

Sprong in het duister

De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918

Een onderzoek naar de beweegredenen voor de invoering van de evenredige vertegenwoordiging, de effecten op de verkiezingscampagnes en de discussie over verdere hervormingen na 1918

Inhoud

<i>Voorwoord</i>	5
<i>Inleiding: Politiek en kiesstelsel in Nederland 1900-2000, Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots</i>	7
<i>Een sprong in het duister</i>	11
Over de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (1917) en de kritiek op haar werking in de jaren twintig en dertig, Jasper Loots	
Thorbeckes meervoudige kiesdistricten	11
De evenredigheidsapostelen	14
Naar enkelvoudige districten: de Kieswet van 1887 en 1896	19
De onoverkomelijke gebreken van het absolute meerderheidsstelsel in districten	24
De Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging	28
Cort van der Linden en de staatscommissie	34
Het parlement	41
De jaren twintig: kinderziektes en onbehagen	46
De jaren dertig en de kleine crisis der democratie	51
Besluit	55
<i>Van diversiteit naar eenvormigheid</i>	59
Verkiezingscampagnes onder het absolute meerderheidsstelsel en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging 1909-1925, Ron de Jong	

Het ontstaan van verkiezingscampagnes	59
Een bont palet. De kiesdistricten in 1909	61
Verkiezingen onder het absolute meerderheidsstelsel	65
Belangenbehartiging en nationale opinie	71
Evenredige vertegenwoordiging en algemeen kiesrecht; tasten in het duister	73
Voorkeurstemmen en lijstaanvoeders	76
Continuïteit en verandering in de verkiezingscampagne	81
Debat	84
Partijen en massa-electoraat	87
Rechtvaardig doch saai	88
Besluit	91
<i>Een 'zuiver en billijk' stelsel?</i>	93
Discussies over hervormingen van het kiesstelsel na 1945, Anne Bos	
Inleiding	93
Bescherming van de democratie (1945-1958)	93
De kiezer zonder invloed op de regeringsvorming (1966-1984)	102
Van partijen naar personen (1989-2000)	110
Besluit	113
<i>Lijst van afkortingen</i>	115
<i>Eindnoten</i>	117

Voorwoord

Het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II stelt in deze kabinetsperiode een wijziging van het kiesstelsel in het vooruitzicht. Het nieuwe kiesstelsel zal een mengvorm zijn van het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging en van het meerderheidsstelsel waarbij een deel van de afgevaardigden in kiesdistricten wordt gekozen. Het doel van deze wijziging is het creëren van een eigen mandaat voor de volksvertegenwoordiger waardoor die onafhankelijker zal kunnen optreden. Daarnaast moeten verkiezingen in kiesdistricten de band tussen kiezers en gekozenen versterken.

Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging is in Nederland weliswaar al vanaf 1918 in werking, maar het is niet de enige manier geweest waarop Kamerleden gekozen werden. Naast het direct kiesrecht werd in 1848 ook het absolute meerderheidsstelsel ingevoerd. Kandidaten moesten om gekozen te worden de absolute meerderheid van de geldige stemmen in hun kiesdistrict behalen. Bij de zogeheten Pacificatie van 1917 voerde het kabinet-Cort van der Linden het algemeen mannenkiesrecht in en werd het openbaar en bijzonder onderwijs gelijkgesteld. Verder werd het absolute meerderheidsstelsel vervangen door het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Nu het huidige kabinet het voornemen heeft hier gedeeltelijk op terug te komen, heeft het ministerie van BZK besloten het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis de opdracht te verstrekken de wisseling van kiesstelsel in 1918 te onderzoeken. De directeur van het CPG, prof. dr. Carla van Baalen, heeft voor dit onderzoek drs. Anne Bos (medewerker CPG), dr. Ron de Jong (freelance historicus) en dr. Jasper Loots (universitair docent politieke geschiedenis Radboud Universiteit) benaderd.

Het onderzoek bestaat uit vier hoofdstukken. Na een kort historisch overzicht van de politieke verhoudingen in het begin van twintigste eeuw en van de werking van het kiesstelsel, zal Jasper Loots ingaan op de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. Waarom werd het nieuwe stelsel ingevoerd? Waren er alternatieven ontwikkeld en waarom werden die niet ingevoerd? Welke verwachtingen had men van het nieuwe kiesstelsel en kwamen die ook uit? Voor het beantwoorden van deze vragen zal Loots de discussies rond de invoering reconstrueren zoals die plaatsvonden in parlement, pers, tijdschriften en brochures.

In het derde hoofdstuk zal Ron de Jong laten zien welk effect de overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar de evenredige vertegenwoordiging had op de

relatie tussen kiezer en gekozene. Wat betekende de wijziging van kiesstelsel voor de verkiezingscampagnes en de mate waarin kiezers bij de verkiezingen werden betrokken? Ook wordt bekeken hoe na 1918, aan de hand van de ervaringen onder het nieuwe stelsel, op het oude stelsel werd teruggekeken. Vond er een herwaardering plaats of bleef men tevreden met de herziening?

In de eerste decennia na 1918 vergeleken de pers en de politici regelmatig de beide stelsels. Naarmate steeds meer direct betrokkenen van het toneel verdwenen en de herinnering aan het absolute meerderheidsstelsel vervaagde, ontstonden er nieuwe discussies over het kiesstelsel. Anne Bos zal in het vierde hoofdstuk deze nieuwe discussies beschrijven. Wat waren de aanleidingen voor deze discussies? Welke onderdelen van de evenredige vertegenwoordiging werden als zwak en sterk beschouwd en waarom kwam er nooit een herziening tot stand? Ieder onderzoek wordt besloten met een korte slotbeschouwing.

Inleiding: Politiek en kiesstelsel in

Nederland 1900-2000

Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots

De herziening van de Grondwet in 1848 bracht in Nederland directe verkiezingen voor de Tweede Kamer en het absolute meerderheidsstelsel. In dit stelsel worden de Kamerleden in kiesdistricten gekozen. Om gekozen te worden, moet een kandidaat in de eerste ronde de absolute meerderheid van de geldige stemmen behalen. Wanneer geen van de kandidaten daarin slaagt, volgt een herstemming tussen de twee kandidaten met de meeste stemmen. Dit stelsel bleef tot 1917 van kracht.

De bepalingen van de Grondwet van 1848 werden nader uitgewerkt in de Kieswet van 1850. In 1887 bracht een nieuwe grondwetswijziging enkele wijzigingen in de artikelen betreffende het kiesstelsel, terwijl tegelijk een nieuwe Kieswet in het vooruitzicht werd gesteld. Dat had echter meer voeten in de aarde dan was verwacht. Pas in 1896 slaagde minister van Binnenlandse Zaken S. van Houten erin een nieuwe Kieswet door de Kamer te loodsen. Deze Kieswet bleef van kracht tot de invoering van het algemeen mannenkiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917.

