

# De wil van de burger

Essays over de constitutie van de Nederlandse politiek

Peter van den Berg

Jaap den Hollander

Karin van Leeuwen

Jasper Loots

Rik Peters

Erik Schrijvers

Koen Vossen

Dirk Jan Wolffram (redactie)

Kossmann Instituut  
Rijksuniversiteit Groningen

**Colofon**

titel: De wil van de burger. Essays over de constitutie van de Nederlandse politiek

ISBN: 978-90-816792-1-3

redactie: Dirk Jan Wolffram

druk- en bindwerk: GrafiMedia Rijksuniversiteit Groningen

**De wil van de burger. Essays over de constitutie van de Nederlandse politiek**

## Inhoud

Dirk Jan Wolffram Inleiding	5
Peter A.J. van den Berg <i>Demos</i> en democratisering. De invulling van staatsburgerschap en politieke participatie in Nederland in de lange negentiende eeuw (1795-1917)	7
Rik Peters Verklonken en vergeten: de kwestie Limburg tijdens de Frankfurter Nationalversammlung (1848)	32
Jasper Loots Een verloren zaak: J.A. van Gilses pleidooi voor oefening in staatsburgerschap, 1879	44
Koen Vossen Van Nierstrasz tot nu. De geboorte van het Nederlandse populisme 1916-1918	53
Erik Schrijvers Representatie door de Sociaal-Economische Raad: een doolhof van subjectieve waardering en kunstmatige constructies?	65
Karin van Leeuwen Heimwee naar 1917? Nieuwe vormen van politieke participatie en de voorbereiding van een grondwetsherziening in de jaren zestig	76
Jaap den Hollander Nog steeds regenten. Maatschappijkritiek veertig jaar later	85
Auteurs	97

## Inleiding

Dirk Jan Wolffram

Het Nederlandse politieke bestel is al meer dan anderhalve eeuw een toonbeeld van stabiliteit. Rond 1850 was met de vernieuwde grondwet een solide basis gelegd voor toekomstige ontwikkelingen. De constitutie weerspiegelde universele waarden zoals politieke vrijheid en machtscheiding en gaf uitzicht op de verwezenlijking van de idee van volkssoevereiniteit. Vervolgens paste de ingrijpende grondwetswijziging van 1917 het constitutionele bestel aan de nieuwe verhoudingen aan, nieuwe verhoudingen die kunnen worden samengevat als de consequenties van de verwezenlijking van de volkssoevereiniteit. Het algemeen kiesrecht en de evenredige verdeling van macht en middelen maakten alle volwassen Nederlanders tot staatsburgers in de volle zin van het woord. Zij konden participeren in de politieke natie en verkregen de middelen om zich te ontplooien zoals ze dat zelf wensten, allereerst in het verzuilde onderwijs, na de Tweede Wereldoorlog in de vrijwel alomvattende welvaartsstaat. Gevolg was dat de liberale dominantie plaats maakte voor confessionele hegemonie, na de oorlog van tijd tot tijd optrekkend met de socialisten en de liberalen. De burger zag zijn belangen netjes vertegenwoordigd en kon zich betrekkelijk eenvoudig identificeren met de politieke natie. Als bij Kamerverkiezingen een paar zetels van partij wisselden werd dat al als een ingrijpende verschuiving ervaren. De afstand tussen burger en politiek was groot, wat het respect voor en het vertrouwen in het landsbestuur ten goede kwam.

Maar al geruime tijd is het fundament onder het politieke bestel in Nederland aan erosie onderhevig. De welvaartsstaat, de verzorgingsstaat, werd op neoliberale wijze gesaneerd. De verzuiling verkeerde in haar tegendeel: secularisatie en godsdienstige intolerantie. Inmiddels is het systeem van politieke representatie sleets en schijnbaar onaantastbare waarden als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst blijken op gespannen voet met elkaar te verkeren. Bovendien schijnt Nederland onder bestuurlijke curatele te staan van de Europese Unie. Een soort ‘eind der tijden’ lijkt aangebroken, waarbij alle politieke zekerheden onderuit worden gehaald, of het nu de soevereiniteit over ons bestuur is, of de betekenis van de politieke partij. En dat terwijl diep in de jaren negentig van de twintigste eeuw de grondvesten van het politieke bestel steviger en de Haagse politici almachtiger leken dan ooit. Maar dezelfde burger die toen het nakijken had, zorgt vanaf 2001 voor opschudding en kijkt met een mengsel van sardonisch genoegen en intens wantrouwen naar het geworstel in de Haagse leeuwenkuil.

Al te gemakkelijk lijken politici nog steeds uit te gaan van de onveranderlijkheid van het politieke bestel. Wellicht is de politieke elite in slaap gesust door de ogenschijnlijke stabiliteit van de constitutie van de Nederlandse politiek, die alle uitdagingen van de twintigste eeuw moeiteloos leek te doorstaan en zelfs ongeschokt tevoorschijn kwam na de Duitse bezetting. Maar de grondslagen van het Nederlandse politieke bestel zijn nooit onveranderlijk en onomstreden geweest. Vanaf de vorming van de eenheidsstaat, zeg vanaf 1795, is vrijwel voortdurend gepoogd het bestel aan te passen.

In deze bundel kijken zeven historici terug op verschillende aspecten van de ontwikkeling van het politieke bestel. Wat hun bijdragen bindt is dat ze niet uitgaan

van een al te gemakkelijk vooruitgangsperspectief. Ze laten zien dat de constitutie van de Nederlandse politiek, zowel in strikte zin (de Grondwet) als meer abstract (de gemeenschappelijke ervaring van politiek), veranderlijk is en dat die veranderlijkheid zowel voortkomt uit het bestel zelf als uit kritiek op 'de politiek'.

Peter van den Berg kijkt naar de genese van de constitutie in de lange negentiende eeuw vanuit het perspectief van het politiek burgerschap. Democratie veronderstelde dat vastgelegd werd wie er behoorde tot de demos, het volk. Van den Berg laat zien hoe de ontwikkeling van het kiesrecht gepaard ging met een scherpe afbakening van het Nederlandse staatsburgerschap. Afstamming werd belangrijker dan inwoning. Rik Peters laat zien dat de grenzen van de Nederlandse natie in 1848, het jaar van de grote grondwetswijziging, minder solide waren dan zij leken, toen in de discussies over de Duitse eenwording Limburg toetssteen werd voor de vraag wat behoorde tot het Duitse territorium. Achteraf gezien laat het zich slechts raden welke consequenties dit gehad zou hebben voor het Nederlandse grondgebied, mocht de Duitse eenwording in 1849 wel geslaagd zijn. Beider bijdragen onderstrepen een tot nu toe verwaarloosd aspect in de beoordeling van de grondwetsdebatten in Europa in 1848: de betekenis van territoriale binding. Politiek burgerschap werd voor alles nationaal burgerschap.

Jasper Loots geeft aan dat onder de Nederlandse liberalen van de negentiende eeuw het besef leefde dat algemene ontwikkeling een onvoldoende basis vormde voor politiek burgerschap. Kiezers moesten worden opgeleid tot actieve burgers. Liberale idealen waren gebaseerd op een concept van burgerschap dat uitging van het individu. Maar inmiddels werd de politiek het terrein van de wil van het volk, de anonieme massa, wier dominantie onvermijdelijk leek. Koen Vossen laat zien hoe zwaar anno 1917 de liberalen het afscheid van een positie in het centrum van de macht woog. Zij drukten zich uit in een merkwaardige combinatie van populistisch getinte kritiek op het politieke bestel en een verlangen naar de daadkracht van het negentiende-eeuwse bestuur. Maar de toekomst was aan de verzuilde massa's.

Na de oorlog werd politiek nog onpersoonlijker, laat Erik Schrijvers zien. Bij de inrichting van de welvaartsstaat stond niet langer de representatie van het volk of de burger centraal. Naast de vertegenwoordiging van de individuele burger ontstonden formele organen waarin maatschappelijke belangen werden vertegenwoordigd, en waarvan de Sociaal Economische Raad (SER) op de lange termijn de meest invloedrijke zou zijn. Schrijvers laat zien dat de vraag welke belangen vertegenwoordigd dienden te zijn in de SER niet eenvoudig was te beantwoorden en aanleiding bleef voor felle discussies. Karin van Leeuwen laat zien hoe op de golven van de inspraak- en democratiseringsgedachten in de loop van de jaren zestig gepoogd werd ook de gewenste modernisering van de Grondwet onderwerp van het publieke debat te maken. Het bleef bij een exercitie voor ambtenaren en staatsrechtgeleerden. De grondwetswijziging kwam er pas in 1983.

In zijn afsluitende essay gaat Jaap den Hollander in op de vraag in hoeverre de hedendaagse bestuurscultuur nu terecht of ten onrechte geduid kan worden als het resultaat van een regentenmentaliteit. Hij laat zien dat als er al sprake was van regenteske politiek, bijvoorbeeld door de Paarse kabinetten, dat dan niet zozeer de bestuurlijke cultuur van de zeventiende eeuw weerspiegelt, maar veel meer overeenkomsten vertoonde met de onafhankelijke stijl van besturen van Thorbecke en de zijnen. Oftewel: om de hedendaagse politiek te begrijpen, moeten we die van de afgelopen twee eeuwen goed bestuderen.

## ***Demos* en democratisering. De invulling van staatsburgerschap en politieke participatie in Nederland in de lange negentiende eeuw (1795-1917)**

Peter A.J. van den Berg

### *Renaissance van een republikeins burgerschapsideaal*

Ieder staatsverband is genoodzaakt om een omschrijving te geven van zijn *demos*, van de groep personen die deel uitmaakt van zijn gemeenschap, net zoals ook de grenzen van zijn territorium dienen te worden bepaald. Deze noodzaak vloeit alleen al voort uit het internationale verkeer tussen staten. Staten worden geacht in het buitenland bescherming te bieden aan hun onderdanen of, zoals zij sinds de negentiende eeuw ook wel worden aangeduid, aan hun 'staatsburgers'. Bovendien hebben staten voor hun onderdanen soms in verdragen met andere staten privileges bedongen, bijvoorbeeld op het gebied van de visumplicht. Iedere staat is dan ook voortdurend bezig met het formuleren van voorwaarden waaronder personen onderdaan mogen worden, onder gelijktijdige uitsluiting van 'de ander'. Maar de strengheid van de criteria waarmee de selectie plaatsvindt, zal niet voor iedere staat gelijk zijn. De redenen voor die verschillen kunnen zeer uiteenlopend zijn. Soms zijn zij van praktische aard. De behoefte aan arbeidskrachten kan leiden tot een versoepeling van de criteria, terwijl de wens buitenstaanders uit te sluiten van bepaalde privileges juist aanscherping tot gevolg kan hebben. Soms ook hebben zij een diepere oorzaak, die voortvloeit uit de ideologische basis van de staat. Het uitgangspunt van het betoog dat nu volgt is dat de wijze van afbakening van het staatsburgerschap mede samenhangt met de opvatting over en invulling van politieke participatie van de leden van een staatsverband. De veronderstelling is dan dat naarmate aan een grotere groep burgers deelname aan het politieke proces wordt toegestaan, de criteria voor de verlening van het staatsburgerschap strenger zullen zijn.

De gedachte dat leden van een politieke gemeenschap zoals een staat in beginsel moeten kunnen deelnemen aan het politieke proces is niet vanzelfsprekend. Ten tijde van het *Ancien Régime* overheerste in Europa de visie dat de relatie tussen onderdanen en de staat in politiek opzicht veelal passief was. Het zijn van 'onderdaan' bracht op zichzelf niet met zich mee dat er ook een recht op politieke participatie bestond. Het onderdaanschap was eerder een status die een aantal rechten en plichten met zich meebrengt waardoor de leden van de gemeenschap kunnen genieten van zekerheid, vrijheid en eigendom, zo blijkt uit de omschrijvingen van Bodin, Hobbes, Locke en Montesquieu.<sup>1</sup> De kern van de activiteiten van onderdanen lag in eerste instantie in de privé-sfeer, zoals werk, literatuur en familie, niet in de publieke sfeer. Die laatste bood slechts het raamwerk voor particuliere activiteiten. Onderdanen waren kortom vooral lid van de 'civil society', niet van de 'political community'.<sup>2</sup> Er zou in dit verband gesproken kunnen worden van 'volk in ruime zin', waaronder de leden

---

<sup>1</sup> M. Walzer, 'Citizenship' in: T. Ball, J. Farr en R.L. Hanson (eds.), *Political innovation and conceptual change* (Cambridge, 1989), 211-219 (215-216).

<sup>2</sup> Walzer, 'Citizenship', 212.

van de gehele gemeenschap worden begrepen, en ‘volk in enge zin’, waarmee alleen de politiek actieve burgers worden aangeduid.<sup>3</sup>

Maar in de klassieke oudheid had zich wel een republikeins burgerschaps-ideaal ontwikkeld, waarin het lidmaatschap niet slechts de juridische contouren van het bestaan aangeeft, zoals bij Bodin en Locke, maar er de essentie van uitmaakt. Het ideaal veronderstelt een hechte politieke gemeenschap, waarin iedere burger actief politiek deelneemt. De bron ervan is gelegen in de Griekse polis, hoewel politieke participatie daar aanvankelijk nog ondergeschikt was aan deelname aan religieuze rituelen.<sup>4</sup> Onder invloed van Aristoteles veranderde dit, getuige diens definitie van een ‘burger’, die in de Engelse vertaling, als volgt luidt: ‘a citizen is one who shares in governing and being governed’.<sup>5</sup> Aan het eind van de achttiende eeuw herwon deze republikeinse opvatting van ‘burgerschap’ aan kracht, hetgeen onder meer tot uiting kwam in het succesvolle gebruik van de leuze ‘we, the people’ tijdens de Amerikaanse Revolutie. Ook in Frankrijk herleefde het klassieke burgerschapsideaal toen in de Franse Revolutie het principe van de volkssoevereiniteit werd omhelsd. De invloed van de geschriften van Rousseau op deze hernieuwde waardering voor de politiek participerende burger kan moeilijk worden overschat. Rousseau legde immers grote nadruk op het bestaan van een soeverein volk, bestaande uit actieve burgers, zoals blijkt uit diens *Contrat Social*: ‘A l’égard des associés ils prennent collectivement le nom de *peuple*, et s’appellent en particulier *citoyens* comme participant à l’autorité souveraine’.<sup>6</sup>

Daarmee is niet gezegd dat het klassiek republikeinse burgerschapsideaal ongewijzigd werd overgenomen.<sup>7</sup> Ten eerste werd het verbonden met de theorie van de instemming.<sup>8</sup> Burgers moesten, zo werd onder meer door Rousseau betoogd, een sociaal contract sluiten en zo akkoord gaan met de staatsvorm. Bovendien werd van het klassieke ideaal afgeweken door niet per se vast te houden aan directe deelname aan de politieke besluitvorming. Zelfs Rousseau, eigenlijk een fervent voorstander van directe democratie, accepteerde dat onder omstandigheden een systeem van vertegenwoordiging noodzakelijk was.<sup>9</sup> Een representatieve regeringsvorm, gekenmerkt door via stemrecht gekozen professionele politici, werd blijkbaar niet langer gezien als het tegenovergestelde van democratie.<sup>10</sup> Maar de belangrijkste wijziging is wellicht gelegen in het egalitaire karakter van het nieuwe republikeinse burgerschapsideaal. Anders dan in de klassieke oudheid werd een fundamenteel ongelijke behandeling van verschillende groepen inwoners niet langer acceptabel geacht. Alle burgers waren

---

<sup>3</sup> P.W.A. Immink, ‘Beschouwingen over de ontwikkeling van de begrippen volk en vertegenwoordiging’ in: *Publiekrechtelijke opstellen aangeboden aan prof. Mr. Dr. C.W. van der Pot* (Zwolle, 1950), 114-141 (139-141).

<sup>4</sup> J.H. Blok, ‘Oude en nieuwe burgers’ in: *Lampas. Tijdschrift voor Nederlandse classicisten* 36/1 (2003), 5-26 (8).

<sup>5</sup> Aristoteles, *The Politics* (Cambridge, 1988; S. Everson (ed.)), 71 (r. 42-43).

<sup>6</sup> Rousseau, *Contrat social*, boek 1, hoofdstuk 6. J. Merrick, ‘Conscience and citizenship in eighteenth-century France’ in: *Eighteenth-Century Studies* 21 (1987), 48-70 (48-49).

<sup>7</sup> Vgl. B.S. Turner, ‘Outline of a theory of citizenship’ in: *Sociology* 24 (1990), 189-217 (201-203).

<sup>8</sup> Walzer, ‘Citizenship’, 212. Immink, ‘Beschouwingen’, 139-141.

<sup>9</sup> Zie in het bijzonder diens in 1772 voltooid *Considération sur le Gouvernement de Pologne*. G. Hoogers, *De verbeelding van het soevereine* (Deventer, 1999), 60-69.

<sup>10</sup> B. Manin, *The principles of representative government* (Cambridge, 1997), 1-7, 41 en 236.



in principe volwaardige leden van de gemeenschap en als zodanig gelijk voor de wet.<sup>11</sup> Zij kwamen in beginsel allen in aanmerking voor deelname aan het politieke proces. Het door Rousseau gekoesterde ideaal van een ‘peuple’, een ‘volk’, waarvan alle leden actieve, bij de gemeenschap betrokken burgers waren, was overigens niet alleen het uitvloeisel van een verheven gelijkheidsideaal. Hij was er ook van overtuigd dat participatie van burgers zou bijdragen aan de kracht van een staat.<sup>12</sup> Dit was vooral interessant voor kleinere staten, die anders het onderspit zouden delven bij een internationale krachtmeting.

De toelating van in beginsel alle leden van een samenleving tot politieke participatie heeft ook een keerzijde. Tijdens het *Ancien Régime* werd de loyaliteitsvraag, de vraag wie geacht kan worden loyaal te zijn aan de gemeenschap en wie niet, hoofdzakelijk beantwoord in het kader van de toelating tot politieke participatie. In Nederland stond in die periode de afbakening van het ‘volk in enge zin’ voorop. Bij de invulling van het ‘volk in ruime zin’ speelde de loyaliteitskwesitie een veel geringere rol. Vaak was er in deze periode zelfs helemaal geen sprake van een positieve omschrijving van wie ertoe behoorde. Sahlin laat zien dat in bijvoorbeeld Frankrijk de verlening van de hoedanigheid van Fransman onder het *Ancien Régime* op negatieve wijze plaats vond: iedereen die geen vreemdeling was, werd als zodanig beschouwd.<sup>13</sup> Bij het nieuwe republikeinse burgerschapsideaal werd dit problematisch, omdat in beginsel iedereen die lid van de gemeenschap was ook politiek zou moeten kunnen participeren. De afbakening van die gemeenschap, van het ‘volk in ruime zin’, won daarmee aan gewicht, omdat de loyaliteitskwesitie relevant was geworden ten aanzien van alle leden ervan. Aan de ene kant kon van de burger gevraagd worden dat hij zich meer met de gemeenschap identificeerde, terwijl aan de andere kant een strengere ballotage van de leden van de politieke gemeenschap het gevolg moest zijn. Rousseaus oplossing voor de loyaliteitsvraag was betrekkelijk eenvoudig: alle leden van de samenleving dienden vanaf de geboorte te worden opgevoed tot vaderlandslievende burgers. Maar in de praktijk bleek het niet zo eenvoudig om nauwkeurige criteria op te stellen voor toelating tot de gemeenschap. De noodzaak om te komen tot een positieve omschrijving van degenen die tot ‘het volk’ behoorden, leidde tot prangende vragen. Wanneer kon iemand geacht worden voldoende betrouwbaar te zijn? Welke eigenschappen behoorde een Fransman, Nederlander of Duitser eigenlijk te hebben? In welke mate dienden de leden van een ‘volk’ die eigenschappen te bezitten? Hoe homogeen diende een ‘natie’, zoals de politieke gemeenschap vanaf deze periode ook vaak werd aangeduid, eigenlijk te zijn? Het zijn vragen die ook tegenwoordig niet aan relevantie hebben ingeboet.

Sinds het einde van de achttiende eeuw wordt de staatsinrichting aldus beheerst door twee politieke idealen, namelijk dat van de politiek actieve burger, oftewel de democratie, en dat van een afgebakend en enigszins homogeen ‘volk’, oftewel de natiestaat. Deze twee idealen blijken onlosmakelijk met elkaar verbonden, in de woorden van Habermas: ‘The nation state and democracy are twins born out of the

---

<sup>11</sup> Vgl. R. Bendix, *Nation-building and citizenship* (Berkeley/Los Angeles/Londen, 1977), 122.

<sup>12</sup> P.A.J. van den Berg, *The politics of European codification. A history of the unification of law in France, Prussia, the Austrian Monarchy and the Netherlands* (Groningen, 2007), 155-157.

<sup>13</sup> P. Sahlin, *Unnaturally French. Foreign citizens in the Old Regime and after* (Ithaka/Londen, 2004), 4-5.

French Revolution'.<sup>14</sup> De vraag die hieronder behandeld zal worden is hoe de verwezenlijking van het ideaal van de politieke participatie heeft uitgewerkt op de afbakening van de natie, met andere woorden op de invulling van het staatsburgerschap. De aandacht zal vooral gericht zijn op Nederland. Ook daar raakte de politiek in de ban van de leuze 'We the people'. Dat blijkt onder meer uit de aanhef van de Staatsregeling van 1798, die begon met: 'Het Bataafsche Volk, zig vormende tot eenen ondeelbaaren Staat'. Daarmee deed ook in Nederland de achttiende-eeuwse versie van het republikeinse burgerschap zijn intrede. Dit miste zijn uitwerking niet. Onmiddellijk werd gestreefd naar ruimere politieke participatie van de burger, hetgeen na ruim een eeuw van mislukte pogingen en tegenslagen uiteindelijk resulteerde in de invoering van het algemeen mannenkiesrecht in 1917.<sup>15</sup> In dezelfde periode wijzigde de rol van het Nederlandse 'staatsburgerschap' in het Nederlandse staatsbestel zich in die periode ingrijpend. Ten eerste werd de status van 'Nederlander' allengs een cruciale voorwaarde voor toelating tot politieke participatie. Ten tweede zijn de criteria voor toelating tot het Nederlanderschap aanzienlijk aangescherpt. De gevolgen van die ontwikkelingen zijn tot op de huidige dag merkbaar. 'Nederlanderschap' is tegenwoordig de belangrijkste voorwaarde voor het stemrecht op provinciaal en nationaal niveau.<sup>16</sup> Bovendien dient men Nederlander te zijn voor het bekleden van diverse publieke functies, waaronder die van parlementariër en rechter.<sup>17</sup> Bovendien is het leidende beginsel van het huidige Nederlandse nationaliteitsrecht de afstamming, het *ius sanguinis*, hetgeen betekent dat in de eerste plaats kinderen van Nederlandse ouders het Nederlanderschap verwerven.<sup>18</sup> De politieke gemeenschap heeft hierdoor een enigszins gesloten karakter. Nieuwe leden worden niet erg gemakkelijk toegelaten, terwijl bestaande leden niet zomaar worden losgelaten.<sup>19</sup> Om duidelijk te maken hoe ingrijpend de verandering in de verhouding tussen 'burgerschap' en politieke participatie is geweest, dient eerst een korte schets te worden gegeven van de situatie in de Republiek der Verenigde Nederlanden.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> J. Habermas, 'Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe' in: *Praxis International* 12 (1992), 2.

<sup>15</sup> Zie over deze ontwikkeling: C.B. Wels, 'Stemmen en kiezen 1795-1922' in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* 92 (1979), 313-332. Vgl. ook L. Blok, 'Van eene wettelijke fictie tot eene waarheid. Beschouwingen over kiesstelsel en kiesrecht in Nederland in de eerste helft van de negentiende eeuw' in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* 92 (1979), 391-412.

<sup>16</sup> Art. 56 GW (1983). Een uitzondering vormt het lokale kiesrecht dat aan onderdanen van EU-lidstaten wordt toegekend indien ze zich vestigen op het grondgebied van een andere lidstaat. Art. 22, lid 1 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (voorheen art. 19, lid 1 EG-verdrag, en daarvoor art. 8 B, lid 1 EG-verdrag), nader uitgewerkt in richtlijn 94/80/EG, dd. 19-12-1994, *PbEG* Jg 37 (1994), L 368/38-43. In Nederland geldt deze regel overigens voor alle vreemdelingen, mits minstens vijf jaar in Nederland woonachtig.

<sup>17</sup> Art. 54, lid 1 GW (1983). Het verdient wel opmerking dat er bijna één miljoen Nederlanders zijn met een dubbel paspoort.

<sup>18</sup> Artt. 3 e.v. Rijkswet op het Nederlanderschap (1984). G.R. de Groot/M. Tratnik, *Het Nederlands nationaliteitsrecht* (Deventer 2002<sup>3</sup>), 89 e.v. Overigens kunnen degenen die op Nederlands grondgebied zijn geboren volgens deze wet door het uitoefenen van een optierecht de Nederlandse nationaliteit verwerven, terwijl de wet ook de mogelijkheid van naturalisatie biedt.

<sup>19</sup> Vgl. E.J.M. Heijs, *Van Vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen (1813-1992)* (Amsterdam, 1995), die een duidelijk verband legt tussen het beleid ten aanzien van de verlening van naturalisatie en het ideaal van de natiestaat.

<sup>20</sup> Zie hierover meer uitgebreid: P.A.J. van den Berg, 'Inboorlingschap en ingezetenschap in de

Vooropgesteld moet worden dat ten tijde van de Republiek amper gesproken kan worden van een 'Nederlands volk' dat uit een min of meer vaste groep personen bestond. De Republiek was een confederatie, samengesteld uit soevereine provincies, waarin op hun beurt de steden een grote autonomie genoten. De provincies beschouwden elkaars inwoners derhalve in principe als 'vreemdelingen'. Toch had zich wel iets ontwikkeld dat leek op een 'Nederlands burgerschap'.<sup>21</sup> Dit hing samen met het feit dat volkenrechtelijk gezien in deze periode gesproken kan worden van 'onderdanen van de Republiek'. Dit 'onderdaanschap', in de Republiek sprak men overigens vanwege connotatie van dit begrip met een monarchie liever over 'ingezetenen en burgers', was een afgeleide van de juridische status die men op lokaal of provinciaal niveau genoot. Men was dus 'onderdaan' van de Republiek indien men tot de burgers of ingezetenen van stad en/of een provincie gerekend werd. Verwerving en verlies van die status werd beheerst door het domiciliebeginsel (*ius domicilii*), dat wil zeggen door de vraag waar iemand zijn vaste woonplaats had. Soms verwierf men die status pas na inwoning van een zekere periode, variërend van vijf maanden tot twee jaar. De precieze voorwaarden verschilden vanwege de confederale structuur van de Republiek per stad en provincie. Verlies van de status vond plaats indien men elders domicilie koos. Door het domiciliebeginsel kon een immigrant relatief eenvoudig het 'onderdaanschap' van de Republiek verwerven, mits hij maar kon aantonen een betrouwbare persoon te zijn en over voldoende financiële middelen te beschikken.<sup>22</sup> Dan werd hij immers wel toegelaten tot een stad.

Het afgeleide 'onderdaanschap' van de Republiek der Verenigde Nederlanden was als gevolg van het overheersende domiciliebeginsel flexibel. Maar daarbij moet bedacht worden dat deze juridische status niet van werkelijk belang was voor politieke participatie. Niet alleen bestond er geen enkele vorm van kiesrecht, ook was het overgrote deel van de bevolking *de facto* uitgesloten van politieke ambten. Bovendien dient men zich te realiseren dat een immigrant die op het grondgebied van de Republiek domicilie had gekozen, daarmee nog niet benoembaar was geworden tot de belangrijke ambten. Voor een aantal wezenlijke functies, veelal van politieke aard, gold de eis van 'inboorlingschap', onder meer voor het lidmaatschap van de Staten van Holland. Alleen bij degenen die op het grondgebied van de Provincie Holland waren geboren, werd de voor dergelijke belangrijke ambten noodzakelijk gevonden loyaliteit geacht aanwezig te zijn. Het 'onderdaanschap' was derhalve weliswaar gemakkelijk te verwerven, maar vormde geen status die een centrale rol speelde bij de toelating tot politieke participatie. Wellicht ten overvloede dient er op te worden gewezen dat verkrijging van de hoedanigheid van 'ingezetene' of 'burger' allerm minst een eenvoudige zaak was voor hen die een andere religie aanhingen dan het calvinis-

---

Republiek der Verenigde Nederlanden, 1600-1795' in: *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 71 (2003), 125-153.

<sup>21</sup> A.A.H. Struycken, *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden* (Arnhem, 1928<sup>2</sup>), 243.

<sup>22</sup> S.J. van Geuns, *Proeve eener geschiedenis van de toelating en vestiging van vreemdelingen in Nederland, tot het jaar 1795* (Utrecht, 1853), 273.

me. Joden en in mindere mate rooms-katholieken hadden hieronder te lijden.<sup>23</sup> Zo konden joden lang niet in alle Nederlandse steden ‘burger’ worden, en ook op plaatsen waar zij wel werden toegelaten, zoals Amsterdam, was hun burgerschap aan beperkingen onderhevig. Waren zij eenmaal in Nederland woonachtig, dan werden zij in het verkeer met buitenlandse mogendheden in beginsel als Nederlandse onderdanen beschouwd.

#### *De Bataafse tijd (1795-1806)*

Met de Bataafse Revolutie kreeg het concept van het ‘Bataafse volk’ zoals vermeld een centrale plaats toebedeeld. Het vormde het fundament van de nieuwe politieke orde, vastgelegd in de Staatsregeling 1798. Dit concept heeft twee kanten. Ten eerste is het retorisch bedoeld. Er bestond immers nog geen Bataafs volk, omdat de inwoners van de Republiek zich vooral met de eigen provincies identificeerden.<sup>24</sup> De politieke elite hoopte door veelvuldig gebruik van het nieuwe begrip deze verdeeldheid te overwinnen. Daarnaast werd het ‘Bataafse volk’ door het omhelzen van de volkssoevereiniteit plotseling staatsrechtelijk relevant. Daarmee won ook de juridische invulling van het lidmaatschap aan gewicht: wie waren precies de leden van dat volk? Die juridische invulling staat overigens niet geheel los van de eerste, retorische functie, want niet alleen leidt de afbakening, het proces van in- en uitsluiting, tot een gemeenschapsgevoel, maar bovendien worden de gehanteerde criteria mede bepaald door de vraag of het aannemelijk is dat de ingesloten en het gemeenschapsgevoel hebben dan wel zullen ontwikkelen.

De nieuwe revolutionaire ideologie leidde daadwerkelijk tot een aanzienlijke toename van de politieke participatie van burgers, hoewel het democratische gehalte van de Staatsregeling 1798 vanuit hedendaags perspectief wellicht wat tegenvalt.<sup>25</sup> In de debatten tijdens de Nationale Vergadering voorafgaand aan de totstandkoming van deze eerste Nederlandse grondwet is de invloed van dit proces van democratisering op de invulling van lidmaatschap van de politieke gemeenschap goed waar te nemen.<sup>26</sup> In het bijzonder de positie van de joodse gemeenschap in de Republiek leidde tot de vraag of er niet strengere eisen aan het Bataafs burgerschap moesten worden gesteld, omdat dit in beginsel toegang zou geven tot politieke participatie, in het bijzonder tot

---

<sup>23</sup> Van den Berg, ‘Inboorlingschap en ingezetenschap’, 134 (rooms-katholieken), 136-137 en 141 (joden). In Frankrijk werden burgers juist geacht katholiek te zijn. Merrick, ‘Conscience and citizenship’, 52.

<sup>24</sup> Zie uitgebreider over de integratieve functie van de Staatsregeling 1798: Peter A.J. van den Berg, ‘The integrative function of constitutions: a historical perspective’ in: F. Amtenbrink/P.A.J. van den Berg (red.), *The constitutional integrity of the European Union* (Den Haag, 2010), 13-53.

<sup>25</sup> T. Veen, ‘Het volk, de leden van de maatschappij en de ingezetenen van de Republiek. Opmerkingen over het democratisch gehalte van de Bataafse Staatsregeling van 1798’ in: O. Moorman van Kappen/E.C. Coppens (red.), *De Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798* (Nijmegen, 2001), 9-33 (26-30). Onder de Staatsregeling 1798 werden de leden van de Tweede Kamer bijvoorbeeld gekozen via een getrappt kiesstelsel.

<sup>26</sup> Zie hierover uitgebreider: P.A.J. van den Berg, ‘Wie behoorde tot het “Bataafse Volk”? Opvattingen over Bataafs burgerschap en politieke participatie in de eerste jaren van de Bataafse Republiek (1795-1798)’ in: *Pro Memorie. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden* 7 (2005), 211-250.

het stemrecht. Het was niet langer vanzelfsprekend dat het lidmaatschap van het Bataafse volk samenviel met het 'ingezetenschap'. Er gingen stemmen op om eisen betreffende loyaliteit en homogeniteit te laten gelden bij de vaststelling van de omvang van het Bataafse volk. De joden moesten in deze opvatting als vreemdelingen worden beschouwd, omdat ze als leden van een duidelijk te onderscheiden groep niet aan deze eisen voldeden. Zij behoorden tot een andere 'natie'. Dat zij vaak al eeuwen hier te lande woonachtig waren, was in deze optiek niet van belang. Zij dienden zich te assimileren alvorens als leden van het Bataafse volk te kunnen worden beschouwd.

Toch heeft deze discussie niet geleid tot strengere criteria voor de toelating tot het lidmaatschap van 'het volk'. In de Staatsregeling 1798 werd uiteindelijk aansluiting gezocht bij het systeem zoals dat tijdens het *Ancien Régime* had gegolden. Dat betekent dat nog steeds het domiciliebeginsel bepalend was voor de verwerving van het burgerschap in ruime zin. 'Vreemdelingen', in dit verband op te vatten als degenen die niet op het grondgebied van de Bataafse Republiek waren geboren, werden Bataafs burger na een bepaalde periode van inwoning. De problematiek rondom de noodzakelijk geachte loyaliteit jegens de staat werd opnieuw opgelost in het kader van de politieke participatie. Het zijn van Bataafs burger was daarom niet voldoende voor de toelating tot politieke participatie. In het bijzonder bleef het onderscheid tussen 'inboorlingen' en 'vreemdelingen' een grote rol spelen, naast de eis van domicilie. 'Vreemdelingen' dienden voor toelating tot bijvoorbeeld het stemrecht langer hun vaste woonplaats in de Republiek te hebben dan inboorlingen.<sup>27</sup>

Het systeem van de Staatsregeling 1798 kwam gedurende de (korte) tijd die de Bataafse Republiek nog restte, niet meer ter discussie te staan. Dat wil zeggen dat de nadruk bleef liggen op de criteria voor politieke participatie. In de Staatsregeling van 1801 werden, net als in de Staatsregeling 1798, vooral voorwaarden gesteld aan de periode van 'bestendige inwoning', waarbij onderscheid werd gemaakt tussen 'inboorlingen' en 'vreemdelingen'.<sup>28</sup> In de Staatsregeling 1805 werd de regeling van het stemrecht ongewijzigd overgenomen, zo blijkt uit art. 12. Ten aanzien van de ambten was de Staatsregeling van 1801 wat strenger dan de Staatsregeling 1798. Inboorlingenschap was nu niet alleen nodig om plaats te kunnen nemen in het Staatsbewind (voorheen Uitvoerend Bewind), maar ook voor lidmaatschap van het Wetgevend Lichaam en het Nationaal Gerechtshof.<sup>29</sup> Dezelfde regeling kan in de Staatsregeling 1805 worden aangetroffen, met dien verstande dat het Staatsbewind met de functie van raad-pensionaris nu eenhoofdig was geworden.<sup>30</sup>

In beide staatsregelingen bleef het begrip 'inboorling' blijkbaar een belangrijke rol vervullen, gekoppeld aan het domiciliebeginsel. Het begrip 'Nederlander', in de zin van nationaliteit, kreeg nog steeds geen centrale positie toebedeeld. Voor toelating tot het Bataafs burgerschap in ruime zin lijkt opnieuw een zekere periode van inwoning, alsmede de intentie om zich in Nederland te vestigen voldoende te zijn geweest. Dit moge tevens blijken uit de voorstellen die in de commissie Cras, in 1798

---

<sup>27</sup> Art. 11 Staatsregeling 1798. Daarnaast was beheersing van de Nederlandse taal een voorwaarde.

<sup>28</sup> Artt. 24-25 Staatsregeling 1801. Wel was de vereiste periode geringer in vergelijking tot de Staatsregeling 1798: één jaar voor inboorlingen en zeven jaar voor vreemdelingen.

<sup>29</sup> Artt. 29, 54 en 89 Staatsregeling 1801.

<sup>30</sup> Artt. 19, 42 en 78 Staatsregeling 1805. Daarnaast was een minimum periode van inwoning vereist.

belast met het opstellen van wetboeken, omtrent deze kwesties werden gedaan.<sup>31</sup> De vraag wie ‘inboorling’ was, stond ook in deze voorstellen voorop.<sup>32</sup> Hiervoor diende men op het grondgebied van het Bataafse gemenebest te zijn geboren, zo bepaalde art. 1, en wel uit ‘Bataafse ingezetenen’. Met de laatste toevoeging wilde men het inboorlingschap onthouden aan kinderen van vreemdelingen die slechts op doorreis waren. Onder ‘vreemdelingen’ verstond men dan degenen die zich op het grondgebied van de Republiek ophielden ‘zonder enig voornemen van bestendige bewoning’, aldus art. 8. Hieruit kan worden afgeleid dat men blijkbaar ophield vreemdeling te zijn indien men zich daadwerkelijk wilde vestigen in de Republiek. Een immigrant werd dan blijkbaar ‘ingezetene of inwoner’ en daarmee tevens, in de woorden van art. 7, ‘lid van de burgermaatschappij’. Of hiervoor een specifieke periode van inwoning nodig was, werd in het midden gelaten. Wel werd in overeenstemming met de Staatsregeling 1798 duidelijk gemaakt dat dit ‘ingezetenschap’ niet voldoende was om ook in politiek opzicht in de maatschappij te participeren.<sup>33</sup>

#### *Onder Napoleontisch bestuur, 1806-1813*

Al in 1806 kwam de Bataafse Republiek tot een einde en werd Nederland een monarchie met aan het hoofd Koning Lodewijk Napoleon. Daarmee eindigde ook de formele keuze voor volkssoevereiniteit als basis van het politieke gezag. De nieuwe Constitutie was geotrooieerd, dat wil zeggen door de vorst aan zijn volk gegeven. Ook het experiment van democratisering werd teruggedraaid, zij het dat men het niet geheel zonder democratische instituties meende te kunnen stellen. De gekozen volksvertegenwoordiging werd gehandhaafd, maar het stemrecht werd fors ingeperkt. Toch veranderde de verhouding tussen de regeling van de politieke participatie en de invulling van het staatsburgerschap enigszins, niet vanwege verdere democratisering, maar als gevolg van de Franse bemoeienis met Nederland.<sup>34</sup> Tot dusverre waren deze twee zaken gescheiden behandeld, waarbij hoofdzakelijk aandacht werd besteed aan de criteria voor politieke participatie. Maar het lijkt erop dat in de Constitutionele regelingen van 1806 voor het eerst expliciet het ‘Nederlandschap’ werd gebruikt in samenhang met de toelating tot de ambten, zij het in beperkte mate. Art. 8 van het in mei 1806 met de Fransen gesloten Traktaat, dat samen met de in juni afgekondigde Constitutionele wetten een provisionele Constitutie vormde, luidde namelijk: ‘De ambten en bedieningen van staat, buiten diegenen, welke behoren tot den persoonlijken dienst van het Huis des Konings, zullen aan geene anderen dan aan Nationalen, kunnen worden toevertrouwd’. In de definitieve Constitutie van 1806, die in augustus

---

<sup>31</sup> Zie over deze codificatieopdracht: J.H.A. Lokin/W.J. Zwalve, *Hoofdstukken uit de Europese codificatiegeschiedenis* (Den Haag, 2006), 294-295.

<sup>32</sup> H.C. Gall, *Bronnen van de Nederlandse codificatie. Personen- en familierecht, 1798-1820* (Zutphen, 1981), 285-287.

<sup>33</sup> Consequenter dan de Staatsregeling zelf reserveerde het ontwerp-Cras de term ‘burger’ voor de categorie die gerechtigd was tot deelname aan het politieke proces. Art. 6 ontwerp-Cras bepaalde zelfs dat zij de ‘werkelijke leden van den burgerstaat zijn’. Vgl. ook art. 9 ontwerp-Cras. Gall, *Bronnen*, 287-288.

<sup>34</sup> Zie hierover ook: P.A.J. van den Berg, ‘Nederlands staatsburgerschap onder Franse invloed: de teloorgang van het domiciliebeginsel als grond voor de verkrijging van het Nederlandschap (1795-1838)’ in: *Groninger Opmerkingen en Mededelingen* 25 (2008), 13-31 (18-23).

werd afgekondigd, kwam deze bepaling terug als art. 11. Bovendien lijkt het erop dat in de loop van de regeringsperiode van Lodewijk Napoleon voor het eerst een regeling van het Nederlands staatsburgerschap tot stand is gekomen.

