de tweede plaats werd besloten dat voortaan niet meer per stedelijke afvaardiging maar per hoofd gestemd zou worden. Dit creëerde de mogelijkheid om ook voorzichtig te tornen aan het gebod van last en ruggespraak. Urgente besluiten mochten voortaan bij meerderheid worden genomen, zonder toestemming vooraf van de kant van de lastgevers.⁷ Deze alleszins revolutionaire maatregelen werden grotendeels nagevolgd

in de provisionele vergaderingen van andere gewesten.

Dat de gewestelijke vergaderingen ervoor kozen stappen te zetten richting het vrije mandaat, sprak gelet op de manier waarop de Franse Revolutie zich had ontwikkeld niet volkomen vanzelf. Nadat de leden van de Franse Staten-Generaal aan het begin van de revolutie in 1789 met veel vertrouwen de banden met hun lastgevers hadden doorsneden, was een groep volksvertegenwoordigers rondom Maximilien de Robespierre zich steeds nadrukkelijker gaan beroepen op de Rousseauïstische notie van de onmogelijkheid van politieke vertegenwoordiging. Zij hadden geclaimd de oppermacht van het volk wel te kunnen garanderen omdat zij de algemene wil van het volk kenden. In de praktijk had dit geleid tot een dictatoriaal regime waarin werd afgerekend met iedereen die zich tegen deze 'algemene wil' verzette; toen Robespierre en zijn getrouwen in juli 1794 uiteindelijk ten val waren gebracht, hadden duizenden Franse burgers de dood gevonden.

'In de praktijk had dit geleid tot een dictatoriaal regime waarin werd afgerekend met iedereen die zich tegen deze 'algemene wil' verzette'

In de Bataafse Republiek die enkele maanden later werd gesticht, speelde Rousseaus afwijzing van representatie geen rol van betekenis. De Bataven huldigden de opvatting die een decennium eerder al door Rutger Jan Schimmelpenninck was verkondigd: de soevereiniteit van het volk is onvervreemdbaar, maar dit staat de *uitoefening* van deze soevereiniteit door volksvertegenwoordigers niet in de weg. Ook Schimmelpennincks overtuiging dat volksvertegenwoordigers onafhankelijk van hun kiezers dienden te handelen, is terug te vinden in het plan van een commissie die zich

► H.T. Colenbrander, ed., *Gedenkstukken der algemene geschiedenis van Nederland van 1795 tot 1840* (10 delen, Den Haag 1905-22) I, brief Valckenaer aan Van Staphorst, 1 november 1791, 22-28.

► Zie hiervoor Cornelius Rogge, *Tafereel van de geschiedenis der jongste omwenteling in de Vereenigde Nederlanden* (Amsterdam 1796).



► *Plan van oproeping tot het formeren van eene nationale vergadering ter vergadering van de Staten-Generaal der Vereenigde Nederlanden, gepraesenteert den 29 May 1795 (z.p. [1795]) 13.*

aan het begin van de Bataafse Revolutie boog over de vraag hoe een toekomstig nationaal parlement eruit zou moeten komen te zien. In lijn met de Franse grondwet van 1791 stelde de commissie voor dat alle gekozen vertegenwoordigers verantwoordelijk zouden zijn aan het gehele volk, en niet alleen aan het gedeelte dat hen had verkozen.⁸ Dit in mei 1795 gepresenteerde plan kreeg veel kritiek en er zouden nog vele plannen volgen voordat de Nationale Vergadering – want zo zou de democratisch verkozen opvolger van de Staten-Generaal gaan heten – van start kon, maar het principe van het vrije mandaat bleef

‘De introductie van het vrije mandaat kan worden gezien als een van de meest fundamentele veranderingen van het Nederlandse politieke bestel’

► *Reglement, volgens het welk eene algemene Nationale Vergadering door het volk van Nederland zal worden byeen geroepen en werkzaam zyn (z.p. [1796]) 16-17.*

► De woorden ‘representerende het volk van Nederland’ golden in publicaties uit de tijd als gebruikelijke toevoeging wanneer het ging over de Nationale Vergadering. Zie voor de geschiedenis van de Nationale Vergadering verder: Joris Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld. Het eerste parlement van Nederland 1796-1798* (Nijmegen 2012).

daarbij steeds gehandhaafd. In het *Reglement voor de Nationale Vergadering* waarover uiteindelijk op 30 december 1795 overeenstemming werd bereikt, was het zelfs nog wat explicieter geformuleerd: ‘[de leden van de Nationale Vergadering zullen] aan geene Provinciale Resolutien, Instructien of Revocatie[n] [...] onderworpen zyn; doch by eene hoofdelijke stemming, zonder eenige ruggespraak, alle de gemeenschappelyke belangen der geheele Republicq regelen’.⁹ Het ideaal van volksvertegenwoordigers die zonder bindend mandaat handelen was met het aannemen van dit *Reglement* voor het eerst verheven tot een officiële bepaling in de nationale politiek.

Even wennen

Toen de Nationale Vergadering, ‘representerende het Volk van Nederland’, vanaf 1 maart 1796 in Den Haag bijeen was, bleek de politieke vertegenwoordiging nieuwe stijl voor veel ‘representanten’ nog wel behoorlijk wennen.¹⁰ Hoewel zij formeel niet langer een



gewest vertegenwoordigden en ook van niemand een last hadden ontvangen, bleven zij voorlopig nog wel geneigd op te komen voor de belangen van het gewest waarin zij waren gekozen. De politieke praktijk veranderde zo meer geleidelijk dan de radicale wijziging in de wet- en regelgeving zou doen vermoeden, zoals de opkomst van moderne politieke partijen en de invoering van fractiediscipline er een eeuw later voor zouden zorgen dat het vrije mandaat ook tegenwoordig minder streng wordt beleden dan het in de Grondwet is bedoeld.





De executie van Robespierre en zijn getrouwen, op 28 juli 1794. Maximilien de Robespierre zit op de kar bij het schavot, in het bruin gekleed en met een hoed op, terwijl hij een zakdoek voor zijn mond houdt. Collectie Bibliothèque nationale de France.

Dit neemt niet weg dat de introductie van het principe van het vrije mandaat, in combinatie met een stelsel waarin burgers periodiek hun volksvertegenwoordigers kiezen, kan worden gezien als een van de meest fundamentele veranderingen van het Nederlandse politieke bestel in de overgang van het *ancien régime* naar onze hedendaagse vertegenwoordigende democratie. Tegelijkertijd biedt deze kwestie een mooi voorbeeld van de onder historici veel gestelde vraag naar het verband tussen de verlichting en de grote democratische revoluties van de late achttiende eeuw. Nieuwe

ideeën over vertegenwoordigend bestuur circuleerden eerst in kringen van verlichte denkers, waarna ze in de patriotse jaren tachtig massaal werden opgepikt door politieke hervormers. Die brachten ze allereerst lokaal in de praktijk, omdat daar traditioneel de basis van het bestuur had gelegen. Het was uiteindelijk de Franse Revolutie die de Nederlandse Bataven op het idee bracht om het vertegenwoordigend bestuur ook op nationaal niveau in te voeren, en daarbij definitief afscheid te nemen van het aloude gebod van last en ruggespraak. ■