Onder de Kieswet-Van Houten was Nederland in honderd enkelvoudige kiesdistricten verdeeld. Grote steden waren in meerdere districten opgesplitst. Zo telde Amsterdam negen districten en Rotterdam vijf. De kiesdistricten hadden vaste grenzen. Vaste grenzen hadden als voordeel dat een politieke partij niet in de verleiding kon komen om de districtsgrenzen in haar voordeel te knippen. Een nadeel was dat er zeer ongelijksoortige kiesdistricten ontstonden. Zo leidde bijvoorbeeld de trek naar de steden ertoe dat de omvang van de bevolking en het electoraat per district sterk uiteen ging lopen.

In de eerste decennia na 1848 bestonden er in Nederland geen politieke partijen. Deze ontstonden pas na enkele decennia. De eerste was de Algemeene Kiesvereniging, een conservatieve partij die weinig succes had en binnen enkele jaren weer verdwenen was. De eerste succesvolle en blijvende partij was de Anti-revolutionaire Partij (ARP) uit 1879. Het was een centraal geleide partij met veel invloed op de kandidaatstelling in de kiesdistricten. De liberalen volgden in 1885 met de Liberale Unie (LU). Deze partij was veel minder centralistisch dan de ARP. Nogal wat liberale kiesverenigingen waren ook helemaal niet aangesloten. De ARP

en de LU kregen in 1894 gezelschap van de Sociaal Democratische Arbeiders Partij (SDAP). De katholieken kwamen pas in 1926 tot de oprichting van de Rooms Katholieke Staatspartij (RKSP), maar omdat de katholieke kiezers al veel langer alleen op katholieke kandidaten stemden was het vóór 1926 al gebruikelijk om van een katholieke partij te spreken.

Na 1890 trad door de oprichting van allerlei nieuwe partijen een vergaande versplintering van het politieke landschap op. Aan liberale zijde ontstonden bijvoorbeeld naast de LU de Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB; 1901) en de Bond van Vrije Liberalen (BVL; 1906). Andere nieuwe partijen, om er maar een paar te noemen, waren de Christelijk-Historische Kiezersbond (1897) en de Vrij-Antirevolutionaire Partij (1898). Deze zouden later opgaan in de Christelijk-Historische Unie (CHU). Hoewel aan alle afsplitsingen van bestaande partijen en oprichtingen van nieuwe partijen ideologische onvrede met de bestaande situatie ten grondslag lag, speelde het kiesstelsel ook een belangrijke rol. Het absolute meerderheidsstelsel zorgde er namelijk voor dat een afsplitsing niet noodzakelijkerwijs tot zetelverlies leidde. Kandidaten moesten immers in de eerste ronde op eigen kracht de absolute meerderheid behalen. Bij de herstemming steunden de ideologisch verwante partijen elkaar meestal weer zodat de electorale schade van de partijsplitsing beperkt bleef. Omdat de meeste partijen tijdens de eerste ronde met een eigen kandidaat optraden, zorgde het stijgend aantal partijen er wel voor dat het aantal herstemmingen sterk toenam. Tijdens de herstemmingen stonden meestal twee blokken tegenover elkaar: enerzijds ARP, RKSP, en later ook de CHU, en de liberalen (inclusief de VDB) en de SDAP anderzijds. De sociaal-democraten lieten het veelal van de standpunten van de liberale kandidaat in kwestie afhangen of zij hem steunden in de stembusstrijd. In verkiezingsjaren dat het er werkelijk om spande, stemden de sociaal-democraten doorgaans en masse op de liberale en vrijzinnig-democratische kandidaten. Dat was bijvoorbeeld het geval in 1905 toen alles en iedereen ter linkerzijde werd gemobiliseerd om te voorkomen dat de antirevolutionair Abraham Kuyper als kabinetsleider van een confessionele coalitie kon aanblijven.

Hoewel onder het absolute meerderheidsstelsel de negatieve electorale gevolgen van nieuwe partijen beperkt waren, bestond er wel een grens. Te vergaande versplintering kon tot gevolg hebben dat een kandidaat de herstemming niet meer zou halen. Bij de variant van evenredige vertegenwoordiging die in 1917 in Nederland werd gekozen, werd de drempel voor nieuwe partijen een stuk lager. Er ontbrak namelijk zelfs een kiesdrempel. Het gevolg was dat in 1918 een stoet aan nieuwkomers zich aan de kiezers presenteerde. Al vrij snel bezonnen de grote

partijen zich op maatregelen om een al te groot aantal belangenpartijtjes tegen te gaan. Verhoging van de kiesdrempel van 50, via 75 naar 100 % van de kiesdeler bood soelaas; het aantal eenmansfracties nam drastisch af. Ook een verandering in de wijze van toedelen van de zetels, die de grote partijen ten goede kwam, en de verplichting van een te storten waarborgsom voor deelname aan de verkiezingen (die partijen kwijt waren indien zij geen zetels wisten te bemachtigen) hadden het gewenste resultaat. Eind jaren dertig was zowel het aantal partijen dat aan de verkiezingen deelnam als het aantal dat zetels verwierf op een aanvaardbaar niveau.

Vaak bestaat het idee dat enkelvoudige kiesdistricten goede mogelijkheden bieden aan regionale kandidaten om buiten de grote partijen om in de Kamer te komen. Toch was daar in Nederland rond 1900 nauwelijks sprake van. In de meeste kiesdistricten moest een kandidaat aan een partij verbonden zijn om kans te maken. Hierop bestond één belangrijke uitzondering: kiesdistricten waarin de overmacht van één partij zo groot was dat andere partijen er vanaf zagen om een kandidaat te stellen. Dat was vooral het geval in de vrijwel homogene katholieke districten van Noord-Brabant en Limburg. Kandidaten die zich niet tot de RKSP bekenden, hadden daar geen enkel uitzicht op succes. Daarbinnen was het echter heel goed mogelijk om op basis van regionale populariteit een zetel te bemachtigen. In dit soort districten, ook buiten het katholieke Zuiden waren er enkele te vinden, droeg de verkiezingscampagne ook een ander, niet-ideologisch karakter.

Na de bezetting keerde de discussie over het kiesstelsel met enige regelmaat terug op de politieke agenda. De discussies verschilden onderling sterk van aard, inhoud en intensiteit. De discussies over het kiesstelsel zijn niet te volgen zonder rekening te houden met de maatschappelijke achtergrond waartegen zij werden gevoerd. Zo veranderde de plaats van de politieke partijen in de maatschappij in de loop der jaren. De massapartij is als gevolg van de ontzuiling en individualisering vanaf de jaren zestig geleidelijk vervangen door een kaderpartij, de partijdemocratie heeft plaatsgemaakt voor een toeschouwersdemocratie.