Art. 11 Constitutie 1806 was het resultaat van de in 1806 met de Fransen gevoerde onderhandelingen over de toekomstige staatsvorm van de Republiek. In de aanloop naar die onderhandelingen werd Raadpensionaris Schimmelpenninck geadviseerd om bij de Fransen een bepaling te bedingen waarin publieke functies werden voorbehouden aan 'inboorlingen', dus mensen die op Nederlands grondgebied waren geboren.<sup>35</sup> De door de Nederlanders voorgestelde bepaling had ongetwijfeld tot doel het voorkomen van een toestroom van Franse ambtenaren in het kielzog van Lode-

trale plaats innemen, net als in de Staatsregelingen van 1798, 1801 en 1805, zoals blijkt uit de wet van 17 april 1807 ‘over de vereisten tot het stemregt, en de wijze van benoeming der leden van het wetgevend ligchaam’.<sup>42</sup>

De Franse invloed leidde niet alleen tot de introductie van de term ‘nationa-  
len’, maar ook tot de invoering van de eerste wettelijke nationaliteitsregeling, vervat  
in het *Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland* (WNH). Met de komst  
van Lodewijk Napoleon herleefde namelijk ook de wens om tot een uniforme, natio-  
nale codificatie van het burgerlijke recht te komen.<sup>43</sup> Aanvankelijk leek hiermee qua  
inhoud weinig te veranderen in de regeling van de kwesties rond ‘nationaliteit’. De  
nieuwe koning gaf rond de jaarwisseling 1806/1807 de Amsterdamse advocaat Joa-  
nes van der Linden (1756-1835) opdracht tot het opstellen van een ontwerp, dat voor-  
al op het in de verschillende provincies bestaande recht gebaseerd zou zijn. Binnen  
een jaar had Van der Linden de opdracht voltooid en de in het ontwerp opgenomen  
regeling van de ‘nationaliteit’ sloot aan bij hetgeen tot dusverre gebruikelijk was. Op-  
nieuw stond de categorie ‘inboorlingen’ voorop, in aansluiting op de terminologie die  
in de staatsrechtelijke regelingen werd gehanteerd. In het Ontwerp werden tot de ‘in-  
boorlingen’ gerekend degenen ‘die op het grondgebied van dit Rijk uit Hollandsche  
onderdanen geboren zijn’.<sup>44</sup> Voor het eerst werd ook vastgelegd hoe vreemdelingen  
dit ‘onderdaanschap’ konden verwerven. Van der Linden hield daarbij vast aan het  
aloude domiciliebeginsel: ‘Vreemdelingen die op het grondgebied van dit Rijk hunne  
bestendige woonplaats genomen hebben, worden daar door, ingezet en onderdaan  
van dit Rijk’.<sup>45</sup> Dit hoeft geen verbazing te wekken, want het ‘onderdaanschap’ ver-  
vulde nog steeds een zeer bescheiden rol bij de selectie voor politieke participatie.

Het ontwerp-Van der Linden werd uiteindelijk niet ingevoerd, omdat Napo-  
leon zijn broer opdracht gaf de Franse *Code civil* in het Koninkrijk Holland in te voe-  
ren. Lodewijk Napoleon gaf hier gehoor aan en benoemde in november 1807 een  
(tweede) codificatiecommissie. Al in 1808 kwam deze commissie met een ontwerp  
dat op 30 april 1809 als het ‘Wetboek Napoleon ingerigt voor het Koninkrijk Holland’  
(WNH) tot geldend recht werd verklaard. Zoals al in de benaming tot uitdrukking  
komt, was het wetboek - overigens tot groot ongenoegen van de keizer - wel enigszins  
aangepast aan de Nederlandse situatie. Aangezien de *Code civil* de regeling van de  
Franse nationaliteit bevatte, moesten de opstellers van het WNH zich ook buigen over  
de vraag of die ongewijzigd kon worden overgenomen. Uiteindelijk besloten ze de  
bepalingen betreffende de nationaliteit in grote lijnen te volgen.<sup>46</sup> Die bepalingen wa-  
ren strenger dan de regels die tot dan toe in Nederland hadden gegolden, waar het  
‘Nederlanderschap’ immers al verkregen werd door het gedurende enige tijd houden

---

<sup>42</sup> *Verzameling van wetten van Zijne Majesteit den Koning van Holland II* (Amsterdam, 1809), 14-20. Deze wet diende ter uitvoering van art. 14 van de Constitutie van 1806. In de wet werd aan ‘inboorlingen’ het stemrecht al toegekend bij een inwoning van één jaar. ‘Vreemdelingen’, dat wil zeggen degenen die niet binnen het Rijk waren geboren, moesten maar liefst twaalf jaar gedomicilieerd zijn, bijna het dubbele van hetgeen volgens de Staatsregelingen van 1801 en 1805 werd geëist. Nieuw was de introductie van een census: kandidaten voor het stemrecht dienden in de cohieren genoteerd te staan als belasting betalend.

<sup>43</sup> Van den Berg, ‘Codificatie en staatsvorming in de tijd van Lodewijk Napoleon’, 161-167.

<sup>44</sup> J. van der Linden, *Ontwerp Burgerlijk Wetboek 1807/1808* (Amsterdam, 1967), 25 (art. I.1.4).

<sup>45</sup> Van der Linden, *Ontwerp*, 25 (art. I.1.7).

<sup>46</sup> Zie voor de tekst van het ontwerp-1808 en van het WNH: Gall, *Bronnen*, 295-296.



van domicilie (*ius domicilii*). Art. 9 WNH legde vast dat men ‘Hollander’ werd door geboorte op Nederlands grondgebied, ongeacht de nationaliteit van de ouders, indien men op het moment dat men 23 jaar werd domicilie in Nederland had, dan wel binnen een jaar koos (*ius soli*).<sup>47</sup> Art. 10 WNH introduceerde een voor Nederland nieuw criterium, te weten de afstamming.<sup>48</sup> Kinderen van ‘Hollandse’ ouders, waar ook ter wereld geboren, verkregen altijd het ‘Hollanderschap’ (*ius sanguinis*). Een belangrijk verschil met de oude regeling is dat immigranten niet langer door louter inwoning Nederlander konden worden.

Zoals bekend verweet Napoleon zijn broer te weinig oog te hebben voor de belangen van het Franse rijk en na vier jaar besloot de keizer tot annexatie van het Nederlandse grondgebied. In het kielzog van de annexatie werd de *Code civil* met ingang van 1 januari 1811 hier te lande ingevoerd, inclusief de daarin opgenomen regeling van de nationaliteit. Die leek, zoals hiervoor is opgemerkt, als twee druppels water op hetgeen daaromtrent in het WNH was geregeld en bracht daarom weinig verandering. Het belang van de *Code civil* is voor Nederland groot geweest. Hij bleef hier te lande namelijk ook na het herwinnen van de soevereiniteit in 1813 van kracht en werd pas in 1838 door een eigen Nederlands wetboek vervangen.

#### *Onafhankelijkheid en restauratie, 1813-1848*

Op 21 november 1813 werd door G.K. van Hogendorp (1762-1834) en F.A. van der Duyn van Maasdam (1771-1848) uit naam van de Prins van Oranje geproclameerd dat er een nieuw bestuur in de Nederlanden was ingesteld.<sup>49</sup> Het eerste woord van deze Proclamatie luidt: ‘Nederlanders’ en even verderop wordt gesproken over ‘de algemeene vereeniging van al wat trotsch is op den naam van Nederlander’. Dit is een duidelijke poging om de vorming van een nationale gemeenschap te stimuleren, die, daarvan is Van Hogendorp zich terdege bewust, nog niet bestaat.<sup>50</sup> Maar in juridisch opzicht gaat de term geen centrale rol vervullen.<sup>51</sup> Zij komt in de Grondwet van 1814 slechts één keer voor, namelijk in art. 59, waarin het ‘Nederlanderschap’ als voorwaarde wordt gesteld voor het lidmaatschap van de Staten-Generaal. De term lijkt daar zelfs enigszins toevallig te zijn terecht gekomen. De schetsen van Van Hogendorp, die als uitgangspunt zijn genomen bij het opstellen van de nieuwe Grondwet, stellen nog slechts het ingezetenschap als voorwaarde.<sup>52</sup> In de bespreking van 3 janua-

---

<sup>47</sup> Art. 9 WNH kwam letterlijk overeen met art. 9 van het ontwerp-1808. Het verschil tussen deze twee bepalingen en art. 9 Cc, waar zij op waren gebaseerd, bestond erin dat volgens laatstgenoemd artikel ook een verklaring nodig was, waarin de ‘qualité de français’ werd verlangd en de intentie werd geuit domicilie in Frankrijk te kiezen.

<sup>48</sup> Art. 10 WNH kwam letterlijk overeen met art. 10 van het ontwerp-1808. Het waren nauwkeurige vertalingen van art. 10 Cc.

<sup>49</sup> De Proclamatie is onder meer te vinden bij: G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland. Teksten der achtereenvolgende staatsregelingen en grondwetten sedert 1795* (Zwolle, 1936), 575-577.

<sup>50</sup> G.K. van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften II: Grondwet 1814, 1815-1825* (Den Haag, 1902), 80.

<sup>51</sup> Zie hierover ook: Van den Berg, ‘Nederlands staatsburgerschap onder Franse invloed’, 23-30.

<sup>52</sup> H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet: bronnenverzameling I* (Den Haag, 1908), 7 (eerste en tweede schets, art. 31) en 49 (derde schets, art. 25).

ri 1814 beslist de commissie op voorstel van H.W. van Aylva van Waardenburg van Neerijnen (1751-1827) om daar nog de eis van 'inboorlingschap' aan toe te voegen, hetgeen tot uitdrukking kwam in het ontwerp dat vanaf 4 februari 1814 tot uitgangspunt werd genomen.<sup>53</sup> Om niet geheel duidelijke redenen wordt deze term korte tijd later vervangen door het woord 'Nederlander'.<sup>54</sup> Opvallend is wel dat ook elders in de Grondwet 1814 het 'inboorlingschap' niet als voorwaarde voor toelating tot ambten wordt gesteld.

Deze Grondwet is vanwege de vereniging met de Zuidelijke Nederlanden slechts een kort leven beschoren: zij wordt al na een jaar vervangen door de Grondwet-1815. Daarin staat opnieuw de term 'inboorling' centraal als voorwaarde voor toelating niet alleen tot de Staten-Generaal, maar ook tot de Raad van State, tot de Hoge Raad en zelfs tot de departementen van algemeen bestuur.<sup>55</sup> De aanduiding 'Nederlander' keert wel terug in art. 9 GW 1815, waarin alle andere ambten gereserveerd worden voor hen die 'geboren Nederlanders' zijn. Maar daarbij lijkt in de eerste plaats aan 'inboorlingen' te zijn gedacht.<sup>56</sup> Hetzelfde geldt waarschijnlijk voor de term 'Nederlander' zoals die voorkomt in de kiesreglementen voor de provinciale en stedelijke instellingen, opgesteld door de nieuwe vorst en vrijwel gelijklopend voor alle provincies respectievelijk steden.<sup>57</sup> Zo maakt art. 71 van het Kiesreglement van Amsterdam uit 1815 onderscheid tussen 'Nederlanders' en 'uitlanders' wat betreft de minimumperiode van inwoning die vereist is voor het lidmaatschap van het Kiescollege, het gezelschap dat op grond van art. 133 GW 1815 de leden van de Raad moet kiezen.<sup>58</sup> Het begrip 'uitlander' komt al voor in Hugo de Groots beroemde *Inleidinge tot de Hollandsche Rechtsgeleerdheid* uit 1631 en verwijst naar iemand die elders is geboren. Welnu, 'uitlanders' moeten minstens veertien jaar gedomicilieerd zijn, tweemaal zolang als een 'Nederlander'. Om misversta

lingen'.<sup>60</sup> Ook de toelichting die Van Hogendorp op zijn schetsen geeft, de zogenaamde 'aanmerkingen', wijst in die richting.<sup>61</sup> De uiteindelijke Grondwet 1814 bepaalt zelfs in art. 52: 'Het Nederlandse volk bestaat uit de ingezetenen der volgende negen Provinciën'. Dit lijkt ook aan te sluiten bij de regeling zoals die voor de invoering van het WNH gold: het domiciliebeginsel. Overigens was deze bepaling nog niet te vinden in de schetsen die Van Hogendorp vanaf 1812 heeft opgesteld, noch in het ontwerp dat vanaf februari 1814 de grondslag voor de discussies vormde.<sup>62</sup> Ik heb niet kunnen achterhalen, waar de bepaling zo plotseling vandaan kwam.

Het teruggrijpen op de oude terminologie is weinig verbazend. Bedacht moet worden dat de wijzigingen in de regelgeving betreffende het Nederlandschap die voortvloeiden uit de invoering van het WNH niet zozeer het gevolg waren van een in Nederland gevoelde noodzaak, maar van Franse invloed. Waarom zou men de nieuwe regeling volgen nu de Franse bezetter was verdreven? Niet voor niets bevatte art. 100 van de nieuwe Grondwet de opdracht tot het vervaardigen van onder meer een 'algemeen wetboek van burgerlijk recht'. Toch kwam de op 18 april 1814 door Koning Willem I benoemde codificatiecommissie al in augustus van dat jaar met een ontwerp burgerlijk wetboek dat volledig op het WNH was gebaseerd.<sup>63</sup> De bepalingen waarin de nationaliteitsregeling was neergelegd, de artt. 2 en 3 ontwerp-1814, waren zelfs gelijklopend aan de artt. 9-10 WNH.<sup>64</sup> Aangezien het WNH, althans wat betreft de nationaliteitsregeling, nauwelijks verschilde van de Franse *Code civil*, leek het er even op dat de bestaande regeling ongewijzigd zou blijven. Maar al snel bleek dat er bezwaren bestonden tegen de herinvoering van het WNH, omdat het van vreemde, Franse oorsprong zou zijn.<sup>65</sup> Koning Willem I bleek gevoelig voor dit anti-Franse sentiment en gaf de opdracht om ter vervanging van de Code een typisch Nederlands, nationaal wetboek op te stellen. Joan Melchior Kemper (1776-1824), die het verzet tegen een wetboek naar Frans model had geleid, behoorde tot het drietal dat werd belast met het opstellen van een nieuw ontwerp.<sup>66</sup>

Gezien zijn anti-Franse sentiment is het niet verbazend dat Kemper in zijn ontwerp uit 1816 afstand nam van de nationaliteitsregeling uit de *Code civil* en terugkeerde naar de terminologie van voor 1809, te weten 'inboorlingen' en 'ingezetenen'.<sup>67</sup> De term 'Nederlander' verdween wat naar de achtergrond.<sup>68</sup> Het domiciliebeginsel kwam weer centraal te staan: art. 109 bepaalde namelijk dat voor 'vreemdelingen' werden gehouden degenen die noch 'inboorlingen' noch 'ingezetenen' waren. Immigranten konden dan ook eenvoudig het 'Nederlandschap' verwerven door zich in Nederland te vestigen en dat bij het lokale bestuur te melden. Daardoor verkregen

---

<sup>60</sup> Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet* I, 4, 6-7 en 13 (eerste en tweede schets, artt. 15, 25-26, 31 en 67) en 44, 47, 49 en 55 (derde schets, artt. 3, 15, 25-26 en 61).

<sup>61</sup> Van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften* II, 62-72 (65 en 72).

<sup>62</sup> Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet* I, 5-6, 48 (artt. 21-22), alsmede 348 (artt. 35-36).

<sup>63</sup> Y.M.I. Greuter-Vreeburg, *De codificatie van het erfrecht 1798-1838* (Zutphen, 1987), 11-13.

<sup>64</sup> Gall, *Bronnen*, 295-296.

<sup>65</sup> J.H.A. Lokin, 'Waarin ook een klein volk groot kan zijn' in: *Nederlands Tijdschrift voor Burgerlijk Recht* 9 (1992), 1-12 (2-3).

<sup>66</sup> Greuter-Vreeburg, *De codificatie van het erfrecht*, 13.

<sup>67</sup> Zie de artt. 102, 105-107, 109-110 en 113 Ontwerp Burgerlijk Wetboek voor het Koninkrijk der Nederlanden deel I (1816).

<sup>68</sup> Hij kwam alleen voor in art. 110 Ontwerp Wetboek (1816).

zij immers de status van 'ingezetene', aldus art. 106.<sup>69</sup> Men werd niet langer als Nederlander beschouwd, indien men zich buiten het grondgebied van de staat vestigde zonder de intentie te hebben om terug te keren (art. 113).

Vanwege de samenvoeging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden werd het ontwerp-1816 pas op 22 november 1820 aan de Tweede Kamer aangeboden. Tot belangrijke wijzigingen had het overleg met de Belgen niet geleid.<sup>70</sup> De in de artt. 91-116 van het ontwerp-1820 vervatte regeling van de 'nationaliteit' en aanverwante kwesties lijkt sterk op die uit het ontwerp-1816.<sup>71</sup> In mei 1821 werden de artt. 91 en verder van het ontwerp-1820 in de Tweede Kamer besproken en daarbij kwam een interessant verschil van mening over de invulling van het Nederlanderschap aan het licht. Een aantal afgevaardigden was namelijk van mening dat alleen 'inboorlingen' tot de Nederlanders gerekend moesten worden.<sup>72</sup> Zij waren dan ook voorstander van behoud van de artt. 91 en verder, omdat daarin ruim aandacht werd besteed aan de invulling van de term 'inboorling' en de afbakening daarvan ten opzichte van de begrippen 'ingezetene', 'vreemdeling' en 'burger'. Maar de meerderheid meende dat men niet alleen 'Nederlander' werd door geboorte, maar ook 'door inwoning, of door naturalisatie' en dan maakte het niet uit of men 'inboorling' was dan wel 'ingezetene'.<sup>73</sup> Zij wilden daarom in het Burgerlijk Wetboek alleen maar bepalingen opnemen, waarin vastgelegd werd wie 'Nederlander' en wie 'vreemdeling' was. Andere onderscheidingen waren volgens hen voor het burgerlijk recht niet van belang. In het kielzog hiervan werd tevens gepleit voor een regeling op basis van de *Code civil*, want ook daarin overheerste de begrippen 'Nederlander' en 'vreemdeling'. Het anti-Franse sentiment was blijkbaar enigszins weggeëbd.

De regering volgde de wens van de meerderheid van de Kamer en diende op 19 juni 1821 een herziene versie van het ontwerp in, dat inderdaad nauw aansloot bij de *Code civil* en het WNH, ongetwijfeld tot verdriet van Kemper.<sup>74</sup> Dit gold ook voor de nationaliteitsregeling, maar artikel 5 van het nieuwe ontwerp was wel duidelijk ruimhartiger bij het toekennen van het Nederlanderschap. Voorop stond net als in het WNH het afstammingsbeginsel, dat wil zeggen dat het Nederlanderschap werd verleend aan eenieder die waar ook ter wereld uit Nederlandse ouders was geboren. Daarnaast kregen, eveneens in overeenstemming met het WNH, ook de op Neder-

---

<sup>69</sup> Ten overvloede zij hier nog vermeld, dat art. 107 Ontwerp Wetboek (1816) de term 'burger' reserveerde voor de 'ingezetenen' die bevoegd waren tot de uitoefening van de staatkundige rechten, net als eerder al in het ontwerp-Cras was gebeurd.

<sup>70</sup> Zie hierover J. Gilissen, 'De Belgische commissie van 1816 tot herziening van het Ontwerp-Burgerlijk Wetboek voor het Koninkrijk der Nederlanden' in: *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 35 (1967), 383-443. Wel gaf de bespreking in de Raad van State nog aanleiding tot enige aanpassingen: Y.M.I. Greuter-Vreeburg, *Deliberatiën van den Raad van State over het Burgerlijk Wetboek (1816)* (=Bronnen van de Nederlandse codificatie sinds 1798 VIII) (Arnhem, 1996), XI.

<sup>71</sup> *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal gedurende de zitting van 1819-1820-1821* (Den Haag, 1865). Bijlagen 1819-1820, IX en X, nr. 3, pp. 299-300.

<sup>72</sup> J.J.F. Noordziek, *Geschiedenis der beraadslagingen gevoerd in de Tweede Kamer der Staten-Generaal* 1.2 (Den Haag 1867), 533, en 2 (Den Haag, 1866), 172-173.

<sup>73</sup> J.C. Voorduyn, *Geschiedenis en beginselen der Nederlandsche Wetboeken* II (Utrecht, 1837), 22.

<sup>74</sup> Y.M.I. Greuter-Vreeburg, 'De tranen van Joan Melchior Kemper, 1814-1824' in: *Justitiële Verkenningen* 14/6 (1988), 15-22.

lands grondgebied (inclusief de koloniën) geboren kinderen van vreemdelingen die in Nederland waren gevestigd de Nederlandse nationaliteit. In afwijking van het WNH (art. 9) en de *Code civil* hoefden zij niet te wachten tot zij meerderjarig waren geworden. Nieuw was de mogelijkheid voor hier te lande geboren kinderen van niet in Nederland gevestigde ouders om eenvoudig het Nederlandschap te verwerven. Zij dienden zich daartoe slechts in Nederland te vestigen. Royaler dan het Franse voorbeeld was ook de verlening van het Nederlandschap aan niet op Nederlands grondgebied geboren kinderen van vreemdelingen die in Nederland of haar koloniën waren gevestigd (art. 5, lid 4 WNH). Maar op één punt bleef het nieuwe ontwerp even streng als het WNH. Immigranten konden namelijk niet langer Nederlander worden door louter inwoning: zij waren nu aangewezen op de naturalisatieprocedure (art. 5, sub 5 WNH). Deze regeling van het nieuwe ontwerp uit 1821 bereikte vrijwel ongeschonden de eindstreep en zou in 1830 tot wetboek zijn verheven ware het niet dat de Belgische afscheiding roet in het eten gooide. Door die gebeurtenis liet invoering nog acht jaar op zich wachten, maar inhoudelijke wijzigingen zou men niet meer aanbren-<sup>75</sup>gen.

*Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872): de ontdekking van de Nederlandse natie*

De liberale werking van de nationaliteitsregeling in het *Burgerlijk Wetboek* van 1838 wordt wel in verband gebracht met de politieke ideeën van de Franse revolutie, en dan vooral met het gelijkheidsideaal.<sup>76</sup> Uit het voorgaande moge blijken dat mij dit niet erg aannemelijk lijkt. De regeling van het nieuwe BW was veeleer het resultaat van een compromis tussen enerzijds de beduidend strengere *Code civil* en WNH enerzijds, en de ruimhartige Nederlandse traditie van voor 1809 anderzijds. Daarbij moet bedacht worden dat er ook geen reden was om in 1838 een strenge nationaliteitsregeling in te voeren. De maatschappelijke betekenis van het Nederlandschap was immers nog steeds gering. Ook was er geen sprake van een ruime toelating van Nederlanders tot politieke participatie. In 1839 was slechts 3,22 % van de bevolking stemgerechtigd.<sup>77</sup> Ondanks de aanzetten daartoe in de periode van de Bataafse Republiek werd het discours over nationaliteit nog steeds niet bepaald door het concept van een politieke actieve, scherp omliggende Nederlandse natie.

De grote omslag kwam met de intrede in de politiek van Thorbecke. Deze geestelijke vader van de Grondwet 1848 heeft zowel de aanzet gegeven voor de stapsgewijze uitbreiding van het kiesrecht, als voor het toekennen van een centrale positie aan het 'Nederlandschap'. Voorop gesteld moet worden dat Thorbecke geen rechtstreekse erfgenaam was van het gedachtegoed van de Franse en Bataafse revoluties. Koning Willem II en de bestuurders in diens omgeving beschouwden hem zonder twijfel als een gevaarlijke Jacobijn, maar Thorbecke moest weinig hebben van centrale Rousseauiaanse leerstellingen als de onbepaalde volkssoevereiniteit en het maatschappelijk verdrag. Daarvoor had hij zich in de jaren na zijn studietijd in Leiden en Utrecht te lang op Duitse universiteiten gelaafd aan de denkbeelden van de Romantiek.<sup>78</sup> Daarnaast had hij vermoedelijk nogal wat politiektheoretische opvattingen ont-

---

<sup>75</sup> Zie de artt. 5-13 BW 1830 en 5-13 BW 1838.

<sup>76</sup> Heijs, *Van Vreemdeling tot Nederlander*, 26 en 60.

<sup>77</sup> Blok, *Stemmen en kiezen*, 301.

<sup>78</sup> J. Drentje, *Thorbecke, Nederland en Europa. Het vrijste volk der wereld* (Zwolle, 1998), 49-

leend aan de Franse liberale staatsman en historicus François Guizot (1787-1874).<sup>79</sup> Thorbecke meende wel dat ‘volkssoevereiniteit’ het leidende beginsel van zijn tijd was, maar het diende getemd te worden door het te organiseren.<sup>80</sup> Dit kon uitstekend gerealiseerd worden in een constitutionele monarchie. Hij verwierp de natuurrechtelijke idee van de creatie van een politieke samenleving uit het niets, en stelde daarvoor het geloof in de organisch gegroeide politieke gemeenschap in de plaats. De invloed van de historische school is onmiskenbaar, hoewel Thorbecke haar ideeën niet kritiekloos overnam.<sup>81</sup> Ieder ‘volk’ of ‘natie’, ook Thorbecke gebruikte de termen naast elkaar, was volgens hem weliswaar specifiek als gevolg van de historische ontwikkeling die het had doorgemaakt. Maar hij verwierp de gedachte van die bijzondere eigenschappen onveranderlijk zouden zijn. In 1845, tijdens een debat in de Tweede Kamer, dreef hij de spot met de idee dat er een catalogus van vaststaande Nederlandse beginselen zou bestaan.<sup>82</sup> Een politieke gemeenschap moest zich juist regelmatig hervormen omdat de historische ontwikkeling nu eenmaal altijd doorgaat. Dat was het beste recept om revoluties te voorkomen. Een goede grondwet gaf gelegenheid tot de noodzakelijke aanpassingen aan veranderde omstandigheden.

Toch waren er ook belangrijke overeenkomsten tussen de opvattingen van Thorbecke en die van zijn revolutionaire voorgangers. Thorbecke was ervan overtuigd dat de Nederlandse gemeenschap zich had ontwikkeld tot een staatsrechtelijk lichaam, gebaseerd op de eenheid van het volk.<sup>83</sup> Hij achtte politieke participatie van de burgerij dan ook noodzakelijk. Hij meende namelijk dat de nieuwe nationale staat alleen zou kunnen voortbestaan indien deze rustte op een ‘hoog ontwikkelde nationale kracht’.<sup>84</sup> Een dergelijke nationale kracht nu kon slechts ontstaan door de burgerij het besef te geven dat zij meeregeerde. Hiertoe was het noodzakelijk ‘een echte, eenvoudige vertegenwoordiging in plaatselijke, provinciale en landsregering’ aan de ingezetenen te schenken. ‘Dat het beginsel van *algemeen* stemrecht in de Staatsgeschiedenis onzer eeuw ligt, schijnt even onmiskenbaar, als dat zij het gestadig, schoon trapsgewijze, tracht te verwezenlijken’, aldus Thorbecke.<sup>85</sup> De huidige staatsrechtelijke situatie voorzag echter nog veel te weinig in een dergelijk actief staatsburgerschap. Daarom was hij ook zo teleurgesteld over de Grondwetswijziging van 1840, in zijn ogen een gemiste kans. De Grondwet sloot volkskracht buiten. Zij heeft, zo meende hij, het ‘staatsburgerschap, de eerste drijfveer onzer eeuw, zooveel zij kon laten slapen. Om hartstocht te mijden, brak zij de ziel.’<sup>86</sup>

---

52.

<sup>79</sup> L.W.G. Scholten, *Voetstappen van Thorbecke* (Assen, 1966), 101-125.

<sup>80</sup> Scholten, *Voetstappen*, 40-42.

<sup>81</sup> C.H.E. de Wit, *Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie* (Nijmegen, 1980), 24-25.

<sup>82</sup> *Parlementaire redevoeringen van Mr. J.R. Thorbecke I* (Deventer, 1856), 93-94. Scholten, *Voetstappen*, 84. Drentje, *Thorbecke*, 90-91.

<sup>83</sup> H. te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbesef. Liberalisme en nationalisme in Nederland, 1870-1918* (Den Haag, 1992), 21-25.

<sup>84</sup> Verslag der Commissie van 17 maart 1848. W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872)* (Arnhem, 1935), 412-414.

<sup>85</sup> J.R. Thorbecke, ‘Over het hedendaagsche staatsburgerschap’ in: Id., *Historische Schetsen* (Den Haag, 1872), 84-96 (92).

<sup>86</sup> Verslag der Commissie van 17 maart 1848. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden*, 412.

In de Grondwet 1840 waren de bepalingen betreffende de toelating tot de ambten overgenomen uit de Grondwet 1815, zodat op dat terrein niets veranderde.<sup>87</sup> Dat wil zeggen dat voor het lidmaatschap van de Staten-Generaal, de Raad van State, de Hoge Raad en van de departementen van algemeen bestuur de eis van inboorling-schap opnieuw voorop stond. De term ‘Nederlander’ werd weliswaar gebruikt, maar de betekenis was onduidelijk terwijl hij ook geen centrale positie innam. Thorbecke, die een duidelijk verband legde tussen staatsburgerschap en politieke participatie, vond dit een ongewenste situatie. In zijn ogen moest nationaliteit het aanknopingspunt worden voor toekenning van politieke rechten. In de *Proeve van Herziening der Grondwet*, die hij in 1840 als hoogleraar te Leiden schreef, was dit al goed zichtbaar: hij pleitte daarin bijvoorbeeld al voor een afzonderlijke wet waarin werd vastgelegd wie ‘Nederlander’ was.<sup>88</sup>

Toen Thorbecke in 1844 tot lid der Tweede Kamer werd gekozen, ging hij onmiddellijk tot actie over. Samen met acht andere Kamerleden stelde hij een ontwerp op voor een nieuwe Grondwet, het zogenaamde Voorstel der Negenmannen. In vergelijking met Thorbecke’s *Proeve* had het Nederlandschap in dit Voorstel aan belang gewonnen. Er was namelijk een nieuwe bepaling opgenomen die weinig te raden over liet: ‘Om staatsburgerlijke en andere burgerschapsregten te hebben, moet men Nederlander zijn.’<sup>89</sup> In de Memorie van Toelichting werd nog opgemerkt dat een dergelijke bepaling in de Grondwet onmisbaar was, omdat het burgerschapsrecht beschouwd moest worden als een ‘regt van regering, dat de vreemdeling in den Staat niet behoort te hebben.’<sup>90</sup> De overige wijzigingsvoorstellen kwamen overeen met hetgeen Thorbecke in zijn *Proeve* al had geopperd. Zo werd voorgesteld om in art. 7 GW 1840, regelende de eisen voor het lidmaatschap van onder meer de Staten-Generaal, de uitdrukking ‘Nederlands ingezetene’ te vervangen door ‘Nederlander’.<sup>91</sup> De eisen van inboorling-schap en ingezetenschap voor deze belangrijke functies bleven gehandhaafd. In de Memorie van Toelichting werd expliciet verdedigd ‘dat de hoogste publieke betrekkingen niet dan door inboorlingen, met land en volk en Staat innig gemeenzaam, worden vervuld.’<sup>92</sup> Daarnaast zou artikel 8 der Grondwet veranderd moeten worden in: ‘Tot alle andere landsbedieningen zijn alle Nederlanders, zonder onderscheid, benoembaar.’<sup>93</sup> In datzelfde artikel werd ook een andere wens van Thorbecke verwezenlijkt: ‘Eene bijzondere wet verklaart, wie Nederlanders zijn, welke vreemdelingen als ingezetenen, of in het rijk gevestigd, worden beschouwd, en regelt de naturalisatie’. Uit de volgende opmerking over de kwestie van de naturalisatie

---

<sup>87</sup> Vgl. de artt. 7-8 GW 1840 met de artt. 8-9 GW 1815.

<sup>88</sup> J.R. Thorbecke, *Proeve van Herziening der Grondwet* (Leiden, 1840), art. 8. J.R. Thorbecke, *Over de hervorming van ons kiesstelsel* (Leiden, 1842), voorrede, v.

<sup>89</sup> *Handelingen omtrent het voorstel van negen leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal, tot grondwets-herziening, in 1845* (Den Haag, 1846), 6 (art. 7), 28 (art. 5) en 219 (art. 4).

<sup>90</sup> *Handelingen omtrent het voorstel*, 57.

<sup>91</sup> *Handelingen omtrent het voorstel*, 6 (art. 8), 28 (art. 6) en 219 (art. 5). Thorbecke, *Proeve van Herziening*, art. 7.

<sup>92</sup> *Handelingen omtrent het voorstel*, 57. Daaraan werd onmiddellijk toegevoegd dat deze waarborg zonder kracht zou zijn, indien de inboorling niet tevens voorafgaand aan zijn benoeming geruime tijd in Nederland had gewoond.

<sup>93</sup> *Handelingen omtrent het voorstel*, 6-7 (art. 9), 28 (art.7) en 219 (art. 6). Thorbecke, *Proeve van Herziening*, art. 8.

blijkt hoezeer Nederlandschap en politieke participatie met elkaar verweven waren geraakt. ‘Waartoe verzekerd’, aldus de Memorie van Toelichting, ‘dat nederlandsch staatsburgerschap en nederlandsche staatsdienst nationaal zullen blijven, indien het Gouvernement den vreemdeling willekeurig Nederlander kan maken? De vreemdeling is dan, even goed als de Nederlander, verkiesbaar, mits het Gouvernement hem een naturalisatiebrief te huis zende.’<sup>94</sup>

Op 30 mei 1845 besluit de Tweede Kamer het initiatiefwetsvoorstel van Thorbecke en de zijnen niet in behandeling te nemen. Een meerderheid vond dat de koning het initiatief diende te nemen bij de herziening van de grondwet. Drie jaar later verklaarde deze zich, onder invloed van de revolutionaire woelingen elders in Europa, daartoe bereid. Op 17 maart 1848 wordt bij Koninklijk Besluit een commissie tot herziening van de Grondwet ingesteld, onder voorzitterschap van Thorbecke. Op 11 april levert de commissie haar Ontwerp al bij de Koning in.<sup>95</sup> In juni 1848 worden het - overigens aangepaste - wetsontwerp ingediend bij het parlement en al in november van datzelfde jaar treedt de nieuwe Grondwet in werking.<sup>96</sup> Uit het Ontwerp (artt. 5-7) en de daarop gebaseerde Grondwet 1848 (artt. 5-7) blijkt dat het concept ‘Nederlander’ opnieuw aan gewicht had gewonnen. Art. 5 Ontwerp was identiek aan de bepaling uit het Voorstel van de Negen en kwam vrijwel ongewijzigd in de GW 1848: ‘Om eenig burgerschapsrecht te hebben moet men Nederlander zijn’. Interessant is de reden waarom C. van Bell, advocaat te Den Haag, in zijn boek uit 1854 over de Grondwet de invoering van deze nieuwe bepaling prees: ‘Thans, nu een verbeterd kiesstelsel de waarde van het burgerschapsrecht aanmerkelijk heeft verhoogd, was het juist gezien om den vreemdeling daarvan uitdrukkelijk uit te sluiten’.<sup>97</sup> Er bestond blijkbaar een duidelijk verband tussen de toename van politieke participatie en het grotere belang dat aan het onderscheid tussen ‘Nederlander’ en ‘vreemdeling’ werd gehecht. Ook art. 6 GW 1848 was al bekend uit het Voorstel van de Negen: ‘Ieder Nederlander is tot elke landsbediening benoembaar’. In het Ontwerp was hieraan nog een zin toegevoegd, luidende ‘Vreemdelingen zijn niet benoembaar, dan volgens de bepalingen der wet’, maar die was geschrapt. In de Grondwet van 1887 zou deze zinsede overigens wel worden opgenomen.

Ten aanzien van de voorwaarden voor het bekleden van specifieke functies (art. 7 GW 1840) was er wel wat veranderd, hetgeen blijkt uit de artt. 78, 79 en 123 GW 1848: de eis van ‘inboorlingschap’ was verdwenen.<sup>98</sup> Het Nederlandschap was nu de belangrijkste voorwaarde geworden voor het lidmaatschap van de Staten-Generaal en de Provinciale Staten, aangevuld met een census. Ook voor verkrijging van het kiesrecht voor de Tweede Kamer, die nu direct werd verkozen, en de gemeenteraden hoefde men alleen maar Nederlander te zijn, uiteraard eveneens aangevuld met een census.<sup>99</sup> Deze aanpassing werd door de regering als volgt verdedigd: ‘Het is niet de plaats der geboorte welke den mensch hecht aan zijn vaderland, maar zijn

---

<sup>94</sup> *Handelingen omtrent het voorstel*, 58.

<sup>95</sup> Zie voor de tekst van relevante bepalingen uit het Ontwerp van de Commissie (artt. 5-8): Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden*, 357-358.

<sup>96</sup> Zie voor de tekst van het ingediende wetsontwerp: *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1847-1848*, p. 335.

<sup>97</sup> C. van Bell, *De Grondwet: met aantekeningen* (Amsterdam, 1854), 21.

<sup>98</sup> Vgl. art. 75 Ontwerp van de Commissie.

<sup>99</sup> Artt. 76 en 139 GW 1848. Vgl. art. 72 Ontwerp van de Commissie.



overtuiging, dat hij wettelijk tot dezen of genen Staat behoort, welke de neiging opwekt om met al zijne kracht het welzijn van dien Staat te bevorderen'.<sup>100</sup>

Art. 7 GW 1848, ten slotte, was eveneens gebaseerd op het Voorstel van de Negen: 'De wet verklaart wie Nederlanders zijn. Een vreemdeling wordt niet dan door ene wet genaturaliseerd'.<sup>101</sup> Juristen herkennen in de nieuwe formulering een aanscherping, omdat nu ieder besluit tot naturalisatie door de wetgever zelf moest worden genomen. Ook dit is een duidelijke aanwijzing voor het toegenomen belang dat aan het Nederlanderschap werd gehecht. In dat kader is het ook interessant dat bij de behandeling van art. 7 GW 1848 vanuit de Tweede Kamer nog gepleit werd voor een uitputtende regeling van de wijzen van verkrijging van de Nederlandse nationaliteit in de grondwet zelf. 'De Staat wordt immers niet zoozeer gevormd door de uitgestrektheid gronds, die hij beslaat, als door de personen, die wettelijk tot dien staat behoren en in hunnen kring, ook door de uitoefening van burgerschapsregten, tot instandhouding en den bloei der geheele maatschappelijke vereeniging medewerken', zo werd opgemerkt.<sup>102</sup> Een dergelijk constitutief beginsel zou volgens deze Kamerleden niet in een gewone, veranderlijke wet geplaatst moeten worden. De regering kwam niet aan deze wens tegemoet.

De centrale positie die het Nederlanderschap in de Grondwet van 1848 had gekregen als voorwaarde voor de toelating tot politieke participatie had aanvankelijk niet veel gevolgen voor de criteria voor de verlening van het Nederlanderschap. De Grondwet van 1848 eiste weliswaar dat het Nederlanderschap bij wet geregeld zou worden, maar de regering, waar Thorbecke geen deel van uitmaakte, meende dat de regeling die in het BW 1838 was opgenomen daar al in voorzag.<sup>103</sup> Pas toen Thorbecke in 1849 als minister van Binnenlandse Zaken zijn eerste kabinet formeerde, kwam een bijzondere wet in zicht. Thorbecke meende namelijk dat het lidmaatschap van een politieke gemeenschap een publiekrechtelijke aangelegenheid was, die niet geregeld behoorde te worden in een privaatrechtelijk wetboek.<sup>104</sup> Het resultaat was de Wet op het Nederlanderschap van 1850.

Ook met deze wet veranderde er weinig, althans voor zover het de bewoners van het Nederlandse grondgebied in Europa betrof. De wet volgde namelijk in grote lijnen de regeling van het BW 1838. Voorop stond net als in het BW het afstammingsbeginsel, dat wil zeggen dat het Nederlanderschap werd verleend aan eenieder die waar ook ter wereld uit Nederlandse ouders was geboren (art. 4). Daarnaast kregen, eveneens in overeenstemming met het BW, ook de kinderen van vreemdelingen die in Nederland waren gevestigd de Nederlandse nationaliteit, ongeacht of die kinde-

---

<sup>100</sup> *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1847-1848*, p. 336. Boeiend is verder dat bij de regeling van de voogdij over de minderjarige koning ook niet langer werd gesproken over 'inboorlingen', maar over 'aanzienlijke Nederlanders'. Vgl. art. 35 GW 1848 met de artt. 39 GW 1815 en 38 GW 1840.

<sup>101</sup> In het Voorstel van de Negen waren de artt. 6 en 7 GW 1848 nog opgenomen in één bepaling, te weten art. 8.

<sup>102</sup> De bewoordingen zijn afkomstig uit de samenvatting van de Regering. *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1847-1848*, p. 474 (Voorlopig Verslag). J.C. Voorduin, *Geschiedenis en beginselen der Grondwet* (Utrecht, 1848), 96-97.