Direct na de bezetting werd de gedachtewisseling over de toekomst van de Nederlandse democratie voortgezet. Het kiesstelsel werd daarbij als middel opgevoerd om de sterk verzuilde verhoudingen, de 'schotjesgeest', te doorbreken. Om te voorkomen dat de partijen weer in hun oude gedaanten zouden terugkeren en vervolgens de zo gewenste vernieuwing blokkeren werd in de kringen van politieke vernieuwers de invoering van een meerderheidsstelsel overwogen. Daarnaast zou een wijziging van het kiesstelsel de belangstelling van het volk voor de politiek kunnen aanwakken. De angst bestond dat de afnemende belangstelling

ertoe zou leiden dat het volk de aandacht voor de democratie zou verliezen en zou afglijden naar extremistische partijen, zoals communistische of nationaal-socialistische partijen. De wens het kiesstelsel te veranderen werd echter in de loop van de jaren vijftig zwakker. Met de succesvolle entree van D'66 in de Tweede Kamer in 1967 kreeg het debat over het kiesstelsel een nieuwe impuls. De partij deed vergaande voorstellen om het staatsbestel te wijzigen. De D66'ers hadden met hun voorstellen niet zozeer het verbeteren van de band tussen kiezers en gekozenen voor ogen, maar richtten zich met name op de relatie tussen kiezers en machtsvorming, dus tot de regering en dan met name tot de minister-president. De vraag hoe de invloed van de kiezer op de machtsvorming kon worden verbeterd, bijvoorbeeld door de kiezer rechtstreeks de minister-president te laten kiezen, stond ook centraal in de staatscommissie Cals/Donner.

In de jaren negentig verschoof de aandacht weer naar de relatie tussen kiezers en gekozenen. De commissie-Deetman was tot de conclusie gekomen dat er in Nederland sprake was van een legitimizeits- en kwaliteitscrisis van politiek en bestuur. De daaruit voortgekomen commissie-De Koning relativeerde deze conclusie, niettemin werd een onderzoek ingesteld naar het verbeteren van het personele element in het kiesstelsel, om daarmee de band tussen kiezers en gekozenen te versterken. Dit personele element heeft sindsdien een centrale rol in de discussies over het kiesstelsel.

Een sprong in het duister

Over de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (1917) en de kritiek op haar werking in de jaren twintig en dertig.

Jasper Loots

Thorbeckes meervoudige kiesdistricten

In de ogen van de oppositionele liberalen was de Tweede Kamer in de eerste helft van de negentiende eeuw een in zichzelf gekeerde klik van elkaar benoemende vertegenwoordigers, met alle schadelijke gevolgen van dien voor het landsbestuur. De praktijk in de steden was de volgende. De stemgerechtigde burgers kozen een kiescollege. Dit college koos de leden van de raad en die gemeenteraad koos vervolgens de stedelijke afgevaardigden in de Provinciale Staten. Deze statenleden (tezamen met de statenleden gekozen door ridderschappen en landadel) kozen naar evenredigheid van het aantal ingezetenen van hun provincie een of meer Kamerleden (van de achtenvijftig Tweede-Kamerleden in 1840 koos Zuid-Holland er twaalf en Drenthe slechts één). De Kamerleden werden dus trapsgewijze in plaats van rechtsreeks gekozen. Tot hun ongenoegen stelden de liberalen vast dat de praktijk uitwees dat de stemgerechtigde stedelingen ter verkiezing van het kiescollege hun stem doorgaans gaven aan de zittende raads-, staten- en Kamerleden. De gezeten volksvertegenwoordigers hadden daardoor feitelijk zeggenschap over het verlengen van hun eigen mandaat en in de praktijk ook over het antwoord op de vraag wie zij in hun midden wensten op te nemen. Door dit systeem van indirecte benoemingen – van verkiezingen was feitelijk geen sprake – werd de liberalen de toegang tot de volksvertegenwoordiging onthouden. De onderleiding van de liberaal J.R. Thorbecke tot stand gebrachte grondwetswijziging maakte in 1848 een eind aan deze gelegitimeerde coöptatie door directe, districtsgewijze verkiezingen in het leven te roepen.

Die voor de liberalen zo wezenlijke bepaling dat de Kamerleden direct en districtsgewijze werden gekozen vond haar uitwerking in de door Thorbecke geredigeerde Kieswet van 1850. Met twee belangrijke bepalingen had hij rekening te houden. In de eerste plaats was daar het grondwettelijke voorschrift dat op elke 45.000 inwoners één afgevaardigde in de Tweede Kamer zitting zou nemen. Mede op basis van de laatste volkstelling veronderstelde de wetgever dat de bevolking elke vijf jaar zou toenemen met ongeveer 45.000 inwoners. Aan die verwachting werd de

wettelijke bepaling opgehangen dat om de vijf jaar de zogeheten kiestabel moest worden herzien. In die tabel stond voor elk kiesdistrict vermeld welke gemeente dan wel gemeentes tot het district behoorden, het aantal inwoners, het aantal in het betreffende district te kiezen afgevaardigden (doorgaans twee afgevaardigden op 90.000 inwoners) en de volgorde van aftreden (elke twee jaar diende de helft van de Kamerleden af te treden). De tweede bepaling die richting gaf aan de nieuwe Kieswet was het eveneens grondwettelijke voorschrift dat het rijk in kiesdistricten moest worden verdeeld. Thorbecke hield daarom bij zijn districtsindeling geen rekening met de provinciale grenzen. Daar was bovendien een meer praktische verantwoording voor te geven: omdat geen van de elf provincies een exacte veelvoud van 45.000 ingezetenen telde moesten er dus hoe dan ook 'provinciaal-gemengde' kiesdistricten worden gevormd. Die formele reden (bepaald in de Grondwet) en de praktische noodzaak waren de minister van Binnenlandse Zaken een zegen want de Tweede Kamer moest, aldus Thorbecke, de uitdrukking zijn van een nationale en niet van een plaatselijke, provinciale of groepsgebonden denkwijze zoals in de achttiende eeuw alsook in de eerste helft van de negentiende. Nationale volksvertegenwoordigers, zo luidde de redenering, werden in werkelijk nationale kiesdistricten gekozen. Daarom ook had Thorbecke daar waar mogelijk zogenoemde dubbele kiesdistricten gevormd, waarin dus op 90.000 inwoners twee afgevaardigden werden gekozen. De tweede reden om dergelijke dubbele kiesdistricten in het leven te roepen was dat zodoende bij het om de twee jaar periodiek aftreden van de helft van de Kamerleden niet slechts de helft van de kiezers betrokken was. Want anders dan in enkelvoudige districten konden de kiezers in dubbele districten om de twee jaar hun stem uitbrengen. Dubbele en meervoudige districten garandeerden dus, anders dan enkelvoudige districten, dat veranderingen in de samenstelling van het parlement waren gebaseerd op door de gehele (politieke) natie gedragen veranderingen in zienswijzen en voorkeuren. Thorbecke verdeelde het land in 1850 in 38 districten, waarvan er 26 tweevoudig en 11 enkelvoudig waren. Omdat was overeengekomen geen gemeentes op te splitsen werd Amsterdam (inclusief Diemen en Watergraafsmeer) een vijfvoudig kiesdistrict. De hoofdstedelijke kiezers kozen dus maar liefst vijf volksvertegenwoordigers. Het ideaal van zo groot mogelijke kiesdistricten indachtig zag Thorbecke slechts af van het vormen van dubbele districten daar waar natuurlijke hindernissen als rivieren, moerassen en een geringe populatie contact tussen kiezers onderling en tussen kiezers en (kandidaat-)Kamerleden onmogelijk maakten. Een aantal Kamerleden plaatste kanttekeningen bij Thorbeckes pleidooi ten faveure van een werkelijk nationale volksvertegenwoordiging. Zij vreesden dat in die 'provinciaal-gemengde' kiesdistricten juist een geest van provincialisme zou ontstaan. Een deel van de ene provincie zou namelijk in een bepaald district door

een groter deel van een andere provincie worden overheerst. Dat zou leiden tot enerzijds onenigheid, ijverzucht en jaloezie, anderzijds tot een tanende betrokkenheid van de minderheid. Op zoek naar nationale eenheid bevorderde Thorbecke in de ogen van zijn critici dus juist provinciale strijd. En op zoek naar een opgewekt nationaal politiek leven zou hij bij die teleurgestelde minderheden desinteresse en afzijdigheid in de hand werken. Thorbecke kreeg dus het verwijt het eigene van elk van de provincies, naar aard en gezag, met zijn revolutionair gevoede centralisme om zeep te helpen. Er werd hem nog een verwijt voor de voeten geworpen: minderheden maakten door de opdeling in meervoudige nauwelijks kans op het winnen van zetels en, zo zij wel een of meer zetels wisten te willen, dan werden zij ernstig tekort gedaan. Dat laatste verwijt kwam met name van de katholieke afgevaardigden. Zij waren van mening dat een aantal districten opzettelijk dusdanig waren samengesteld dat het katholieke volksdeel er een minderheid vormde. Bij een indeling in louter enkelvoudige districten ontstond een veel fijnmaziger netwerk, waardoor minderheden een minder grote kans liepen door een meerderheid te worden weggedrukt.

Omdat de bevolking in Nederland veel sneller groeide dan met de 45.000 per vijf jaar die was voorzien, gaf het aanpassen van de kiestabel (de districtsindeling dus) telkens veel problemen. In de eerste plaats was er keer op keer onenigheid over de vraag of er voor de nieuw te kiezen Kamerleden districten in het leven moesten worden geroepen of dat zij een plaats moesten krijgen in een van de bestaande districten, door van een enkelvoudig een dubbel of van een dubbel een meervoudig district te maken. Het invoegen van nieuwe volksvertegenwoordigers was een delicate kwestie en naarmate zich in het parlement duidelijker te onderscheiden politieke groeperingen aftekenden, waren de verwijten van kieswetgeografie of gerrymandering niet van de lucht. Deze laatste term is ontleend aan de handelwijze van de in 1810 gekozen gouverneur Elbridge Gerry van Massachusetts. Hij boetseerde ten eigen nutte zulke fraai gevormde kiesdistricten dat hem de twijfelachtige eer toekomt dat aan zijn achternaam de Amerikaanse term voor kieswetgeografie is ontleend.

Het aanpassen van de kiestabel (in 1858, 1864, 1869 en 1878) werd door een aantal Kamerleden aangegrepen om te discussiëren over het leidende motief achter de districtindeling: Thorbeckes grote beginsel. Het daar waar mogelijk in het leven roepen van dubbele of meervoudige kiesdistricten bracht het ideaal van een fijnmazige verdeling in evenzoveel districten als er Kamerleden werden gekozen allesbehalve dichterbij.

Jaar	Aantal zetels	Aantal districten	Enkelvoudige districten	Meervoudige districten:					
				2	3	4	5	6	7
1850	68	38	11	26			1		
1858	72	38	9	27	1			1	
1864	75	39	8	29	1			1	
1869	80	41	8	30	2			1	
1878	86	43	8	32	1	1			1

Bron: K.L.L.M. Dittich en J.G. Gosman, 'Kiesstelsel en kiesrecht', in: H. Daalder en C.J.M. Schuyt (kernred.), *Compendium voor politiek en samenleving in Nederland (Alphen aan den Rijn 1986-)* A1200.

Bovenstaand overzicht leert dat de bevolkingsgroei in de periode 1850 – 1878 noopte tot het inpassen van maar liefst achttien nieuwe Kamerleden. Het aantal enkelvoudige districten nam in diezelfde periode af van elf tot acht. Die Kamerleden die streden voor een indeling in louter enkelvoudige districten, opdat minderheden meer kans hadden op het winnen van zetels, vonden telkens de liberalen op hun weg. Die liberalen profiteerden op een onevenredige wijze van het feit dat zij, de regerende partij, zeggenschap hadden over de districtsindeling. Bij de laatste herziening van de kiestabel, die van 1878, werd het onverbloemde liberale eigenbelang hevig bekritiseerd door katholieken en antirevolutionairen. Gedachten over een radicaal ander kiesstelsel, gebaseerd op evenredigheid, werden door de Kamerdebatten echter niet te berde gebracht. Buiten de muren van het Kamergebouw werd er echter al ruim een decennium geschreven en gedebatteerd over een kiesstelsel dat in zijn uitwerking nog veel rechtvaardiger was dan een indeling in louter enkelvoudige districten: een proportioneel of evenredig kiesstelsel.

De evenredigheidsapostelen

Vanaf het midden van de jaren zestig van de negentiende eeuw drongen de revolutionaire ideeën over vertegenwoordiging van de Engelsman Thomas Hare tot Nederland door. De in 1806 geboren Hare publiceerde in 1859 *A treatise on the election of representatives, parliamentary and municipal*. Daarin ontvouwde hij een bijzonder ingewikkeld op evenredigheid gebaseerd nationaal personenstelsel. Het kwam op het volgende neer: de kiezers, niet langer genoodzaakt een keuze te maken uit de districts kandidaten, moesten op hun stembiljet de kandidaten in volgorde van voorkeur nummeren. Had een kandidaat het kiesquotiënt behaald (het aantal uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal te bezetten zetels) dan werd op die stembiljetten waarop de naam van de reeds gekozene op de eerste plaats prijkte de stem overgedragen op de nummer twee, enzovoort. Het was een voor de kiezers bijzonder ingewikkeld en voor degenen die de uitslag moesten vaststellen

bijzonder bewerkelijk stelsel. Velen die er kennis van namen wezen het stelsel om die reden dan ook af, maar het beginsel heeft nadien faam verworven. In Nederland waren het in de eerste plaats de zich emanciperende antirevolutionairen en socialisten die het idee van Hare propageerden.