<sup>103</sup> Zie het *Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal 1847-1848*, pp. 336 (Memorie van Toelichting) en 474.

<sup>104</sup> E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872). Theorie en toepassing* (Nijmegen, 1987), 120.

ren op Nederlands grondgebied waren geboren (art. 1, lid 1). De hier te lande geboren kinderen van niet in Nederland gevestigde ouders konden opnieuw eenvoudig het Nederlanderschap verwerven door zich in Nederland te vestigen. Net als in het BW, ten slotte, waren immigranten zelf aangewezen op de naturalisatieprocedure: men kon nog steeds geen Nederlander worden door louter inwoning.

Het is op zich wel begrijpelijk dat er geen strengere eisen werden gesteld aan de verkrijging van het Nederlanderschap. De nieuwe grondwet opende weliswaar de mogelijkheid voor verruiming van het kiesrecht inzake de nu rechtstreeks te verkiezen leden van de Tweede Kamer,<sup>105</sup> maar uitbreiding vond aanvankelijk slechts mondjesmaat plaats. In 1848 was circa 7,3 % van de bevolking kiesgerechtigd, terwijl dit in 1850 was opgelopen tot 10,8 %.<sup>106</sup> Thorbecke wilde wel verandering, maar slechts langs de weg der geleidelijkheid. Toch had de opwaardering van het concept 'nationaliteit' wel gevolgen voor de afbakening van het 'Nederlanderschap'. Op één punt week de nieuwe wet namelijk wezenlijk af van het BW 1838. Volgens art. 5 BW gaf ook geboorte op het grondgebied van een Nederlandse kolonie recht op het Nederlanderschap. Dit nu werd niet overgenomen in de Wet op het Nederlanderschap van 1850. Er was, aldus de Memorie van Toelichting, ten eerste 'geen genoegzame reden om aldaar bijv. van Engelschen, Spaanschen of Portugeschen stam geboren kinderen als leden van het Nederlandschen volk aan te merken'.<sup>107</sup> Ten tweede werd betoogd dat het niet de bedoeling kon zijn 'alle van de daar woonachtige inlanders of kleurlingen geborenen' voor Nederlanders te doen doorgaan. In de Kamer was wel enig verzet tegen deze inperking, met als argument dat er toch ook nog aan de eis van een census moest worden voldaan. Bovendien zouden inlanders het Nederlanderschap als een eretitel beschouwen. De regering reageerde bij monde van Thorbecke afwijzend, waarbij opvalt hoezeer het 'Nederlanderschap' een uitdrukking was geworden van het lidmaatschap van een natie, in beginsel toegang verschaffend tot politieke deelname. Het duidelijk verband tussen toename van politieke rechten en beperking van verlening van staatsburgerschap rechtvaardigt een uitgebreide weergave van het betoog van de minister:

'Waarom, heeft men gevraagd, aan de inlanders onzer kolonien niet mede het burgerschapsregt toegekend? Waarom zouden die inlanders, wanneer zij zich hier vestigen, niet mede kiezen? Het komt hier niet alleen aan, Mijne Heeren, op kiezen, maar ook op verschillende andere regten. Het burgerschapsregt sluit in zich de verkiesbaarheid tot alle betrekkingen, die bij keuze aan de ingezetenen worden opgedragen, en de benoembaarheid tot alle ambten. Het ware ook aan groot bezwaar onderhevig voor Nederlanders te houden zoovele personen, waaromtrent men geenerlei waarborg bezit of bezitten kan. (...). Waartoe zou het dienen hen Nederlanders te noemen? Het zou wezen gemeenschap van naam, zonder eenige gemeenschap van regt of volksweezen. En zie hier een hoofdgrond. Nederlanders, die het zijn volgens

---

<sup>105</sup> Art. 76 GW 1848 bepaalde dat een nadere kieswet binnen de marges van f20,- en f160,- de benodigde census zou bepalen.

<sup>106</sup> R. de Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887* (Hilversum, 1999), 14.

<sup>107</sup> L.F.G.P. Schreuder, *Wetten van 28 Julij 1850 (Stb. no. 44), 21 December 1850 (Stb. no. 75) en 3 Mei 1851 (Stb. no. 46), betreffende het Nederlanderschap, het Ingezetenschap en de Naturalisatie* (Schiedam, 1880), 28.

dit ontwerp, zijn de leden der Nederlandsche Natie. Maar het lidmaatschap der Nederlandsche Natie zou, geloof ik, met meer recht aan de Duitschers en Engelschen, dan aan de inlanders van Java of van de Molukken worden toegekend.<sup>108</sup>

De gevolgen van de Wet op het Nederlandschap van 1850 voor de inheemse bevolking van Nederlands Indië bleven vooralsnog beperkt. De Wet van 1850 ontnam haar weliswaar het Nederlandschap in politieke zin, maar het BW 1838 behield naast die wet zijn werking. Aangezien inlanders wel aan de criteria van het BW 1838 voldeden, werden zij in de verhouding tot andere landen nog steeds als Nederlanders aangemerkt. Deze merkwaardige situatie zou voortduren totdat in 1892 de nieuwe Wet op het Nederlandschap van kracht werd.

*Finale: de Grondwet 1887 en de Wet op het Nederlandschap van 1892*

In 1850 was, zoals vermeld, 10,8 % van de bevolking kiesgerechtigd. In de eerste decennia daarna liep dit percentage slechts in geringe mate op tot 11,1 % in 1869 en tot 12,1 % in 1879.<sup>109</sup> Deze groei was niet het gevolg van een aanpassing van de criteria, maar van economische groei en wijziging van het belastingstelsel. De grote omslag kwam na de grondwetswijziging van 1887, die overigens tot stand was gekomen als gevolg van de fundamentele kritiek op het censu

lang ervan voor de praktijk bleef vooralsnog gering. Illustratief hiervoor is dat pas vanaf 1879 de nationaliteit van inwoners daadwerkelijk werd geregistreerd.<sup>114</sup> Ook toen in 1882 de nationaliteitskwestie opnieuw op de politieke agenda terechtkwam, leek er aanvankelijk weinig te zijn veranderd. De aanleiding voor de hernieuwde aandacht was vermoedelijk dat het bestaan van twee regelingen op het terrein van het Nederlandschap, te weten in het BW 1838 en in de Wet van 1850, toch wat ongelukkig werd geacht. Op 15 juli kwam de Staatscommissie tot herziening van het Burgerlijk Wetboek daarom met een wetsontwerp dat beide regelingen zou moeten vervangen.<sup>115</sup> Aangezien er niet zozeer inhoudelijke gronden aan de wetgevende activiteit ten grondslag lagen, leek de voorgestelde regeling als twee druppels water op die van de Wet uit 1850. Maar al snel bleek dat het tij aan het keren was. In 1881 was reeds een artikel verschenen van de hand van Schreuder, een invloedrijk hoofdcommissie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, waarin deze pleitte voor het loslaten van het *ius soli*-beginsel als criterium voor de verlening van de Nederlandse nationaliteit.<sup>116</sup> ‘Nationaliteit beschouw ik’, aldus Schreuder, ‘in zekeren zin als een patrimonium, dat op het tijdstip en door het feit der geboorte, van zelf, even als de familienaam, overgaat van vader op kind (...)’. Het was volgens hem daarom niet nodig om ‘onze nationaliteit’ zo gemakkelijk verkrijgbaar te doen zijn voor kinderen van vreemdelingen en van onbekenden. Aan de wens van hen die in het ‘voorregt van ons staatsburgerschap willen deelen’ kon immers ook door middel van naturalisatie worden voldaan. Al in februari 1883 werd duidelijk dat de ruimhartigheid van het ontwerp niet langer acceptabel was voor de regering. Als reden werd aangevoerd dat de regeling leidde tot te veel gevallen van dubbele nationaliteit, maar veranderende opvattingen over de vraag bij wie voldoende nationaliteitsgevoelens geacht konden worden aanwezig te zijn waren waarschijnlijk belangrijker.<sup>117</sup> Het ontwerp is nooit bij de Tweede Kamer ingediend. Het werd vervangen door een voorstel dat uiteindelijk uitmondde in de veel strengere Wet op het Nederlandschap en het Ingezetenschap van 1892. Art. 1 van deze wet kiest onomwonden voor het afstammingsbeginsel: in beginsel verwerven alleen kinderen met een Nederlandse vader de Nederlandse nationaliteit.<sup>118</sup> Blijkbaar heerste bij velen de overtuiging dat alleen opvoeding door Neder-

---

<sup>114</sup> M. Schrover, ‘Registratie van vreemdelingen in het bevolkingsregister (1850-1920)’ in: M. Schrover (ed.), *Broncommentaren 5: Bronnen betreffende de registratie van vreemdelingen in Nederland in de negentiende en twintigste eeuw* (Den Haag, 2002), 93-112 (101). J. van Lotum, *Immigranten in Nederland in de eerste helft van de 19<sup>e</sup> eeuw. Een onderzoek op basis van de Utrechtse volkstellingen van 1829 en 1839* (Amsterdam, 2004), 13 (n. 21).

<sup>115</sup> *Bijlagen Handelingen Tweede Kamer 1888-1889*, 49, nrs. 6, 7 en 11.

<sup>116</sup> L.F.G.P. Schreuder, ‘Het ontstaan en het verlies van het Nederlandschap, volgens de wet van 28 Julij 1850 (Staatsblad no. 44) en het Burgerlijk Wetboek’ in: *Nieuwe Bijdragen voor Rechtsgeleerdheid en Wetgeving* NR 7 (1881), 1-68, 169-232, 397-460 en 535-636 (8-9).

<sup>117</sup> Heijs, *Van Vreemdeling tot Nederlander*, 66-67.

<sup>118</sup> Uitzonderingen werden slechts gemaakt voor in Nederland geboren niet erkende, dan wel alleen door de moeder erkende natuurlijke kinderen (art. 1 sub c en d), alsmede kinderen van in Nederland geboren vreemdelingen (de zogenaamde ‘derde generatieregel’, art. 2 sub a). G.R. de Groot, ‘De geschiedenis van het Nederlandse nationaliteitsrecht in de negentiende eeuw’ in: A.M.J.A. Berkvens/Th.J. van Rensch (red.), *Wordt voor Recht gehalden. Opstellen ter gelegenheid van vijftig jaar Werkgroep Limburgse Rechtsgeschiedenis* (1980-2005) (Maastricht, 2005), 375-420 (411).

landse ouders de noodzakelijke nationale gevoelens zou voortbrengen.<sup>119</sup> Geboorte op Nederlands grondgebied werd niet langer voldoende geacht voor het kweken van voldoende loyaliteit ten opzichte van de Nederlandse natie. De Wet van 1892 bleef, zij het herhaaldelijk gewijzigd, van kracht tot 1985.

Voor de inheemse bevolking van Nederlands Indië had de Wet van 1892 een merkwaardig gevolg. Zij waren weliswaar op grond van de Wet 1850 uitgesloten van het Nederlanderschap in politieke zin, maar vielen nog wel onder de criteria van het BW 1838. Aanvankelijk bepaalde de overgangsbepalingen van de Wet 1892 dat iedereen die tot dusverre Nederlander was op basis van hetzij de Wet 1850, hetzij het BW 1838 Nederlander bleef. In de Tweede Kamer werd echter met een expliciete verwijzing naar Thorbecke gepleit voor uitsluiting van inlanders en daarmee gelijkgesteld: anders zou er slechts sprake zijn van een ‘gemeenschap van naam zonder eenige gemeenschap van recht of volkswezen’.<sup>120</sup> De regering volgde dit voorstel. Met een pennenstreek werd de inheemse bevolking van Nederlands Indië de Nederlandse nationaliteit ontnomen, met als resultaat dat zij stateloos werd. Deze situatie leidde uiteraard tot moeilijkheden in het internationale verkeer en daarom werd in 1910 aan deze groep het ‘Nederlands-onderdaanschap-niet-Nederlanderschap’ verleend.<sup>121</sup>

#### *Afsluitende opmerkingen*

Voor 1795 was de betekenis van de status van ‘Nederlands onderdaan’ gering. Hij was niet bepalend voor de toelating tot politieke participatie: daarvoor werd een ander criterium gehanteerd, te weten ‘inboorling’. In overeenstemming hiermee was het Nederlanderschap, voor zover daarvan voor die periode al kan worden gesproken, eenvoudig te verkrijgen en kon het ook gemakkelijk verloren worden. Het was hiervoor bepalend waar een persoon zijn domicilie had gevestigd. Het zijn van Nederlander was blijkbaar geen uitdrukking van het lidmaatschap van een semipermanente politieke entiteit. Tegenwoordig neemt het ‘staatsburgerschap’ wel een centrale positie in als voorwaarde voor deelname aan het politieke proces. Het is vereist voor het vervullen van belangrijke ambten en meestal ook voor de uitoefening van het stemrecht. Tegelijkertijd wordt het Nederlanderschap minder gemakkelijk verleend, hetgeen vooral het gevolg is van de belangrijke rol die hierbij aan het afstammingsbeginsel wordt toegekend. In de inleiding is de hypothese opgeworpen dat er een verband bestaat tussen deze beide ontwikkelingen. De verbreding van de politieke participatie op grond van de gedachte van de volkssoevereiniteit (‘We, the people’) zou er in de loop van de negentiende eeuw tevens toe hebben geleid dat het Nederlanderschap werd opgewaarderd en daarbij ook exclusiever werd gemaakt.

De bovenstaande schets laat zien dat dit verband aannemelijk is. Direct na de Bataafse Revolutie van 1795 valt in de debatten in de Nationale Vergadering al waar te nemen dat het streven naar democratisering leidde tot voorstellen om te komen tot een nauwkeuriger afbakening van de ‘Nederlandse natie’. In het bijzonder werd de vraag gesteld of de leden van de joodse gemeenschap daar wel toe behoorden. Vorm-

---

<sup>119</sup> Heijs, *Van Vreemdeling tot Nederlander*, 67.

<sup>120</sup> H.D. Levyssohn Norman in *Handelingen der Tweede Kamer*, 1892-1893, 19 oktober 1892.

<sup>121</sup> Wet op het Nederlands-onderdaanschap-niet-Nederlanderschap van 10 februari 1910, Stb. 55.

den zij niet een eigen 'natie', met eigen gebruiken, waaraan zij loyaliteit verschuldigd waren? Deze voor die tijd revolutionaire gedachte heeft zich niet meteen doorgezet. Gedurende de Bataafse Republiek werd uiteindelijk vastgehouden aan het systeem zoals dat ook ten tijde van het *Ancien Régime* had gegolden. Dat betekent dat aan het Nederlandschap nog steeds weinig belang werd gehecht. Het werd dan ook nog steeds vrij eenvoudig op grond van het domiciliebeginsel verworven. Niet het Nederlands staatsburgerschap, maar het 'inboorlingschap' bleef bepalend voor toelating tot politieke participatie. Wel werd duidelijk dat de discussies over de precieze criteria voor deelname aan het politieke proces aan belang en intensiteit hadden toegenomen.

Met de val van de Bataafse Republiek was ook het democratische experiment ten einde. Noch onder Lodewijk Napoleon, noch ten tijde van de inlijving in het Franse keizerrijk was er sprake van verruiming van politieke participatie. Het is dan ook begrijpelijk dat er in deze periode, 1806-1813, geen fundamentele debatten werden gevoerd over het opwaarderen van de status van 'Nederlander', noch over een wezenlijke beperking van de toelating tot het Nederlandschap. Toch veranderde onder Franse invloed de verhouding tussen de regeling van de politieke participatie en de invulling van het staatsburgerschap enigszins. Ten eerste werd de term 'nationalen', met de vermoedelijke betekenis van 'staatsburgers', geïntroduceerd als voorwaarde voor het vervullen van ambten. Maar van wezenlijk belang was dit niet, omdat daarnaast voor belangrijke functies 'inboorlingschap' vereist bleef. Ten tweede kwam er voor het eerst een wettelijke regeling van het Nederlands staatsburgerschap tot stand, die bovendien iets strenger was dan hetgeen tot dan toe in Nederland gebruikelijk was. Dit was het gevolg van de opdracht van Napoleon om in alle gebieden die binnen de Franse invloedssfeer vielen de Franse *Code civil* in te voeren. Dit wetboek had niet het domiciliebeginsel als basis, maar een combinatie van het afstammingsbeginsel (*ius sanguinis*) en het territorialiteitsbeginsel (*ius soli*).

Het herwinnen van de onafhankelijkheid in 1813 leidde niet tot een terugkeer naar de beginselen van de Bataafse Revolutie. Koning Willem I moest, net als zijn voorganger Lodewijk Napoleon, weinig hebben van democratische experimenten. Ten aanzien van de status en invulling van het Nederlandschap veranderde er in de eerste decennia dan ook weinig. Het begrip 'Nederlander' werd in de Proclamatie van Van Hogendorp wel gebruikt om de vorming van een nationale gemeenschap te stimuleren, maar het kreeg in de grondwetten van 1814, 1815 en 1840 geen centrale plaats als middel tot selectie voor politieke participatie. Ook van de invoering van strengere criteria voor de verlening van het Nederlandschap was geen sprake. Aanvankelijk werd veeleer geprobeerd om de regeling uit de *Code civil*, die voorlopig van kracht bleef, te vervangen door het soepeler domiciliebeginsel zoals dat had gegolden tot aan de invoering van het WNH in 1809. Deze pogingen, die waren ingegeven door anti-Franse sentimenten, bleken evenwel niet succesvol. In 1821 werd besloten toch de *Code civil* als basis te nemen voor het nieuw burgerlijk wetboek, dat uiteindelijk in 1838 kon worden ingevoerd. De in dat BW opgenomen regeling van de Nederlandse nationaliteit was overigens wel iets royaler dan het Franse voorbeeld.

Pas vanaf 1848 valt een omslag waar te nemen op het terrein van de politieke participatie, alsmede ten aanzien van de status en invulling van het Nederlandschap. Deze omslag hing nauw samen met de intrede van Thorbecke in de politiek. Thorbecke was ervan overtuigd dat de Nederlandse gemeenschap zich had ontwikkeld tot een staatsrechtelijke 'natie', die alleen zou kunnen voortbestaan indien zij voldoende nationale kracht kon genereren door de burgerij actief bij het politieke proces te betrekken.

Op termijn achtte hij daarom invoering van het algemeen stemrecht onvermijdelijk. Uit de Grondwet 1848, die voor een belangrijk deel was gebaseerd op de voorstellen van Thorbecke, blijkt dat deze keuze voor verruiming van politieke participatie wel een prijs had. Alleen de leden van de 'natie', dat wil zeggen alleen Nederlandse staatsburgers, kwamen voor deze politieke rechten in aanmerking. Aldus ging het 'Nederlanderschap' een centrale positie innemen bij de toelating tot ambten en stemrecht.

Aanvankelijk werden nog aanzienlijke hindernissen ingebouwd, vooral in de vorm van een census, om te voorkomen dat te grote groepen Nederlanders politieke zeggenschap zouden krijgen. Het effect van de opwaardering van het Nederlandse staatsburgerschap op de voorwaarden voor de verkrijging ervan lieten dan ook nog enige decennia op zich wachten. Alleen de inheemse bevolking van Nederlands Indië werd bij de invoering van de Wet op het Nederlanderschap 1850 onmiddellijk het Nederlanderschap in politieke zin ontzegd. Maar toen in de Grondwet 1887 de criteria voor het stemrecht aanzienlijk werden verruimd, en het percentage stemgerechtigden groeide van 26,5 % in 1889 tot 48,6 % in 1899, werden ook de voorwaarden voor verkrijging van het Nederlanderschap ingrijpend aangescherpt. Op het moment dat in de Grondwet 1917 het algemeen mannenstemrecht werd ingevoerd, verwierven op grond van de Wet op het Nederlanderschap en Ingezetenschap van 1892 in beginsel alleen nog maar kinderen van een Nederlandse vader het Nederlanderschap. De inheemse bevolking van Nederlands Indië was als gevolg van die wet uit 1892 zelfs stateloos geworden. Het proces van democratisering werd klaarblijkelijk begeleid door de introductie van strengere criteria ter afbakening van het *demos*.

## Verklonken en vergeten: de kwestie Limburg tijdens de Frankfurter Nationalversammlung (1848)<sup>1</sup>

Rik Peters

### *Prelude*

Het is donderdagochtend 25 mei 1848. De Frankfurter Nationalversammlung is bijeen om een grondwet voor een verenigd Duitsland op te stellen. Na het voorlezen van de protocollen en de lange lijst agendavoorstellen, verzoekt afgevaardigde Carl Johann Wilhelm Stedmann of hij er één mag toelichten. Voorzitter Heinrich von Gagern wendt zich met dit verzoek tot de vergadering. Eén afgevaardigde wil nog weten waar het over gaat. Stedmann legt uit dat Limburg afgevaardigen naar Frankfurt heeft gestuurd hoewel het nog niet duidelijk is wat de staatkundige positie van het hertogdom is. Over dit punt had de Limburgse afgevaardigde Jan Lodewijk van Scherpenzeel Heusch gisteren nog een vraag ingediend. Deze moet volgens Stedmann onverwijld beantwoord worden omdat anders ‘ein wesentlicher Bestandtheil von Deutschland in Ihrer Mitte fehlt.’<sup>2</sup>

Hierop geeft de vergadering toestemming voor verdere toelichting en Stedmann steekt van wal. De naam van het hertogdom Limburg verrast u, zo begint hij, want het is ‘leider eine fast verklungener und verschollener Name in deutschen Vaterlande.’ Toch is Limburg uw opmerkzaamheid waardig; het is een mooi, rijk land, met veel landbouwgronden, en met een ‘echt deutscher Bevölkerung besetzt.’ Bovendien is het een gebied dat, ‘wenn es wieder zu uns gehört,’ Duitsland via de Maas een verbinding met de Rijn, en, via het Noordkanaal, een verbinding tussen Keulen en Antwerpen bezorgt.<sup>3</sup>

Na deze aanprijzing gaat Stedmann in op de moeizame ruilverkaveling waarmee in het verdrag van Londen van 1839 de Belgische kwestie tot een oplossing was gekomen. Het verdrag bepaalde dat Luxemburg, dat sinds 1815 bij Nederland hoorde en tevens deel uitmaakte van de Duitse Bond, voort zou gaan als een zelfstandige bondsstaat onder het huis Oranje-Nassau. Maar met Limburg was het volgens Stedmann heel anders afgelopen. Hoewel het sinds 1815 een ‘rein Niederländischen Provinz’ was, werd in het verdrag van Londen een deel aan België toebedeeld en een ander aan Nederland, dit laatste ter compensatie van het Waalse gedeelte van Luxemburg dat ook aan België was gegeven.<sup>4</sup> Hierbij had men volgens Stedmann duidelijk de voorwaarde gesteld dat Limburg, net als Luxemburg, tot de Duitse bond zou horen. Op grond van deze feiten, concludeert Stedmann, is Limburg volkomen gerechtigd om afgevaardigden naar Frankfurt te sturen. Daarmee ontstaat echter wel de merkwaardige situatie dat Limburg zowel drie vertegenwoordigers in Den Haag heeft als

---

<sup>1</sup> Deze publicatie maakt deel uit van het door NWO gefinancierde project *Contested Constitutions*.

<sup>2</sup> Franz Wigard (ed.), *Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, Erster Band*, (Frankfurt am Main: Johann David Sauerländer, 1848), 80. Hierna SB I.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*



twee in Frankfurt, waarmee de provincie zich ‘in einem meines Wissens in der Geschichte noch nicht vorgekommenen unerhörten politischen Zustande befindet.’<sup>5</sup> Om deze reden stelt hij namens Van Scherpenzeel voor om een commissie in te stellen die moet bepalen hoe Limburg zich tot Duitsland verhoudt, waarbij hij niet nalaat de parallel met de posities van Hannover en Sleeswijk Holstein te trekken. Tot slot dringt Stedmann er op aan dat de commissie zo spoedig uitsluitsel biedt over deze kwestie, zodat Limburg, ‘dieses deutsches Land in unserer Mitte nicht unvertreten bleibe.’<sup>6</sup>

### *Inleiding*

Met deze woorden begon de Limburgse kwestie waaraan de Frankfurter Nationalversammlung in de maanden erna nog een aantal zittingen zou wijden. Naar aanleiding van het debat in mei werd onder leiding van afgevaardigde Zachariä een uitgebreid rapport opgesteld dat op 14 juli werd ingediend en op 19 juli in behandeling werd genomen. Op die dag bepaalde de vergadering conform een memorie van Van Scherpenzeel van eind mei, dat heel Limburg, dus zowel ten Westen als ten Oosten van de Maas, tot de Duitse bond hoorde. Bovendien werd besloten dat het hertogdom niet hoefde op te draaien voor de Nederlandse staatsschuld. Met deze twee besluiten lag de weg open voor Duitslands eerste constitutionele annexatie. Deze werd echter nooit gerealiseerd omdat de Frankfurter Nationalversammlung onverrichter zake aan haar eind kwam in mei 1849.

In de literatuur over de Duitse revolutie van 1848 heeft de Limburgse kwestie nooit veel belangstelling gekregen. Hier en daar wordt de zaak genoemd in de grote overzichtswerken, maar de recente publicaties van Duitse historici als Ribhegge en Mick gaan er geheel aan voorbij.<sup>7</sup> De weinige historici die wel aandacht aan de Limburgse kwestie hebben besteed, hielden zich vooral bezig met de legitimiteit van de Duitse en Nederlandse aanspraken op het hertogdom. Zo wijdde Veit Valentin er in zijn lijvige standaardwerk *Geschichte der deutschen Revolution* van 1930 enkele bladzijden aan, waarbij hij zijn ergernis over de Nederlandse ‘Feindseligkeit’ niet kon verbergen.<sup>8</sup> Lijnrecht hiertegenover stond J.C. Boogman die in zijn lijvige *Nederland en de Duitse bond, 1815-1851* de Duitse aanspraken op Limburg met een gedetailleerde analyse van de verdragen van tafel veegde.<sup>9</sup> Interessanter is de benadering van de Britse historicus Eyck die de Limburgse kwestie representatief acht voor ‘the attitude of the Frankfurter parliament to other states and nationalities’ omdat het parlement anders dan in de kwesties Sleeswijk-Holstein, of de Slavische landen geen enkele vijandschap jegens Limburg koesterde zodat zijn opvattingen minder gekleurd waren.<sup>10</sup> In dezelfde lijn typeerde de Duitse historicus Kraume de Limburgse kwestie als

---

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid., 81.

<sup>7</sup> Günter Mick, *Die Paulskirche. Streiten für Einigkeit und Recht und Freiheit*, 2e ed. (Darmstadt 1997 (1988), Wilhelm Ribhegge, *Das Parlament als Nation: Die Frankfurter Nationalversammlung 1848/49* (Düsseldorf 1998).

<sup>8</sup> Veit Valentin, *Geschichte der deutschen Revolution 1848-1949. Band II: Bis zum Ende der Volksbewegung* (Weinheim 1998 (1930)), 122.

<sup>9</sup> Johan Christiaan Boogman, *Nederland en de Duitse Bond, 1815-1851* (Groningen 1955)

<sup>10</sup> Frank Eyck, *The Frankfurt parliament 1848-49* (London 1968), 264.

een 'Musterprozess' waarin zoveel staats- en volkenrechtelijke vragen rezen dat in feite 'die gesamte Problematik des Einigungsversuchs' aan de orde kwam.<sup>11</sup>

Tegen deze achtergrond is het verbazingwekkend dat de Amerikaanse historicus Vick in zijn recente *Defining Germany, The 1848 Frankfurt parliamentarians and national identity* geen enkele aandacht besteedt aan de Limburgse kwestie. Zoals de titel van zijn boek al aangeeft, wil Vick aantonen hoe de het Frankfurter parlement de identiteit van Duitsland gecreëerd heeft. Vick gaat hiervoor de oorsprong van het gedachtegoed van de parlementariërs na en vindt deze terug in de (post)kantiaanse dialectische geschiedsopvatting van denkers als Herder, Fichte, Hegel, W. von Humboldt, Droysen en anderen.<sup>12</sup>

dag de legitimiteit van de Frankfurter Nationalversammlung ten opzichte van andere constituerende vergaderingen, zoals in Berlijn en Wenen, ter discussie stelde.<sup>14</sup> Maar nadat men de toekomstige grondwet van de Nationalversammlung bij voorbaat boven alle andere grondwetten verhef, gaven de nieuwbakken parlementariërs zich weer vol overgave over aan hun euforie.

Met de Limburgse kwestie veranderde de stemming echter. Dit is begrijpelijk omdat het nu over iets tastbaars ging, namelijk over de vraag welke gebieden wel en welke gebieden niet tot het Duitse Rijk hoorden. Bij een dergelijke vraag konden de afgevaardigden zich iets voorstellen, bijvoorbeeld bepaalde gebieden, of lijntjes op een kaart, en voorstellingen hebben vanwege hun concreetheid een sterker retorisch effect dan abstracte begrippen.<sup>15</sup> Bovendien kwam met de Limburgse kwestie het fundamentele onderscheid tussen binnen- en buitenland op scherp te staan. Iedere uitspraak die onderscheid veronderstelde, zou onmiddellijk enorme gevolgen hebben voor andere gebieden. Immers, als Limburg tot de Duitse bond gerekend werd, dan moesten ook Hannover, Sleeswijk-Holstein, delen van Polen, Tjechië, Noord-Italië, Posen en vele andere gebieden als Duits gezien worden. Daarbij zou een besluit over de positie van Limburg *binnen* de bond ook belangrijke gevolgen voor de verhouding tussen Duitsland en andere soevereine staten *buiten* de bond hebben: niet alleen de relatie met Nederland, maar ook die met België, Luxemburg, en daarmee met de grootmachten Frankrijk en Engeland stonden op het spel.

Van deze implicaties waren de afgevaardigden zich terdege bewust. Dit blijkt duidelijk uit de omzichtige wijze waarop de sprekers zich aan het begin van het debat manifesteerden. Zo diende Van Scherpenzeel Heusch de vraag omtrent de staatkundige positie van Limburg alleen schriftelijk in en liet Stedmann het woord doen. Volgens Boogman verving Stedmann Van Scherpenzeel omdat de laatste het Duits niet machtig zou zijn, maar dit is onwaarschijnlijk omdat hij later wel gesproken heeft in het parlement.<sup>16</sup> Vanuit een politiek strategisch oogpunt lijkt het er veel meer op dat Van Scherpenzeel zich er bewust van weerhield om zich de status van afgevaardigde aan te meten. Deze interpretatie wordt bevestigd door de reactie van afgevaardigde Wigard die Van Scherpenzeel maande om zich meteen net als alle andere afgevaardigden aan te melden en te legitimeren.<sup>17</sup> Maar met aanmelding zou Van Scherpenzeel zichzelf al tot afgevaardigde bestempelen, waarmee de vraag over de status van Limburg bij voorbaat beantwoord zou zijn en dat was natuurlijk niet de bedoeling.

Wat de bedoeling wel was, kan tot op zekere hoogte afgeleid worden uit het debat dat volgde op Van Scherpenzeels memorie. In dit debat staat namelijk niet de vraag centraal of Limburg als lid van de Duitse bond erkend moest worden – dat was immers voor bijna alle afgevaardigden een *fait accompli* – maar de vraag op welke gronden men Limburg tot Duitsland moest rekenen. Blijkbaar was het voor Van Scherpenzeel niet voldoende om als afgevaardigde van Limburg erkend te worden, maar moest hij ook de redenen van die erkenning boven tafel krijgen. Alleen met de

---

<sup>14</sup> SB I, 127-129.

<sup>15</sup> Barend van Heusden, 'The semiotic minuet in Quintilian's rhetoric: on the treatment of figures in book IX of the *Institutio Oratoria*,' in: Tellegen-Couperus, O. (ed.), *Quintilian and the law. The art of persuasion in law and politics* (Leuven 2003), 232.

<sup>16</sup> Boogman, *Nederland en de Duitse Bond*, 370.

<sup>17</sup> SB I, 81.

expliciete argumenten van de *Nationalversammlung* zou hij immers een vuist kunnen maken naar Nederland, waarvan hij Limburg al jaren lang wilde afscheiden.<sup>18</sup>

*De eerste schermutselingen: het debat van 25 mei 1848*

Wanneer we het verloop van het debat op 25 mei volgen, valt op hoe rustig het begon en hoe verhit het eindigde, alsof de afgevaardigden zich geleidelijk aan bewust werden wat er op het spel stond. Stedmann zelf opende nog gematigd. Na zijn aanprijzing van Limburg gaf hij een vrij droge opsomming van de belangrijkste feiten: de totstandkoming van het koninkrijk Nederland in 1815, de ‘revolutie’ van 1830 en de conferentie van Londen die hij heel ‘pünctlich’ tweemaal tot op de dag nauwkeurig, namelijk 5 april 1839, vermeldde.<sup>19</sup> Uit de rustige toon van zijn betoog, en de vanzelfsprekendheid waarmee hij Limburg aanduidt als ‘ons land,’ spreekt de rotsvaste overtuiging dat Limburg Duits gebied is en op dit punt vindt hij de gehele vergadering aan zijn zijde.

De vlam sloeg pas in de pan toen voorzitter Von Gagern na Stedmanns bijdrage vroeg of de Limburgse kwestie werkelijk zo dringend was dat er onmiddellijk uitsluitel geboden moest worden.<sup>20</sup> Deze vraag ontlokte een reeks van tegenstelde reacties waarin de diepere overtuigingen van de afgevaardigden aan de oppervlakte kwamen. Osterrath uit Danzig was van mening dat de kwestie niet belangrijk genoeg was om direct aan de orde gesteld te worden, maar hij vond Wippermann uit Kassel tegenover zich: wanneer we nu geen besluit nemen op basis van een standpunt over de verhouding tussen Nederland en de Duitse Bond zal het onduidelijk blijven of de afgevaardigde uit Limburg het recht heeft om zitting te nemen in de vergadering.<sup>21</sup> Fuchs van Breslau reageerde hierop dat er helemaal geen besluit genomen hoefde te worden omdat volgens het reglement van orde eenieder die gekozen was en de juiste getuigschriften bezat, deel mocht nemen aan de vergadering. De verhouding tussen Nederland en de Duitse bond had hiermee volgens Fuchs niets van doen want dat betrof een buitenlandse zaak.<sup>22</sup> Toen trad Wedekind, de afgevaardigde die de dag ervoor voorgesteld had om alle buitenlandse zaken te delegeren aan een commissie, naar voren met de bewering dat een besluit over de kwestie onontbeerlijk was omdat er belangrijke implicaties voor de kwestie Posen en de grondwet van Oostenrijk uit volgden.<sup>23</sup>

Uit dit getouwtrek over het belang van de Limburgse kwestie blijkt duidelijk dat er omstreden waarden in het spel waren. Op de keper beschouwd ging het in het geval van Limburg natuurlijk maar om een klein gebied, dat bovendien niet als oerduits viel aan te merken. Maar tegelijkertijd was het juist deze schemertoestand waarin Limburg verkeerde die de vergadering dwong om een uitspraak te doen. Bovendien zou deze uitspraak meteen het fundamentele onderscheid tussen binnen- en buitenland een concrete inhoud geven die een sterke precedentwerking zou hebben voor andere gebieden.

---

<sup>18</sup> Boogman, *Nederland en de Duitse Bond*, 336-339.

<sup>19</sup> SB I, 80. Pünctlichkeit werd in de vergadering als een typisch Duitse deugd gezien.

<sup>20</sup> Ibid., 81.

<sup>21</sup> Ibid., 81.

<sup>22</sup> Ibid., 81.

<sup>23</sup> Ibid., 81.

Schemer vraagt om helderheid en helderheid vraagt, retorisch gezien, om duidelijke onderscheiden.<sup>24</sup> In dit geval ging het om de scheidslijnen tussen Duits en niet-Duits. Teneinde deze scheiding kracht bij te zetten, zetten de volgende sprekers het nodige pathos in. Ostendorf uit het Westfaalse Soest probeerde de gemoederen van het publiek aan te wakkeren met de opmerking dat in weerwil van het feit dat in een Nederlandse Rijksdag geen 'deutscher Sinn' heerste, men daar toch uit wilde maken wie Limburg voortaan diende te gehoorzamen.<sup>25</sup> Met deze contradictie onderstreepte Ostendorf het onderscheid tussen Duits en niet-Duits om te impliceren dat een niet-Duits land, in casu Nederland, niets te zeggen heeft over Duits gebied. Afgevaardigde Francke was hiervan niet onder de indruk en benadrukte dat zaken als deze, ondanks alle sympathie voor Limburg, aan de commissie voor buitenlandse zaken overgedragen moesten worden.<sup>26</sup> Deze opmerking lanceerde Stedmann die met een handige draai het argument omkeerde. Alle buitenlandse aangelegenheden, zei hij gewiekt, hebben ook een binnenlandse kant. En geheel ontketend voegde hij hieraan toe:

Dieses schöne, gesegnete Land, das seit Jahrhunderten, seit der unglücklichen Schlacht von Worringen, seit dem tode Karls V., seit dem Utrechter und Aachner Frieden, für Deutschland beinahe ganz vergessen war, bietet uns die hand, und wir wollen wegen einer reinen Formfrage, wegen eines Stückes Papier zögern, ihnen unsere Hände zu reichen!<sup>27</sup>

Dit is natuurlijk retoriek, maar niet alle retoriek is nietszeggend. Stedmann verwijst namelijk expliciet naar het verleden hetgeen zeer gebruikelijk was tijdens de Nationalversammlung, vooral als het spannend werd. Volgens Vick is dit intensieve gebruik van geschiedenis toe te schrijven aan het feit dat de meerderheid van de afgevaardigden een academische opleiding had genoten waarin ze ook nog eens doordrenkt waren van een postkantiaanse dialectische visie op de geschiedenis.<sup>28</sup> Toch is dit maar een deel van de verklaring. Allereerst is er in Stedmanns verwijzing naar de geschiedenis weinig postkantiaanse geschiedfilosofie te ontdekken, tenzij men iedere romantische uitlating over het verleden als postkantiaans wil aanmerken. Ten tweede zijn verwijzingen naar de geschiedenis zeer gebruikelijk in debatten waarin de identiteiten ter discussie staan. Historische narratieven hebben namelijk een sterk identiteitsconstituerende werking zoals retorici als Black, Charland, McGuire en Jasinski hebben aangetoond.<sup>29</sup> Vanuit dit gezichtspunt etaleerde Stedmann met zijn verwijzing naar de geschiedenis geen postkantiaanse geschiedfilosofie maar deed hij een poging om de vergadering ervan te overtuigen dat Limburg een vergeten Duits gebied was. De primaire betekenis van de feiten van de slag bij Worringen van 1288, de dood van Karel V en de vredes van Utrecht en Aken is dan ook niet historisch maar retorisch.

---

<sup>24</sup> Chaïm Perelman, Lucie Olbrechts-Tyteca, *Traité de l'argumentation*, (Brussel 1998) 552-553.

<sup>25</sup> SB I., 82.

<sup>26</sup> Ibid., 82.

<sup>27</sup> Ibid., 82.

<sup>28</sup> Vick, *Defining Germany*, 48.

<sup>29</sup> Edwin Black, 'The second persona,' in: *Quarterly Journal of Speech*, 56, (1970), 109-119. Maurice Charland, 'Constitutive rhetoric: 'The case of the Peuple Québécois' in: *Quarterly Journal of Speech*, 73, (1987), 133-155. Michael D. McGuire, 'Rhetoric, Philosophy and the Volk; Johann Gottlieb Fichtes Addresses to the German Nation' in: *Quarterly Journal of Speech*, 62 (1976) 135-144. James Jasinski, *Sourcebook on Rhetoric. Key Concepts in Contemporary Rhetorical Studies* (Thousand Oaks 2001), 106-107.

Stedmann was er niet op uit om zijn publiek historische feiten bij te brengen, maar riep ze in het leven om zijn publiek te overtuigen van het Duitse karakter van Limburg. Dit is nog het duidelijkst te zien aan de vorm waarin hij zijn betoog giet. Door driemaal met 'seit' een feit aan te halen voert hij de spanning op – Limburg is al eeuwen Duits - om te eindigen met een retorische gezien effectieve ironie: om een stukje papier, aarzelen wij Limburg de hand te reiken! Stedmann presenteert Limburg zo als een vergeten vriend in nood en mikt met de afwijzing van de formaliteiten duidelijk op de morele verontwaardiging van zijn publiek, om het zo in de rol van redders in nood te zetten.

Hetzelfde patroon zien we even later in het debat weer, wanneer Stedmann, na een korte onderbreking, tegen alle reglementen in naar een bericht in een Nederlandse krant verwijst, om vervolgens op hoge toon te beweren dat de gevolgen niet te overzien zijn als er niet spoedig een besluit valt: 'Limburg wird sich in die Arme desjenigen werfen, der ihm zuerst die seinigen bietet!'<sup>30</sup> Alweer is Limburg de vriend, of misschien zelfs de geliefde in nood en hieruit volgt bij implicatie dat 'wij', de afgevaardigden, de redders moeten zijn.

Op deze wijze laat het debat van 25 mei zien hoe begrippen als 'wij' en 'zij' invulling kregen door een retorisch gebruik van de geschiedenis. Hierbij ging het niet zozeer om het waarheidsgehalte van de feiten, maar om betekenis te verlenen aan de nieuwe identiteit van Duitsland. In de debatten van 19 juli 1848 zien we dezelfde strategieën aan het werk, maar toen, zo zal blijken, was men door de omstandigheden bereid om veel verder te gaan.

#### *Het wapen wordt geladen: het rapport Zachariä 14 juli*

Toen de *Nationalversammlung* zich voor de tweede keer over de Limburgse kwestie boog, was de politieke situatie totaal veranderd. Op 2 juni waren in Praag vertegenwoordigers van enkele Slavische landen bij elkaar gekomen om zich in het eerste Panlavische congres op de toekomst te beraden. Tegelijkertijd was Duitsland vrijwel stuurloos en brak de *Nationalversammlung* zich een maand lang het hoofd over de vraag hoe het Rijk geregeerd moest worden. Uiteindelijk werd op 28 juni na vele moeizame debatten een voorlopige regering aangesteld en kon de *Nationalversammlung* zich aan haar eigenlijke opdracht wijden: het vaststellen van een grondwet voor Duitsland.<sup>31</sup> De beraadslagingen hierover begonnen op 3 juli en al gauw raakte men verstrikt in de vraag wie nu eigenlijk Duitser is. Deze vraag bleek onoplosbaar omdat er niet eens consensus was over het probleem welke gebieden men wel en niet tot Duitsland rekende.<sup>32</sup> In deze context kreeg de Limburgse kwestie een enorme politiek lading die nog eens verzaamd werd door het vooruitzicht op de netelige Poolse kwestie die voor 22 juli op de agenda stond.<sup>33</sup>

Tegen deze achtergrond kan men de toon en inhoud van het rapport van de commissie-Zachariä niet anders dan driest noemen. De openingszinnen van het rapport zetten meteen de zaak op scherp:

---

<sup>30</sup> SB I, 83.

<sup>31</sup> Ribhegge, *Das Parlament als Nation*, 38-41.

<sup>32</sup> Ibid., 50-53.

<sup>33</sup> Ibid., 42.

Das herzogthum Limburg, so wie es gegenwärtig einen Bestandtheil des deutschen Bundes bildet, ist eine der heillosesten Schöpfungen der neuen Diplomatie, und eine Staats- und völkerrechtliche Zwittergestalt, die nicht länger das bisher geführte Leben fortsetzen kann.<sup>34</sup>

Met deze scherpe stellingname wordt meteen de argumentatie van het rapport ingezet: in het recente verleden heeft de diplomatie er een potje van gemaakt, maar de geschiedenis wijst uit dat Limburg als geheel tot de Duitse bond hoort. In deze lijn volgt een enorme reeks historische feiten, verdragen en overeenkomsten die uitmond in de conclusie dat de grondwettelijke vereniging van Limburg met Nederland onverenigbaar is met de Duitse grondwet.<sup>35</sup>

Het pikante aan dit voorstel is dat het rapport vanuit staatsrechtelijk oogpunt vooruit loopt op de actualiteit. In juli 1848 was er in de verste verten nog geen sprake van een Duitse grondwet en daar zou tot december geen verandering in komen. Met de stelling dat Limburg onder de Duitse grondwet viel, werd het hertogdom dus met vooruitwerkende kracht constitutioneel geannexeerd.

Hoe werd deze annexatie gelegitimeerd? Allereerst werd de geschiedenis er weer bijgehaald. De commissie ging zelfs helemaal terug naar 1277 toen Adolph von dem Berg zijn rechten aan Johan de eerste van Brabant verkocht. Hierop volgt een lang exposé waarin de commissie op grond van een minutueuze interpretatie van de slotartikelen van het congres van Wenen en de conferentie van Londen probeerde aan te tonen dat Limburg zowel ten Westen als ten Oosten van de Maas eigenlijk altijd onder de Duitse bond ressorteerde.<sup>36</sup>

Op de inhoud van dit exposé valt een hoop af te dingen zoals Boogman in zijn dissertatie heeft aangetoond, maar om zicht te krijgen op de wijze waarop de afgevaardigden met elkaar een identiteit voor het nieuwe Duitsland creëerden zijn de toelichtingen op de voorstellen interessanter. Zo wordt in de eerste toelichting op het voorstel gesteld dat het ontoelaatbaar is dat 'einzelne Glieder oder Bestandtheile des grossen Vaterlandes in einer mit der Natur des Ganzen unverträglichen Stellung bleiben.'<sup>37</sup> Met deze woorden wordt het topos ingezet dat kleine delen zich moeten aanpassen aan het grote geheel. In een andere toelichting wordt gesteld dat het verband tussen Limburg en de Duitse bond een 'unauflöslicher Verein' betreft waarmee het topos van de onlosmakelijkheid van deel en geheel wordt bespeeld.<sup>38</sup> De meest interessante uitlatingen zijn echter te vinden in de laatste toelichting waarin de ongunstige uitkomst van het verdrag van Londen geweten wordt aan 'der losen und Deutschland's politische Einheit preisgebenden Auffassung des Wesens des deutschen Bundes, welche zur officiellen, von der Bundesversammlung vertretenen Theorie geworden war.'<sup>39</sup> Met deze woorden zette de commissie-Zachariä zich af tegen het gebrek aan eenheidzin van hun meest recente voorgangers. Aan deze theorie, zo vervolgt het rapport, is echter een einde gekomen:

---

<sup>34</sup> SB II, 1011.

<sup>35</sup> Ibid., 1018.

<sup>36</sup> Ibid., 1011-1017.

<sup>37</sup> Ibid., 1016.

<sup>38</sup> Ibid., 1016.

<sup>39</sup> Ibid., 1017.

Deutschland ist sich seines Rechts und seiner Pflicht bewusst geworden, und kann nicht länger dulden, das einzelne Theile eine exceptionelle Stellung einnehmen, und sich zu einem fremden Staat in einem mit der politischen und staatsrechtlichen Einheit Deutschland's unvereinbaren Verhältnis befinden.<sup>40</sup>

Hier komen de argumentatielijnen bij elkaar. Er was al gesteld dat Limburg een onlosmakelijk deel van Duitsland is waaruit op grond van het deel-geheel topos volgt dat het zich moet aanpassen. In bovenstaande passage wordt deze lijn verder doorgezet met de bewering dat Duitsland geen staatsrechtelijke uitzonderingen kan dulden, omdat het zich nu bewust geworden is van haar rechten en plichten. Het interessante aan dit argument is nu dat de historische bewustwording van een nieuwe identiteit van het Duitsland de constitutionele annexatie van Limburg legitimeert: Duitland kent nu zijn plichten en dát is de reden waarom het geen uitzonderingen meer kan dulden!

Met deze argumentatie lag de weg open naar de twee moties waarover de vergadering moet besluiten. De eerste hiervan stelt dat grondwettelijke vereniging van het tot de Duitse bond behorende hertogdom met het koninkrijk der Nederlanden onverenigbaar is met de Duitse grondwet. De tweede stelt, conform de motie van Ravéaux van 27 mei dat de Duitse grondwet prevaleert boven alle grondwetten die in andere staten van de Duitse bond zijn opgesteld, en dat gaat ook op voor Limburg.<sup>41</sup> De optelsom van de moties is duidelijk: in Limburg kan en moet alleen de Duitse grondwet gelden. Quod erat demonstrandum.

#### *Het lot van Limburg beslecht: het debat van 19 juli 1848*

Op 19 juli werd er gedebatteerd over de voorstellen van de commissie-Zachariä. In dit lange debat kwamen dertien sprekers aan het woord en hun bijdragen vormen een beknopte bloemlezing van het liberaal nationalistische gedachtegoed dat de boventoon voerde in de Nationalversammlung. Aangezien er nog steeds consensus was over de vraag of Limburg Duits was, lag de nadruk in het debat op de legitimatie van dit standpunt. Wat betreft de inhoud lag de argumentatiestrategie hiermee min of meer vast: de overeenkomsten tussen Duitsland en Limburg moesten benadrukt worden en de verschillen zoveel mogelijk verkleind. Wat betreft de relatie van Duitsland met Nederland konden en gingen de sprekers twee kanten op: sommigen benadrukten de verschillen, anderen juist de overeenkomsten. Maar om te begrijpen hoe de afgevaardigden in dit spel van overeenkomsten en verschillen een identiteit van Duitsland creëerden is niet de inhoud maar de vorm van het debat doorslaggevend.

Zo begon het debat niet toevallig met twee afgevaardigden uit Bonn, Clemens en Arndt, die door de derde spreker, Schuselka uit het oostelijke Kloster-Neuburg 'unmittelbare Nachbarn Limburg's' genoemd werden.<sup>42</sup> Dit ethos van 'buurman' werd door de eerste sprekers op interessante wijze ingezet. Zo begint Clemens zijn betoog met de opmerking dat één blik op de kaart al voldoende is om te zien dat de Limburgse gebieden 'von der Natur eigentlich berufen sind ein Ganzes auszumachen, und dass daher ihre politische Trennung etwas Unnatürliches ist.'<sup>43</sup> Net

---

<sup>40</sup> Ibid., 1017.

<sup>41</sup> Ibid., 1018.

<sup>42</sup> Ibid., 1021.

<sup>43</sup> Ibid., 1019.



als in het rapport-Zachariä zien we hier een variatie op het deel/geheel thema, nu verbonden aan de dissociatie onnatuurlijk/natuurlijk: een deel is onnatuurlijk, een geheel is natuurlijk. Clemens buurmanschap verleent dit onderscheid de autoriteit van de ervaringsdeskundige.

Bijzonder interessant is ook de wijze waarop Clemens de verhoudingen tussen Duitsland en zijn buurlanden illustreert. Zo betreurt hij dat de Duitse Bond het kleine België vaak vijandig en geringschattend heeft benaderd waar het de Nederlandse regering zo omzichtig behandeld heeft. Hierdoor, meent Clemens, wist deze 'mit diplomatischer Gewandheit das Beste auf der Schüssel nach ihre Seite zu drehen.'<sup>44</sup> Dit topos van de slimme en handige Nederlander, was gemeengoed in het 19<sup>e</sup> eeuwse Duitsland en komt in het hele debat voor.<sup>45</sup> De reeds genoemde Schuselka doet de Nederlands aanspraak op Limburg als leugenachtig voorkomen: niet Nederland, maar de Duitse Bond werd schadeloos gesteld in Londen!<sup>46</sup> Wurm uit Hamburg refereert in dit verband aan de 'ganz besondere Ader von Ironie' die de Nederlander zou bezitten en aan de 'droge' wijze waarop Nederland zich in Londen Limburg had toegeëigend.<sup>47</sup> Dezelfde droge ironie bespeurt Wurm in de vraag van Nederland of Limburg nu alle vrijheden van de Nederlandse grondwet, zoals de vrijheid van meningsuiting, moet ontberen.<sup>48</sup> Omkering van deze kwalificaties van Nederland geeft het palet waarmee de identiteit van Duitsland werd geschilderd: groot, eerlijk, serieus, en oprecht, tot voor kort niet al te handig, maar zich nu volledig bewust van de 'Pulschlag der Neuzeit.'<sup>49</sup>

Wat die polsslag van de nieuwe tijd inhoudt, wordt perfect geïllustreerd door de redevoring van de reeds genoemde Arndt. Deze *éminence grise* van het Frankfurter Parlement werd geboren in 1769 en had met woord en daad de opstand tegen Napoleon geleid om zich vervolgens als dichter en hoogleraar in te zetten voor de Duitse eenwording. Net als Clemens mat hij zich het ethos van de goede buur aan als hij de vergadering meedeelt dat hij uit Bonn 'im deutschen Niederlande' afkomstig is. In een adem voeft hij hieraan toe dat dit gebied met België en Holland 'unsere Niederlande' vormt.<sup>50</sup> Zowel België als Nederland zijn immers 'germanische, deutsche Lande, dem Stamm, der Arte, dem Sinn, der Gesittung nach den Deutschen die verwandtesten.'<sup>51</sup> Arndt heeft, anders dan sommige andere sprekers, het grootste respect voor deze 'Vettern und Brüder'. Wij Duitsers moeten ons beklagen over onze anarchie, onze Duitse nietigheid, onze zorgeloosheid: niets dan natuurlijke hebzucht hebben wij betoond toen we tegenover elkaar stonden. Het kleine 'tüchtige' Holland daarentegen had een grootse geschiedenis en was in de 17<sup>e</sup> eeuw de redder van de vrijheid. Nu is het land echter over het hoogtepunt van haar roem heen en zal ze uit nood terecht komen waar het terecht komen moet, namelijk in de schoot van Duitsland: 'das edle, freie, tapfere Holland wird germanisch werden müssen, freiwillig wollen sie es nicht

---

<sup>44</sup> Ibid., 1019.

<sup>45</sup> Peter Groenewold, *Land in Sicht. Landeskunde als Dialog der Identitäten am Beispiel des deutsch-neiderländischen Begegnungsdiskurses* (Groningen 1997).

<sup>46</sup> SB II, 1022.

<sup>47</sup> Ibid., 1028.

<sup>48</sup> Ibid., 1024.

<sup>49</sup> Ibid., 1024.

<sup>50</sup> Ibid., 1020.

<sup>51</sup> Ibid., 1021.

sein.’<sup>52</sup> En ook België zal weer Duits worden, zoals uiteindelijk alle ‘abgerissene Theile zu uns wiederkommen werden’.<sup>53</sup>

Arndts redevoering is door Boogman als pure retoriek afgedaan, toch kan men er niet omheen dat zijn frasen hem als enige spreker een luidkeels ‘Bravo’ opleverden. Volgens Boogman had Arndt dit gejuich alleen aan zijn hoge leeftijd en status te danken, maar hiermee gaat hij voorbij aan de diepere betekenis van deze redevoering.<sup>54</sup> Deze ligt namelijk niet zozeer in de voor een moderne lezer zo gezwollen frasen, maar in wijze waarop Arndt in een vernuftig, bijna dichterlijk spel van verschillen en overeenkomsten, betekenis geeft aan de identiteit van Duitsland.

Allereerst valt op hoe Arndt de relatie van Duitsland tot de omliggende landen in familietermen omschrijft: Nederland en België zijn broeders en neven, de band is dus een familiale band, de basis van de relatie is voor hem ‘sympathie.’ Ten tweede springt in het oog hoe hij de historische oorsprong van deze familiebanden benadrukt op een manier die eerder aan Herder dan aan Kant doet denken: de Nederlanders stammen af van de Bataven, de Saksen, Franken, Friezen en uit de van ‘de oude Belgen’, maar uiteindelijk stammen ze allemaal uit de ‘schoot van het grote Germanië.’<sup>55</sup> Met de Belgen ligt het nog duidelijker: het is het Duitse Lombardije, met een volk dat alleen maar Duits wil worden: ‘da bewegt sich deutsches Leben in Sprache und Literatur sehr lebendig.’<sup>56</sup> Ten derde, en het meest opvallend, zien we hoe Arndt de dissociatie tussen verleden en heden consequent doorvoert: het verleden was anarchie, verdeeldheid, gebrek aan plichtsbesef, het heden is bewustzijn van de plicht, eenheid, orde en tucht. Het is dit historisch plichtsbesef dat Duitsland tot de herwinning van de verloren gebiedsdelen drijft en het is hetzelfde plichtsbesef dat aan de grond ligt van de grondwet die uiteindelijk de annexatie van Limburg sanctioneert.

Arndts retorische strategie bleek bijzonder effectief: bijna alle sprekers na hem namen er elementen uit over. Zo sprak ook Schuselka van ‘Limburgischen Brüdern’ en ziet Nederland als ‘Deutschen Boden.’<sup>57</sup> Het Nederlandse volk spreekt in zijn ogen een Duits dialect en hij spreekt de verwachting uit dat de tijd komt dat de Duitse grondwet niet alleen in Limburg maar in heel Nederland van kracht wordt.<sup>58</sup> Wurm uit Hamburg neemt het stokje over met een lofzang op de nieuwe tijd waarin vele volken zich bewust zijn geworden van hun belangen, hun rechten en plichten om te eindigen met de zekerheid dat de Nederlanders ‘auch unsere Zeit und unser Volk begreifen werden’ hetgeen uiteindelijk inhoudt dat ‘der Niederländer ‘sich seines deutschen Blutes, seines deutschen Ursprungs’ zal herinneren.’<sup>59</sup>

Hoe sterk dit amalgaam van familiebanden met een nieuw historisch plichtsbesef was, blijkt nog het duidelijkst uit de reactie op de enige tegenstander van het voorstel. Wanneer Michelsen uit Jena naar voren brengt dat in het verdrag van Londen duidelijk is afgesproken dat het nieuwe Limburg zich bij de Duitse bond zou voegen onder de Nederlandse grondwet, wordt hij door Beckerath uit Krefeld weggezet

---

<sup>52</sup> Ibid., 1021.

<sup>53</sup> Ibid., 1021.

<sup>54</sup> Boogman, *Nederland en de Duitse Bond*, 465.

<sup>55</sup> SB II, 1021.

<sup>56</sup> Ibid., 1021.

<sup>57</sup> Ibid., 1022.

<sup>58</sup> Ibid., 1022.

<sup>59</sup> Ibid., 1025.

met het argument dat de tijd voorbij is dat regeringen achter het volk om diplomatie konden bedrijven.<sup>60</sup> Nu is de tijd gekomen dat volken zelf uitmaken welke staatsvorm ze kiezen en tot welk land ze willen horen. Limburg is echter niets gevraagd toen het met Nederland onder één grondwet werd verenigd en daarom was dat verdrag niet geldig. Nu zijn echter de afgevaardigden van Limburg onder ons, ze hebben ons verwittigd dat Limburg 'die innige Verenignung mit Deutschland will, und es verbindet sich also die Sympathie dieses Stammes mit dem Staatrecht, um den Anspruch zu begründen.'<sup>61</sup> Duidelijker kan het niet: de grondwet als uitdrukking van familiesympathieën tussen twee volken gaat boven internationale verdragen.

Op dit thema varieerden nog enkele sprekers tot aan de stemming. Gezien het voorgaande verbaast het niet dat bijna alle afgevaardigden opstonden toen Von Gagern vroeg of de Duitse nationale vergadering wilde besluiten dat grondwettelijke vereniging van Limburg met Nederland onverenigbaar was met de Duitse grondwet. Velen riepen, zo staat er in het verslag: 'Einstimmig, einstimmig.'<sup>62</sup> Nog groter was de instemming met het besluit ook op Limburg het principe toe te passen dat grondwetten die niet in overeenstemming zijn met de Duitse grondwet niet geldig zijn: 'fast die ganze Versammlung erhebt sich.'<sup>63</sup> Het lot van Limburg was beslecht.

### *Conclusie*

Kraume bestempelde de Limburgse kwestie als een proefproces waarin afgevaardigden zich voor het eerst uitspraken over allerlei staats- en volkenrechtelijke vragen in het herenigingsproces aan de orde kwamen. En inderdaad: tijdens de debatten over Limburg werden knopen doorgemaakt, standpunten ingenomen, en beslissingen genomen met verstrekende en langdurige gevolgen voor alle omliggende landen. Vanuit een retorisch oogpunt werd de toon gezet voor alle toekomstige debatten over het grondgebied van Duitsland: hier werd voor het eerst geëxperimenteerd met de vormen waarin de Duitse hereniging geformuleerd werd. Debatterend over Limburg werd op basis van het topos van een gezamenlijke familiegeschiedenis een dissociatie tussen verleden en heden doorgevoerd waarin eenheid boven verdeeldheid, orde boven anarchie, en plicht boven vrijheid werd geplaatst. Deze topoi waren uiteraard niet nieuw: velen zijn terug te vinden bij denkers als Herder, Kant, Fichte, Hegel en anderen. Maar in de debatten rondom de Limburgse kwestie werden de afgevaardigden zich bewust van de praktische betekenis van deze begrippen. Uiteindelijk, zo bleek bij de eindstemming, hield eenheid boven verdeeldheid in dat Limburg bij Duitsland moest horen en orde boven anarchie betekende uiteindelijk dat de Duitse grondwet geen andere grondwetten naast zich kon dulden. En bovenal betekende het heden boven het verleden dat het Duitse volk zich van zijn historische plicht bewust was geworden. Dit nieuwe plichtsbefef bleek een zeer overtuigende legitimatie voor de constitutionele annexatie van vergeten en verklonken gebieden te zijn. In 1848 was Frankfurt immers 'Weltgeschichte' en die was voor alle parlementariërs niets minder dan 'das Weltgericht.'

---

<sup>60</sup> Ibid., 1027.

<sup>61</sup> Ibid., 1028.

<sup>62</sup> Ibid., 1032.

<sup>63</sup> Ibid., 1033.

## Een verloren zaak: J.A. van Gilses pleidooi voor oefening in staatsburgerschap, 1879

Jasper Loots

### *Geen land van staatsburgers*

De afgelopen decennia schiet, als we de politici moeten geloven, de burger ernstig tekort. Die klacht raakt aan verschillende burger-rollen. Het gaat om de burger als lid van de gemeenschap. Desintegratie ten gevolge van globalisering en migratie, calculerend gedrag van burgers en een terugtrekkende overheid zijn processen die leiden tot een samenleving van ontheemde individuen. Welke burgerlijke of maatschappelijke groeperingen vullen het middenveld tussen staat en individu? Er is kennelijk een tekort aan *civic culture* en *civil society* en de bijbehorende *civic virtue*.<sup>1</sup> Daarom ook dat in 2005 is besloten in de onderwijswetten van primair en voortgezet onderwijs de bepaling op te nemen dat het onderwijs mede tot doel heeft de 'bevordering van actief burgerschap en sociale integratie'.<sup>2</sup>

Het gaat in de tweede plaats om burgermansfatsoen, over gedrag in de openbare ruimte, ofwel: het normen- en waardendebat dat oud-premier J.P. Balkenende eind 2002 is begonnen. Burgerlijk als levenswijze, als een complex van gedragingen en fatsoensnormen. Het gaat dan dus om het herwaarderen van veel wat – zeker vanaf de jaren 60 van de 20<sup>ste</sup> eeuw – een pejoratieve klank heeft gekregen. Het betreft een in morele termen begrepen sociaal-cultureel omschreven of voorgeschreven burgerschapsbegrip: het herwaarderen van een op respectvolle omgang met anderen gebaseerde levenswijze.

In de derde plaats gaat het – naast bovenstaande sociaal-morele opvattingen van burgerschap – om een worsteling met politiek te duiden normatieve opvattingen over burgerschap. De burger moet kennis hebben van en inzicht in politieke en bestuurlijke processen en hij moet bovendien bereid zijn daaraan een bijdrage te leveren. Wat G.A. Almond en S. Verba in hun *The Civic Culture* uit 1963 omschreven als de noodzakelijke balans, zowel in elk individu als in de samenleving als geheel, tussen *activistic* en *passive*, tussen betrokken zijn bij en vertrouwen op de afgevaardigden (en ze dus

---

<sup>1</sup> James Kennedy, *De deugden van een gidsland. Burgerschap en democratie in Nederland* (Amsterdam, 2005).

<sup>2</sup> Zie de site van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/grondwet-en/democratie-en> voor een overzicht van het overheidsbeleid inzake democratie en burgerparticipatie. Zie ook de site van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: <http://www.minocw.nl/normenenwaarden/337/burgerschap-en-sociale-integratie.html> (bezoekt op 13-01-2011). Daar staat: 'Scholen zijn afspiegelingen van de Nederlandse samenleving. Het zijn plekken waar leerlingen met verschillende religieuze, culturele en sociale achtergronden elkaar ontmoeten. Het zijn bij uitstek plekken om kinderen op jonge leeftijd te laten kennismaken met elkaars verleden en heden, plus de overtuigingen die daarbij horen. Zodat ze meer begrip en respect krijgen voor de normen en waarden van onze samenleving. Daarom wil het kabinet dat scholen ruimschoots aandacht besteden aan burgerschap en het vergroten van het historisch besef van leerlingen'. Zie ook: E. Callan, *Creating citizens. Political education and liberal democracy* (Oxford, 1997).

vrijheid van handelen bieden).<sup>3</sup> Burgers mogen in politiek en bestuur niet voortdurend afwezig zijn. Een bepaalde mate van betrokkenheid van de ingezetenen is een basisvoorwaarde voor een goed functionerende democratie.

Kritiek op het herwaarderen van burgerschap in sociaal-culturele zin bleef niet uit. ‘De spruitjes-lucht’ van Balkenende, zo smaalde menig criticaster.<sup>4</sup> Het pleidooi voor burgermansfatsoen en de meesmuilende ontvangst ervan ontnam het zicht op dat tweede aspect van Balkenendes kruistocht voor hernieuwd burgerschap: de plicht betrokken te zijn bij de civitas. Bij Balkenende betekende dat een rol vervullen in de samenleving in de traditie van de soevereiniteit in eigen kring: het belang van het maatschappelijk middenveld dus. Maar het gaat hem uitdrukkelijk ook om betrokkenheid bij de politiek: het op de hoogte en het betrokken zijn bij vertegenwoordiging en bestuur.

Balkenende heeft een probleem want de burger, aldus de staatsrechtgeleerde W.J. Witteveen, is in onze televisiedemocratie toeschouwer geworden. Maar ook reeds voor de komst van de TV was de burger in het Nederlandse bestel nooit erg betrokken. Witteveen concludeert dat Nederland wel een burgerlijke samenleving is, maar van oudsher geen land van op ‘de politiek’ betrokken burgers.<sup>5</sup> Wie in Nederland oefening in staatsburgerschap en de uitoefening van bijbehorende plichten bepleit ziet zich voor een niet eenvoudige opgave geplaatst. Dat ondervond ook de vooruitstrevende liberaal J.A. van Gilse die in 1879 een pleidooi hield voor het aanpassen van het verkiezingsproces. Dat was zijns inziens nodig om de mogelijkheid te scheppen kiezers en ook de niet-kiesgerechtigden, door hen te betrekken bij onder meer de selectie van kandidaat-kamerleden, te scholen in staatsburgerschap. Deze term wordt in dit artikel begrepen als het recht te mogen kiezen en het naleven van de bijbehorende morele plicht op de hoogte te zijn van en ook in meer of mindere mate betrokken te zijn bij ‘de politiek’.

#### *Thorbecke: het juiste midden*

Thorbecke bevrijdde de deugdzame en productieve burgerstand en maakte die stand tot kern van de (politieke) natie. In de periode 1848-1880 vielen het sociaal-culturele en politieke of formeel-juridische burgerschap samen, en in geen andere periode van de geschiedenis waren zij zo innig verbonden.<sup>6</sup> Voor Thorbecke liep de weg naar staatsburgerschap via burgerschapsontwikkeling in sociaal-culturele zin: verheffing. Het succes van het utilitaristische beschavingsbeleid van de Nederlandse burgercul-

---

<sup>3</sup> G.A. Almond en S. Verba, *Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton, 1963).

<sup>4</sup> Over veelvuldige gebruik van de term spruitjeslucht in kranten en tijdschriften alsook in de Tweede Kamer zie onder veel meer: ‘Het gezin is weer hip’, *Algemeen Dagblad* 24-8-2002 en ‘Balkenende kaatst spruitjes behendig terug’, *Trouw* 20-9-2002.

<sup>5</sup> W. Witteveen, *Het theater van de politiek. Publieke retorica en de paspoortaffaire* (Amsterdam, 1992), 244-245; op pagina 94 stelt I. de Haan in zijn *Beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam, 2003) dat het staatsburgerschap er niet toe deed in Nederland. Het ging volgens De Haan om burgerschap als habitus.

<sup>6</sup> R. Aerts, ‘de erenaam van burger: geschiedenis van een teloorgang’, in: J. Kloek en K. Tilmans (red.), *Burger. Een geschiedenis van het begrip ‘burger’ in de Nederlanden van de Middeleeuwen tot de 21<sup>ste</sup> eeuw* (Amsterdam, 2002), 313-345.

tuur (de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, de leesgezelschappen, de (volks)bibliotheken enzovoort) stond dus garant voor een natuurlijke, want geleidelijke uitbreiding van het kiezerscorps.

Vol vertrouwen zei Thorbecke tijdens het indienen van de voorstellen tot herziening van 'zijn' grondwet: 'staatsburgerschap is eerste drijfveer onzer eeuw'. En in zijn rede *Over het hedendaagsche staatsburgerschap*, in 1844 uitgesproken, zei Thorbecke dat 'het beginsel van algemeen stemrecht in de Staatsgeschiedenis' van de 19<sup>e</sup> eeuw lag.<sup>7</sup> Dat bracht vooralsnog de spanning dat het kiesrecht algemeen zou moeten zijn, maar nog niet kon zijn. En dus: om hartstocht te mijden, brak zij de ziel. Zo luidde de legitimering van het beperkte op census gebaseerde kiesrecht. Vertrouwend op de ontwikkeling en de kracht van het normstellende burgerschapsideaal, heeft Thorbecke zich over een wettelijke verruiming van het kiesrecht niet bekommerd. Hij wist dat zijn criteria voor kiesrecht gebrekkig waren, maar de tijd, ook daarop vertrouwde hij, zou die onwillekeurigheid die er onmiskenbaar was, helpen oplossen. Bovendien draaide het in Thorbeckes representatieve bestel niet om de kiezers, maar om de gekozenen. Historicus J. Turpijn heeft recent nog weer eens laten zien hoezeer het bestel in die eerste decennia na 1848 een zaak was voor de koks en niet voor de gasten.<sup>8</sup>

De grondwetgever, de ware soeverein, moest worden gevoed door de volkskracht. Thorbecke en de zijnen wezen in dit verband voortdurend op de publieke opinie, de ware kracht achter de democratische besluitvorming, belangrijker dan wet, grondwet en electorale structuren. Vandaar ook dat de doctrinair-liberalen konden beweren dat het kiesrecht pas zin en betekenis kreeg door de publieke opinie. De vraag naar de universaliteit van de publieke opinie werd niet opgeworpen. De historicus F. van Vree heeft laten zien dat menigeen die wel wilde meepraten, feitelijk de toegang tot de publieke opinie werd onthouden.<sup>9</sup> Gegrondvest op de principes van rationaliteit en universaliteit bleek de publieke opinie ook midden 19<sup>e</sup> eeuw in de praktijk beperkt toegankelijk. Van een 'publieke opinie tribunaal' was dan ook geen sprake. Door de scherpe economische en sociale tegenstellingen en ook omwille van het feit dat velen juridisch en politiek van deelname waren uitgesloten, werd het universele idee van de burgerlijke openbaarheid ondergraven.

Thorbecke zag zich geplaagd voor de opgave het juiste midden te vinden tussen enerzijds een gebrek aan betrokkenheid (volkskracht was noodzakelijk) en anderzijds teveel participerende burgers (volkssoevereiniteit moest worden vermeden). Redenerend vanuit de idee dat de grondwetgever de ware soeverein was stonden de gekozenen, die mede-wetgever waren, centraal. Van een beweging naar de kiezer was bij Thorbecke dan ook geen sprake. Tot zijn dood in 1872 bleef Thorbecke het belang van 'inzicht en zelfstandigheid' van de *individuele* kiezer benadrukken. Dat het hem om de *individuele* kiezer ging, moet hier worden benadrukt; Thorbecke wantrouwde collectiviteiten en vreesde dat ontijdige uitbreiding van het kiesrecht juist zou leiden tot onkritische volgelingen die werktuigen waren in handen van volksmenners.

---

<sup>7</sup> J. Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek* (Amsterdam, 2004), 352.

<sup>8</sup> J. Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888* (Amsterdam, 2008).

<sup>9</sup> F. van Vree, *De politiek van de openbaarheid* (Groningen, 2000).

‘Kennis en politieke vatbaarheid’ waren, zo bleef Thorbecke tot zijn dood uitdragen, in onvoldoende mate aanwezig.<sup>10</sup> In de *Narede*, waarmee Thorbecke het laatste deel van zijn uitgegeven parlementaire redevoeringen inleidde, onderstreepte hij nogmaals het belang van een gestadige uitbreiding van het kiesrecht, en wel onder twee voorwaarden: toenemende ‘verspreiding van kennis en verhoogde burgerzin’. Met een programma van actie kwam hij niet. Volgens de historicus J. Drentje was Thorbeckes denkproces in 1844 afgerond en vond intellectuele vernieuwing nadien niet meer plaats.<sup>11</sup> Zijn programma bleef gericht op een individueel te doorlopen en gelijkmatig verlopend proces van groei, via burgerschap, naar staatsburgerschap.

De dood van Thorbecke valt in een periode die in Europa wordt gekenmerkt, aldus Alan S. Kahan in diens *Liberalism in Nineteenth-Century Europe*, door het verlaten, onder invloed van de onvermijdelijke democratisering, van het dominante (op bezit gebaseerde) capaciteiten-discourse. Het adagium, in navolging van François Guizot, dat niemand het recht had om te kiezen doch slechts het recht om kiezer te worden door bezit te verwerven, werd in het laatste kwart van de negentiende steeds minder gedebiteerd.<sup>12</sup> De liberalen na Thorbecke zagen zich voor de opgave gesteld invulling te geven aan scholing en oefening in staatsburgerschap om tot ‘verhoogde burgerzin’ te komen.

#### *Van Gilse: oefening in staatsburgerschap*

Het pleiten door de zogeheten progressief-liberalen, vanaf midden jaren zeventig, voor het uitbreiden van het kiesrecht, voor evenredige vertegenwoordiging en ook voor de organisatie van betrokkenheid van kiesgerechtigden én niet-kiesgerechtigden bij het verkiezingsproces was ingegeven vanuit de gedachte dat belanghebbenden belangstellenden zouden worden. De veelgehoorde klacht van een gebrek aan betrokkenheid van de burgers had de politiek volgens deze nieuwe lichtung liberalen dus goeddeels aan zichzelf te wijten. Veranderingen in het kiesrecht en de wijze van kiezen waren in de tweede plaats noodzakelijk omdat een opgewekt politiek leven een essentiële voorwaarde was om de verschillende particuliere belangen op te lossen in het algemeen belang. Staatsburgerschap veronderstelde voor deze lichtung liberalen dus nog altijd een betrokkenheid op het algemeen belang. Daarin verschilden zij niet van Thorbecke, wel in de gedachte dat de vorming van staatsburgers mogelijk en noodzakelijk was en dat de politiek daarin een taak had.

De meest gememoreerde en ook meest felle afrekening met Thorbeckes nalatenschap is die van Samuel van Houten. In zijn in 1872 verschenen *De staatsleer van Mr. J.R. Thorbecke* rekende hij af met de (staatsrechtelijke) ideeën van Thorbecke. Rode draad in dit werk is de aanklacht dat het volk buiten spel is gezet. Van Houten ging voorop in de strijd voor de overwinning van de democratische richting. Hij schreef: ‘Onze eeuw wordt gekweld door een vorm van het “ancien régime”, die schijnbaar de leer der volkssouvereiniteit huldigt, maar in het wezen der zaak de in een nieuw kleed voortlevende oude staatstheorie is: n.l. de machtsopdracht door het volk. Het volk is soeverein, – zegt men, – maar daar het zelf zijne macht niet uitoefe-

---

<sup>10</sup> Drentje, *Thorbecke*, 483.

<sup>11</sup> *Ibidem*, 352 en 466.

<sup>12</sup> Alan S. Kahan, *Liberalism in nineteenth-century Europe. The political culture of limited suffrage* (New York, 2003), 196.

nen kan, draagt het aan een persoon of aan een lichaam die uitoefening op'.<sup>13</sup> Van Houten en andere vooruitstrevende liberalen benadrukten de noodzaak van de wending naar de kiezer. Zij streefden volksinvloed na in plaats van de in de praktijk zo exclusieve volkskracht. Maar ongebreidelde volksinvloed zochten ook deze progressief-liberalen niet. Zij zagen zich dus gesteld voor de opgave burgers voor te bereiden op hun staatsrechtelijke plichten.

De in 1843 geboren Van Gilse is zijn leven lang vooral beschouwer van de politiek geweest. Gedurende vier jaar (1897-1901) was hij kamerlid. Als redacteur van de *Nieuw Rotterdamse Courant* deed hij in de tweede helft van de jaren zeventig verslag van de verkiezingen. Hij wond zich in toenemende mate op over het gebrek aan betrokkenheid bij en belangstelling voor de verkiezingen. Van de volkskracht die Thorbecke op het oog had met de invoering van de directe districtsgewijze verkiezingen was ook zijns inziens niet veel terecht gekomen. Hij was bovendien van mening dat de macht van de kiesverenigingen te groot was; keer op keer bleek dat een handjevol aanzienlijke stads- of streekgenoten bedisselde wie kandidaat werd gesteld. Die kandidaten waren veelal niet meer dan marionetten in de handen van de bestuursleden van de kiesvereniging. Het waren allemansvrienden, buigzaam als riet en veranderlijk als de wind. Het districtenstelsel werkte naast de selectie van middelmatige



zetels en, zeker noodzakelijk zolang het algemeen kiesrecht niet tot stand werd gebracht, ‘verandering van de praktijk onzer verkiezingen’.<sup>16</sup>

De door Van Gilse voorgestelde wijzigingen waren bedoeld om een *participant political culture* te bewerkstelligen. Niet direct in republikeinse zin, maar voor eerst om af te rekenen met de zittende elite die onder de banier van ‘wij zijn de kern van de natie’ het politieke leven verstikte. Een participanten-cultuur die vroeg om staatsburgerschapsvorming. Aan het algemeen (mannen)kiesrecht lag voor Thorbecke een meritocratisch ideaal ten grondslag: de idee dat iedereen door verdiensten in het volledige bezit van de burgerschapsrechten zou komen. Omdat de ontwikkelingen in de samenleving en economie deze gedachte hadden gelogenstraft, pleitte Van Gilse voor vorming, voor oefening in staatsburgerschap. Door natuurlijke groei via het sociaal-culturele burgerschap – de weg van verheffing en civilisatie – zou de politieke natie zijns inziens nimmer tot volle wadom komen.

Van Gilse liet niet na te benadrukken dat het vooral ook in het belang der kiesgerechtigden was de niet-kiesgerechtigden te betrekken en zodoende de niet-kiezers rijp te maken voor de uitoefening van het kiesrecht. Alleen zo was het mogelijk ‘het terrein voor te bereiden om zonder schokken, te geraken tot de invoering van het algemeen stemrecht’.<sup>17</sup> De redenering die was gebezigd ter legitimering van het beperkte kiesrecht (om hartstochten te vermijden, brak zij de ziel) voldeed niet meer. Die hartstochten waren nu juist onvermijdelijk indien het kiesrecht niet werd uitgebreid.

Het was om te beginnen noodzakelijk ervoor te zorgen dat allen die dat wensten een rol konden spelen in de voorbereiding van de verkiezingen. Er moest worden afgerekend met het bekrompen exclusivisme van de kiesverenigingen. Was er een vacature voor een kamerzetel dan dienden kiesgerechtigden en niet-kiesgerechtigden uit het betreffende kiesdistrict bijeen te worden geroepen om te beraadslagen. Kandidaten moesten zichzelf voorstellen en hun ideeën presenteren. Daarover moest vervolgens worden gedebatteerd. Ook het zittende kamerlid dat voor herverkiezing in aanmerking wenste te komen, diende deze procedure te doorlopen. Hij moest rekenschap komen afleggen, opnieuw kleur bekennen en in debat gaan met zijn tegenstrevers.

De in het district gehouden redevoeringen moesten zo spoedig mogelijk in druk verschijnen en worden verspreid onder alle ingezetenen van het district. Als de denkbeelden van de kandidaten alom bekend waren dan mochten de kiezers alsook de niet-kiezers (de mannen) hun stem uitbrengen op een van de kandidaten. Zodoende ontstond er dus een soort van anti-chambre van het staatsburgerschap waar oefening in afwegen en kiezen in het algemeen belang werd getraind en kennis van regeringszaken werd verspreid. Bijkomend effect was een integrerend en dus natievormend proces. Belangstelling en betrokkenheid volgden bij Van Gilse als vanzelf op het belanghebbende zijn.

Burgerschap moest volgens Van Gilse, in navolging van terminologie die aan J.S. Mill is ontleend, worden geplaatst in een ontplooiingsperspectief. Mill was de mening toegedaan dat burgers moesten deelnemen en dat zij door deel te nemen wer-

---

<sup>16</sup> Zie ook R. Röttger, ‘een rode draad voor een blauw verhaal. De links-liberale uitwerking van mimetische representatie en de opvattingen over democratisch burgerschap in België, 1893-1900’, *BMGN* 120 (2005), 435-465.

<sup>17</sup> Van Gilse, ‘Practijk onzer verkiezingen’, 192

den geschoold. Er moest dus een klimaat zijn waarin vrijelijk kon worden gedebatteerd, maar daarnaast was, aldus Mill, het bezit van het kiesrecht een voorwaarde voor het ontwikkelen van (staats)burgerschap. Zonder kiesrecht werd de burger een vrijblijvende toeschouwer. In de woorden van Mill:

‘Whoever, in an otherwise popular government, has no vote, and no prospect of obtaining it, will either be a permanent malcontent, or will feel as one whom the general affairs of society do not concern; for whom they are to be managed by others; who "has no business with the laws except to obey them," nor with public interests and concerns except as a looker-on. What he

uitbreiding van het kiesrecht op zich zou laten wachten, daar ging ook Van Gilse vanuit, was door de periodieke betrokkenheid van allen de onvrede over het uitblijven van dit recht te kanaliseren.