In 1869 wijdde de jonge predikant Abraham Kuyper een uitvoerig artikel aan de Kieswet.¹ Vertegenwoordigen was zijns inziens het weerspiegelen van landelijk georganiseerde kiezersgroepen. Dat de beginselen waarin hij geloofde niet naar evenredigheid in de Kamer waren vertegenwoordigd omdat de liberalen vasthielden aan een op valse premissen gebouwd kiesstelsel, maakte hem strijdlustig. De ideeën van Hare vond Kuyper, en hij was niet de enige, te ingewikkeld. Een evenredig lijstenstelsel scheen hem een goed alternatief. De teleurstellende verkiezingsuitslag van 1871 – de stem van 5 % van de kiezers (3.000 van de 60.000) bleek door de werking van het absolute meerderheidsstelsel onvoldoende om zetels te bemachtigen – sterkte Kuyper in zijn strijd tegen de meerderheidsstemmingen in districten. In 1872 schreef hij in zijn krant *De Standaard* een groot aantal artikelen waarin hij fulmineerde tegen het ‘onzedelijke’ kiesstelsel. Dat stelsel achtte hij om drie redenen verderfelijk. In de eerste plaats omdat het dwong tot onnatuurlijke coalities. De antirevolutionairen moesten kiezen tussen samenwerking met de katholieken of met de liberalen. Het was voor de antirevolutionaire minderheid namelijk zo goed als onmogelijk om in de jaren zeventig op eigen kracht een district te veroveren. De kandidaat diende om verkozen te worden namelijk de absolute meerderheid van de (geldige) stemmen te behalen. Behaalde geen van de kandidaten de absolute meerderheid dan volgde een tweede stemronde (ook wel aangeduid als herstemming) tussen de kandidaten met de meeste stemmen, waarbij er tweemaal zoveel kandidaten doorgingen naar deze herstemming als er zetels te verdelen waren. De kandidaat die in de herstemming de meeste stemmen wist te winnen, werd verkozen verklaard. Omdat de aanhang van de antirevolutionairen aanvankelijk zo gering was dat winst in de eerste ronde was uitgesloten, diende zij zogeheten stembusakkoorden aan te gaan om in de tweede ronde voldoende steun te vergaren. Kuyper koos er uiteindelijk voor, zij het schoorvoetend, steun te zoeken bij de katholieken.

Hij achtte het absolute meerderheidsstelsel in de tweede plaats verderfelijk omdat het geen acht sloeg op het organisch levensverband van de natie. De Kieswet van Thorbecke had slechts oog voor het aantal inwoners en negeerde willens en wetens organisch gegroeide verbanden. Op basis van de organisch gegroeide en organisch groeiende geledingen van de samenleving diende de representatieve lichamen te worden samengesteld, niet op basis van een willekeurig aantal individuen op een willekeurig begrensde stuk grond. Om deze ‘natuurlijke geledingen van het volkslichaam’ tot uitdrukking te brengen was een op evenredigheid gebaseerd

kiesstelsel een vereiste.² Kuiper veroordeelde het absolute meerderheidsstelsel in districten in de derde plaats omdat het voorbijging aan de door hem zo belangrijk geachte zedelijke band tussen kiezer en gekozene. Tot ontsteltenis van de anti-revolutionairen was het in Nederland gebruikelijk geworden dat de gekozene, stemmend zonder last of ruggespraak, de wensen en verlangens van de kiezers negeerde. Kuiper was geen voorstander van een imperatief mandaat, dat zou de afgevaardigde met handen en voeten binden aan de wensen van zijn kiezers, maar een zekere band tussen kiezer en gekozene was noodzakelijk want de volksvertegenwoordigers moesten worden gevoed door het volk. Kuipers ideeën over het kiesstelsel vonden hun weg naar het door hem geschreven beginselprogramma van de ARP.

Artikel 11 van dat programma luidde: 'Opdat de Staten-Generaal in de natie wortelen; het volk niet slechts in naam vertegenwoordigen; en in hun samenstelling niet langer een krenking van het recht der minderheden opleveren; eischt zij de invoering van een ander kiesstelsel en, ter voorbereiding daartoe, verlaging van den census.'³ Er kon geen misverstand over bestaan dat hij het oog had op de invoering van een op evenredigheid gebaseerd lijstenstelsel. Omdat Kuiper begreep dat een dergelijk stelsel op korte termijn niet te verwezenlijken was, onder meer omdat er een grondwetswijziging aan vooraf diende te gaan, kwam hij met een minder vergaand voorstel: een indeling in enkelvoudige districten. Dat beschouwde hij als een eerste stap op weg naar een evenredige en dus rechtvaardige verdeling van de zetels. Want hoe meer kiesdistricten hoe groter de kans dat de geografisch geconcentreerd levende ARP-kiezers de meerderheid zouden vormen in een van die enkelvoudige districten.

Ongeveer tezelfdertijd als Ons Program het licht zag, sprak de socialist Domela Nieuwenhuis zich uit voor evenredigheid. Eind jaren zeventig kwam hij tot het inzicht dat de strijd voor een rechtvaardig kiesstelsel zeker zo belangrijk was als de door hem gevoerde strijd voor het algemeen kiesrecht. In 1885 omschreef hij het als volgt: 'Ten opzichte van het kiesvraagstuk moet scheiding gemaakt worden tusschen het beginsel, dat daaraan ten grondslag ligt en tusschen de wijze, waarop dit wordt toegepast. Daar in ons land noch het een noch het ander juist is, kan het geen mens verwonderen, dat onze Tweede Kamer zulk een ontrouwe afspiegeling van het volk is, als maar met mogelijkheid kan worden gedacht en dat het bij bepalingen, gelijk onze Grondwet ze bevat, getuigt van slordig nadenken als men van een Staten-Generaal durft zeggen, dat ze "vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk"'.⁴ Domela Nieuwenhuis was tot de conclusie gekomen dat hij met zijn pleidooi voor algemeen kiesrecht één stap verwijderd bleef van een 'ware' volksvertegenwoordiging: 'Immers hoofdzaak is en blijft: de Staten-Generaal moeten het beeld weergeven van het volk. Zonder algemeen stemrecht kunnen zij

dat nooit, maar ook met algemeen stemrecht, verkeerd toegepast, doen ze dat hoogst gebrekkig. Nergens is dit nog in het oog gehouden. Ik bedoel: proportionele vertegenwoordiging is de andere zijde van het algemeen stemrecht'.⁵

Aan het absolute meerderheidsstelsel waren zijns inziens twee onoverkomelijke bezwaren verbonden. In de eerste plaats de onderdrukking van de minderheden omdat het meerderheidsstelsel geen onderscheid maakte tussen het recht op beslissing en het recht op vertegenwoordiging. Vertegenwoordiging was aan allen, de beslissing slechts aan de meerderheid. Dus moest niet, zoals onder het absolute meerderheidsstelsel, reeds in het district de meerderheid de doorslag geven. Het tweede bezwaar dat onlosmakelijk verbonden bleek met een meerderheidsstelsel was dat slechts twee blokken met elkaar in het strijdperk traden. Net als Kuyper vond Domela Nieuwenhuis de noodzaak om stembusakkoorden te sluiten verderfelijk; electorale akkoorden stonden een zuivere beginselstrijd in de weg. Het gevolg, zo zag hij scherp, was dat veel kiezers werden gedwongen (dat gold zeker in de tweede ronde) een stem uit te brengen op de kandidaat waarvoor zij de minste antipathie voelden. Politieke desinteresse was het onvermijdelijke gevolg van het moeten kiezen uit twee kwaden. Een verdeling van het land in enkelvoudige districten bood zijns inziens echter geen soelaas, want het was pure volksverlakkerij om te pretenderen dat het door en door verderfelijke absolute meerderheidsstelsel in districten voor verbetering vatbaar was. Er was maar één oplossing: zo spoedig mogelijk een evenredig kiesstelsel tot stand brengen.