### *Actieve burgers?*

Van Gilse schreef zijn artikel over de ‘praktijk onzer verkiezingen’ en het gebrek aan (betrokken) staatsburgers in 1879, het jaar van de oprichting van de Anti-Revolutionaire Partij. De historicus G. van Klinken heeft in een uitvoerige studie beschreven dat katholieken, protestanten en socialisten (en later sociaal-democraten) zich in de jaren 1870–1918 niet bepaald hebben ingespannen om de invoering van het algemeen mannenkiesrecht te bewerkstelligen. Nogal wat potentiële kiezers, zo stelt hij vast, wisten zich gemakkelijk neer te leggen bij een leven in politieke afzijdigheid. De belangstelling die Van Gilse veronderstelde (van betrokken zou men vanzelf ook belangstellend worden), was kennelijk niet bij allen aanwezig. De partijen die in de jaren tachtig en negentig en nadien werden opgericht waren bovendien niet op zoek, aldus Van Klinken, naar zoveel mogelijk kiezers, maar naar ‘de juiste kiezers’.<sup>20</sup>

Niet in de districten, waar Van Gilse vanzelfsprekend nog vanuit was gegaan, maar in de partijen werd in Nederland de vorming van de politiek actieven ter hand genomen. Participeren werd een vak. Er kwamen kaderopleidingen voor politici die landelijk, provinciaal of gemeentelijk actief waren. Deze werkverdeling zorgde ervoor dat de meerderheid van de kiesgerechtigden ook niet hoefde te participeren; meer dan het periodiek uitbrengen van de stem werd niet van ze gevraagd. De partij werd voor velen een loket waar klachten en wensen konden worden ingediend. De publieke opinie was vanaf het laatste kwart van de negentiende steeds minder ‘die grote kracht’. Het debat werd gevoerd binnen de partijen; afgevaardigden werden gevoed door de achterban en vertegenwoordigden partijbelangen.<sup>21</sup> In de campagnes die werden gevoerd is deze ontwikkeling terug te zien. Aan het debatteren met de tegenstanders (*trial by discussion* gericht op het kunnen formuleren van het algemeen belang) kwam een eind; aan de vooravond van de verkiezingen spraken de kandidaten louter voor partijgenoten.<sup>22</sup>

Van Vree heeft laten zien dat na de afschaffing van het dagbladzegel in 1869 opgerichte dagbladen welbewust zochten naar verbreding van de sociale basis van de openbaarheid.<sup>23</sup> Het *Nieuws van den Dag* wordt door Van Vree getypeerd als een ideële onderneming. Naast geld verdienen streefde de krant naar volksontwikkeling. De inhoud van de krant diende nadrukkelijk in dienst te staan van opvoeden en ontwikkelen. In dezelfde tijd waarin een aantal nieuwe dagbladen welbewust zocht naar het vormen van het volk (ruimer gedefinieerd dan gebruikelijk was), bepleitte Van Gilse eenzelfde vorming in de praktijk, in de districten. Ten gevolge van een proces dat Van

---

<sup>20</sup> G. van Klinken, *Actieve burgers. Nederlanders en hun politieke partijen 1870-1918* (Amsterdam, 2003).

<sup>21</sup> B. Manin, *The principles of representative government* (Cambridge, 1997), 216-218.

<sup>22</sup> R. de Jong en J. Loots, ‘Valt er wat te vieren op verkiezingsdag? Verkiezingen als feest van de democratie, als feest van de partij of als bedreiging van de natie, 1848-1946’, *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2008, 47-60, aldaar 54; zie ook R. de Jong, *Electoral culture en politieke oriëntatie. Verkiezingen in Gelderland 1888-1940* (Hilversum, 2005).

<sup>23</sup> Van Vree, *Openbaarheid*, 14-39.

Vree typeert als ‘de kolonisering van de publieke sfeer’ was er rond 1918 van de democratische massapers niet veel meer over. Door de opkomst van politieke en levensbeschouwelijke bewegingen werd de openbaarheid verkaveld. Evenmin als progressief-liberalen als Van Gilse ‘bleken de radicale en democratische bladen, die de beginselen van de liberale openbaarheid hadden trachten te verbinden met een verbreding van haar sociale basis, in staat grote groepen aan zich te binden’.<sup>24</sup> Wat later gedienselijke journalistiek is gedoopt kan ook als typering dienst doen voor de ontwikkeling van het (staats)burgerschap: er ontstond gedienselijk (staats)burgerschap, namelijk onkritisch en zonder focus op het algemeen belang. Van Gilse kon dit plichtmatige staatsburgerschap (keer op keer stemmen op dezelfde partij zonder actief betrokken te zijn) niet anders duiden dan als een contradictio in terminis.

Voor de kritische, goed geoefende en op het algemeen belang gerichte staatsburgers van Van Gilse was in Nederland geen plaats. De doctrinair-liberalen hebben die burgers in de aantallen die Van Gilse voor ogen had nooit gezocht en de politieke partijen zochten naar de ‘juiste kiezers’, wier lijdelijkheid allesbehalve problematisch werd gevonden. Bovendien onstonden ten tijde van de partijvorming en de verzuiling andere mogelijkheden tot participatie.<sup>25</sup> In de overgang van het door de doctrinair-liberalen gebaseerde bestel naar de vestiging van de partijdemocratie, heeft een aantal jong-liberalen vergeefs geprobeerd een bestel te grondvesten op de betrokkenheid van goed geoefende staatsburgers. Het was, weten we in het licht van de ontwikkelingen die volgden, een op voorhand verloren zaak.

---

<sup>24</sup> Ibidem, 32.

<sup>25</sup> Zie R. Koole, ‘Tussen lijdelijkheid en contestatie. Politieke participatie in de twintigste eeuw’, in: C. van Eijl, L. Heerma van Vos en P. de Rooy (red.), *Sociaal Nederland. Contouren van de twintigste eeuw* (Amsterdam, 2001), 151-170, die erop wijst dat die term lijdelijkheid het zicht ontnemt op andere, bijvoorbeeld zuil-interne vormen van participatie.

## Van Nierstrasz tot nu. De geboorte van het Nederlandse populisme 1916-1918

Koen Vossen

### *Inleiding*

Op 16 november 1916 hield Boudewijn Nierstrasz, een Amsterdamse reder en sinds 1913 namens de Bond van Vrije Liberalen lid van de Tweede Kamer, een redevoering in de Tweede Kamer die uitermate berucht zou worden. Wat begon als kritiek op de voorgenomen verhoging van de onkostenvergoeding voor kamerleden, liep uit op een tirade tegen de 'partijpolitiek' en de beroepspolitici die geen enkele binding meer met het volk hadden. Wat het parlement volgens Nierstrasz nodig had, waren 'mannen van zaken', onafhankelijk opererende kamerleden die met de voeten in de modder stonden, die praktisch dachten en zich niet door partijbeginselen lieten leiden. Nog tijdens de redevoering ontstak een deel van de Tweede Kamer in woede. SDAP-leider P.J. Troelstra werd zo kwaad dat zelfs voor zijn gezondheid werd gevreesd. Maar ook premier P.W.A. Cort van der Linden en Kamervoorzitter H. Goeman Borgesius eisten excuses en kregen die uiteindelijk ook.<sup>1</sup>

In veel kranten in die tijd, zoals *De Telegraaf* en het *Algemeen Handelsblad* werd Nierstrasz' redevoering juist toegejuicht. 'Een kloek en frisch requisitoir tegen de partijpolitici in de Tweede Kamer,' aldus C.K. Elout, de eerbiedwaardige commentator van het *Algemeen Handelsblad*.<sup>2</sup> Vanuit zijn eigen partij, de deftige Bond van Vrije Liberalen kreeg Nierstrasz eveneens bijval: misschien had de toon wat minder gekund, maar ook de vrije liberalen vonden dat het hoog tijd was voor een nieuwe politiek.<sup>3</sup> Vanaf 1917 kwam het anti-politieke geluid zelfs uit de rijen van het kabinet zelf. In december van dat jaar trad M.W.F. Treub, de flamboyante Minister van Financiën en wegens zijn daadkrachtig optreden ook wel minister Voorwaarts genoemd, naar voren als leider van een nieuwe beweging die eveneens de strijd met 'de politiek' wilde aanbinden. Die partij heette Economische Bond en met die benaming wilde Treub aangeven dat hij een heel nieuw politiek voorstond waarin niet partijbelang maar het economische belang van de natie voorop stond. 'Ons land zal ten onder gaan als de partij-twist blijft bestaan.', zo luidde een van de vele advertentieteksten die in de kranten verscheen.<sup>4</sup> 'Het is nu geen tijd van praten. Het Volk verwacht daden', heette het in een ander. Uitgenodigd door een zeer soepel systeem van evenredige vertegenwoordiging meldde zich daarnaast een hele serie partijtjes, lijstjes en bewegingen aan de verkiezingsstrijd met een zelfde soort retoriek, zoals de Algemeene Staatspartij waarvan de bekende schrijver Frederik van Eeden lijsttrekker was, de Middenstandspartij, de Plattelandersbond en de Neutrale Partij van de bekende koning

---

<sup>1</sup> Over dit incident: A.A. de Jonge, *Crisis en critiek der democratie* (Utrecht 1982) 41-45

<sup>2</sup> Henk te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbesef. Liberalisme en nationalisme in Nederland* (Den Haag 1992)

<sup>3</sup> Zie de toespraken van Dresselhuys, Ter Spill en Drion dienaangaande. *Handelingen der Tweede Kamer* 1916, 559-623

<sup>4</sup> K. Vossen, *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine politieke partijen in Nederland* (Amsterdam 2003)

van de revue Henri ter Hall. Allemaal wilden ze in plaats van de oude partijpolitiek een ‘nieuwe politiek’ waarin de behartiging van een verder niet erg gespecificeerd algemeen belang centraal moest staan. Het was lange tijd niet helemaal duidelijk wat we met deze episode aanmoesten. Was dit nu een soort voorloper van het fascisme?<sup>5</sup> Was hier sprake van een nawee dan wel weemoed naar het negentiende-eeuwse liberalisme van deftige heren zonder partijen?<sup>6</sup> Of is hier gewoon sprake van een verhoging van het politieke driftleven als gevolg van de invoering van het systeem van evenredige vertegenwoordiging?

Sinds enige jaren echter komt de toonzetting, de argumentatie en stijl ons bekender voor: het beschimpen van de politiek als gesloten kaste, de weerzin tegen het parlement, de afkeer van politiek als beroep, de verwijzingen naar het echte volk dat niet wordt gerepresenteerd door de politiek, *celebrities* die zich in de politieke strijd mengen, de poging nieuwe politieke tegenstellingen te creëren. Het zijn allemaal termen en vormen die we tegenwoordig maar al te goed kennen en die we tot het populistisch vocabulaire zouden rekenen. Waren met Nierstrasz, Treub en Frederik van Eeden met andere woorden niet gewoon onze eerste echte populisten op het politieke toneel verschenen? Is hier kortom niet gewoon sprake van een opflakking van populisme of zoals het in de wetenschappelijke literatuur wel genoemd wordt van een ‘populistisch moment’?

In deze bijdrage wil ik deze opwelling van antipolitiek sentiment en partijvorming in de periode 1916-1918 analyseren aan de hand van theorievorming die is ontwikkeld met betrekking tot het populisme als verschijnsel en als episode. Allereerst ga ik na in hoeverre hier daadwerkelijk sprake was van populistische bewegingen, vervolgens kijk ik in hoeverre gesproken kan worden van een ‘populistisch moment’, dat wil zeggen de constellatie van voorwaarden die aanwezig moeten voor de opkomst van populisme.<sup>7</sup>

### *Seismograaf van het populisme*

Het is bijna een eufemisme te stellen dat de term populisme zich de laatste jaren in een groeiende populariteit mag verheugen. In politieke discussies in de krant, op de radio en televisie, in het parlement en op het internet is de term niet meer weg te slaan. Wat precies met de term wordt bedoeld, is echter niet altijd even duidelijk. In het publieke debat bestaat de neiging om van alles en nog wat onder de noemer te scharen: de film *Fitna* van Geert Wilders, de 100-dagen toer van het kabinet, Jan Peter Balkenende bij RTL-Boulevard, Alexander – ‘politiek is vies en vunzig’ Pechtold, de beweging *Trots Op Nederland*, ‘Stem tegen, stem SP’, Peter R. Vries op het Binnenhof, Wouter Bos die minder doctorandussen en meer Jan Schaefer in de partij wil: het is een greep uit de zeer uiteenlopende verschijnselen die in de afgelopen tijd in het publieke debat onder de term populisme zijn geschaard.

Onder wetenschappers lijkt het probleem eerder omgekeerd. Sir Isaiah Berlin heeft ooit opgemerkt dat de discussie over wat populisme is, lijdt aan een Assepoester-complex: er is een bepaald schoentje, maar het juiste voetje wordt maar niet ge-

---

<sup>5</sup> Vossen, *Vrij vissen*, 167

<sup>6</sup> Te Velde, *Gemeenschapszin*

<sup>7</sup> Deze omschrijving is van René Cuperus, ‘Het populistisch tekort van de sociaal-democratie.’ *Nieuwste Tijd*, nr 8, 2003, 59-79.

vonden.<sup>8</sup> Er bestaat een redelijke overeenstemming over de kenmerken van het populisme, maar die kenmerken blijken op heel veel voorbeelden wel enigszins van toepassing. In de wetenschappelijke literatuur vinden we ondermeer de namen Juan Perón, Hendrik Koekoek, Julius Nyerere, Nicholas Sarkozy, Henry Ross Perot, Mao Ze Dong, Charles de Gaulle, Pim Fortuyn, Hugo Chávez, Silvio Berlusconi, Napoleon III, Adolf Hitler.<sup>9</sup> Een deel van het probleem vloeit natuurlijk voort uit de omstandigheid dat er geen erkende populistische ideoloog of partij bestaat: geen van bovenstaande figuren noemde zichzelf populist. Tegelijk echter bestaat onder theoretici nauwelijks consensus over de vraag of populisme louter een beproefde communicatiestrategie is of dat het wel degelijk ook een ideologie is. In het eerste geval is populisme nauwelijks nog te onderscheiden van een begrip als demagogie en is het dus een stijlmiddel bedoeld om de massa's te bespelen voor het eigen gewin. In het tweede geval menen populistten daadwerkelijk wat zij zeggen, hoe simplistisch, incoherent en beperkt hun politieke

1. Een tegen de politieke elite en de politieke praktijk gerichte retoriek. De politieke elite en de politieke praktijk worden als moreel verwerpelijk gezien. De verschillende partijen worden als 'één pot nat' beschouwd. Vaak wordt daarom kortweg over 'de politiek' gesproken.
2. Tegenover die homogene elite staat een eveneens als homogeen beschouwd volk met een gepostuleerd algemeen belang. In dit 'echte volk' gaan de ware deugden van een land schuil: eerlijkheid, gezond verstand en weerzin tegen machtsmisbruik.
3. *Out-grouping* van een bepaalde minderheid die door de politieke elite zou worden beschermd. Deze *out-group* kan in principe in zowel etnische, religieuze als meer sociaal-economische termen worden gedefinieerd.
4. Een zekere weerzin tegen bestaande politieke instituties, zoals politieke partijen, vakbonden, lobbygroepen, corporatieve organisaties alsook tegen meer informele politieke praktijk (parlementaire mores, coalitievorming, politieke taalgebruik).
5. Meestal gaat dit samen met de voorkeur voor een sterk, charismatisch leiderschap. Deze leider presenteert zich daarbij als de onbesmette outsider die schoon schip maakt.<sup>13</sup>
6. De nadruk op een regeneratie van nationale kernwaarden als oplossing voor een crisis. Paul Taggart spreekt in dit verband over het 'heartland-concept' van het populisme, de glorificatie van een (vanzelfsprekend ingebeeld) verleden, waarin de deugden van het volk nog de toon aangaven. Als een Mozes-figuur zegt de populistische leider het volk terug te leiden naar dit beloofde land.
7. Populisten wensen zich ten slotte een democratie, waarin het volk daadwerkelijk aan de macht is zonder tussenkomst van allerlei stoorzenders en waarin de politiek de onbemiddelde wil van het volk weerspiegelt. Het populisme kan aldus worden beschouwd als een erfgenaam van Jean Jacques Rousseau en diens theorieën over de *volonté générale* en directe democratie. De praktische implicaties van deze voorkeur voor een politiek zonder bemiddeling verschillen van een voorkeur voor referenda tot de aanbedding van de sterke leider als belichaming van de volkswil.<sup>14</sup>

Plaatsen we onze denkbeeldige seismograaf van het populisme in het Nederland van 1916-1918 dan zal hij bepaalde 'trillingen' zeker registreren. In de inleiding haal ik al een aantal voorbeelden van een nauwelijks gespecificeerde afkeer van 'de politiek' en 'de partijen' aan. We komen haar overigens behalve bij de Bond van Vrije Liberalen en een aantal nieuwe partijen ook - zij het in wat minder rauwe vorm - tegen bij individuele christelijk-historische en unieliberale politici.<sup>15</sup> De kritiek op 'de politiek' kwam met andere woorden ook (en niet in de laatste plaats) vanuit 'de politiek' zelf, met als meest krasse voorbeeld natuurlijk M.W.F. Treub die tot juli 1918 formeel gewoon minister was!

Hoewel hij partijloos was, in de ministerraad menigmaal dwars lag en meermalen blijk gaf van een ongeduld met zijn collega-ministers, kon Treub zich door zijn

---

<sup>13</sup> Vooral De Haan benadrukt dit. Hij verwijst daarbij naar het thema van de 'nieuwe prins' van Machiavelli. Ido e



positie moeilijk presenteren als de onbesmette *outsider*. Wel voldeed hij van alle lijsttrekkers in 1918 het meest aan het type leider dat volgens Henk te Velde in deze periode in heel Europa in zwang kwam: de onverzettelijke en dynamische krachtpatser die zich meer thuis voelde in het bedrijfsleven of leger dan in de politiek en die zich weinig aantrok van zijn eigen partij.<sup>16</sup> In het geval van de Economische Bond was dat ook niet erg moeilijk want die partij was opgericht als een kiesbeweging voor ‘den krachtmensch Treub’.<sup>17</sup>

De notie van het volk als een soort mythische eenheid met een herkenbaar algemeen belang maakt evenzeer onderdeel uit van het vocabulaire van deze periode. Het volk zuchtte onder het juk van de partijpolitiek en de staatsalmacht en zag zich in zijn kernwaarden aangetast. De kernwaarden waren in de retoriek van dit populisme steeds de Nederlandse handelsgeest, het kapitalisme van grote maar ook kleinere ondernemers. Nederland moest zich bevrijden van de ‘tyrannie der partijpolitiek’ om weer dat volk van dynamische ondernemers en handelaars te worden, dat in de Gouden Eeuw de wereldzeeën had bevaren en de wereldeconomie had gedomineerd. Voor de politiek was er eigenlijk slechts de taak om deze nationale opdracht waar nodig te ondersteunen: bijvoorbeeld door de aanleg van kanalen en wegen, het ontginnen van woeste gronden en het tegengaan van handelsbelemmeringen. Daarvoor waren ook andere politici nodig: geen predikanten en priesters meer of advocaten en vakbondsbonzen maar ondernemers, mannen van zaken, deskundigen. ‘Weg met den mannen van den praat. Leve de mannen van den daad’, zo luidde een slogan van de Economische Bond.<sup>18</sup>

Deze mengeling van economisch liberalisme en technocratische politiek ging bij Treub tegelijk gepaard aan een zeker ongeduld met bepaalde aspecten van de liberale democratie, vooral als daarmee de *efficiency* en daadkracht van het overheidsbeleid werden aangetast. Van een directere vorm van democratie in de vorm van bijvoorbeeld referenda moest Treub weinig hebben, iets wat eigenlijk voor alle populistten in deze tijd gold. Dit voorbehoud moet verklaard worden vanuit het feit dat het volk waarop Treub en de zijnen op doelden slechts een minderheid was van de bevolking. Hoewel dit niet expliciet werd gesteld, bedoelden zij met het volk toch vooral de burgerij en niet de arbeidersklasse, de grote massa die bij de verkiezingen van 1918 voor het eerst in zijn geheel mocht stemmen. Men kan het populisme vanuit dat perspectief beschouwen als een reactie op de naderende entree van een geheel nieuwe groep op het politieke toneel. Zou de partijpolitiek in de zucht naar de stemmen van de arbeiders niet het landsbelang opofferen en de schatkist plunderen? Moest het volk kortom niet tegen de massa beschermd worden? Tegen het gepeupel dat opgejut door volkstribunen zich in al zijn afgunst, onwetendheid en eigenbelang op ’s lands schatkist dreigde te storten? In plaats van de democratie ‘directer’ te maken was het eerder zaak om de afstand tussen kiezer en gekozenen op enigerlei wijze te bewaren.

---

<sup>16</sup> Henk te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl* (Amsterdam, 2002).

<sup>17</sup> Lemma Economische Bond in Repertorium Kleine Politieke Partijen, <http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/KPP>

<sup>18</sup> *Nieuwe Rotterdamsche Courant*, 2-7 1918

Met enige kanttekeningen kunnen de Economische Bond en in haar kielzog nog een hele serie andere partijtjes in hoge mate als populistisch worden beschouwd. Zij drukten een belangrijke stempel op de verkiezingsstrijd van 1918. Vooral de Economische Bond baarde nogal opzien door een 'tweeëntwintig stedentocht', waarbij Treub in zeventien dagen tijd tweeëntwintig redevoeringen van gemiddeld drie uur gaf. Vele duizenden mensen kwamen kijken naar die beroemde en flamboyante man die zich als gids uit de duisternis presenteerde.

Kan hier gesproken worden over een 'populistisch moment', de specifieke constellatie van voorwaarden waardoor het populisme kon opkomen? Uit de wetenschappelijke literatuur over het populisme kan een groot aantal voorwaarden worden gedestilleerd. Sommigen daarvan zijn sterk tijdgebonden (bijvoorbeeld een reactie op de opkomst van nieuw-links en groene partijen of het verzet tegen Europese integratie), maar sommigen zijn wat algemener van aard.<sup>19</sup>

1. Een vertegenwoordigende democratie.
2. Een zekere mate van verstrengeling van staat en maatschappij.
3. Wijdverbreide gevoelens van crisis en malaise.<sup>20</sup>
4. Een angst voor een uiteenvallen van de natie en fragmentisering van de cultuur.<sup>21</sup>
5. Een sterke mate van convergentie van de gevestigde partijen<sup>22</sup>
6. De aanwezigheid van nieuwe commerciële media.<sup>23</sup>
7. *Politikverdrossenheit* of een 'vervalvertoog' onder delen van de intellectuele elite.<sup>24</sup>
8. Een referendum dat voor nieuw soort tegenstellingen zorgt.<sup>25</sup>
9. De aanwezigheid van een groep van politiek ongebonden 'Moderniseringsverlierer', een 'nieuwe onderklasse'.<sup>26</sup>
10. Het wegvallen van oude, disciplinerende vijandbeelden (bijvoorbeeld het communisme na de val van de Muur).<sup>27</sup>

---

<sup>19</sup> Cuperus, 'Het populistisch tekort'...

<sup>20</sup> Dorna en Maier leggen hier de nadruk op Charles S. Maier 'Democracy and its discontents', *Foreign affairs*, july/august 1994, 48-65, Alexandre Dorna, 'Wer ist populist. Annäherung an ein politisches Phänomen' *Eurozine* 2003 <http://www.eurozine.com/pdf/2003-11-25-dornade.pdf>

<sup>21</sup> Cuperus, 'Het populistisch tekort.' .

<sup>22</sup> Ibidem

<sup>23</sup> Hierover vooral Ruud Koole, *Politiek en tegenpolitiek in de Nederlandse democratie. Politici, journalisten en wetenschappers in de ban van het populisme*. (Leiden 2006), Gabriel van den Brink, *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers* (Den Haag 2002); Cuperus, 'Het populistische tekort', G. Mazzoleni e.a. (eds.), *The media and neo-populism. A contemporary comparative analysis* (Westport 2003); Mark Elchardus, *De dramademocratie* (Tielt, 2004)..

<sup>24</sup> S.E. Scarrow en T. Poguntke eds., *The Politics of Anti-Party Sentiment*, Special issue, *European Journal of Political Research* 29 (1996) 3. Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok over veranderend Nederland* (Amsterdam, 2005)

<sup>25</sup> Rydgren

<sup>26</sup> GVan den Brink, *Mondiger of moeilijker*. Cas Mudde, *Populist Radical Right Parties in Europe* (Cambridge, 2007)

<sup>27</sup> Maier, 'Democracy and its discontents', ; Mudde, 'The populist zeitgeist'.

De eerste twee voorwaarden lijken voor zichzelf te spreken, maar verdienen toch enige toelichting. Ze beperken immers ons blikveld in wezen tot de twintigste eeuw. Was echter het pamflet *Aan het Volk van Nederland* van Joan Derk van der Capellen tot den Poll, waarin in naam van het volk een corrupte elite de wacht krijgt aangezegd, niet evenzeer een voorbeeld van populisme? En was Abraham Kuypers met zijn verheerlijking van de rechtschapenheid en het eerlijk godsbesef van ‘de kleine Luyden’ en zijn messias-achtig leiderschap niet een typisch populistische leider?

Zeker, er zijn hier wel degelijk populistische elementen te vinden. Maar in navolging van Margaret Canovan vat ik populisme toch vooral op als een logische reactie op een politieke schaalvergroting die in Nederland vanaf 1900 pas werkelijk van belang wordt. Door de voorzichtig ingezette democratisering wordt beoogd om steeds meer mensen een stem te geven in het politieke proces. Politieke besluitvorming moet daardoor ook aan meer mensen uitgelegd worden. De ondoorzichtigheid van het politieke proces neemt echter juist toe naarmate meer mensen een stem krijgen en dus met meer tegengestelde belangen en wensen rekening moet worden gehouden.<sup>28</sup> In de jaren na 1900 begon de overheid steeds meer te interveniëren, waardoor ze te maken kreeg met een hele serie belangengroepen, waarmee moeizame compromissen moesten worden gesloten, die in het parlement werden gelegitimeerd. Men moest een steeds moeilijkere besluitvorming aan steeds meer mensen in een voor hen begrijpelijke taal uitleggen. ‘Het speelveld was groter geworden, maar de spelregels tegelijkertijd ook aanzienlijk ingewikkelder’, zo vat Piet de Rooy dit gecompliceerde proces samen.<sup>29</sup>

Daarbij kwam dat sommige spelers zich in deze tijd anders gedroegen dan men gewend was: met name sociaal-democraten en anti-revolutionairen zagen zich in eerste instantie als afgevaardigden van een partij en behartigers van een programma en niet als onafhankelijke, zonder last en ruggespraak handelende vertegenwoordigers van een district. Dit alles leidde onmiskenbaar tot een ‘vervalvertoog’, een vooral bij de liberale elite levend gevoel dat de tijden van de grote politieke geesten en de echte staatkunde voorbij waren en dat de huidige politiek vooral middelmatige ‘eigen-eerzoekers’ en baantjesjagers aantrok.<sup>30</sup> Onder deze sombere geesten bevond zich overigens ook Cort van der Linden, tussen 1913 en 1918 premier. Zoals duidelijk wordt uit zijn biografie zag Cort van der Linden mede onder invloed van de denkbeelden van Ostrogorski politieke partijen in wezen als stoorzenders in het politieke proces. Hij geloofde meer in ontwikkelde, onafhankelijke mannen die de volkswil zelf moesten interpreteren, een idee dat we in ge vulgariseerde vorm zien terugkomen bij de populistten.<sup>31</sup>

Het anti-partijensentiment werd nog eens versterkt door de in deze tijd toenemende neiging van vooral katholieken en orthodoxe protestanten om eigen organi-

---

<sup>28</sup> M. Canovan, ‘Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy’ in Mény, Y., and Y. Surel (eds.), *Democracies and the Populist Challenge* (Houndmills, 2002), 25-44

<sup>29</sup> R.A.M. Aerts e.a., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*. (Nijmegen 1999), 179-183

<sup>30</sup> Aerts, *Land van kleine gebaren*. De term ‘vervalvertoog’ gebruikt door De Rooy in zijn essay, ‘Grote veranderingen in een klein land’ in: De Rooy, Te Velde, *Met Kok*.

<sup>31</sup> Johan den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935) Minister-president in oorlogstijd* (Leiden 2007)

saties op te richten voor allerlei aspecten van het leven. We kennen dit proces nu als verzuijing, toen sprak men opvallend genoeg vooral als het ging om de pijnlijke afsplitsingen in sociale organisaties niet zelden van ‘verpolitieking’.<sup>32</sup> In plaats van neutrale bonden die de belangen van hun beroepsgroep moesten behartigen, raakten ook deze organisaties nu in politiek (dat wil zeggen levensbeschouwelijk) vaarwater. Het is eigenlijk opvallend hoe weinig we weten van de sentimenten die deze fragmentisering van het organisatieleven bij ‘de achterblijvers’ oproep. Hoe wijdverbreid de angst voor uiteenvallen van de natie was, weten we niet.

Hetzelfde geldt voor meer algehele gevoelens van crisis. We zitten lang voor het tijdperk van Nationale Kiezersonderzoeken. Daarbij zijn weinig termen aan zo veel inflatie onderhevig als de term crisis. Het behoeft echter geen betoog dat in 1914-1918 van een acute crisissituatie sprake was, zowel in economische als in morele zin. Dagelijks werd bericht over de gruwelen van de loopgravenoorlog, voor een deel net over de grens in Vlaanderen en Noord-Frankrijk. Niet voor niets wordt de Eerste Wereldoorlog dikwijls gezien als het einde van het burgerlijke vooruitgangsgeloof van de negentiende eeuw.<sup>33</sup> In Nederland ontstond door de noodzaak ook op handelsgebied de neutraliteit te handhaven en door de economische problemen een overheidsingrijpen zonder weerga. Allerlei vaak wat ondoorzichtige crisisinstellingen werden opgericht, waarin politici en *captains of industry* nauw samenwerkten. Toen in de laatste twee oorlogsjaren de economische nood toenam – voedseltekorten, woekerhandel, rellen zoals het aardappeloproer - wezen veel beschuldigende vingers naar ‘de politiek’.<sup>34</sup>

Dit antipolitieke sentiment werd ook versterkt doordat regering en parlement in deze jaren in een betrekkelijk grote afzondering en eensgezindheid bezig was met het oplossen van twee slepende kwesties: de schoolstrijd en de kiesrechtstrijd. Vanzelfsprekend waren er nog steeds grote ideologische tegenstellingen, maar de eenheid tussen de partijen was feitelijk nog nooit zo groot geweest. Achteraf wordt de Pacificatie van 1917 als een grootse prestatie beschouwd en geldt Cort van der Linden als onze beste minister-president ooit. In de tijd zelf was er echter veel kritiek. Had het parlement in deze tijd van nood niet wat beters te doen dan debatteren over de hoogte van de kiesdrempel? Het uitruilen van wat eens toch zo belangrijk was, kon in meer cynische termen bovendien ook als een soort koehandel van karakterloze politici worden beschouwd. Het symbool van de arrogantie van ‘de politiek’ was voor de populistische de zogenaamde ‘laat zitten wat zit-verkiezingen’ van 1917, toen de gevestigde partijen geen tegenkandidaten stelden. In de vorm van de Actie Tegen de Aanhangige Grondwetsherziening (met onder meer Samuel van Houten, Frederik van Eeden) werd er een populistisch getinte beweging met eigen kandidaten opgericht. De verkiezingen kregen daardoor bijna het karakter van een referendum voor de nieuwe grondwet. Aangezien slechts 38% van de kiesgerechtigden de moeite nam om te stemmen en

---

<sup>32</sup> Bijv in A. Ingenool, *Vijf en twintig jaren middenstandsbeweging 1902 - 1927* (1927)

<sup>33</sup> Bijvoorbeeld H.W. von der Dunk, *De verdwijnende hemel. Over de cultuur van Europa in de twintigste eeuw*. Dl I.(Amsterdam, 2000) Zie voor een verband tussen ‘moral crisis’ en populisme vooral Charles S. Maier ‘Democracy and its discontents’.

<sup>34</sup> Paul Moeyes, *Buiten schot. Nederland en de Eerste Wereldoorlog* (Amsterdam, 2001);. Aerts e.a., *Land van kleine gebaren*,183-190

ATAG in geen enkel district erin slaagde om de zittende kandidaat te verslaan, moet aan de betekenis van ‘dat referendum’ niet al te veel waarde worden gehecht.<sup>35</sup>

Dat deed *De Telegraaf* overigens wel! Zij rekende de thuisblijvers voor het gemak ook tot de tegenstemmers en kwam aldus tot de conclusie dat het volk zich massaal tegen ‘het politiekje spelen’ had gekeerd.<sup>36</sup> *De Telegraaf* (en in mindere mate *de Haagsche Post*) vormde een belangrijk platform voor het populisme van die jaren: de krant steunde zowel de ATAG als de Economische Bond en grossierde in neerbuijgende opmerkingen over ‘de politiek’. Die weerzin was waarschijnlijk deels ingegeven door een aanvaring in 1916 met de overheid, waarbij hoofdredacteur J.C. Schröder was gearresteerd wegens een te weinig neutrale ( te pro-Britse) berichtgeving.<sup>37</sup> Maar het populistisch sentiment paste ook binnen een algehele verandering van de journalistieke stijl die *De Telegraaf* volgens Marcel Broersma in deze jaren introduceerde: minder belerend en meer op de ervaring van de lezer gericht.<sup>38</sup> Niet de verkondiging van een boodschap of uitbouw van een zuil maar de verkoopcijfers stonden voor *De Telegraaf* centraal. Blijkbaar achtte de krant destijds een anti-politieke retoriek ook vanuit commercieel oogpunt aantrekkelijk. In ieder geval groeide de krant in korte tijd uit tot een van de grootste Nederlandse dagbladen en verkreeg daardoor een niet te onderschatten positie als *opinion-leader* onder delen van de bevolking.

#### *In politiek-vrijzinnigen kant gedrongen*

Het is zonder veel *hineininterpretieren* niet moeilijk om veel van de genoemde voorwaarden in de periode 1916-1918 terug te zien. Alleen de laatste twee (drie) genoemde voorwaarden—nieuwe onderklasse, het verdwijnen van een vijandbeeld en het referendum— lijken minder van toepassing. Toch past enige terughoudendheid. De constellatie van voorwaarden was wellicht aanwezig, maar van een electoraal succesvolle populistische beweging kan moeilijk gesproken worden, zeker als we de huidige maatstaven gebruiken.

#### **Uitslag Tweede Kamerverkiezingen 1918**

Economische Bond	3,1%
Middenstandspartij	1,0%
Algemeene Staatspartij	0,5%
Neutrale Partij	0,5%
Algemeen Vrijzinnige Partij	0,2% <sup>39</sup>

<sup>35</sup> Zie voor de uitslag <http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Verkiezingen>

<sup>36</sup> Zie commentaar op de verkiezingsuitslag in *De Telegraaf* 16-6 1917

<sup>37</sup> Hierover Den Hertog, *Cort van der Linden* en Marcel Broersma. ‘Botsende stijlen. De Eerste Wereldoorlog en de Nederlandse journalistieke cultuur’, *Tijdschrift voor Mediageschiedenis* 2/2 (1999), Schröder dook later op als kandidaat van Nationaal Verbond Plicht, Orde, Recht

<sup>38</sup> Broersma, ‘Botsende stijlen’.

<sup>39</sup> Bij de Plattelandsbond (0,7%) was vooral sprake van een agrarisch populisme. De Bond van Vrije Liberalen (3,8%) wordt –ondanks de aantoonbaar populistische retoriek tussen 1916-1918 toch meer beschouwd als conservatief-liberaal. Niet opgenomen belangenpartijen zijn het Verbond tot Democratiseering der Weermacht (0,5%) en de Politiepartij (0,5%) aangezien deze – ondanks soms zeer populistisch getinte retoriek - een wel erg specifiek issue naar voren brachten.

Als sprake was van een populistisch moment, dan speelde zich dit in electoraal opzicht af in een door de toenemende verzuiling steeds kleiner wordend publiek domein.<sup>40</sup> Nadere analyse van de verkiezingsuitslag per kieskring leert immers dat deze bewegingen onder de Moerdijk nauwelijks aanhang vonden en vooral populair waren in de grote steden. Als we er van uitgaan dat de meeste arbeiders zich niet erg voelden aangesproken door dit specifieke populisme, kunnen we concluderen dat we te maken hebben met een fenomeen van de stedelijke burgerij in de brede zin van het woord, toch vooral het electorale jachtveld van de liberale partijen. Deze analyse werd gedeeld door toenmalige commentatoren, die het enorme verlies van de liberale partijen (de Liberale Unie alleen al verloor 15 zetels) behalve aan invoering van het algemeen kiesrecht ook aan het optreden van de Economische Bond c.s. toeschreven.<sup>41</sup> Treub concludeerde dan ook al snel na de uitslag teleurgesteld dat de meeste kiezers te zeer ‘verpolitiekt’ –wij zouden zeggen verzuild- waren en dat daardoor zijn bond ‘tegen wil en dank en tegen de bedoeling van zijn oprichters naar de politiek-vrijzinnigen kant was gedrongen.’ ‘De slotsom’ was daarmee volgens Treub ‘als het waren van-zelfen gegeven’: de Economische Bond moest nu maar het voortouw nemen in het tot stand brengen van enige eenheid in dat zo verdeelde politiek-vrijzinnige deel van de bevolking.<sup>42</sup> Het resultaat van die oproep was de in 1921 opgerichte Vrijheidsbond, waarin behalve de Liberale Unie, de Bond van Vrije Liberalen en de Economische Bond ook de Middenstandspartij, de Algemeene Staatspartij (maar zonder Frederik van Eeden) en de Neutrale Partij (met Henri ter Hall) opgingen. Het is kenmerkend dat de fusiepartij niet langer de naam liberaal droeg, dat klonk ‘te politiek’.. Toch kan gesteld worden dat het populisme van de Eerste Wereldoorlog in partijpolitiek opzicht uitmondde in de liberale hoofdstroming. Wel bleef het een ongemakkelijk huwelijk: de Vrijheidsbond – die zich na verloop van tijd toch weer een liberale partij ging noemen - lijkt meer dan enige andere partij last te hebben gehad van de vele populistische bewegingen en partijtjes die iedere verkiezing weer aan de start verschenen en die gezamenlijk toch steeds tussen de 3% en 5% van de stemmen haalden. Gedurende de jaren dertig zagen de liberalen hun aanhang verder verschrompelen, mede door de concurrentie van de NSB in de jaren dertig en meer nog door de opkomst van Hendrikus Colijn.<sup>43</sup> Hoewel een anti-revolutionair voldeed Colijn met zijn achtergrond bij de Koninklijke Shell, zijn stoere daadkracht, zijn economisch liberalisme en zijn ongeduld met de parlementaire democratie meer nog dan Treub aan de karakterschets van de populistische leider. Veelbetekenend was dat voor het eerst sinds Treub *De Telegraaf* zich in de jaren dertig weer geheel en al achter een politiek leider schaarde.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Zie voor de term publiek domein hier R. Koole, *Politieke partijen in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling van ons partijstelsel* (Utrecht 1995), 35

<sup>41</sup> *Het Vaderland* 4-7 1918. *NRC* 4-7 1918

<sup>42</sup> Lemma Economische Bond Repertorium Kleine Politieke Partijen

<sup>43</sup> Van Schie is uiterst terughoudend in het toeschrijven van electoraal verlies van de LSP aan de NSB. Precieze cijfers ontbreken, maar lokaal onderzoek biedt voldoende *circumstantial evidence* om de stelling te rechtvaardigen dat een deel van de LSP-stemmers zijn heil (tijdelijk) bij de NSB heeft gezocht. Patrick van Schie, *Vrijheidsstreven in verdrukking. Liberale partijpolitiek in Nederland 1901-1940* (Amsterdam 2005) 305-377.