De antirevolutionairen en socialisten liepen te hoop tegen de representatieopvatting van de liberalen. De nieuwkomers streden voor eigen afgevaardigden en wezen het liberale hameren op onafhankelijke Kamerleden als een verkapt klassenegoïsme van de hand. Het parlement moest de volkswil weerspiegelen en niet trachten het volk mooier te maken dan het was. Wat het algemeen belang vermocht, diende in een naar 'waarheid' samengestelde Kamer te worden vastgesteld. Evenredige vertegenwoordiging was voor de naar emancipatie strevende antirevolutionairen van Kuyper en de socialisten van Domela Nieuwenhuis een strijd om recht op toegang tot het parlement; zij wilden meepraten over de inrichting van staat en samenleving, en wel in de nationale vergaderzaal. De roep om evenredigheid was aanvankelijk vooral een (soms emotioneel) pleidooi voor de erkenning van hun bestaan.

Ook de katholieken streden voor erkenning van hun rechten, maar dankzij hun getalsmatige overwicht onder de Moerdijk, voornamelijk in de provincies Limburg en Brabant, zaten er sinds jaar en dag katholieke afgevaardigden in het parlement. Toch omarmden ook veel katholieken vanaf het midden van de jaren zestig van de negentiende eeuw de evenredigheidsgedachte. In hun strijd voor een gelijkwaardige

positie in de Nederlands samenleving stredden de katholieken al decennia voor een evenredig aantal te benoemen ambtsdragers, zoals notarissen en burgemeesters. In 1869 rekende een verontwaardigd katholiek Kamerlid voor de zoveelste keer voor dat de katholieken tweevijfde deel van de Nederlandse bevolking uitmaakten en dus in een Kamer waarin eind jaren zestig 75 leden zetelden, recht hadden op 30 katholieke afgevaardigden. Dat er slechts 15 katholieken in de Tweede Kamer zetelden, beschouwde hij als een grievend onrecht. Dankzij een evenredig kiesstelsel zouden ook alle katholieken uit de noordelijke diaspora, die archipel van katholieke minderheden boven de grote rivieren, zich door eigen katholieke afgevaardigden vertegenwoordigd weten.

Dit pleidooi voor een nauwkeurig afgemeten aantal katholieke afgevaardigden viel slecht in de Kamer. Het werd zelfs in strijd geacht met de grondwettelijk verankerde scheiding tussen kerk en staat.⁶ Een Kamerlid kon wel de katholieke godsdienst zijn toegedaan, maar men kon geen katholiek Kamerlid zijn, want dat werd in strijd geacht met het behartigen van het neutrale staatsbelang dat uitdrukkelijk vrij moest blijven van leerstellingen. Het was Thorbecke zelf die zich geroepen voelde om in het bijzonder de katholieken nog eens duidelijk te maken wat toch vooral niet werd gewenst in de samenstelling van het parlement: 'geene afzondering naar standen en klassen, landbouw of stedelijk bedrijf, evenmin als naar politieke geest, kerkelijke geloofsbelijdenis of berekening van meerderheden of minderheden'.⁷

Zo'n twaalf jaar later, in 1881, nam de priester H.J.A.M. Schaepman in de Kamer het woord en hij sprak de daar aanwezige liberalen bestraffend toe. Door vast te houden aan de onrechtvaardige verdeling in meervoudige districten hielden zij de politieke malaise in stand. Want het was aan dat voor de liberalen zo welgevallige stelsel te wijten dat van een band tussen het volk en de in meerderheid liberale volksvertegenwoordigers geen sprake meer was. Daarom sprak Schaepman zich uit voor een herziening van het kiesstelsel 'die het beginsel van personeele of proportionele vertegenwoordiging zou huldigen, die òf de kiesdistricten zou afschaffen òf tot het inrichten van enkele kiesdistricten zou overgaan'.⁸ Hij redeneerde in dezelfde trant als Kuiper: een indeling in enkelvoudige kiesdistricten was noodzakelijk, zij het dat zij slechts een eerste stap was op weg naar een op evenredigheid gebaseerd kiesstelsel.

Op nationaal niveau hadden de katholieken te lijden onder het feit dat de zo verspreid wonende katholieken in veel kiesdistricten een minderheid vormden. Geen rechtgeaarde katholiek kon daarom uit machtspolitieke overwegingen tegen invoering van een evenredig kiesstelsel voor de landelijke verkiezingen zijn. Anders was dat op lokaal niveau. In veel gemeenten in het zuiden van het land waren de katholieken in de meerderheid en die overmacht werd vanzelfsprekend ook op lokaal niveau door de werking van het absolute meerderheidsstelsel te gelde

gemaakt, met als gevolg dat in veel katholieke dorpen en steden alle raadszetels werden ingenomen door kandidaten van katholieke huize. In dergelijke gemeenten werd evenredigheid veelal bepleit omdat een democratie zonder de representatie van pluriforme verhoudingen niet kon bestaan; de spiegelmetafoor diende hier als rechtvaardiging voor de organisatie van tegenspraak.

In Amsterdam, waar de katholieken in de minderheid waren, werd evenredigheid nu juist bepleit om oppositie te kunnen voeren. In 1891 stelde de hoofdstedelijke katholieke kiesvereniging Recht en Orde een programma vast waarin zij aandrong op 'proportionele vertegenwoordiging van staatkundige partijen'.⁹ Een jaar eerder had Recht en Orde al in een adres aan de Koning aangedrongen op evenredige vertegenwoordiging voor de gemeenteraadsverkiezingen.¹⁰ Die roep om evenredigheid is begrijpelijk want in de door liberalen gedomineerde hoofdstad waren minderheden kansloos omdat de liberale meerderheid, indien zij intern niet al te verdeeld was, alle raads- en Kamerzetels in de wacht kon slepen. Geheel anders was de situatie in Nijmegen.¹¹ De katholieken hadden eind negentiende en begin twintigste eeuw in de Waalstad de absolute meerderheid, een positie vergelijkbaar met die van de liberalen in Amsterdam. Anders dan de hoofdstedelijke liberalen huldigden zij het principe van proportionele welwillendheid: zij werkten, zij het met mate, mee aan het verkozen krijgen van liberalen en protestanten en wel door de eigen katholieke achterban aan te zetten ook enige stemmen uit te brengen op de concurrenten. Rond 1900 noopte ook het kraaien van de rode haan in Nijmegen tot welwillendheid, want beter goedschiks wat gegeven, dan kwaadschiks alles verloren.

Naar enkelvoudige districten: de Kieswet van 1887 en 1896

In 1887 werd in de Grondwet het zogeheten caoutchouc-artikel opgenomen: het kiesrecht kon in het vervolg worden verleend op basis van 'kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand'. Het gevolg was dat de census niet langer de enige maatstaf was voor het toekennen van kiesrecht. Die zo rekkelijke bepaling van 1887 was een welhaast onuitputtelijk bron voor onenigheid. Tot een uitbarsting kwam het in de jaren 1892-1894 naar aanleiding van een voorstel van de liberale minister J.P.R. Tak van Poortvliet. Een meerderheid van de Kamerleden was mordicus tegen Tak van Poortvliets voorstel dat in zijn praktische uitwerking het algemeen mannenkiesrecht zeer dicht naderde.

Belangrijker voor dit betoog dan die grondwettelijk geboden mogelijkheid het kiesrecht te verruimen was het aan de vooravond van de wijziging van 1887 gevoerde debat over de districtsindeling. De staatscommissie die de grondwetswijziging van dat jaar had voorbereid, had de regering geadviseerd de (gewone)

wetgever de vrijheid te geven te bepalen of er in kiesdistricten zou worden gestemd en of dat zou geschieden volgens meerderheid of volgens evenredigheid. Haar voorstel luidde: 'De Tweede Kamer bestaat uit 90 leden. In geval van verdeling van het Rijk in kiesdistricten wordt het getal leden naar de bevolking over de onderscheidene kiesdistricten verdeeld. De verdere regels omtrent het kiesregt en de wijze van verkiezing stelt de wet'.¹² De regering volgde het voorstel van de commissie niet en liet in de Grondwet de bepaling opnemen dat de (honderd) afgevaardigden in kiesdistricten diende te worden gekozen. De mogelijkheid om de zetels volgens evenredigheid te verdelen, eventueel in combinatie met een indeling in districten, was daarmee van de baan.

Het besluit een vast aantal van honderd Kamerleden te kiezen kon op instemming rekenen. Het zou een einde maken aan het periodiek aanpassen van de kiestabel en alle verdachtmakingen van partijdigheid die er onlosmakelijk mee waren verbonden. Dat was winst. Veel kritiek kwam er daarentegen op de wijze waarop het land in districten werd opgedeeld. Overal werden enkelvoudige districten gecreëerd, maar de vijf grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Groningen) bleven meervoudige districten, tezamen goed voor eenentwintig van de honderd zetels. De katholieken en antirevolutionairen waren furieus. Een poging door middel van een door Schaepman en zijn fractiegenoot J.J.W. van den Biessen ingediende motie te bewerkstelligen dat heel het land, dus ook de grote steden, in enkelvoudige districten zou worden verdeeld, haalde het niet.¹³ De liberalen die, zo luidde het verwijt, in de beste tradities van het ten eigen voordele aanpassen van de kiestabel deze onrechtvaardige districtsindeling hadden afgedwongen, profiteerden al direct bij de Kamerverkiezingen van 1888. Het handhaven van meervoudige stedelijke districten leverde de liberalen dat jaar een voordeel op van zo'n vijf tot zeven zetels.¹⁴ Zolang de liberale achterban gedisciplineerd stemde – de stemmen dus niet over een te groot aantal elkaar beconcurrerende liberale kandidaten werden uitgebracht –, werd het electorale overwicht meervoudig vertaald in zetels. Het was dus zaak ervoor te zorgen dat de liberale kiezers in bijvoorbeeld Rotterdam duidelijk werd gemaakt op welke vijf kandidaten (zoveel afgevaardigden telde de havenstad) zij hun vijf stemmen moesten uitbrengen. Wisten de plaatselijke liberale kiesverenigingen overeenstemming te bereiken over de vijf meest gewenste kandidaten en wisten zij hun achterban vervolgens succesvol te bewegen tot gedisciplineerde volgzzaamheid in hun stemgedrag, dan kon de liberale meerderheid dus vijfmaal worden verzilverd.

Na Tak van Poortvliet rustte op de schouders van de liberaal S. van Houten, minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Roëll, de verantwoordelijkheid een bevredigende oplossing voor het kiesrechtvraagstuk aan de Tweede Kamer voor te leggen. Hij slaagde in 1896 met een veel minder vergaande uitbreiding van het

kiesrecht dan Tak van Poortvliet mogelijk had willen maken. De nieuwe Kieswet maakte onderscheid tussen twee groepen kiezers. De eerste groep was die van de census-kiezers: zij die waren aangeslagen in de directe rijksbelasting (grond-, personele, vermogens-, of bedrijfsbelasting) kwamen op de kiezerslijsten te staan. Daarnaast konden die burgers het kiesrecht verwerven die een bepaald bedrag aan huur betaalden (zogenoeten huurkiezers); die gedurende een bepaalde tijd een zeker bedrag ontvingen (zogenoeten loon-en pensioenkiezers); die geld op de bank hadden staan (zogenoeten spaarkiezers); die een bewijs van bekwaamheid konden overleggen (zogenoeten examenkiezers). De minimum leeftijd werd in 1896 verhoogd tot 25 jaar en vrouwen bleven overeenkomstig hetgeen in de Grondwet was bepaald uitgesloten van het kiesrecht. De nieuwe Kieswet, zo bleek na de verkiezingen van 1897, leidde tot een verdubbeling van het aantal kiezers (van 300.000 naar 600.000). Blijdschap over die uitbreiding ging veelal gepaard met de kanttekening dat het toch voornamelijk aan de verlaging van de censuseis was te danken dat het aantal kiezers was verdubbeld; de examen-, huur-, spaar-, loon- en pensioenkiezers bleven met zo'n kleine 10% van het totaal aantal kiezers in de minderheid.

Naast een wijziging in de bepalingen omtrent het kiesrecht werd door Van Houten een aantal wijzigingen doorgevoerd in de wijze van stemmen en in de districtsindeling. De meervoudige districten die in de grote steden nog bestonden werden opgesplitst in enkelvoudige districten, zodat vanaf 1896 het gehele land uit enkelvoudige districten bestond. Eindelijk was er dat fijnmazige netwerk waar reeds in 1850 op was aangedongen. In de gemeente Amsterdam waren tussen 1888-1897 telkens maar liefst negen volksvertegenwoordigers gekozen. Het gevolg was dat de daar woonachtige kiezers die tot de (liberale) meerderheid behoorden hun electorale overwicht negen maal te gelde konden maken, zolang zij maar eensgezind bleven en gedisciplineerd stemden. In 1896 kwam aan die situatie dus een eind en werd de stad op buurt en wijkniveau in negen districten opgedeeld. De hoofdstad lag nu voor alle partijen open.