<sup>44</sup>. Over de steun van *De Telegraaf* aan Colijn zie de commentaren voorafgaande aan en kort na de verkiezingen van 1933 en 1935. Voor het overige gaf *De Telegraaf* weinig blijk van sympathie voor populistische initiatieven in de jaren twintig en dertig. De krant keerde zich juist sterk tegen de door alle populistische veroorzaakte versplintering (In een spotprent sprak men

Afgaande op de theorievorming met betrekking tot populisme als verschijnsel en als episode kan men heel wel volhouden dat het Nederlandse populisme in de periode 1916-1918 een soort geboorte-uur heeft beleefd. Pas op dat moment komt een aantal voorwaarden samen waardoor een populistisch type retoriek en beweging kan gedijen: een moderne, door politieke partijen gedomineerde representatieve democratie, een interventionistische staat, niet partijgebonden commerciële media gecombineerd met een gevoel van algehele crisis, op politiek, economisch en moreel gebied. Een specifiek element dat naar voren is gebracht is een veronderstelde vrees voor de entree van een grote groep nieuwe kiesgerechtigden. Vanuit hedendaags perspectief gezien lijkt deze vrees voor verdere democratisering inconsistent voor een beweging die juist in naam van het volk en het algemeen belang de politiek aanvalt. Juist door de nadruk op het volk als veronderstelde eenheid en op een klaarblijkelijk kenbaar algemeen belang is de verhouding van het populisme met de democratie echter uitermate gecompliceerd, zoals verschillende theoretici hebben laten zien. Het is in de logica van het populisme goed mogelijk om zowel grote groepen als kleine groepen van de bevolking uit te sluiten. De vrees voor de entree van nieuwe groepen als mogelijke machtsfactor op het politieke toneel lijkt bovendien bepaald niet beperkt te blijven tot deze specifieke situatie. Vormt de angst dat 'de politiek' uit electorale overwegingen nieuwkomers op kosten van 'het volk' in de watten legt dan wel het hand boven het hoofd houdt niet ook heden een belangrijk populistisch motief?

Deze angstgevoelens (die het zelf wellicht ook helpt verspreiden) tracht het populisme te bestrijden door oude waarden en nieuwe visioenen te presenteren. Het land is door de politiek op een dwaalweg geraakt en moet zichzelf hervinden, zijn historische missie weer herontdekken. De Nederlandse populistten zagen die waarden vooral in de Nederlandse ondernemingsgeest en het handelskapitalisme van de Gouden Eeuw. Zij vulden om Taggarts metafoor te gebruiken de *empty shell* van hun populisme vooral met de economische waarden van het liberalisme, maar met weglating van de constitutionele waarden. Dit verklaart waarom het populisme van deze tijd grotendeels uit de liberale stroming voortkwam en er ook weer in zou terugkeren maar ook waarom die verhouding steeds moeizaam bleef. Dat complexe bondgenootschap vond een belangrijke basis in een gedeeld verzet tegen de verzuilingstendensen: van alle politieke stromingen voelde het liberalisme zich het minst thuis in een langs verzuilde structuren geordende politiek. De weg naar een populistisch antipolitieke retoriek werd voor liberalen steeds korter, naarmate zij verder van het politieke centrum werden gedreven.

Op verschillende momenten in de afgelopen eeuw lijkt dat vrijzinnige populisme de kop op te steken. Als voorbeelden noem ik hier alleen de befaamde, door de AVRO georganiseerde demonstraties in 1930 tegen de verdeling van de radiozendtijd over de zuilen ('geen politiek in de aether') en later de steunbetuigingen vanuit de VVD aan de 'commerciële', niet zuilgebonden televisiepiraat TV Noordzee (later de TROS). Eveneens zijn er tal van voorbeelden dat het bondgenootschap tussen popu-

---

over 'de boom die steeds verder groeit, doch hoognodig moet gesnoeid'). Typerend hiervoor is dat waar *De Telegraaf* in september-oktober 1928 nog veel sympathie had voor de acties van Floris Vos tegen de tollers, deze direct ophield toen Vos in 1929 met een eigen partij aan de verkiezingen ging deelnemen.

lisme en liberalisme de verzuiling heeft overleefd. Zo wordt het populistisch gehalte van Hans Wiegels 'volksliberalisme' met zijn gerichtheid op 'de mensen in het land' en de afkeer van bureaucratie en een linkse elite over het algemeen groot geacht.<sup>45</sup> De vele interne strubbelingen waarmee de VVD sinds de opkomst van Pim Fortuyn te maken heeft gehad, worden dikwijls eveneens toegeschreven aan een strijd tussen een populistische stroming (vaak met TROS en *De Telegraaf* geassocieerd) en een deftigere, liberale stroming.<sup>46</sup> Het aantreden van het 'gedoogkabinet'-Rutte in 2010 onderstreept op pregnante wijze deze nabijheid van populisme en liberalisme. Nieuw is dat voor het eerst liberale en populistische formaties bij verkiezingen niet als communicerende vaten elkaars kiezers uitwisselen.

---

<sup>45</sup> Over Wiegels volksliberalisme: Jos de Beus, 'Oorsprong en wederkeer van de liberalen' in: Jos de Beus e.a., *De ideologische driehoek. Nederlandse politiek in historisch perspectief* (Amsterdam/Meppel 1996), 84-93

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld de analyse van Jozias van Aartsen bij zijn aftreden als fractievoorzitter van de VVD in 2006. Patrick van Schie & Gerrit Voerman, *Zestig jaar VVD* (Amsterdam 2008) 50.



## Representatie door de Sociaal-Economische Raad: een doolhof van subjectieve waardering en kunstmatige constructies?

Erik Schrijvers

### *Inleiding*

In 1945 publiceerde de jurist H.R. Nord (1919 - 1996) een studie over de historische ontwikkeling en betekenis van de representatiegedachte in het staatsrecht.<sup>1</sup> Hij behandelde onder andere de wenselijkheid van de instelling van een corporatief parlement, dat wil zeggen een parlement waarvan de leden afgevaardigden waren van de verschillende maatschappelijke groepen of sferen waaruit de natie bestond. Omdat deze groepen geacht werden maatschappelijke functies uit te oefenen, sprak men wel van functionele representatie. Nords boek kan gelezen worden als een sluitstuk van een discussie die in alle hevigheid gevoerd werd voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog. Tegen de achtergrond van de ernstige gebreken die het parlementaire stelsel volgens velen kende, werd functionele representatie als een alternatief of aanvulling beschouwd op de individuele representatie die aan de basis lag van het gekozen politieke parlement. Tegelijkertijd was het boek ook het vertrekpunt van een naoorlogse ontwikkeling; het was een veelgeciteerde opmaat voor de keur aan representatieve organen die vanaf 1945 in Nederland werden ingesteld.

Nord was buitengewoon kritisch over functionele representatie. Een van de argumenten die hij aanvoerde was dat het onmogelijk was de betekenis van bijvoorbeeld de landbouw, de visserij, industrie, handel of vrije beroepen – maatschappelijke functies waren in de meeste lezingen bovenal te herleiden tot sectoren of beroepsgroepen – voor het land objectief vast te stellen. Hierdoor zou de zetelverdeling tot grote problemen leiden. Ook was onduidelijk wie in een corporatief parlement over welke onderwerpen besluiten diende te nemen. Bij besluitvorming op het terrein van de visserij zou bijvoorbeeld de stem van een 'vertegenwoordiger der reeders, even zwaar wegen als die van dengeen die daar z(a)t als vertegenwoordiger van de musici'.<sup>2</sup> Dat zou volgens Nord absurd zijn. De enige redelijke oplossing was volgens hem een cijfermatige waardering van groepen, maar juist vanwege het ongelijksoortige karakter van de betrokken belangen zou deze optelsom resulteren in 'een doolhof van subjectieve waardeering en kunstmatige constructies'.<sup>3</sup>

Volgens Nord zou een corporatief parlement, juist vanwege dit soort problemen, nooit de taken van een individueel gekozen parlement kunnen overnemen, anders dan bijvoorbeeld E. Brongersma dacht, die in het eerste oorlogsjaar nog een lans brak voor het wetgevende corporatistische parlement in Portugal.<sup>4</sup> Nord keurde functionele representatie echter niet geheel af. De inschakeling van maatschappelijke groepen in het staatsapparaat kon volgens hem immers ook georganiseerd worden

---

<sup>1</sup> H.R. Nord, *Historische ontwikkeling en betekenis van de representatiegedachte in het Staatsrecht* (Leiden, 1945).

<sup>2</sup> Nord, *Historische ontwikkeling*, 195.

<sup>3</sup> Nord, *Historische ontwikkeling*, 197.

<sup>4</sup> Zie E. Brongersma, *De opbouw van een corporatieven staat: staatkundige en maatschappelijke grondbeginselen der Portugeesche Grondwet van 19 maart 1933* (Utrecht, 1940).

zonder daarvoor de parlementaire vertegenwoordiging te veranderen. De toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken waarmee de staat zich inliet, bracht namelijk met zich mee dat het parlement zich niet meer met alles kon bezighouden, en ook niet meer competent was om over alles te oordelen. Nieuw op te richten vertegenwoordigende lichamen konden zodoende volgens Nord in beperkte kring autonomie en zelfbestuur verkrijgen, een belangrijke adviserende functie uitoefenen en wetgeving voorbereiden.

Dit soort lichamen kwam in de jaren na 1945 inderdaad tot stand. Er werden namelijk grote aantallen publiekrechtelijke bedrijfsorganen en adviesorganen met adviserende, bestuurlijke en beperkt regelgevende bevoegdheden ingesteld.<sup>5</sup> Door voor elk onderscheiden maatschappelijk domein, sector of bedrijfstak een apart orgaan in te stellen, leek het mogelijk alleen belanghebbende groepen te betrekken bij de instelling van buitenparlementaire representatieve instituties. De betekenis van deze groepen voor het landsbelang hoefde dus niet meer vastgesteld te worden. Zij representeerden immers hetzelfde domein. Tevens zou de besluitvorming een stuk soepeler kunnen verlopen, aangezien uitsluitend de direct belanghebbenden daar invloed op hadden. Hooguit zou de zetelverdeling nog om aandacht kunnen vragen. Nords redenering volgend was dit echter een verwaarloosbaar probleem: hoe geringer de bevoegdheid, des te onbelangrijker zou het stemgewicht zijn.

Mijn hypothese is echter dat de geschiedenis van de naoorlogse bedrijfs- en adviesorganen valt te begrijpen als een voortdurende discussie over wat ze representeerden, welke groepen, organisaties, instellingen of andersoortige entiteiten als afgevaardigden in aanmerking kwamen en welke samenstelling ze moesten hebben. Functionele representatie kreeg door de instelling van advies- en bedrijfsorganen niet alleen een andere en deels nieuwe toepassing maar werd ook een politiek in plaats een theoretisch vraagstuk. Ik licht dat hier toe aan de hand van de geschiedenis van Sociaal-Economische Raad (SER), die in de historiografie niet alleen als een van de belangrijkste naoorlogse adviesorganen naar voren komt, maar ook een functie vervulde als toporgaan van het publiekrechtelijk georganiseerde bedrijfsleven en aldus bij uitstek de hierboven beschreven naoorlogse ontwikkeling belichaamt.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Voor de geschiedenis van adviesorganen zie A. Th. van Delden en J. Kooiman, 'Adviesorganen', in R.B. Andeweg, A. Hoogerwerf, en J.J.A. Thomassen (red.) *Politiek in Nederland* (Alphen aan den Rijn, 1981) 144-166; G.J. Oldersma, 'Adviescolleges', in H. Daalder (red.), *Compendium voor politiek en samenleving* (Alphen aan de Rijn, 1989) p. C1100, p. 1-33; P. den Hoed, 'Een keur van raadgevers: honderd jaar vaste adviescolleges', in P. den Hoed en A. Keizer (red.) *Op steenworp afstand. WRR 35 jaar* (Amsterdam, 2007) p. 13-235. Voor de geschiedenis van bedrijfsorganen zie K. ten Have, V. Bekkers, A. Nagelkerke en P. Stoppelenburg, *Het schap de maat genomen. Evaluatieonderzoek naar het functioneren van de produkt- en bedrijfsschappen* (Den Haag, 1995); G. S. A. Dijkstra, F. M. van der Meer en J.W van der Meer (red.), *Produktschappen en bedrijfsschappen onderzocht. het functioneren van bedrijfslichamen als intermediair bestuur* (Alphen aan den Rijn, 1995).

<sup>6</sup> De belangrijkste wetenschappelijke studies zijn G.H. Scholten, *De Sociaal-Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid* (Meppel, 1968); W. Dercksen, P. Fortuyn, en T. Jaspers, *Vijfendertig jaar SER-adviezen* (Deventer, 1982); D. Arnoldus, *In goed overleg? Het overleg over de sociale zekerheid in Nederland vergeleken met België* (Amsterdam, 2007); W. Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit. De SER als adviseur voor de loon- en prijspolitiek* (Amsterdam, 2009).

De SER werd in 1950 ingesteld als toporgaan van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en als adviesorgaan voor de regering. De SER kreeg drie taken toebedeeld, hij moest namelijk de regering adviseren, in opdracht van de centrale overheid wetgeving uitvoeren en toezicht houden op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie waarin ondernemers en werknemers zelfstandig de eigen sector reguleerden.

Hoewel de geschiedenis van de SER vanuit verschillende invalshoeken is bestudeerd, komt de vraag zelden of nooit aan de orde wat de SER nu precies representeert. Doorgaans is het antwoord op die vraag ondernemers- en werknemersorganisaties, of de sociale partners zoals ze gaandeweg de tweede helft van de twintigste eeuw zijn gaan heten.<sup>7</sup> Windmuller en Camphuis merken vrijwel als enigen op dat naast de bekende grote algemene werknemers- en ondernemersorganisaties als het Nederlands Verbond van Vakverenigingen en het Nederlands Verbond van Werkgevers ook vertegenwoordigers van middenstands-, boeren-, en tuindersorganisaties deel uitmaakten van de SER.<sup>8</sup> Zij constateren bovendien terecht dat zich onder de ondernemersorganisaties enkele onderdelen van de Organisatie-Woltersom bevonden. Dit was een tijdens de bezetting ingesteld orgaan dat onderverdeeld was in zes zogenaamde Hoofdgroepen die sectoren van het bedrijfsleven representeerden.<sup>9</sup> Een aantal van deze Hoofdgroepen, die na de Bevrijding door de regering gehandhaafd werden, bestond voort binnen de SER. Beide auteurs verbinden aan deze gegevens echter geen inzichten of conclusies over wat de SER representeerde.

Uit de Wet op de bedrijfsorganisatie en de parlementaire behandeling daarvan komt een heel ander beeld naar voren. Zo blijkt dat de SER geacht werd het gehele bedrijfsleven te representeren.<sup>10</sup> Hoewel dit begrip in de Wet op de bedrijfsorganisatie niet nader gedefinieerd werd, was duidelijk dat daarmee niet ook het beroepsleven werd bedoeld. De toenmalige grondwetsartikelen 152 tot en met 154 waarop de Wet op de bedrijfsorganisatie was gebaseerd, maakten onderscheid tussen publiekrechtelijke organen voor het 'beroepsleven' en het 'bedrijfsleven'. Door expliciet aan te geven dat de SER tot taak had 'een het belang van het Nederlandse volk dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen, alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen' werd duidelijk dat het beroepsleven, waaronder de Grondwetgever vrije beroepen als huisarts en advocaat verstond, werd uitgesloten.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Zie D. Arnoldus e.a., 'De groei van de overlegeconomie in Nederland en België. Een overzicht van de ontwikkelingen in het onderzoek', *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 1 (2004) nr. 1., p. 76-109.

<sup>8</sup> J.P. Windmuller, C. de Galan en A.F. van Zweeden, *Arbeidsverhoudingen in Nederland* (Utrecht, 1985) p. 138; W. Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit. De SER als adviseur voor de loon- en prijspolitiek* (Amsterdam, 2009) p. 71.

<sup>9</sup> Barnauw, D. en R. Stellinga, 'Ondernemers en ordening in bezet Nederland: De organisatie Woltersom', *Cahiers voor de politieke en sociale wetenschappen*, 1 (1978) nr. 4; J.F. de Jongh, *De organen der sociaal-economische ordening* (Amsterdam, 1945).

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld *Handelingen Tweede Kamer*, 1949-1950: 95. Hier stelt staatssecretaris van Economische Zaken Van der Grinten dat de Sociaal-Economische Raad 'het Nederlandse bedrijfsleven representeert'.

<sup>11</sup> Voor het citaat zie Wet op de bedrijfsorganisatie, artikel 1. Voor het onderscheid tussen beroeps- en bedrijfsleven zie ook W. J. Van Eijkern en G.J. Balkenstein, *De Wet op de bedrijfsor-*

Over wat tot het bedrijfsleven behoorde, bestond onder politici en belanghebbenden echter onenigheid. Zo omvatte de werkzaamheid van het bedrijfsleven volgens de Minister van Handel en Nijverheid, ir. H. Vos, die het plan voor de SER initieerde, meer dan alleen de belangen van het bedrijfsleven en de personen die daartoe behoorden. Volgens hem diende de Raad de 'coördinatie van sociale en economische bemoeiingen' te bevorderen. Daarom mochten volgens hem ook vertegenwoordigers van consumentenbelangen bijvoorbeeld niet ontbreken.<sup>12</sup> De afbakening van het veld dat de Raad diende te representeren hield dus rechtstreeks verband met de groepen die daarin vertegenwoordigd zouden gaan worden.

Uit de reeks van Koninklijke Besluiten die vanaf 1950 de samenstelling van de SER regelden, blijkt dat de Raad in de praktijk specifieke bedrijfssectoren diende te representeren. Zo wees het Koninklijke Besluit dat de eerste samenstelling regelde, vele ondernemers- en werknemersorganisaties aan om leden te benoemen. Uitsluitend uit de lijst van ondernemersorganisaties kwam duidelijk naar voren hoe het bedrijfsleven gerepresenteerd zou gaan worden. Deze ondernemersorganisaties vertegenwoordigden namelijk ondernemingen in de industrie, het midden- en kleinbedrijf, de handel, de landbouw, en het vervoers- het bank- en het verzekeringswezen.

### *De leden van de SER*

Door deze afbakening van het bedrijfsleven werden bepaalde groepen in- en uitgesloten. De ingesloten groepen kwamen in aanmerking om leden naar de SER af te vaardigen. De SER werd samengesteld uit vertegenwoordigers van ondernemers- en werknemersorganisaties en deskundigen (kroonleden), die elk 15 van de in totaal 45 zetels kregen. Twee van de deskundigenzetels waren voorbehouden aan de president van De Nederlandse Bank en de directeur van het Centraal Planbureau. Deskundigen werden geacht onafhankelijk te zijn terwijl de werknemers volgens de Wet op de bedrijfsorganisatie door 'algemeen erkende centrale organisaties' vertegenwoordigd moesten worden. De vertegenwoordiging van de ondernemers gebeurde behalve door 'algemeen erkende centrale organisaties' ook door 'andere representatieve organisaties'.

Evenals bij de afbakening van de maatschappelijke belangen of functies die de Sociaal-Economische Raad diende te representeren, speelde ook bij de rekrutering van leden een reeks overwegingen rol. Om te beginnen was er de keuze voor drie groepen om het bedrijfsleven te representeren, namelijk werknemers, ondernemers en deskundigen. Met name de positie van werknemers en deskundigen was omstreden. Diverse ondernemersorganisaties verzetten zich tegen het regeringsvoornemen om werknemers zeggenschap te geven over economisch beleid, want daarover adviseerden ze liever zelf. De positie van deskundigen was omstreden omdat zij niet tot het bedrijfsleven behoorden en rechtstreeks door de overheid werden aangesteld. Ze werden om die reden als 'pottenkijkers' weggezet.<sup>13</sup>

De verhouding tussen deze drie groepen was in principe onbestemd, want elk van hen zou evenveel gewicht in de schaal leggen.<sup>14</sup> Deze verhouding - hoe vanzelf-

---

*ganisatie* (Alphen aan den Rijn, 1955) p. 65-66.

<sup>12</sup> Voorontwerp van Wet op de Bedrijfsschappen, 6 december 1945, p. 6-7.

<sup>13</sup> *Handelingen Tweede Kamer* 1949-1950, 91, 28 september 1949.

<sup>14</sup> Voor dit argument zie ook C. Offe, 'The attribution of public status to interest groups: observations on the

sprekend hij intussen ook overkomt - was desondanks niet neutraal. Er was immers geen enkele reden om ondernemers en werknemers gelijke invloed te geven. Sterker nog, dit was een van de grootste twistpunten gedurende de totstandkoming van de Wet op de bedrijfsorganisatie.

Vervolgens speelde de vraag wie namens deze drie groepen als vertegenwoordiger gerekruteerd zouden worden. Bij de kroonleden koos men voor economen en juristen. Bij de ondernemers- en werknemers kwam het accent te liggen op afgevaardigden van op nationaal niveau georganiseerde belangenverenigingen. Hierover vond overigens nauwelijks politieke discussie plaats. Het sprak voor zich dat de bestaande belangenorganisaties een belangrijke rol zouden gaan spelen. De vraag was alleen in welke verhouding.

Bij de vertegenwoordiging van werknemers vormde ledenaantal het voornaamste criterium voor de zetelverdeling. Op de achtergrond speelde ook levensbeschouwing een rol. Daarbij ging de discussie vooral over de weging van deze twee criteria. Telde bijvoorbeeld het ledenaantal van een levensbeschouwelijke organisatie of toch de 'totale groep van het Nederlandse volk, die deze levensbeschouwing draagt'.<sup>15</sup> Uiteindelijk kregen het Nederlands Verbond van Vakverenigingen, de Nederlandse Katholieke Arbeidersbeweging en het Christelijke Nationaal Vakverbond in Nederland op basis van hun ledenaantal respectievelijk zeven, vijf en drie zetels toegerekend.

De vertegenwoordiging van ondernemers was lastiger. In een aantal door de SER te vertegenwoordigen sectoren, zoals het bank-, verzekerings- en vervoerswezen, waren ondernemers nauwelijks centraal georganiseerd. Zodoende kregen behalve 'centrale organisaties' noodgedwongen ook 'andere organisaties' zetels toegewezen. Deze organisaties waren deels een voortzetting van de door de bezetter geïntroduceerde Organisatie-Woltersom. In andere gevallen was sprake van een gezamenlijk aanwijzingsrecht van sectororganisaties. Uitsluitend de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond, het Koninklijk Nederlandsch Landbouw-Comité, de Nederlandse Christelijke Boeren- en Tuindersbond, het Verbond van Nederlandse Werkgevers, het Katholiek Verbond van Werkgeversvakverenigingen en het Verbond van Protestants-Christelijke Werkgevers mochten elk een lid aanwijzen.

Ook bij de vertegenwoordiging van de ondernemers speelde levensbeschouwing een beperkte rol als selectiecriterium voor de rekrutering van leden. Alleen ondernemersorganisaties in de industrie, de landbouw en het midden- en kleinbedrijf waren deels langs levensbeschouwelijke lijnen georganiseerd. Dit kwam in de vertegenwoordiging van deze sectoren dan ook tot uitdrukking. Het criterium levensbeschouwing was hier dus, evenals bij de werknemersvertegenwoordiging waar ledenaantallen domineerden, slechts van toegevoegde waarde. Iets dergelijks gold de deskundigenvertegenwoordiging die, zeker in de begintijd van de SER, zoveel mogelijk de partijpolitieke verhoudingen moest reflecteren.<sup>16</sup> In dit geval stond het criterium van wetenschappelijke kennis voorop.

---

West German case', in S. Berger (red.) *Organizing interests in Western Europe. Pluralism, corporatism, and the transformation of politics* (Cambridge, 1983) p. 145.

<sup>15</sup> Nationaal Archief, 2.06.064, Archief van de Sociaal-Economische Raad (SER), (1947) 1950-1979 (1980), inv.nr. 134: *Samenstelling van de Raad zittingsperiode 1952/1954*, 16 November 1951.

<sup>16</sup> Zie bijv. Camphuis, *Tussen analyse en opportuniteit*, 71.

### *Kritiek op de samenstelling*

De samenstelling van SER heeft veel kritiek te verduren gekregen. Deze kritiek valt alleen goed te begrijpen aan de hand van de hierboven onderscheiden dimensies van representatie: de afbakening en definitie van het veld, de groepsverhoudingen, en de criteria voor de rekrutering van leden. Vanzelfsprekend speelde daarbij een grote rol in welke mate de in 1950 gemaakte afbakening van het bedrijfsleven en destijds gekozen leden kon worden bijgesteld. Een belangrijk onderdeel daarvan vormt de tweejaarlijkse procedure om de representativiteit van de samenstelling van de SER te toetsen.

De leden van de SER worden benoemd voor twee jaar. De kroonleden worden direct aangesteld door de kroon; de leden die organisaties vertegenwoordigen door die organisaties zelf, die daartoe op hun beurt door de kroon worden aangewezen. Er is dus sprake van directe en indirecte aanwijzing. In de Wet op de bedrijfsorganisatie is vastgelegd dat de SER de Minister van Sociale Zaken adviseert over de organisaties die voor de aanwijzing van leden in aanmerking komen. De SER is met andere woorden bevoegd over de representativiteit van de eigen samenstelling te oordelen. Om andere organisaties de gelegenheid te geven hun wensen over het lidmaatschap kenbaar te maken, diende de SER in het Staatsblad een oproep te plaatsen. De reacties op deze oproep verwerkte de Raad in zijn advies aan de minister.

#### *a. Kritiek op de werknemersvertegenwoordiging*

De samenstelling van de SER raakte eind jaren zestig voor het eerst echt omstreden. Dat gebeurde toen de Nederlandse Centrale van Hoger Personeel enkele malen achtereen verzocht een werknemerszetel te mogen bezetten. De keuze voor vakcentrales als representatieve organisaties in 1950 botste daarbij op een veranderend organisatiepatroon van werknemers. Naast de drie vakcentrales met een verticale organisatiestructuur kwam een horizontaal vormgegeven organisatie op, met eigen belangen, die niet paste binnen de formulering van de wetstekst.

De Nederlandse Centrale van Hoger Personeel werd door de leden van de SER in eerste instantie afgewezen op basis van een te beperkt ledenaantal. De Centrale was in 1966 ontstaan uit een fusie van de Nederlandse Vereniging van Hoger Personeel en haar Katholieke en protestantse zusterorganisaties en was opgebouwd uit verenigingen per onderneming. Vanwege het beperkte ledenaantal oordeelde de Raad dat de Centrale een te geringe spreiding bezat over het bedrijfsleven. Het ledenaantal van de Centrale werd daarbij afgezet tegen het totaal van het hoger personeel dat in het bedrijfsleven werkzaam was. Na een forse stijging van het ledenaantal enkele jaren later, richtte de Raad zijn kritiek op het bijzondere gezichtspunt dat de Centrale pretendeerde in te brengen.<sup>17</sup> De Raad wenste hoger personeel niet als zelfstandige groep te beschouwen.

Bij de beoordeling van de Nederlandse Centrale van Hoger Personeel werden vier door de SER in 1954 geformuleerde representativiteitscriteria in stelling gebracht. Deze criteria, die reeds gedurende de parlementaire behandeling van de Wet op de bedrijfsorganisatie gebruikt waren om de selectie van de nu zittende leden te

---

<sup>17</sup> NA 2.06.064 SER , inv.nr. 134, *Brief van minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid aan de SER*, 3-5-1968; SER, *Advies inzake de samenstelling van de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode 1 april 1972 - 1 april 1974*.

beargumenteren, waren: constitutionele betrouwbaarheid; een redelijke spreiding met voldoende leden over het bedrijfsleven; financiële betrouwbaarheid en een constructieve opstelling. Door deze criteria van toepassing op nieuwkomers te maken, kon de toegang tot de Raad relatief gemakkelijk geblokkeerd worden. Hierbij speelde dat de werknemerscentrales in de SER zelf ook organisaties voor hoger personeel vertegenwoordigden. Hoger personeel kon volgens hen ook via de bestaande structuren (lees de zittende leden) zijn stem laten horen.<sup>18</sup> Daar was met andere woorden geen nieuwe organisatie voor nodig.<sup>19</sup> Uiteindelijk ging SER onder druk van het parlement en de Minister van Sociale Zaken toch nog overstag. In 1975 werden nieuwe representativiteitscriteria opgesteld, met als toevoeging dat nu ook 'organisaties van werknemers van een bepaald functieniveau' als centrale organisaties beschouwd konden worden.<sup>20</sup> Zodoende kon de nieuwe Raad voor Overleg voor Middelbaar en Hoger Personeel in 1976 een werknemersvertegenwoordiger naar de SER afvaardigen.

*b. Kritiek op de afbakening van het bedrijfsleven*

De Nederlandse Centrale van Hoger Personeel stelde zich eigenlijk nog tamelijk bescheiden op, want tegelijkertijd kreeg de SER een veel verstrekkender verzoek te verwerken. In 1972 legden de Consumentenbond en de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen gezamenlijk een harde eis op tafel.<sup>21</sup> Zij tornden aan de afbakening van het bedrijfsleven. Volgens beide organisaties dienden behalve ondernemers en werknemers ook consumenten vertegenwoordigd te worden. Hiertoe stelden zij een extra geleding voor met een gelijk aantal zetels; ze wilden de tripartiet samengestelde Raad in vieren delen. De Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen presenteerde zichzelf daarbij als 'vertegenwoordigster van vele duizenden huisvrouwen, door wier handen een groot deel van het nationaal inkomen gaat'. Volgens de Consumentenbond waren consumentenbelangen direct of indirect in het geding bij besluiten van de raad. 'De huidige samenstelling van de Raad biedt geen garantie, dat hieraan voldoende - laat staan specifieke - aandacht wordt besteed', schreef de Bond. Het consumentenbelang moest volgens de Bond als een onderscheiden element worden gezien dat 'een eigen benadering verdient en niet zonder meer gelijkgesteld mag worden met het algemeen belang of met een evenwicht tussen belangen van andere groeperingen'.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> NA 2.06.064 SER , inv.nr. 134, *Advies inzake de samenstelling van de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode 1 april 1972 - 1 april 1974*.

<sup>19</sup> NA 2.06.064 SER , inv.nr. 134, 'Interimrapport van de drie vakcentrales inzake de representativiteit van de vakorganisaties op nationaal niveau', Bijlage VI bij *Advies inzake de samenstelling van de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode aanvangende op 1 april 1974*, 16 maart 1973.

<sup>20</sup> NA 2.06.064 SER , inv.nr. 134, *Advies betreffende de representativiteit van organisaties van ondernemers en van werknemers in verband met de samenstelling van publiekrechtelijke colleges*, 19-12-1975.

<sup>21</sup> NA 2.06.064 SER , inv.nr. 134, Brief van de Consumentenbond van 19 april 1972 en brief van de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen van 21 april 1972 aan de Organisatie-Commissie, Bijlage II en III in *Advies inzake de samenstelling van de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode aanvangende op 1 april 1974*, 16-3-1973.

<sup>22</sup> NA 2.06.064 SER , inv.nr. 134, Brief van de Consumentenbond van 19 april 1972, Bijlage II in *Advies inzake de samenstelling van de Sociaal-Economische Raad voor de zittingsperiode aanvangende op 1 april 1974*, 16-3-1973.

De SER betwistte echter dat consumenten in de raad vertegenwoordigd moesten worden. De Raad was naar eigen zeggen geen adviescollege voor het sociaal-economische beleid waarin alle belangrijke groeperingen van het maatschappelijke leven vertegenwoordigd waren, maar een organisatie van het bedrijfsleven.<sup>23</sup> De opname van consumenten zou feitelijk de vervanging betekenen van de Raad door een geheel nieuw adviescollege, 'dat op grond van zijn samenstelling zou gelijken op een functioneel gelede volksvertegenwoordiging voor het sociaal-economische beleid'. Hierdoor zou niet alleen een te groot orgaan ontstaan, ook zouden groepen zich moeten gaan uitspreken over onderwerpen waarbij zij niet belanghebbend waren. Het consumentenbelang was volgens de Raad geenszins altijd in het geding.

Er speelde volgens de SER bovendien nog een tweede probleem. Consumenten vormden namelijk geen naast of tegenover het bedrijfsleven staande groep; consument was eigenlijk iedereen, 'onverschillig of hij al dan niet tevens als producent (hetzij ondernemer, zelfstandige of werknemer) tot het beroeps- of bedrijfsleven behoort'.<sup>24</sup>

De SER wees het verzoek van de Consumentenbond en de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen vanwege deze twee problemen af. Het volstond volgens de Raad dat consumentenvertegenwoordigers in de commissies zitting namen die zich bogen over onderwerpen waarbij consumenten grote belangen hadden. Bovendien waren sommige kroonleden volgens de Raad benoemd vanwege hun 'bijzonder oog' voor het consumentenaspect.

### *c. Kritiek op de ondernemersvertegenwoordiging*

Ook de ondernemersvertegenwoordiging raakte omstreden. Dat gebeurde in 1994 naar aanleiding van een verzoek van de Federatie van Werkgeversverenigingen in de Welzijnssector en de Vereniging van Nederlandse Bejaardenorden. Beide organisaties wilden samen een raadslid aanwijzen.<sup>25</sup> Dit verzoek lijkt op het eerste gezicht overeenkomsten te vertonen met dat van de Nederlandse Centrale van Hoger Personeel. Er was immers sprake van nieuwe organisaties die, in tegenstelling tot de Consumentenbond en de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen, de samenstelling van de SER niet ingrijpend wilden veranderen. Desondanks was sprake van een problematisch verzoek.

De ondernemersvertegenwoordiging had sinds de oprichting een tweeslachtig karakter. Enerzijds was er een functioneel gelede opzet waarbij verschillende sectoren vertegenwoordigd waren. Om deze reden vaardigden sectororganisaties vertegenwoordigers af. Tvveraardignwe i isc

(e)-14.11297(e)-2.05734(r)-4.55617(-)-99.61p05734(t)-454339(l)0.721(i)0.721099(n)-6.3339(g)5.72464(099(g)]Tw)10.7223(e)(i)0.721099(n)-17( 39



ganisaties die bovendien onderling gefuseerd waren, waardoor sectorale scheidslijnen in de vertegenwoordiging deels verdwenen waren. Alleen de landbouw en het midden- en kleinbedrijf waren nog met aparte organisaties vertegenwoordigd. Om deze reden meenden de Federatie van Werkgeversverenigingen in de Welzijnssector en de Vereniging van Nederlandse Bejaardenoorden ondanks tegenwerkingen van de SER voor een zetel in aanmerking te komen.<sup>26</sup> Zij beschouwden zich als sectororganisatie.

Een tweede en fundamenteeler probleem betrof de afbakening van het bedrijfsleven. De Federatie van Werkgeversverenigingen in de Welzijnssector en de Vereniging van Nederlandse Bejaardenoorden vertegenwoordigden instellingen uit de zogenaamde gepremieerde en gesubsidieerde sector. De vraag binnen de SER was of deze sectoren tot het bedrijfsleven behoorden. Vanaf 1975 werd het zetelaantal van de ondernemersorganisaties berekend aan de hand van onder andere de toegevoegde waarde, het arbeidsvolume, het aantal aangesloten ondernemers en de betekenis van bijvoorbeeld hoeveelheden te verwerken grondstof, het geïnvesteerd vermogen en betaalde lonen.<sup>27</sup> Op deze wijze probeerde de Raad het gewicht te bepalen van de verschillende geledingen waaruit de ondernemersvertegenwoordiging bestond. Ook de Federatie van Werkgeversverenigingen in de Welzijnssector en de Vereniging van Nederlandse Bejaardenoorden maakten hiervan gebruik. Zij hadden in 1992 samen 5500 leden die 550.000 werknemers in dienst hadden voor een loonsom van 25 miljard gulden, reden waarom zij het onaanvaardbaar achtten dat ze binnen de Raad niet vertegenwoordigd waren.<sup>28</sup>

Deze claim bracht de veranderde positie van de SER haarscherp in beeld. Door het groeiend aandeel van de gesubsidieerde en gepremieerde sector in de economie viel de SER namelijk steeds minder als een 'sector-overstijgend, nationaal orgaan' te beschouwen. In plaats daarvan was hij geleidelijk een 'advies- en overlegorgaan van en voor de marktsector' geworden.<sup>29</sup> Moest de werkgeversvertegenwoordiging zich daarom niet over alle werkgevers uitstrekken? Ook hier was een van de argumenten dat de Raad dan te groot en te onbestuurbaar zou worden en te zeer op een alternatief parlement zou gaan lijken. De SER koos voor een 'historisch-pragmatische oplossing: de betrokken organisaties bepalen in beginsel zelf wat op een gegeven moment onder het bedrijfsleven dient te worden verstaan'.<sup>30</sup>

Aldus geschiedde: het verzoek van de Federatie van Werkgeversverenigingen in de Welzijnssector en de Vereniging van Nederlandse Bejaardenoorden werd

---

<sup>26</sup> Brief van de Federatie van Werkgeversverenigingen en de Vereniging voor Nederlandse Bejaardenoorden aan de Sociaal-Economische Raad, 5 november 1993, in SER, *Samenstelling Sociaal-Economische Raad 1 april 1994 - 1 april 1996*, p. 43-6.

<sup>27</sup> De eerste pogingen tot dergelijke berekeningen zijn te vinden in NA 2.06.064 SER, inv.nr. 134, *Statistische gegevens betreffende enige sectoren van het bedrijfsleven. Eerste concept*, 11-10-1972; *Kwantitatieve gegevens die van belang kunnen zijn voor de verdeling van de ondernemerszetels in de Raad*, 21-10-1972. Voor de representativiteitseisen uit 1975 zie noot 20.

<sup>28</sup> Voor deze gegevens zie: Brief van de Federatie van Werkgeversverenigingen en de Vereniging voor Nederlandse Bejaardenoorden aan de Sociaal-Economische Raad, 5 november 1993, in SER, *Samenstelling Sociaal-Economische Raad 1 april 1994 - 1 april 1996*, p. 43-6.

<sup>29</sup> SER-nota: Thema's en trends: representativiteit van de raad, 1992, p. 3.

<sup>30</sup> SER-nota: Thema's en trends: de representativiteit van de raad. Herziene versie, 14 januari 1993, p. 7.

afgewezen. Wel werden achteraf de representativiteitscriteria aangepast.<sup>31</sup> Vanaf 1997 konden formeel ook ondernemersorganisaties uit de gepremieerde en gesubsidieerde sector voor de aanwijzing van leden in aanmerking komen. Van doorslaggevend belang daarbij was de 'mate van ondernemerschap' en de mate waarin dit ondernemerschap 'voor eigen rekening en verantwoording werd uitgeoefend'. Werkgevers in de overheidssector of volledig gesubsidieerde sectoren werden buitengesloten.

### *Conclusie*

Is de geschiedenis van de samenstelling van de SER een toonbeeld van het door Nord geschetste doolhof van subjectieve waardering en kunstmatige constructies? Objectieve criteria voor de weging van belangen bleken inderdaad niet voorhanden. En zelfs wanneer bijvoorbeeld ledenaantallen of kwantitatieve sectorgegevens beschikbaar waren, gaven zij lang niet altijd de doorslag omdat ook andere en vaak meer subjectieve criteria een rol speelden. Het antwoord is dus bevestigend. Nord's bezwaren tegen functionele representatie waren theoretisch van aard. In de praktijk bleek behalve de vertegenwoordiging van ongelijksoortige belangen en de zetelverdeling ook de rekrutering van leden tot ingewikkelde problemen te leiden, vooral omdat het maatschappelijke organisatiepatroon een veelzijdig en door de tijd heen veranderend karakter had.

De sociale en politieke context waarin de SER tot stand kwam en functioneerde, is hier grotendeels buiten beschouwing gebleven, ten gunste van stapsgewijze ontleding van het representatieproces. Om dit proces beter te kunnen begrijpen is die context vanzelfsprekend van groot belang. De drie hierboven besproken kritieken hangen bijvoorbeeld sterk samen met een aantal veelbeschreven ontwikkelingen in de naoorlogse samenleving. Zo houdt de claim van de Nederlandse Centrale van Hoger Personeel verband met het gestegen onderwijsniveau van werknemers en het ontstaan van wat gaandeweg een kenniseconomie is gaan heten. Die van de Consumentenbond en de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen hangt samen met het ontstaan van een consumptie maatschappij en die van de Federatie van Werkgeversverenigingen in de Welzijnssector en de Vereniging van Nederlandse Bejaardenoorden met de institutionele hervorming van de verzorgingsstaat.

De SER was tegelijkertijd slechts een van de vele honderden advies- en bedrijfsorganen die Nederland in het einde van de jaren zeventig van de twintigste eeuw telde. Daarom is tevens de vraag relevant in welke mate de geschiedenissen van deze organen vergelijkbaar waren. Was de samenstelling van andere organen ook regelmatig omstreden? En speelden rond hun selectieprocedures dezelfde soort conflicten? Een andere vraag richt zich op de gedeelde historie van deze organen, waarvan de opkomst en neergang grotendeels parallel liep. Waarom werden al deze organen na afloop van de Tweede Wereldoorlog eigenlijk opgericht en hoe valt hun opheffing vanaf de jaren tachtig te duiden?

Onderzoek naar het representatiekarakter van advies- en bedrijfsorganen kan ook de geschiedenis van de naoorlogse parlementaire democratie in een ander daglicht stellen. Na 1945 was de parlementaire democratie voor het eerst onomstreden.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> SER-besluit Richtlijnen representativiteit organisaties, maart 1997.

<sup>32</sup> H. de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie. Spanningen in de verzorgingsstaat, 1945-1990, in: R. Aerts, H. de Liagre Böhl, P. de Rooy en H. te Velde, *Land van kleine gebaren. Een poli-*

Om die reden raakten eerdere voorstellen om het parlement te hervormen al snel in de vergetelheid. Tegelijkertijd ontstond in de praktijk een uitgebreid stelsel van organen dat, zoals het voorbeeld van de SER duidelijk liet zien, een alternatieve representatievorm belichaamde. Dit stelsel resulteerde bovendien in een nieuwe bestuursvorm waarbinnen voor belanghebbenden een belangrijke politieke rol was weggelegd. Historisch onderzoek naar advies- en bedrijfsorganen kan duidelijk maken of het onomstreden karakter van de parlementaire democratie een voorwaarde was voor de groei van buitenparlementaire vertegenwoordigende organen of dat juist door de aanwezigheid van deze organen de parlementaire democratie legitiem kon functioneren.

Tot slot is het mogelijk om deze buitenparlementaire politieke geschiedenis te verbinden aan nieuwe inzichten uit de politieke theorie. De afgelopen jaren zijn diverse publicaties verschenen die een verbreding van het wetenschappelijke onderzoek naar politieke representatie bepleiten.<sup>33</sup> Aandacht voor alternatieve representatievormen, waaronder functionele representatie, is hier een belangrijk onderdeel van.<sup>34</sup> Parlementaire representatie verliest door deze verbreding haar geprivilegieerde normatieve status. Ook andere vormen van representatie kunnen een democratisch karakter hebben, zoals door de SER permanent een groot aantal belanghebbenden bij de politieke besluitvorming is betrokken. Wie zoals Nord aan de parlementaire representatie een objectief karakter toekent omdat verkiezingsprocedures nu eenmaal in telbare uitslagen resulteren, sluit deze mogelijkheid bij voorbaat uit.

---

*tieke geschiedenis van Nederland, 1780-1990* (Nijmegen, 2004) 265-342.

<sup>33</sup> O.a. N. Urbinati en Mark E. Warren, 'The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory', in: *Annual Review of Political Science*, Vol. 11 (2008), p. 387-412; D. Castiglione en Mark E. Warren, 'Rethinking Democratic Representation: Eight Theoretical Issues'. Paper presented at the workshop 'Rethinking Representation: A North-South Dialogue', Bellagio, Italy, September 29-October 3, 2008; A. Rehfeld 'Towards a General Theory of Representation', in *The Journal of Politics* 68, (2006) No. 1, p. 1-21.

<sup>34</sup> Bijvoorbeeld M. Brito Vieira en D. Runciman, *Political representation*, (Cambridge, 2008) p. 105-108, 127-128.

## Heimwee naar 1917? Nieuwe vormen van politieke participatie en de voorbereiding van een grondwetsherziening in de jaren zestig

Karin van Leeuwen

*We, the people?*

Burgers en de grondwet lijken in Nederland weinig aan elkaar gelegen te laten liggen. Een gevoel van gemeenschap, zoals dat wordt opgeroepen door de aanhef *we, the people* van de Amerikaanse grondwet, is hier onbekend.<sup>1</sup> Volgens de voormalige minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst, beschikt Nederland niet over een ‘Grondwet die is neergedaald in de harten van de mensen en de haarvaten van de samenleving’.<sup>2</sup> Toch is de betrokkenheid van burgers bij de grondwet ooit wel groter geweest, zo wordt vaak gesteld. De stromen petitie die aan de grondwetsherziening van 1848 voorafgingen, maar vooral de massale betogingen en acties rond de grondwetsherziening van 1917 bevestigen het beeld dat burgers in het verleden actief deelnamen aan de discussie over de grondwet. Met enige jaloezie wordt er in hedendaagse analyses op dit ‘gepassioneerde debat’ teruggekeken.<sup>3</sup>

Net als nu maakten politici zich ook in de jaren vijftig en zestig zorgen over geringe betrokkenheid van de burgers bij de grondwet. Graag citeerden zij de uitspraak van de bekende staatsrechtgeleerde A.A.H. Struycken uit 1915 dat ‘het volk (...) de Grondwet als het dokument [beschouwt], waarin de hoofdmomenten van zijne staatkundige ontwikkeling uitdrukking hebben gevonden (...) en waarin het ook voor het heden en de toekomst de groote gedachten tot openbaring wil brengen’.<sup>4</sup> Tegelijk moesten zij echter aanzien hoe pogingen om de grondwet te moderniseren bij gebrek aan politieke belangstelling keer op keer mislukten. De *Proeve van een nieuwe grondwet* moest bij zijn verschijnen in 1966 deze belangstelling terugbrengen.<sup>5</sup> ‘Be-

---

<sup>1</sup> G.F.M. van der Tang, ‘Een Grondwet voor de politieke samenleving’, in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties *De grondwet herzien. 25 jaar later. 1983-2008* (Den Haag, 2008), 85-112, aldaar 85-91. Vergelijk Henk te Velde, ‘Inleiding’, in: idem, *De Grondwet van Nederland* (Amsterdam, 2006).

<sup>2</sup> Toespraak ‘De Grondwet moet binden, niet scheiden’ (27-02-2008), <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuut/documenten-en-publicaties/toespraken/2008/02/27/toespraak-minister-ter-horst-bij-symposium-de-onzichtbare-grondwet.html> (23-05-2008 geraadpleegd).

<sup>3</sup> Te Velde, ‘Inleiding’, 29-30; tevens I. de Haan, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam, 2003), 214.

<sup>4</sup> Geciteerd in *Proeve van een nieuwe grondwet* (Den Haag, 1966), 30. Oorspronkelijk A.A.M. Struycken, *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden I* (Arnhem, 1915). Het citaat kwam onder meer terug in het *Eindrapport van de Staatscommissie ingesteld bij Koninklijk Besluit van 17-4-1950* (Den Haag, 1954); een kritische reactie hierop is te vinden bij H.Th.J.F. van Maarseveen, ‘Grondwetsherziening 1963’, *Nederlands Juristenblad* (04-05-1963) 18, 357-367, aldaar: 356. Zie voor een bespreking van de ideeën van Struycken ook de nota van H.G. Verhoeff ‘Betreft de aanpak van een grondwetsherziening’ (06-04-1964), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (minBZK): archief afdeling Grondwetszaken (GWZ), nummer toegang 5.068.5283, inventarisnummer 10.

<sup>5</sup> J. Smallenbroek, ‘Ten geleide’, *Proeve van een nieuwe grondwet* (Den Haag 1966), v-vi,

doeld als discussiestuk zou het een aangrijpingspunt moeten bieden voor algemene meningsvorming inzake de vernieuwing van het staatsbestel. (..) Met een intensieve publiciteitscampagne werd het boek gepousseerd. Een groot aantal maatschappelijke en politieke organen werd benaderd met het uitdrukkelijk verzoek zich te beraden en een publicabel advies uit te brengen. De burgers werden in meer algemene zin uitgenodigd om van hun oordeel blijk te geven.<sup>6</sup>

In deze karakterisering van H.Th.J.F. van Maarseveen, die zelf als ambtenaar nauw betrokken was bij de totstandkoming van het discussiestuk, komt de *Proeve* naar voren als een vernieuwende en bovendien geslaagde poging tot participatiebevordering. Daarmee lijkt de *Proeve* een uitzondering te vormen in de trend van dalende betrokkenheid van de burger bij herzieningen van de grondwet. In dit artikel wil ik nagaan of de *Proeve* inderdaad aanleiding geeft om het beeld van de geringe betrokkenheid van de burger bij de grondwet, op te vatten als de bereidheid om in het debat hierover te participeren, tenminste voor de periode rond het verschijnen van de *Proeve* bij te stellen. Aan de hand van zowel interne ambtelijke nota's als publieke uitspraken en aankondigingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken laat ik zien hoe de *Proeve*, tegen de achtergrond van snel ontwikkelende ideeën over politiek en participatie, geleidelijk de vorm kreeg van een participatie-experiment. Die ideeën zouden noch in de tekst van de *Proeve*, noch met de latere grondwetsherziening in formele politieke praktijken worden omgezet.<sup>7</sup> Juist de *Proeve* toont dat de ideeën desondanks weerklink vonden in meer informele arrangementen.

#### *Van klimaatprobleem naar participatieproef*

Hoewel Van Maarseveen in zijn terugblik het tegendeel suggereert, wijst de aanloop naar de *Proeve* niet erg op een doelbewuste keuze voor dit participatie-experiment. Het grondwetsbeleid van minister van Binnenlandse Zaken E.H. Toxopeus, waarvan de *Proeve* deel uitmaakte, markeerde eerder een bewuste keuze tegen de staatscommissie. 'Je kan wel aan de gang blijven met staatscommissies in te stellen', meende deze minister over de vorm waarin de voorbereiding van een grondwetsherziening traditioneel plaatsvond.<sup>8</sup> De Commissie-Van Schaik (1950-1954) had als laatste staatscommissie die zich met het vraagstuk van een algemene revisie van de bijna 150 jaar oude grondwet had beziggehouden, dan ook tot teleurstellende resultaten geleid. Het vernieuwingselan waarmee in de vroege naoorlogse jaren steeds weer tot grondwetsherziening was opgeroepen was in 1956 gestrand in slechts enkele, weinig tot de verbeelding sprekende veranderingen. Wel waren er vooral na 1945 regelmatig partiële herzieningen nodig geweest om te voorkomen dat de grondwet in de weg zou staan van bijvoorbeeld de dekolonisatie of de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Vooral bij de partiële herziening van 1963 klaagden veel parlementsleden dat deze

---

aldaar v.

<sup>6</sup> H.Th.J.F. van Maarseveen, 'Participatie overmorgen', *Politiek perspectief* 6 (juli/augustus 1972), 24-36, aldaar 30.

<sup>7</sup> Vergelijk J.F. Glastra van Loon, 'Een Proeve van weinig zeggen', *Acta Politica* 2 (1966-1967), 128-135, H. Daudt, 'Waarom eigenlijk?', *Acta Politica* 2 (1966-1967), 135-140.

<sup>8</sup> *Handelingen der Eerste Kamer (HEK) 1963-1964* (18-03-1964) 591.

praktijk de eens zo waardige grondwet deed ‘verschrompelen en een antiqiteit worden’.<sup>9</sup>

In antwoord op deze klachten had minister Toxopeus in 1964 op zijn departement een speciale afdeling voor grondwetszaken opgericht. Om teleurstellingen te vermijden zou deze eerst eens buiten de publiciteit, in regelmatig overleg met een klankbordgroep van vijf hoogleraren staatsrecht, moeten nagaan hoe modernisering van de grondwet als geheel zou kunnen plaatsvinden.<sup>10</sup> Inhoudelijk was de *Proeve* duidelijk het resultaat van dit streven naar een modernere grondwet die, naar de wens van Toxopeus, vooral ook een verkorte grondwet moest zijn.<sup>11</sup> Maar ook aan de gekozen vorm – een gedrukte publicatie – lag, bijna ondanks de oorspronkelijke opzet, dit streven ten grondslag. Enkele parlementsleden hadden al in 1963 namelijk gesteld dat de tijd voor zo’n algehele herziening niet rijp was. Ook het Tweede Kamerlid P.J. Oud, nestor op dit gebied, was hiervan overtuigd: ‘Voor een ingrijpende herziening van de Grondwet moet er een zeker klimaat aanwezig zijn en dat klimaat ontbreekt op het ogenblik.’<sup>12</sup> De minister had, op aanraden van de afdeling grondwetszaken, deze constatering opgevat als een opdracht: alvorens modernisering en inkorting van de grondwet kon plaatsvinden, moest er een ‘klimaatverbetering’ worden gecreëerd.<sup>13</sup>

De publicatie van de ambtelijk-wetenschappelijke grondwetsnota bij wijze van proeve was één van de maatregelen die hiertoe waren voorgesteld. Daarnaast schreef de minister een prijsvraag over de grondwet uit onder studenten, trokken ambtenaren van de afdeling grondwetszaken het land in met lezingen en verscheen er kort na de eerste uitgave van de *Proeve* ook een goedkope publiekseditie.<sup>14</sup> Eind 1966 ontvingen bovendien ruim veertig politieke en maatschappelijke organen een rechtstreeks verzoek om de regering over de *Proeve* te adviseren.<sup>15</sup>

Zo leidde een toezegging van minister Toxopeus om het grondwetsdebat tenminste ambtelijk nog in leven te houden uiteindelijk tot een voor de hele samenleving bedoelde *Proeve*. Dat van een bewust streven om de burgerbetrokkenheid te stimuleren aanvankelijk nauwelijks sprake was, wordt nog geïllustreerd door het feit dat de benaming ‘proeve’ pas rond de troonrede van 1964 ontstond. Ambtenaren en hoogleraren hadden toen al maanden aan het voorstel voor een nieuwe grondwet gewerkt als ware het een interne studienota. Toch zijn er achteraf wel degelijk lijnen te ontdekken die het ontstaan van de *Proeve* verklaren. Begonnen als een poging om de

---

<sup>9</sup> G.C.J.D. Kropman. *HEK 1962-1963* (26-02-1963) 201-202.

<sup>10</sup> Samenvatting bespreking werkgroep-hoogleraren 10-02-1964, minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 10.

<sup>11</sup> *HEK*, 1963-1964 (18-03-1964) 589-590; Samenvatting bespreking werkgroep-hoogleraren 22-04-1964, minBZK, GWZ 5.068.5283 inv. nr. 10.

<sup>12</sup> *Handelingen der Tweede Kamer (HTK)* 1962-1963 (23-01-1963) 513.

<sup>13</sup> Nota Verhoeff 06-04-1964, minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 10; nota Van Maarseveen G64/N32 ‘Betreft de aanpak van de grondwetsherziening’ (waarschijnlijk 31-03-1964), minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 10.

<sup>14</sup> Nota Van Maarseveen G64/N32 ‘Betreft de aanpak van de grondwetsherziening’ (waarschijnlijk 31-03-1964), met bijlagen, minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 10. Vergelijk notitie Van Maarseveen G66/N128 ‘t.b.v. agendapunt A’ (04-11-1966), minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 29.

<sup>15</sup> *HTK* 1966-1967 bijlage A-8800, nr. 2 (Memorie van Toelichting, onder ‘Grondwetszaken’). Vergelijk nota H.Th.J.F. van Maarseveen G66/N70 ‘Grondwetsbeleid op korte termijn’ (07-07-1966), minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 34.

grondwet weg te halen uit het 'politieke milieu', dat op de grondwet leek 'uitgekeken'<sup>16</sup>, zouden de ambtelijke architecten van de *Proeve* al snel op zoek gaan naar een andere manier om toch de noodzakelijke 'gedachtenwisseling in brede kring over de herziening van de Grondwet' op gang te brengen.<sup>17</sup> Die brede kring groeide vervolgens van een kleine wetenschappelijke klankbordgroep, die de productie van de afdeling aan 'buiten-ambtelijke opinies' moest toetsen,<sup>18</sup> tot 'het Nederlandse volk in zijn vele geleidingen, alsook de individuele Nederlanders'.<sup>19</sup> Vooral gezien het streven naar klimaatverbetering werd het creëren van een brede discussie over de grondwet in de korte periode tussen de instelling van de afdeling in december 1963 en de publicatie van de *Proeve* in mei 1966 steeds meer een doel op zich. De vorm van een proeve bleek daarbij succesvol te refereren aan de nieuwe ideeën over politiek en burgerparticipatie die in dezelfde periode op de voorgrond begonnen te treden.

#### *De volkswil, de politiek en het georganiseerd maatschappelijk leven*

De uitspraak dat er in 1963 geen geschikt klimaat aanwezig was voor een algehele grondwetsherziening doet veronderstellen dat de spreker een zeker beeld heeft van hoe dit klimaat er dan uit zou moeten zien. Bij Oud lijkt voor de hand te liggen dat hij met zijn betoog in de eerste plaats zichzelf en zijn medeverantwoordelijken voor de mislukte grondwetsherziening van de jaren vijftig wilde verdedigen tegen de kritiek van de jongere Kamerleden. Met een verwijzing naar de grondwetsherziening van 1917 lichtte Oud in het vervolg van zijn rede daarnaast wel een tipje op van de sluier die om dit mysterieuze begrip 'klimaat' lag. Deze tijd van 'warme politieke strijd' over de grondwet was echter vervlogen, aldus een collega-Kamerlid.<sup>20</sup> De oorzaak hiervoor zou volgens enkele juristen juist liggen bij het onvermogen van de politici en hun partijen om een grondig en bovendien enthousiasmerend debat over de grondwet te voeren.<sup>21</sup> De oplossingen voor herstel van het grondwetsklimaat, die achter de schermen voornamelijk voor rekening van staatsrechtjurist Van Maarseveen kwamen, zouden dan ook niet zozeer geïnspireerd worden door het (partij)politieke verleden van het grondwetsdebat, maar eerder wortelen in toekomstvisies waarin alternatieve vormen van representatie en participatie werden gezocht.

Oud en zijn collega's in het parlement hadden zich in de aanloop naar de grondwetsherziening van 1963 vooral gericht op het verdwijnen van de speciale ver-

---

<sup>16</sup> H.Th.J.F. van Maarseveen, 'Inleiding', in: idem (red.), *De parlementaire geschiedenis van de Proeve van een nieuwe grondwet (1950-begin 1967)* (Den Haag, 1968), ix-xii, aldaar x; tevens A.M. Donner, 'De discussie over de Proeve', *Acta politica* 3 (1966-1967) 1, 3-14, aldaar 4-5.

<sup>17</sup> Troonrede 1964, in: J. Blokker (red.), 'Leden van de Staten-Generaal.' *Nederland onder Juliana. De troonredes* (Bussum, 1981), 104.

<sup>18</sup> Brief minister aan hoogleraren (02-12-1963), Nationaal Archief Den Haag (NA), archief Ministerie van Binnenlandse Zaken: Bureau Juridisch Adviseur (1950) 1954-1969 nummer toegang 2.04.63, inv. nr. 9. Vergelijk over de oorspronkelijke motieven achter de afdeling J.J. Pelle, *In de staatsrechtgeleerde wereld. De politieke geschiedenis van hoofdstuk 1 van de Grondwet 1983* (Rotterdam/Deventer, 1998) 30-31.

<sup>19</sup> Smallenbroek, 'Ten geleide', v.

<sup>20</sup> F.J. Kranenburg *HTK* 1962-1963 (23-01-1963), 519. Een verwijzing naar 1917 is ook te vinden in het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer: *HEK* 1962-1963 B 6980, 6946 en 7031, nr 78 (13-02-1963), 1-3.

<sup>21</sup> Van Maarseveen, 'Inleiding' x; Donner, 'De discussie', 4-5.

kiezingen naar aanleiding van een grondwetsherziening. Op één uitzondering na had de politiek sinds 1917 de verplichte ontbinding van de Staten-Generaal na goedkeuring van de grondwetsherziening in eerste lezing steeds laten samenvallen met de normale, vierjaarlijkse ontbinding van de Tweede Kamer.<sup>22</sup> Waar voorheen de kiezers dus afzonderlijk naar de stembus werden geroepen voor een oordeel over de grondwetsherziening, moest dat oordeel nu worden meegenomen in een afweging van vele – economische, sociale, levensbeschouwelijke – politieke standpunten. Kort na 1945 was tot twee maal toe – in 1946 en 1951 – een poging gedaan deze gewoonte te doorbreken door deze procedure voor kiezersraadpleging grondwettelijk te veranderen, maar dat bleek tevergeefs. In 1963 aarzelde het parlement. Alleen door weer vaker dergelijke afzonderlijke verkiezingen te organiseren zou de grondwet weer meer gaan leven bij de bevolking. Tegelijk vond het parlement deze grondwetsverkiezingen alleen gepast, wanneer de voorgestelde herziening belangrijk genoeg was om aan de burger voor te leggen. Voordat aan zo'n betekenisvolle herziening kon worden begonnen moest daarvoor echter wel het juiste klimaat aanwezig zijn.<sup>23</sup> De cirkel was compleet, een uitweg leek niet in zicht.

Met de *Proeve* zette het kabinet in dit proces in zeker opzicht een stap terug. Alvorens zich op de besluitvorming over de grondwetsherziening te richten, vroeg het eerst afzonderlijk aandacht voor de meningsvorming hierover. Welke wensen leefden er eigenlijk ten aanzien van de grondwet? De wensen van het parlement waren bij de opeenvolgende partiële herzieningen wel tot uiting gekomen. Nu richtte het kabinet zich, over de politiek heen, op het brede publiek. Dat de *Proeve* een splitsing tussen meningsvorming en besluitvorming betekende werd verder onderstreept door het feit dat de minister geen verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan aanvaardde. Alleen zo verwachtte de minister op korte termijn een puntig stuk te kunnen presenteren dat ruimte bood aan een 'lawine van kritiek en commentaar'.<sup>24</sup> De politieke compromisvorming die nodig zou zijn om daadwerkelijk de grondwet te kunnen herzien wilde Toxopeus tot na deze brede discussie bewaren.

Om de publieke discussie aan te wakkeren zou de minister de *Proeve* verspreiden onder een 'reeks instanties en organen', meer concreet de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen, wetenschappelijke studiegroepen en uiteenlopende maatschappelijke organisaties.<sup>25</sup> Het grondwetsbeleid vormde daarmee een impliciete erkenning van ideeën over de toenemende rol van het maatschappelijk leven in de politiek. Kort voor het verschijnen van de eerste nota's over de inschakeling van het 'georganiseerd maatschappelijk leven' in de grondwetsdiscussie in 1964 had oud-minister J.M.L.Th. Cals bijvoorbeeld weer eens de oude discussie over de politieke vertegenwoordiging van dergelijke maatschappelijke groeperingen opgerakeld.<sup>26</sup> Zul-

---

<sup>22</sup> Die uitzondering is de grondwetsherziening van 1948.

<sup>23</sup> Onder andere W.P. Berghuis, *HEK* 1962-1963 (26-02-1963) 207; I. Samkalden, *HEK* 1962-1963 (26-02-1963), 208.

<sup>24</sup> *HTK* 1965-1966 (Openbare Commissievergadering 20-10-1965), C47-C49. Vergelijk samenvatting bespreking werkgroep-hoogleraren 10-09-1964, minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 10.

<sup>25</sup> *HTK* 1965-1966, C47-C49. Vergelijk nota Van Maarseveen G64/N32, minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 10.

<sup>26</sup> Paul van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (Amsterdam, 2004), 306-309. Vergelijk over de corporatieve democratie ook bijvoorbeeld S.W. Couwenberg, *Proble-*



ke groeperingen, in de vorm van raden, adviesorganen, commissies en belangenvertegenwoordigingen, waren met name in de jaren vijftig explosief in aantal gegroeid.<sup>27</sup> Van Maarseveen stelde hierover dat zonder de medewerking van dit maatschappelijk leven regering en Staten-Generaal ten aanzien van de grondwet 'niet meer tot grote daden in staat' zouden zijn.<sup>28</sup>

Hoewel de gebruikte terminologie anders suggereerde was de burger niet in de eerste plaats als individu benaderd. Behalve op meer inhoudelijke overwegingen – het 'ongeorganiseerd maatschappelijk leven' zou te 'ongedifferentieerd' zijn om een zinvolle bijdrage aan de grondwetsdiscussie te kunnen leveren – stuitte een mogelijk 'individueel appel op de kiezer' op praktische beperkingen.<sup>29</sup> De afdeling zou eenvoudigweg niet over voldoende capaciteit beschikken om een eventuele stortvloed aan individuele reacties, die gezien ervaringen van andere ministers 'niet moeilijk' in gang te krijgen zou zijn, te verwerken.<sup>30</sup>

Parlementsleden beschouwden deze opzet van het grondwetsbeleid vooral als een aantasting van de rol van het parlement. De Kamerleden toonden zich verbaasd: hoe kon het kabinet een beroep doen op 'die fameuze "volkswil"', maar daarbij voorbij gaan aan het parlement als belichaming daarvan?<sup>31</sup> Vanwege het voornemen van de minister om, ten gunste van een meer fundamentele discussie, zelf geen politieke verantwoordelijkheid voor de *Proeve* te nemen, sprak het CPN-Kamerlid M. Bakker zelfs van een 'spookgrondwet, gelanceerd door X, aan het adres van het Nederlandse volk.'<sup>32</sup> Ter verdediging benadrukte Toxopeus dat de *Proeve* slechts een voorstadium van het grondwetsdebat vormde. Wanneer het debat over de *Proeve* daartoe aanleiding zou geven, zou de regering zich voor de voorbereiding van de daadwerkelijke grondwetsherziening vanzelfsprekend weer tot het parlement richten. De besluitvorming zou dus, al dan niet met behulp van een staatscommissie, op de traditionele wijze plaatsvinden.<sup>33</sup>

Zo waren de Kamerleden er getuige van dat met de *Proeve* de rol van het parlement en de politieke partijen op het gebied van politieke meningsvorming ter discussie werd gesteld. Alternatieve manieren van participatie in deze fase waren al geruime tijd in opkomst, bijvoorbeeld in de vorm van opiniepeilingen en adviesorganen. De voorbereiding van een nieuw burgerlijk wetboek vond plaats aan de hand van vooradviezen uit de juridische wetenschap. De *Proeve* sloot bij deze ontwikkelingen aan en bij de veranderende ideeën over de rol van burgers in de politiek, zonder echter de rol van het parlement in de besluitvorming werkelijk ter discussie te stellen. Die

---

*men der democratie* (Den Haag, 1965).

<sup>27</sup> Een indruk hiervan geeft G.A. van Poelje, *Het nieuwe burgerschap* (Alphen a/d Rijn, 1967).

<sup>28</sup> Nota Van Maarseveen 'Betreft: Vergadering contactgroep hoogleraren 10 februari 1964' (06-02-1964), minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 10. Vergelijk nota Van Maarseveen G64/N32, minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 10. Ter toelichting voegde Van Maarseveen bij deze laatste nota een fragment uit een artikel: F.J.H.M. van der Ven, 'Sociologie van de economische eenheid', *Sociale wetenschappen* 7 (1964) 4, 290-291.

<sup>29</sup> Nota Van Maarseveen G64/N32, minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 10.

<sup>30</sup> Notitie Van Maarseveen G66/N128 't.b.v. agendapunt A' (04-11-1966), minBZK, GWZ 5.068.5283, inv. nr. 29. Volgens deze nota was minister A.M. Vondeling er al eens betrekkelijk eenvoudig in geslaagd een enorme brievenstroom op gang te brengen.

<sup>31</sup> M. Bakker, *HTK* 1964-1965 (17-11-1964) 442.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *HTK* 1964-1965 (17-11-1964) 450.

discussie had het kabinet-Cals in 1966 overigens nog wel willen voeren door te suggereren dat de burger zich bij de tweede lezing via een referendum direct over de nieuwe grondwet zou kunnen uitspreken.<sup>34</sup> Nog voordat dit voorstel kon worden overwogen viel echter het kabinet.

*Het resultaat: klimaatherstel en kritiek*

In een notitie uit 1966 zou Van Maarseveen stellen dat het kabinet met de *Proeve* bezig was 'de grondwettelijke en staatkundige problematiek werkelijk levend te maken onder de gehele bevolking. Dat is een democratische aanpak waaraan zelfs Joegoslavië (...) niet kan tippen.'<sup>35</sup> Achteraf zou Van Maarseveen de grondwetsherziening die in 1963 in deze jonge socialistische staat had plaatsgevonden als belangrijkste inspiratiebron voor de *Proeve* aanwijzen.<sup>36</sup> De nieuwe Joegoslavische grondwet was gedurende bijna twee jaar onder de brede bevolking 'volop in discussie (...) geweest', zo had het Tweede Kamerlid H.M. Franssen in 1964 gesteld.<sup>37</sup> Meer dan een ideaalbeeld lijkt deze exotische inspiratiebron echter niet te hebben gevormd. Franssen had met zijn verwijzing naar Joegoslavië bovendien juist de geringe respons op de eigen, in 1965 gehouden grondwetsprijsvraag benadrukt. De schamele twee inzendingen die deze prijsvraag had opgeleverd voorspelden weinig succes voor de *Proeve*. Zou deze wél in staat blijken een brede discussie over de grondwet op te roepen en zo het juiste klimaat te scheppen voor een grondwetsherziening?

Wie luistert naar de regeringsverklaring van het kabinet-De Jong uit 1967 kan niet anders concluderen, dan dat de *Proeve* in deze opzet slaagde. 'In brede kringen van ons volk leeft, wat betreft het constitutionele bestel, een verlangen naar vernieuwing', sprak de kersverse minister-president. De Jong achtte dit goede klimaat mede te danken aan het grondwetsbeleid van de kabinetten voor hem. Om het moment niet verloren te laten gaan kondigde de premier aan spoedig een staatscommissie voor grondwetsherziening in te stellen. Daarbij sprak hij de hoop uit om snel de aan diverse organen gevraagde adviezen over de *Proeve* te mogen ontvangen.<sup>38</sup> Los van deze adviezen, die zo serieus ter hand werden genomen dat de meesten niet voor 1968 bij het ministerie binnenkwamen, waren in maart 1967 al zo'n 100 commentaren op de *Proeve* in kranten en tijdschriften gepubliceerd. In de zomer van 1969 stond de teller van het ministerie op 229 reacties.<sup>39</sup> De meeste verschenen in vakbladen, uiteenlopend van staatsrechtelijke tijdschriften via de organen van de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen tot periodieken als *Ons leger* en het *Weekblad voor de Nederlandse bond van gemeente-ambtenaren*.<sup>40</sup>

---

<sup>34</sup> Notulen ministerraad 10-06-1966 en 09-09-1966. NA, Ministerraad, 1823-1984, nummer toegang 2.02.05.02.

<sup>35</sup> Brief Van Maarseveen aan A.J.M. van Nispen tot Pannerden (04-08-1966). NA, Ministeries AOK en AZ, Kabinet van de Minister-President, nummer toegang 2.03.01, inv. nr. 1133.

<sup>36</sup> Pelle, *In de staatsrechtgeleerde wereld*, 69.

<sup>37</sup> *HTK* 1965-1966 (Openbare Commissievergadering 20-10-1965) C48.

<sup>38</sup> *HTK* 1967 (18-04-1967) 27; *HTK* 1967 (19-04-1967) 102.

<sup>39</sup> Gebaseerd op Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Over de Proeve* I-VI (Den Haag, 1966-1969).

<sup>40</sup> Vergelijk Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Over de Proeve* I-VI.

De beslissing om de *Proeve* vooral aan dit georganiseerd maatschappelijk leven te richten zou ongetwijfeld bijdragen aan het feit dat de *Proeve* al snel zou worden beschouwd als ‘akademisch stoeien’.<sup>41</sup> Het debat over staatsrechtelijke vernieuwing dat zich onder invloed van het piepjonge D’66 tegelijkertijd stormachtig ontwikkelde deed bovendien vermoeden dat de *Proeve* inhoudelijk bezig was met het ‘aanhaken van een tuin, terwijl een aardverschuiving dreigt’.<sup>42</sup> Beide oordelen doen echter weinig recht aan de opzet van de *Proeve*. Waar deze in 1964 en 1965 nog veel beroering wekte in een parlement dat vermoedde dat zijn positie op het spel stond, werd de *Proeve* in 1966-1967 ingehaald door ideeën over democratisering waaraan het stuk slechts heel voorzichtig raakte. In de nieuwe staatscommissie voor grondwetsherziening, de Commissie-Cals/Donner, zou het parlement opnieuw buiten de meningsvorming worden gehouden. De maatschappelijke adviezen over de *Proeve* werden daarentegen regelmatig ter hand genomen. Pas na afronding van de rapporten van de staatscommissie mocht het parlement echt meepraten. Het klimaat voor grondwetsherziening leek toen, althans onder de brede lagen van de bevolking, alweer geweken. Onder de specialisten, aangevoerd door de inmiddels sterk gegroeide ambtelijke afdeling, zette het enthousiasme door, zodat de *Proeve* uiteindelijk de aanzet zou vormen tot de algehele grondwetsherziening van 1983.

#### *De burger, de Proeve en de mythe van 1917*

Zou Oud, die in 1963 als fractievoorzitter terugtrad, in het grondwetsklimaat van 1966-1967 iets hebben herkend van de geest van 1917? Als één van de vijf hoogleraren was deze zeldzame getuige van de laatste grote grondwetsherziening nauw bij de voorbereiding van de *Proeve* betrokken geweest. De *Proeve* leek als overwegend wetenschappelijke studie in geen enkel opzicht op het zware politieke compromis dat indertijd het grondwetsdebat had beheerst. In plaats van massale betogingen en hevige parlementaire strijd zou dit grondwetsvoorstel dan ook voornamelijk studiekringen in het leven roepen en aanzetten geven tot polemieken in vaktijdschriften en op congressen. Desondanks sprak een minister-president in 1967 van het bestaan van een breed gedeeld verlangen naar constitutionele vernieuwing. Waaruit leidde de minister dit verlangen af? En geeft de *Proeve* daarmee aanleiding om te stellen dat de dalende betrokkenheid van de Nederlandse burger bij het debat over de grondwet rond 1966 tenminste tijdelijk keerde?

Over het vernieuwingsstreven in de Nederlandse politiek is wel gezegd dat voorstellen voor vernieuwing steeds voornamelijk afkomstig zijn van politieke elites, die liever over de ‘eisen van de tijd’ spreken dan daadwerkelijk tegemoet te komen aan de verlangens van de burger.<sup>43</sup> Als proef met de participatie van burgers in de meningsvorming over herziening van de grondwet lijkt de *Proeve* op dit gebied toch een – zeer voorzichtige – stap verder te zetten. Onder invloed van zowel de constatering van als een verlangen naar verdere depolitisering van de grondwetsdiscussie zette de regering de deur die deze discussie in de jaren vijftig binnen de traditionele sfeer

---

<sup>41</sup> W.P. Berghuis, *HEK 1965-1966* (30-11-1965) 99.

<sup>42</sup> Daudt, ‘Waarom eigenlijk?’, 140.

<sup>43</sup> James Kennedy, ‘De democratie als bestuurskundig probleem. Vernieuwingsstreven in de Nederlandse politiek sinds 1918’, *Jaarboek Parlementaire geschiedenis* (2004) 12-23, aldaar 20-21.

van politiek en wetenschap had gehouden op een bescheiden kier. Die kier was vooral bedoeld voor de commissies, organen, raden en vergaderingen die in het verleden slechts tot de meningsvorming – in concreto: de staatscommissies – toegang hadden gekregen door bijvoorbeeld massale betogingen. Individuele burgers die zich van één van deze participatiemogelijkheden bedienden vonden zichzelf in 1966 evenals in 1917 voor een dichte deur. Velen voelden zich aangesproken en zochten, in 1966 net zo goed als in 1917 of 1848, een manier om aan het grondwetsdebat deel te nemen. De meerderheid hield zich afzijdig en schiep zo ruimte voor het beeld dat het Nederlandse volk weinig of steeds minder belangstelling voor de grondwet heeft.

Het voorbeeld van de *Proeve* bevestigt daarmee een vermoeden dat al eerder klonk: in de loop van de twintigste eeuw veranderde niet zozeer de mate van participatie wezenlijk, maar veel meer de vorm waarin dit gebeurde.<sup>44</sup> Voor een meer definitief oordeel over de vermeende dalende trend in de betrokkenheid van de burger bij het grondwetsdebat is echter nader onderzoek noodzakelijk, dat zich zal moeten zien te wapenen tegen de schijnbare onvergelykbaarheid van de verschillende participatievormen. Dat de vormveranderingen in elk geval in de aanloop naar de *Proeve* niet volgens een vooropgezet plan gebeurden, maar toch wel degelijk aansloten bij de heersende opvattingen over wat politiek was en moest zijn, kan daarbij zowel hulpmiddel als hindernis zijn. Voordat ook anno 2011 weer een al te snel oordeel wordt geveld over burger en de grondwet kan een kritisch onderzoek naar de mythes hierachter in elk geval geen kwaad.

---

<sup>44</sup> Ruud Koole, 'Tussen lijdelijkheid en contestatie. Politieke participatie in de twintigste eeuw', in: Corrie van Eijl, Lex Heerma van Voss en Piet de Rooy (red.), *Sociaal Nederland. Contouren van de twintigste eeuw* (Amsterdam, 2001) 151-170, aldaar: 169-170.

## Nog steeds regenten. Maatschappijkritiek veertig jaar later.

Jaap den Hollander

### *Inleiding*

Sinds de jaren zestig is het in Nederland gewoonte om kritiek te leveren op de zogenaamde regentenmentaliteit van politici en bestuurders. Eerst kwam de kritiek van links en werden regenten vooral gezocht onder de elite van het verzuilde Nederland met voorop de Amsterdamse burgemeester Van Hall. Toen kwam Pim Fortuyn, die gearriveerde PvdA-radicalen en meer in het algemeen ook succesvolle babyboomers als ‘nieuwe regenten’ bestempelde. En tegenwoordig lijkt ten slotte haast iedereen over een regentenkliek te klagen. Wanneer een begrip uit het verleden zo’n grote rol gaat spelen in de eigentijdse politiek, wordt het voor historici tijd om na te gaan wat er precies aan de hand is. Henk te Velde heeft deze taak op zich genomen in zijn Leidse oratie van 2006 en een boeiend en verhelderend overzicht gegeven van de hedendaagse regentensemantiek.<sup>1</sup> Als historicus staat hij sceptisch tegenover de gedachte dat ons land een eeuwenoude regentenmentaliteit kent. Vergelijkingen met de tijd van de Republiek stuiten volgens Te Velde op het bezwaar, dat de rechtsstaat van de negentiende eeuw een nieuwe situatie heeft gecreëerd. Zo is door de scheiding van publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheden bijvoorbeeld een einde gekomen aan de verkoop van ambten, die een belangrijk kenmerk van het traditionele regentendom vormde. Parallellen met de achttiende eeuw zijn mede daarom moeilijk te trekken. Te Velde heeft hier ongetwijfeld gelijk in, maar daar is niet alles mee gezegd. Eigentijdse historici zouden zich namelijk af kunnen vragen waarom tijdgenoten tot zulke vergelijkingen komen en wat voor signaalfunctie dit eventueel heeft. Zou de associatie met de regententijd misschien verband kunnen houden met een vervaging van het onderscheid tussen publiek en privaat? Te Velde heeft naar mijn mening te weinig oog voor dit aspect van de zaak en daarom lijkt het me nuttig een aanvulling te geven op zijn betoog.

### *De regentenmentaliteit volgens Te Velde*

De kritiek op de regentenmentaliteit dateert van de jaren zestig van de vorige eeuw, toen historici ironisch genoeg juist minder negatief over regenten begonnen denken. Tot die tijd was het beeld bepaald geweest door de kritiek van liberale historici als Robert Fruin, die de ‘kuiperijen’ van de bestuurlijke elite in de achttiende eeuw hadden gehekelde. Met name Roorda’s proefschrift over ‘partij en factie’ uit 1961 betekende een keerpunt, omdat het een meer zakelijk-historische benadering introduceerde.<sup>2</sup> Roorda probeerde het regentenbestuur van de Republiek vanuit zijn eigen tijd te

---

<sup>1</sup> Henk te Velde, *Regentenmentaliteit. Hoe Nederlands is politiek in Nederland?* Oratie Leiden, 12 mei 2006. Tevens verschenen in: Henk te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland* (Amsterdam, 2010). In dit artikel, dat grotendeels in 2008 werd geschreven, wordt verwezen naar de oorspronkelijke tekst.

<sup>2</sup> Daniel Jeen Roorda, *Partij en factie. De oproeren van 1672 in de steden van Holland en Zeeland, een krachtmeting tussen partijen en facties* (Groningen, 1961)

begrijpen. Zo liet hij onder meer zien wat de sociale functie was geweest van gewraakte praktijken als de ‘contracten van correspondentie’, schriftelijke overeenkomsten waarbij onderling baantjes werden verdeeld. Hij zette hiermee de toon voor een nieuwe onderzoeksaanpak. Merkwaardig is overigens wel, aldus Te Velde, dat Rooda zelf nu en dan sprak over de ‘schier onuitroeibare regentenmentaliteit bij veel [Nederlandse] bestuurders’. Hierdoor leek hij zijn eigen historische aanpak weer ongegaan te maken (p. 4). Hoe het zij, deze opmerking brengt ons bij de toepassing van het regentebegrip op eigentijdse verhoudingen.

Het idee van een eeuwenoude ‘regentenmentaliteit’ die nog steeds zou bestaan werd in 1964 door de politicoloog Daalder naar voren gebracht in een oratie over ‘Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek’.<sup>3</sup> Kenmerkend voor deze mentaliteit was volgens Daalder de gedachte dat het gezag zich zelf legitimeert en derhalve geen politieke verantwoording hoeft af te leggen. Van enige associatie met luie of corrupte regenten uit de achttiende eeuw is bij Daalder overigens geen sprake. We moeten eerder denken aan serieuze, juridisch ingestelde bestuurders die het liefst in collegiaal overleg en zonder veel politieke rompslomp hun werk doen. Deze bestuurders zouden deel uitmaken van een ‘apolitieke traditie’ die mogelijk werd gemaakt door de lijdelijkheid van de Nederlandse bevolking.

Naast deze wetenschappelijk-politicologische visie op de regentenmentaliteit valt een populaire visie te onderscheiden waarvoor Mulisch’ *Bericht aan de rattenkoning* van 1966 exemplarisch is.<sup>4</sup> In deze kroniek van de provojaren in Amsterdam werd de kritiek op de regenten zwaar aangezet. Typerend is de omslag van het boek waarop de afstotelijk dikke regentenzoon Gerard Bicker is te zien, geportretteerd door Bartholomeus van der Helst. Mulisch’ regentenhaat had veel te maken met de oorlog. Zo vond de schrijver het onverdraaglijk dat provo’s in elkaar werden geslagen door dezelfde politieagenten die ruim twintig jaar tevoren joden hadden opgehaald voor de Duitsers. Regentendom stond voor GEZAG en daar wilde Mulisch duidelijk van af.

Tussen de wetenschappelijke en de populaire kritiek op de politieke representatie in het verzuilde Nederland bestond een spanning volgens Te Velde. De kernvraag was namelijk of het stelsel moest worden verbeterd dan wel verworpen. Daalder was duidelijk voor hervorming. Hij keurde de regentenmentaliteit af, omdat hij een grotere politieke participatie van de bevolking voorstond. Daarom juichte hij het openbreken van de verzuilde bestuursbastions toe. Wat Mulisch en zijn anarchistische geestverwanten voorstonden is minder duidelijk. Hoewel zij ook voor ‘democratisering’ zeiden te zijn, zagen zij weinig in een activering van de politieke vertegenwoordiging omdat elitevorming in hun ogen toch niet was te voorkomen. Goed beschouwd waren veel maatschappijcritici uit de jaren zestig even apolitiek als Daalders regenten.

De genoemde spanning verklaart volgens Te Velde waarom de term regent populair is gebleven: ‘Hij kan dienen om arrogantie in het bestuur aan te klagen én om vrijblijvend te schelden op “de politiek” of op “Den Haag”’.<sup>5</sup> De auteur denkt hier waarschijnlijk aan Pim Fortuyn, want in de inleiding maakt hij gewag van het feit dat de strijd tegen de regentenmentaliteit na Fortuyn opnieuw oplaaide. Maar de Fortuyn-revolte komt verder niet ter sprake. Naar de reden hiervan moeten we raden. Kenne-

---

<sup>3</sup> H. Daalder, ‘Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek’ (1964), in: idem, *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland* (Amsterdam, 1995)

<sup>4</sup> Harry Mulisch, *Bericht aan de rattenkoning* (Amsterdam, 1966)

<sup>5</sup> Te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme*, 44.

lijk voegde Fortuyn in de ogen van Te Velde weinig nieuws toe aan de bestaande discussie en bleef hij schommelen tussen gerechtvaardigde kritiek op Haags autisme en populistische afkeer van 'de politiek' überhaupt. We moeten ons echter afvragen of de Fortuynrevolte niet meer aandacht verdient.

Tijdens de generatiewisseling van de jaren zeventig en tachtig bleef het even stil rond de regent. De verzuilde elite verdween van het toneel en een nieuwe generatie bestuurders trad aan die was opgegroeid in de jaren zestig en haast vanzelfsprekend anti-autoritair en anti-regentesk was. Daarom kwam het als een verrassing dat Pim Fortuyn de paarse politici in de jaren negentig als 'nieuwe regenten' begon aan te spreken.<sup>6</sup> Interessant is dat hij zich zelf daarbij vergeleek met Johan Derk van der Capellen tot den Pol, de Overijsselse edelman die in 1781 de stoot had gegeven tot de patriottenbeweging met een vlammend manifest tegen de orangistische regentenaristocratie. Fortuyn gebruikte zelfs de titel van dit manifest voor één van zijn eigen boeken, *Aan het volk van Nederland* (1992).<sup>7</sup> Te Velde vermeldt dit feit wel terloops, maar schenkt er verder geen aandacht aan. Historische parallellen met de Republiek moeten volgens hem namelijk niet al te serieus worden genomen. De hedendaagse kritiek op het regentendom refereert nadrukkelijker aan de bestuurscultuur van de negentiende eeuw dan aan die van voorafgaande eeuwen.

Er is waarschijnlijk in geen eeuw zo weinig over 'regenten' uit de tijd zelf gesproken als in de negentiende, maar ook geen waarin het hedendaagse cliché van de regent zo dicht benaderd is, namelijk als iemand die weliswaar ordelijk bestuurt en niet fraudeert, maar die zich in zijn eigen wereld opsluit en zich weinig van de bevolking aantrekt. De familieregering begon af te zwakken en ambten werden niet meer verkocht, maar het zou moeite kosten een periode te vinden waarin politiek zo ver van de bevolking af stond als het begin van de negentiende eeuw. (p.9)

Verwijzingen naar de Republiek zijn volgens Te Velde doorgaans nogal selectief. Zo wordt nauwelijks of niet gesproken over zaken die typerend waren voor de toenmalige regentenmaatschappij en die wij nu niet meer kennen, zoals stedelijk of gewestelijk particularisme, familieregering, verkoop van ambten. De fysieke nabijheid tot het gewone volk is ook een punt dat vaak over het hoofd wordt gezien. Ook al regeerden de stedelijke elites in de Republiek absoluut en hoefden ze aan niemand verantwoording af te leggen, ze hielden wel degelijk rekening met de publieke opinie en wisten bij dreigend oproer op tijd mee te buigen. In dat opzicht past het hedendaagse cliché van de afstandelijke regent dus niet goed bij de historische feiten: 'Als men hier een traditie uit wil afleiden, dan is dat niet één van ongenaakbaar autisme, maar eerder van een wat zelfgenoegzaam bestuur dat echter als het erop aankwam de bakens wist te verzetten.' (p.10)

De historische correctie die Te Velde op het regentencliché geeft is belangrijk, maar het is de vraag of zijn kijk op het hedendaagse gebruik van dat cliché wel helemaal juist is. Volgens het zojuist gegeven citaat zou het bij een regent gaan om

---

<sup>6</sup> Pim Fortuyn, 'Nieuwe regenten', *Elsevier* (1997) nr 23, 19

<sup>7</sup> Wilhelmus S.P. Fortuyn, *Aan het volk van Nederland. De contractmaatschappij, een politiek-economische zedenschets*. (Amsterdam/Antwerpen, 1992); Joan Derk van der Capellen, *Aan het volk van Nederland. Het democratisch manifest (1781)* ed. W.F. Wertheim en A.H. Wertheim-Gijse Weenink (Amsterdam, 1966). Dit is de eerste editie waarin Van der Capellen als auteur op het titelblad staat.

iemand die ordelijk en niet-frauduleus bestuurt maar verder weinig responsief is naar de bevolking. Type Drees of Wim Kok zullen we maar zeggen. Maar is daar alles mee gezegd? Om bij het voorbeeld van Kok te blijven: de premier die in 1997 nog over 'exorbitante zelfverrijking' in het bedrijfsleven sprak verdiende zelf tien jaar later als commissaris van Shell en nog wat andere bedrijven 235.000 euro. De media sprongen hier boven op, niet omdat zij het bedrag nu zo 'exorbitant' vonden of omdat zij Kok zijn nieuwe carrière misgunden maar vanwege de politieke betekenis van het feit. Want wat zijn alle woorden van politici over matiging van topinkomens nog waard als zelfs een betrouwbare sociaaldemocraat en oud vakbondsleider door de knieën gaat? Te Velde heeft weinig oog voor deze maatschappelijke kant van de zaak. Hij hanteert een tamelijk beperkte, op de publieke sector toegespitste definitie van het regentenclich , waar managers uit de private sector van bedrijven en instellingen buiten vallen. Het is echter de vraag of we beide soorten bestuurders wel zo duidelijk kunnen scheiden, niet alleen in de beeldvorming maar ook in de realiteit.

#### *Parallellen met de achttiende eeuw*

De term 'regent' wordt de laatste jaren ook vaak in bredere zin gebruikt voor wat men in ruime zin de 'managerial class' zou kunnen noemen.<sup>8</sup> Associaties met corrupte regenten van de achttiende eeuw spelen een belangrijke rol hierbij. Na de dood van Fortuyn is de achttiende eeuw een waar topos geworden in het maatschappelijke debat. Graaizucht, hedendaagse 'contracten van correspondentie', gebrek aan ondernemingszin, publiek wantrouwen, politiek cynisme: het leek er ineens weer allemaal te zijn. De 'nieuwe regenten' leken zelfs nog erger te zijn dan hun directe voorgangers, de Tweehonderd van Mertens. Tegen het old-boys-network van weleer viel ongetwijfeld veel in te brengen, maar graaien uit de bedrijfskas was er in elk geval niet bij. De traditionele elites waren nog plaatsgebonden en doordrongen van het belang van een 'civic culture'. Het patselige geldbejag begon volgens Fennema en Heemskerk, toen het old-boys-network onder invloed van internationalisering en individualisering het veld moest ruimen voor een new-boys-network dat zich spiegelt aan rijke voetballers en filmsterren.<sup>9</sup>

Om het contrast tussen onze tijd en de sobere wederopbouwperiode van de naoorlogse jaren extra aan te zetten grijpen publicisten graag terug naar de tegenstelling tussen de zeventiende en achttiende eeuw. We treffen deze historische analogie bijvoorbeeld aan in de Raiffeisenlezing die Geert Mak in 2004 hield onder de titel *De Mercator Sapiens anno 2004. Over eenzaamheid, moed en vertrouwen*. Voor een gehoor van bestuurders uit politiek en bedrijfsleven stelde Mak vast dat '...de afgelopen

---

<sup>8</sup> Als de term *managerial revolution* op enig land van toepassing is dan is het wel Nederland. In de VS is eerder sprake van een *evolutie* die al in de negentiende eeuw begon, maar deze ontwikkeling is in ons land versneld ingehaald sinds de jaren 1960. Zie Jacques van Gerwen, Ferry de Goey en Hugo van Driel, 'De *managerial revolution* in de VS en Nederland in de twintigste eeuw', *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis*, 2 (2005) 30-58. Het is merkwaardig dat in recente beschouwingen over maatschappelijke onvrede in Nederland zo weinig aandacht aan wordt geschonken aan deze 'revolutie'.

<sup>9</sup> Meindert Fennema en Eelke Heemskerk, *Nieuwe Netwerken. De Elite en de ondergang van NV Nederland*. (Amsterdam 2008); zie ook 'Het Old Boys Network bestaat al lang niet meer', *NRC Handelsblad* (08-01-2004).



decennia binnen sommige leidinggevende kringen in de private en de semipublieke sector een mentaliteit [is] ontstaan die sterk doet denken aan de regenteske uitwassen van de achttiende eeuw.’<sup>10</sup> Bij wijze van contrast gebruikte de spreker het beeld van de wijze koopman dat Barlaeus in 1632 had geschetst en waarvan de zedenles was: ‘dat wat nuttig schijnt mag niet oneerlijk zijn, en dat wat oneerlijk is, mag niet nuttig schijnen’.

Mak hanteert op het eerste gezicht een tamelijke moralistische benadering van het regentenprobleem, maar hij geeft er een functionalistische draai aan met behulp van het thema vertrouwen. Dit thema is in de jaren negentig prominent geworden in de sociale wetenschappen onder invloed van enerzijds de transitieproblemen in Midden- en Oost-Europa en anderzijds de dramatische daling van het publieke vertrouwen in de Verenigde Staten.<sup>11</sup> Mak haalt bijvoorbeeld Fukuyama aan, die in 1994 een boek over *Trust* schreef om zijn Amerikaanse lezers te waarschuwen voor een te ver doorgeschoten individualisme. Volgens Fukuyama ontstond er een op wantrouwen gebaseerde ‘claim culture’ die niet alleen de economie veel geld zou kosten maar ook tot risicomijdend gedrag zou leiden. In een maatschappij waar sociaal vertrouwen heerst durven mensen meer risico’s te nemen en kunnen alle functiegebieden expanderen.<sup>12</sup> Dit is de VOC-mentaliteit waartoe oud-premier Balkenende opriep tijdens de Algemene Beschouwingen in 2006. Over die oproep is nogal lacherig en zelfs schamper gedaan in de media. Dit is tot op zekere hoogte begrijpelijk, omdat je een mentaliteit nu eenmaal niet op bestelling kunt afroepen – iets wat ‘waarden en normen’-politici maar niet lijken te willen begrijpen. Maar de zaak zelf is er niet minder serieus om. Wantrouwen kan er inderdaad toe leiden dat sociale systemen krimpen en atrofiëren. De Nederlandse Republiek in de achttiende eeuw is hier een voorbeeld van. Maar het meest afschrikwekkende voorbeeld is ongetwijfeld de door algeheel wantrouwen volledig van de werkelijkheid vervreemde communistische planeconomie.

Volgens Mak en andere critici is een groot probleem van de groeiende managerskaste dat zij het wantrouwen in de maatschappij aanwakkert, omdat er een sfeer van permanente verantwoording en verslaglegging wordt opgeroepen.<sup>13</sup> Managers ontlenen hun bestaansrecht aan het controleren van mensen ‘in het veld’ of ‘op de werkvloer’, althans zo wordt vaak in het middenkader gedacht. Die controle is gebonden aan regels die bedoeld of onbedoeld overkomen als een motie van wantrouwen. De prikklok is een simpel voorbeeld. Riep de ouderwetse afdelingschef een personeelslid dat te laat op zijn werk kwam persoonlijk tot de orde, de moderne middenmanager kiest lafhartig voor de prikklok, waardoor in feite de hele afdeling tot potentiële boosdoener wordt verklaard. Het effect van dit soort maatregelen is dat beroepsbeoefenaren hun arbeidsmotivatie kwijt raken en zich gaan gedragen als sovjetarbeiders. Een andere maatregel die machteloze woede oproept zijn de *call centres*

---

<sup>10</sup> Geert Mak, *De Mercator Sapiens anno 2004. Over eenzaamheid, moed en vertrouwen* Raiffeisenlezing (2004)

<sup>11</sup> Zie voor Midden-Europa bijv. Piotr Sztompka, *Trust: a sociological theory* (Cambridge, 1999) en voor de VS: Robert Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community* (New York, 2000).

<sup>12</sup> Francis Fukuyama, *Trust. The social virtues and the creation of prosperity* (New York, 1995)

<sup>13</sup> Dit werd voor het eerst duidelijk aan de orde gesteld in Michael Power, *The Audit Society. Rituals of Verification*. (Oxford, 1999).

waarmee managers van bijvoorbeeld telecommunicatie- of verzekeringsbedrijven zich afschermen van lastige klanten.

Mede door toedoen van Mak ontstond rond 2005 een ware golf van kritiek op 'de manager' en dan speciaal op het nieuwe soort kennis- en zorgmanagers dat zich bezig houdt met *people processing*. Een veel gehoord verwijt is, dat deze nieuwe beroepsgroep een bedreiging vormt voor professionals die eer stellen in vakmanschap en inhoudelijke kennis en uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de onderwijs- en zorgsector. Dit punt wordt bijvoorbeeld naar voren gebracht in *Intensieve Menshouderij* (2004) van bedrijfskundige Jaap Peters. Een ander voorbeeld is *Beroepszeer of Waarom Nederland niet goed werkt* (2005), dat bijdragen bevat van onder anderen Geert Mak, Ad Verbrugge, Dorien Pessers, Gabriël van den Brink, Leo Prick en Thijs Jansen. Tenslotte kan nog worden gewezen op *De economie van de eer* (2007) van Dick Pels.<sup>14</sup> De kritiek kan op brede instemming rekenen maar is soms wel wat eenzijdig, voor zover namelijk gesuggereerd wordt dat professionals het wel zonder managers af zouden kunnen. Dat is onrealistisch, zoals De Bruijn terecht vaststelt.<sup>15</sup> Managers en professionals zullen het op de een of andere manier samen moeten zien te redden. Dit laat echter onverlet dat er een belangrijk maatschappelijk probleem op de agenda is geplaatst.

Het zijn niet alleen maatschappelijk betrokken publicisten die kritiek leveren, ook economen die de managementwereld van binnen kennen mengen zich in het koor. Zo kwamen Kleinknecht, Naastepad en Storm in 2006 met de verrassende stelling dat de groei van de managementbureaucratie verreweg het grootste is in landen die het meest toegewijd zijn aan de vrije markteconomie.<sup>16</sup> Voorop lopen de Engelssprekende landen Canada, de Verenigde Staten, Australië en Verenigd Koninkrijk en direct daarna komt Nederland, dat een koploper is op het vasteland van Europa. De verklaring is dat werknemers in een flexibele arbeidsmarkt minder gecommiteerd zijn aan hun bedrijf, zodat meer leidinggevendend nodig zijn om hen in het gareel te houden. Een andere verrassende conclusie van Kleinknecht c.s. is, dat arbeidsproductiviteit en technologische vernieuwing duidelijk afnemen naarmate de arbeidsmarkt flexibeler is.

Als laatste voorbeeld noem ik *De groei voorbij. Over de economische toekomst van Nederland na de booming nineties* (2007) van Jaap van Duijn, oud hoogleraar economie en voormalig topman van Robeco.<sup>17</sup> Het boek is geschreven voordat de kredietcrisis uitbrak en is daarom niet beïnvloed door de wereldwijde economische malaise. Toch voorspelde Van Duijn al dat de grote economische groei in Nederland voorbij was. Hij zag duidelijke parallellen met het verval na de Gouden Eeuw: gebrek aan ondernemerschap, risico-aversie, export van kapitaal, reguleringszucht, toene-

---

<sup>14</sup> Jaap Peters & Judith Pouw, *Intensieve menshouderij : hoe kwaliteit oplost in rationaliteit* (Schiedam, 2005); Gabriël van den Brink e.a., red, *Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt* (Amsterdam, 2005); Dick Pels, *De economie van de eer. Een nieuwe visie op verdienste en beloning* (Amsterdam, 2007).

<sup>15</sup> Hans de Bruijn, *Managers en professionals. Over management als probleem en als oplossing* (Den Haag, 2008).

<sup>16</sup> Alfred Kleinknecht, Ro Naastepad en Servaas Storm, 'Overdaad schaadt: meer management, minder productiviteitsgroei' *ESB*, 8 september 2006, p. 437-440. Zie ook van dezelfde auteurs, 'De markt jaagt de bureaucratie aan' *NRC Handelsblad*, 13 januari 2007.

<sup>17</sup> Jaap van Duijn, *De groei voorbij; Over de toekomst van Nederland na de booming nineties* (Amsterdam, 2007).

mende inkomensongelijkheid, verschuiving van industrie naar financiële dienstverlening, concurrentie van lage lonenlanden, geringe arbeidsmarktparticipatie, emigratie. Overigens is Van Duijn niet bepaald somber over de ontstane situatie, want echt arm zullen we volgens hem niet worden. Een pas op de plaats doen kan bovendien geen kwaad, aangezien Nederland in alle opzichten te vol is geworden. Al slaat Van Duijn in het algemeen gesproken geen moraliserende toon aan, een zekere schamperheid over managers kan toch ook hij niet onderdrukken. Deze “ingehuurde krachten” wenen zich ten onrechte ondernemers, tonen zelden leiderschap en worden buitensporig beloond. Wat dat betreft lijken zij op de regenten uit de pruikentijd.

### *Overheid en onderdanen*

Men kan zich afvragen of het zinvol is het regentenbegrip zo ver op te rekken dat er behalve politieke bestuurders ook bestuurders van maatschappelijke organisaties onder komen te vallen. Als men uitgaat van het negentiende-eeuwse onderscheid tussen de publieke en de private sfeer, zoals Te Velde doet, lijkt dat niet het geval te zijn en zou men bedrijfsmanagers beter buiten de discussie kunnen houden. De vraag is echter in hoeverre dat negentiende-eeuwse onderscheid nog opgaat. Volgens politieke denkers als Tjeenk Willink en Ankersmit dreigen publieke en private verhoudingen danig verward te raken als gevolg van de privatiserings- en dereguleringspolitiek die de laatste decennia is gevoerd. Als dit juist is, valt te begrijpen waarom het publiek geen duidelijk onderscheid meer maakt tussen verschillende soorten bestuurders en in generaliserende zin spreekt over een bestuurlijke elite die lijkt op de regentenstand van de achttiende eeuw.

Natuurlijk verschillen de situaties van toen en nu. In de standenmaatschappij van de Republiek was het vanzelfsprekend dat elites openbare ambten als het burgemeesterschap combineerden met private functies als het bewindvoederschap van de VOC. Wanneer zo'n combinatie zich tegenwoordig dreigt voor te doen – denk bijvoorbeeld aan de Hollandia-affaire rond minister van economische zaken Lubbers in 1977 – springen journalisten en Kamerleden er onmiddellijk boven op. Een ander verschil met de tijd van de Republiek is dat openbare ambten niet meer als privaatrechtelijk bezit worden beschouwd. Omdat de vroegmoderne staat te weinig middelen had om een eigen bureaucratie te onderhouden, werden ambten als legerofficier, rechter of belastinginnehmer aanbesteed of zelfs verkocht aan particulieren. Op die manier konden bepaalde publieke taken toch worden uitgevoerd en kreeg de regering, in het geval van verkoop, zelfs extra geld binnen. Ook op dit punt kunnen we onze tijd niet meer vergelijken met de achttiende eeuw. Toch levert de verkoopbaarheid van openbare ambten volgens Ankersmit wel een goed aanknopingspunt op voor de bespreking van hedendaagse problemen: 'De lessen van de Franse Revolutie hebben we vergeten en we zijn hard op weg naar het systeem van de belastingpachter.'

Ankersmit doet deze uitspraak in een provocerend artikel over de refeodalisering van de staat, waarin de bestuurlijke problemen van onze tijd worden vergeleken met die van het *ancien régime*.<sup>18</sup> Toen waren er *nog niet* genoeg middelen om een bureaucratie op te bouwen, nu zijn de middelen om de steeds aangroeiende bureaucratie in stand te houden *niet meer* toereikend. In de jaren tachtig van de vorige eeuw liep

---

<sup>18</sup> F.R. Ankersmit, 'Privatisering en democratie - Het voortbestaan van de democratie wordt bedreigd door refeodalisering.' *Openbaar Bestuur* 16-2 (2006) 13-18.

de verzorgingsstaat duidelijk tegen zijn grenzen aan, met als gevolg dat een politiek van privatisering en deregulering is ingezet. Ankersmit bestrijdt de noodzaak van deze politiek niet, maar meent wel dat zij onder invloed van de neoliberale marktideologie op een haastige, slordige en hier en daar zelfs extremistische manier is toegepast. Zijn kritiek richt zich met name op de Quango's (Quasi Non-Governmental Organizations), waartoe in Nederland de ZBO's (Zelfstandige Bestuursorganen) en RWT's (Rechtspersonen met een Wettelijke Taak) gerekend kunnen worden. Deze organisaties zijn quasi-autonoom, omdat zij uiteindelijk vanuit de publieke kas worden gefinancierd (dat laatste geldt overigens niet voor RWT's die niet tevens ZBO zijn).

Quango's zijn er in soorten en maten. Er zijn keurige en eerbiedwaardige organisaties bij zoals waterschappen en universiteiten, maar sinds de jaren 1990 is een ware wildgroei ontstaan van overheidsdiensten die halsoverkop zelfstandig werden. Ambtenaren die tot voor kort afdelingschef waren veranderden ineens in directeuren die een hoog salaris claimden met het argument dat ze anders wel eens door het buitenland weggekocht zouden kunnen worden. Het gaat om behoorlijke aantallen: in 2004 waren er in Nederland 3200 Quango's, die meer werknemers in dienst hadden dan de regeringsdepartementen en tezamen 109 miljard Euro aan publiek geld te besteden hadden, meer dan tweederde van het hele nationale budget. Ankersmit ziet de groei van de Quango's als een teken van zwakte van de staat. Typerend is volgens hem dat zij in Engeland werden uitgevonden tijdens het grote conflict met de vakbonden. De Engelse regering hoopte op die manier nog bepaalde overheidstaken veilig te kunnen stellen. In Nederland moeten de ZBO's volgens Ankersmit eveneens verhullen dat de staat zelf veel taken niet meer aan kan. In feite worden de Quango's gehanteerd als een stootkussen tegenover de maatschappij. Hier ligt de rechtvaardiging van de vergelijking van onze tijd met de feodale standenstaat, waarin de vorst vaak vanuit zwakte handelde.

Begripshistorisch lijken Nederlanders ook nog in het *ancien régime* te leven, getuige de algemene voorkeur voor het archaische woord 'overheid'. Het is me niet bekend waar die voorkeur vandaan komt, maar ik heb het vermoeden dat de antirevolutionairen er achter zitten. Onder het lemma 'overheid' van het *Woordenboek der Nederlandse taal* wordt Abraham Kuyper het meest geciteerd. In *Ons Program* is 'overheid' zelfs het meest gebruikte begrip. Een snelle scan met een concordantieprogramma leert dat het woord ruim 400 maal voorkomt, twee maal zoveel als 'staat'.<sup>19</sup> Kuyper had niet veel op met het juridisch getinte staatsbegrip en sprak liever over een overheid die als dienaar van Gods optreedt.<sup>20</sup> Waar de oorsprong ook mag liggen, met dit woordgebruik lijken we terug te zijn in de periode vóór 1800. Toen had het onderscheid tussen overheid en onderdanen nog duidelijk zin, maar dat veranderde zodra men over volkssoevereiniteit ging spreken en de koning onder de guillotine legde.

---

<sup>19</sup> A. Kuyper *Ons program* (5<sup>e</sup> ed.; Hilversum en Pretoria, 1907). Zie <http://www.dbnl.org/>.

<sup>20</sup> Vergelijk Ouds karakteristiek van Kuypers staatsopvatting in: P.J. Oud, *Honderd jaren. Hoofdzaken der Nederlandsche staatkundige geschiedenis 1840-1940*. (Assen, 1946) 167-168: 'De staat is geen zelfgenoegzame, in zichzelf absolute gemeenschap, aan geen hogere ordening onderworpen. Het gezag, waarover hij heeft te beschikken, komt van God, in wien de bron van alle recht is. Dit beteekent, dat er niet is eenheid van het staatswezen, maar "de tweeheid van volk en overheid, onder God." Overheid en volk zijn beide door God met rechten bekleed. Er is tweeërlei souvereiniteit, zoo van het volk als van de overheid, beide "neergedaald en gelegd door Hem, die alleen de souvereiniteit uit zichzelf heeft".

Want wie was nu de overheid en wie de onderdaan? Dat kon in beide gevallen slechts het volk zijn. Aangezien dit een onverdraaglijke paradox is, werd het tweelaatsige schema onderdaan-overheid in de representatieve democratie vervangen door een drieplaatsig schema volk-volksvertegenwoordiging-bestuur.<sup>21</sup> Door politici en bestuur gezamenlijk aan te duiden als ‘overheid’ keren we terug naar de semantiek van het *ancien régime* en creëren we onnodige verwarring. Deze kritiek is ook geuit door de vicevoorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink.

In de Algemene Beschouwingen bij het *Jaarverslag van de Raad van State* van 2007 vat Tjeenk Willink elementen uit eerdere beschouwingen van zijn hand samen in een commentaar op het kort tevoren verschenen rapport Dijsselbloem dat de rampzalige onderwijsvernieuwingen sinds de jaren zeventig onderzocht.<sup>22</sup> Het resultaat is een ongewoon hard en kritisch oordeel over het gehalte van de democratische politiek in ons land. Het voert te ver om hier op alle aspecten van Tjeenk Willinks betoog in te gaan. Ik licht er slechts één punt uit, namelijk het gebruik van het juridisch onzorgvuldige woord ‘overheid’. Tjeenk Willink merkt op dat de Commissie Dijsselbloem ondanks haar scherpe kritiek op de onderwijspolitiek van ‘de overheid’ niet in staat blijkt duidelijk aan te geven welke instanties precies waarvoor verantwoordelijk waren en geeft hiervoor de volgende verklaring:

‘In de term “overheid” ligt een gedeelte besloten van de problematiek die de Commissie Dijsselbloem heeft onderzocht. Wat wordt door de Commissie met overheid bedoeld? Regering, openbaar bestuur, ambtenarij, of toch ook volksvertegenwoordiging en rechter? Waar begint en eindigt de overheid? Nu overheid en markt nauw met elkaar verweven zijn geraakt door verzelfstandiging en privatisering van “publieke” taken, is deze vraag moeilijk te beantwoorden. “De overheid” blijft immers wel verantwoordelijk. Over wiens verantwoordelijkheid gaat het? De grenserving blijkt ook uit de groei van een tussenlaag van ambtenaren en deskundigen, rekenmeesters en onderzoekers, communicatiedeskundigen en toezichthouders, (commerciële) adviseurs en (proces-)managers. Deze laag plaatst zich tussen politiek verantwoordelijke ministers enerzijds en de werkers in de eerste lijn (de leraar, de dokter, de politieagent) anderzijds.(...) Het is een tussenlaag geworden van gelijk denken, gelijk spreken en gelijk doen. Zij is vanuit “de overheid” doorgedrongen in beroepsorganisaties en grote uitvoeringsinstanties, in zelfstandige bestuursorganen en private instellingen. Zij zet de werkers in de eerste lijn verder op afstand van het beleid.’<sup>23</sup>

We zien hier dat Tjeenk Willink evenals Ankersmit de vermenging van het publieke en het private hekelt en bestuurders als een hybride groep ziet. De ‘regenten’ in het openbaar bestuur over wie Te Velde spreekt, vormen maar een betrekkelijk kleine groep. Van de ruim 300 duizend leden die de politieke partijen in Nederland tellen zijn naar schatting 30 duizend personen bestuurlijk actief, dat wil zeggen 0,18 % van de totale bevolking (16,5 miljoen). Weliswaar gaan niet alle baantjes naar partijleden,

---

<sup>21</sup> Zie Niklas Luhmann, ‘Machtkreislauf und Recht in Demokratien’ (1981) in: Idem, *Soziologische Aufklärung*, 4 (Opladen, 1987) 142-152.

<sup>22</sup> H.D. Tjeenk Willink, ‘De Raad in de staat – Algemene beschouwingen’, *Jaarverslag Raad van State 2007* (Den Haag, 2008) 13-32. <http://www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen/> (bezocht 24 mei 2008)

<sup>23</sup> *Ibidem*, 16

maar toch wel het overgrote deel. Zo is in de overheidssector slechts 23 % van de bestuurlijke elite geen lid van een partij.<sup>24</sup> Dit is geen gezonde situatie, maar dat valt slechts gedeeltelijk aan de 'regenten' zelf te wijten. Bij zo'n lage organisatiegraad van de partijen krijgt het systeem van politieke benoemingen iets pervers, maar men kan daar onmiddellijk de vraag aan verbinden waarom die organisatiegraad zo laag is. Een deel van het antwoord ligt misschien in het feit dat Nederlanders geen politieke dieren zijn en weinig ambitie voor een politiek-bestuurlijke carrière tonen. Remieg Aerts heeft dit onlangs in een mooi en verhelderend artikel uiteengezet.<sup>25</sup> Maar het zou onjuist zijn om hieruit te concluderen dat elke vorm van politieke interesse ontbreekt, aangezien het populisme wel degelijk een bloeiend verschijnsel is.

### *Populisme*

Hoewel de 'tussenlaag' waarover Tjeenk Willink spreekt strikt genomen niet tot de bestuurlijke elite behoort, valt zij voor de gemiddelde burger toch moeilijk hiervan te onderscheiden. Vandaar het breed levende gevoel dat ons land door een op zich zelf staande managerskaste worden bestuurd. Het is niet onbegrijpelijk dat de gedachten daarbij uitgaan naar de regentenoligarchie van de Republiek. Misschien moet het hedendaagse populisme mede tegen deze achtergrond worden begrepen. De politieke elite is begrijpelijkerwijs vrij negatief over dit verschijnsel, maar misschien moeten we blij zijn dat de onvrede zich langs deze weg uit en niet via een revolutie. Verschillende commentatoren verbazen zich dat het nog niet zo ver is gekomen. Zo zei Geert Mak in een *Volkscrant*-interview tegen Marcia Luyten: 'Ik snap eigenlijk niet waarom er nog geen opstand is uitgebroken. Tegen die managerskaste groeit een enorme haat.'<sup>26</sup> Het is bekend dat Mak weinig moet hebben van het politieke activisme van Fortuynisten en Wilderianen, maar misschien zou hij zich af moeten afvragen of het als alternatief niet valt te prefereren boven een gewelddadige opstand.

Het heeft linkse politieke waarnemers enige moeite gekost om een draai te maken van de traditionele fixatie op de arbeidersklasse naar een meer eigentijdse benadering van het kiezersvolk. Dat brengt een andere visie op het populisme met zich mee. Wat eerst werd geduid als een incidentele rechtse uiting van kleinburgerlijke frustratie en ressentiment, schijnt een structureel verschijnsel te zijn geworden nu de meerderheid van de bevolking uit kleine burgers lijkt te bestaan. De draai is goed te zien bij René Cuperus, die als lid van de Wiardi Beckman Stichting het populisme vanaf het eerste optreden van Fortuyn kritisch heeft gevolgd. Als er sprake is van een opstand, ziet Cuperus deze juist komen van de kant van een kosmopolitisch en neoliberaal ingestelde elite, die de zekerheden van de gewone burger ondermijnt. Cuperus kan 'de boze burger' goed begrijpen, maar meent dat de volkswede het beste politiek

---

<sup>24</sup> Wilco Dekker en Ben van Raaij, 'Verdeel en heers', *De Volkskrant*, 13-05-2006.

<sup>25</sup> Remieg Aerts, 'Civil Society or Democracy? A Dutch Paradox' in: Klaas van Berkel & Leonie de Goei (ed.) *The International Relevance of Dutch History*. Speciaal nummer van *BMGN* 125 (2010) 209-237, aldaar 235: 'Indeed, the wealth of Dutch "social capital" appears to have been accumulated at the expense of political zeal. Apart from a few short periods, Dutch society did not usually take a great interest in politics as such. There has always been a dislike of political dissent and a tendency toward political indifference. This attitude arose from a concept of citizenship which highlights not political but social activity.'

<sup>26</sup> Marcia Luyten, 'De ondernemer scheidt, de manager rekt', *De Volkskrant*, 20-12-2004.

kan worden gekanaliseerd. Zijn advies is dan ook dat men het populisme het beste kan bestrijden door het te omarmen.<sup>27</sup> Een zelfde mening treffen we aan bij Dick Pels, die naast negatieve ook positieve aspecten aan het populisme ziet. Negatief is het primitieve beroep op de volkswil dat populistische leiders doen, positief is dat het populisme kan fungeren '...als een soort diepere oppositiebeweging die kan helpen de basis van de democratie, het conflict, nieuw leven in te blazen'. Maar daartoe moet het verschijnsel wel politiek getemd worden: 'Rechtstreekse verkiezingen en andere plebiscitaire vormen (referenda, burgerinitiatieven) zijn een goede manier om het populisme in de bestaande vertegenwoordigende democratie in te bouwen'.<sup>28</sup>

Het is gepast om in dit artikel het laatste woord aan Henk te Velde te geven. Hij wijst er terecht op dat het populisme geen nieuw verschijnsel is in de Nederlandse politiek en dat het zelfs gezien moet worden als een traditie die een grote rol heeft gespeeld in de partijdemocratie. De steunpilaren van deze democratie, de christendemocratie en de sociaal-democratie, begonnen per slot van rekening als populistische bewegingen die op gespannen voet met de parlementaire democratie stonden. Het is echter de kracht van het parlementaire stelsel dat het bewegingen van buitenstaanders dwingt om de regels van het politieke spel te volgen. Dat wordt tegenwoordig wel eens vergeten en daarom reageren veel politici nogal schrikachtig op figuren als Fortuyn en Wilders. Vergelijkingen met het nationaal-socialisme zijn volgens Te Velde niet op hun plaats: 'Terwijl de nationaalsocialisten zich in Duitsland en Nederland in het geheel niet op hun gemak voelden in het parlement, is Geert Wilders nu juist ondenkbaar zonder dat parlement. Het is zijn podium en tribune, erbuiten bestaat hij niet, of het moet al in afgeleide zin zijn, in de media. Maar ook daaruit zou hij verdwijnen zonder het parlement.'<sup>29</sup>

### *Conclusie*

Wanneer we aan het slot terugkijken op Te Veldes oratie, kunnen we concluderen dat een belangrijke dimensie van het hedendaagse regentendebate daarin buiten beschouwing wordt gelaten. 'De tegenwoordige kritiek concentreert zich', aldus Te Velde 'op de beslotenheid van het bestuurlijk politieke milieu, de afstand tot de bevolking, het ontbreken van het afleggen van verantwoordelijkheid en de arrogantie van de macht.' Deze karakteristiek schiet tekort, omdat zij niets zegt over de kritiek op managers in de private en publiek-private sector. Misschien vond Te Velde deze kritiek irrelevant of wilde hij als politiek historicus niet te ver buiten zijn eigen terrein gaan. Hoe het zij, in dit stuk is betoogd dat beide vormen van regentenkritiek wel degelijk bij elkaar horen en tezamen een negatief beeld van het hedendaagse Nederland te zien geven, een beeld dat doet denken aan de achttiende-eeuwse Republiek. Natuurlijk moet men voorzichtig zijn met zo'n historische vergelijking en daarom is belangrijk dat Te Velde heeft laten zien waar zij mank gaat. Maar historische kritiek is niet voldoende. We moeten ons als historici namelijk ook afvragen waarom dit soort vergelijkingen worden gemaakt, of ze nu mank gaan of niet.

---

<sup>27</sup> René Cuperus, *De wereldburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt*. (Amsterdam, 2007).

<sup>28</sup> Dick Pels, 'Populisme als uitdaging', *Openbaar Bestuur. Tijdschrift voor beleid, organisatie & politiek*, 3 (maart 2009) 7-11.

<sup>29</sup> Te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme*, 262

Soms zijn de onbegrepen problemen van onze eigen tijd alleen via de omweg van het verleden zichtbaar te maken. Niemand overziet bijvoorbeeld goed wat de gevolgen van de globalisering op de Nederlandse samenleving zijn, maar Fortuyn's verwijzing naar de patriottenbeweging geeft wel een paar indicaties. Daar is ten eerste het patriottische verlangen naar een nationaal verleden toen alles nog leek goed te gaan. Dit verlangen komt heden ten dage voort uit de onvrede met Europa, de globalisering en de integratie van immigranten. Dit is de populistische, nationalistische kant van de Fortuyn-revolte die doorwerkte in de bewegingen van Verdonk en later Wilders. Maar er is ook een tweede, meer democratische kant, die door Fortuyn zelf werd benadrukt, te weten de onvrede met de managercultuur. Deze onvrede is ook aanwezig onder intellectuelen, die beroepshalve misschien tot 'de kosmopolitische elite' gerekend kunnen worden maar in dit opzicht toch hetzelfde denken als laagopgeleiden. Zij uit zich in een verlangen naar een 'grondwettige herstelling' van de parlementaire democratie.<sup>30</sup> Het gaat hierbij niet meer om de problemen van politieke representatie die Daalder aan de orde stelde in 1964, maar om meer fundamentele vraagstukken die de publieke grondslag van de staat zelf betreffen.

---

<sup>30</sup> *Grondwettige herstelling van Nederlands staatswezen*. 2 dln. (Amsterdam, 1784-1786) was een anoniem patriots geschrift dat een gematigde invloed van de burgerij bepleitte. De titel geeft aan dat de democratische revolutie wordt opgevat als een terugkeer naar de beginjaren van de Republiek toen de regenten nog niet alle macht naar zich hadden toegetrokken en waren geworden tot een gesloten oligarchie.



## Auteurs

**Peter A.J. van den Berg** is universitair hoofddocent, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen. Hij publiceerde onder andere *The politics of European codification : a history of the unification of law in France, Prussia, the Austrian monarchy and the Netherlands* (Groningen, 2007)

**Jaap den Hollander** is docent aan de afdeling Geschiedenis, Faculteit der Letteren, Rijksuniversiteit Groningen. Hij publiceerde over politieke theorie en intellectuele geschiedenis

**Karin van Leeuwen** bereidt als promovendus verbonden aan het Huygens Instituut voor Nederlandse Geschiedenis en aan de Faculteit der Letteren, Radboud Universiteit Nijmegen een proefschrift voor over grondwetscommissies en grondwetswijzigingen tussen 1945 en 1983

**Jasper Loots** is directeur bij onderzoeks- en adviesbureau Necker van Naem. Hij promoveerde aan de Katholieke Universiteit Nijmegen op *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam, 2004)

**Rik Peters** is universitair docent aan de afdeling Geschiedenis, Faculteit der Letteren, Rijksuniversiteit Groningen. Hij promoveerde in 1998 aan de Katholieke Universiteit Nijmegen op *The Living Past, Philosophy, History and Action in the Thought of Croce, Gentile, de Ruggiero and Collingwood*

**Erik Schrijvers** is werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid en als promovendus verbonden aan de afdeling Politieke Geschiedenis van de Universiteit Utrecht waar hij een proefschrift voorbereidt over functionele democratie

**Koen Vossen** is universitair docent Nederlandse Politiek, afdeling Politieke Wetenschappen, Universiteit Leiden. Hij promoveerde aan de Universiteit van Amsterdam op het proefschrift *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine politieke partijen in Nederland 1918-1940* (Amsterdam, 2003)

**Dirk Jan Wolffram** is hoogleraar Geschiedenis van Bestuur en Politiek in de Moderne Tijd aan de Rijksuniversiteit Groningen en voorzitter van het Kossmann Instituut