De nieuwe Kieswet bracht ook de invoering van het zogeheten couloirstelsel (couloir = stemhokje): vanaf 1897 moest er worden gestemd op een stembureau. Nieuw was ook de verplichte kandidaatstelling: de kandidaat moest voor een wettelijk voorgeschreven datum zijn naam laten registreren, voorzien van veertig handtekeningen van kiesgerechtigden die de kandidatuur ondersteunden. Het was dus niet meer mogelijk, zoals voor 1897 het gebruik was geweest, op de dag dat de verkiezingen werden gehouden een bepaalde kandidaat aan te dragen door eenvoudigweg zijn naam te schrijven op een thuis in te vullen stembiljet. Deze wijzigingen dwongen de partijen hun organisaties te herzien en uit te breiden. Het was immers zaak er zorg voor te dragen dat de kandidaten van de partij in alle

kiesdistricten konden steunen en rekenen op een goed functionerende organisatie die zorg droeg voor de handtekeningen (nodig voor de kandidaatstelling) alsook voor het maken van propaganda in de weken voorafgaand aan de verkiezingsdag. Vooral de sociaal-democraten waren tevreden met de nieuwe Kieswet. Volgens het blad *De Sociaal-Demokraat* kon Van Houtens Kieswet worden geboekstaafd als 'de eerste sport op de ladder, die het Nederlandsche proletariaat had te beklimmen, om aan de politieke voogdij der rijken te ontkomen'.¹⁵ De SDAP kwam in 1897 met twee zetels in de Tweede Kamer. De uitbreiding van het electoraat was groter dan menig voor- én tegenstanders had voorzien. Veel geschoolde arbeiders kwamen in het bezit van het kiesrecht. Niet direct in 1897, maar wel in de jaren die volgden bleek het voor de SDAP van het grootste belang dat de meervoudige stedelijke districten waren opgesplitst. Na verloop van tijd wist de SDAP de zetel te winnen in die wijken van de stad waar de arbeiders, vaak onder slechte omstandigheden, waren gehuisvest.

De vraag die nog moet worden beantwoord is waarom de liberalen in 1896 instemden met een verdeling in enkelvoudige districten? Vanaf de grondwetswijziging van 1887 verschilden de liberalen onderling sterk van mening over de mate en de wijze van uitbreiding van het mannenkiesrecht. Die onenigheid zou de liberale 'partij' uiteindelijk zelfs in drieën uiteen doen vallen. Verdeeld waren zij ook over de wijze van kiezen, zij het dat over het kiesstelsel de emoties nooit zo hoog opliepen als over het kiesrecht. Dat een meerderheid van de liberalen in 1896 instemde met een indeling in enkelvoudige districten had twee redenen: veel liberalen waren in de loop der tijd van mening veranderd over het doel en het wezen van een volksvertegenwoordiging en, zeker zo belangrijk, zij handelden uit lijfsbehoud door in te stemmen met een indeling in enkelvoudige districten. De eind jaren tachtig door de hoofdstedelijke liberalen van kiesvereniging Burgerplicht gevoerde debatten over het kiesstelsel bieden meer inzicht in beide hierboven genoemde redenen.

In december 1888 hield S. Katz tijdens een goed bezochte vergadering van de kiesvereniging een pleidooi voor de totstandkoming van evenredige vertegenwoordiging.¹⁶ Hij was van mening dat in de nationale vergaderzaal alle belangen vertegenwoordigd dienden te zijn. Het bestaande meerderheidsstelsel wees hij af omdat het een deel van de kiezers 'stemrecht zonder kiesvermogen' bezorgde: de kiezers die tot een minderheid behoorden mochten wel stemmen maar hun stem ging verloren omdat hun kandidaat geen schijn van kans maakte. Minderheden hadden dus kennelijk geen recht op vertegenwoordigers in het parlement. Er was, aldus Katz, nog een goede reden om voor een evenredige verdeling te pleiten: 'nu de liberale partij in de minderheid is moet zij juist dit gelijk beginsel voorstaan'. Het na de verkiezingen van 1888 gevormde christelijke kabinet onder leiding van de

antirevolutionair Ae. baron Mackay was voor de liberalen een niet mis te verstaan signaal. Nederland werd in de laatste twee decennia van de eeuw meer en meer een land van minderheden. Een aantal liberalen begreep dat ook zij uiteindelijk waren gebaat bij enkelvoudige districten. Want wat als de liberalen negenvoudig zouden worden overstemd in de hoofdstad? Een fijnmazig netwerk leek uiteindelijk ook in hun voordeel te zullen werken.

J.A. Levy, vooraanstaand liberaal en advocaat te Amsterdam, bestreed ter vergadering het door Katz gepropageerde evenredigheidsbeginsel. Dat beginsel was zijns inziens een uitdrukking van het streven naar de meest absolute volkssoevereiniteit; het bezag de staat niet als een geheel, maar als een samenstel van atomen, iedere burger een wil en iedere wil een recht op vertegenwoordiging. Zo hadden de liberalen vertegenwoordiging nooit begrepen en zo moesten zij het ook niet begrijpen. Levy bleef het grote beginsel van Thorbecke trouw omdat de liberalen moesten zoeken 'niet wat verdeelt, maar wat vereent'. De samenstelling van het parlement moest eenheid uitdrukken en daarom bleef Levy de nadruk leggen op de kwaliteit van de gekozene. De wensen en verlangens van de kiezers kwamen op de tweede plaats. De kiezers, en zeker het volk achter die kiezers, moesten dus juist op zekere afstand worden gehouden. Om het nationaal belang te kunnen behartigen, om werkelijk onpartijdig te kunnen zijn, moesten de volksvertegenwoordigers onafhankelijk zijn. In de distantie tot het electoraat lag de scheppingskracht besloten die Levy in navolging van Thorbecke onontbeerlijk achtte voor een waarachtige volksvertegenwoordiging. Het parlement was er uitdrukkelijk vóór het volk: zoals de voogd weet wat goed is voor het kind, zo wisten de volksvertegenwoordigers wel wat goed was voor het volk. Het parlement diende geen spiegelbeeld te zijn van bestaande verdeeldheid maar een verheffend voorbeeld van eendrachtig werken in naam van het nationaal belang.

Tegen deze in het Thorbeckeaans vertoog vervatte opvatting van Levy stond dus de opvatting van liberalen als Katz die beseften dat de kiezers centraal dienden te staan en dat hun wensen in het parlement dienden te worden weerspiegeld. Ook zij definieerden vanaf het einde van de negentiende eeuw politiek als een beginselstrijd tussen partijen en die erkenning bracht hen welhaast als vanzelf tot een pleidooi voor representatie van minderheden. Het instemmen met een indeling in enkelvoudige districten was dus ook voor hen een eerste stap naar een rechtvaardige want meer waarachtige volksvertegenwoordiging. Naarmate de liberalen meer macht in het parlement verloren en het risico dat zij honderdmaal zouden worden overstemd niet langer denkbeeldig was, begonnen velen steeds meer te voelen voor een evenredig kiesstelsel.

De onoverkomelijke gebreken van het absolute meerderheidsstelsel in districten

Nadat in 1887 het aantal Kamerleden was gefixeerd, en dus ook de districtsgrenzen, had het partijpolitieke knippen en plakken plaats gemaakt voor een nieuw probleem: het ongelijke kiezersmandaat waarmee de Kamerleden werden verkozen. Door de verschillen in de bevolkingsaanwas in de verscheidene streken en (wijken in) gemeenten van het land werden Kamerleden verkozen met een wel erg ongelijk kiezersmandaat. Een sterk staaltje daarvan gaf het antirevolutionaire Kamerlid E.J. Beumer in een in 1917 verschenen brochure die was gewijd aan de op handen zijnde totstandkoming van een evenredig kiesstelsel.¹⁷ Het kiesdistrict Amsterdam IV telde in 1913 4.733 kiezers. De 3.784 stemmen die werden uitgebracht waren als volgt verdeeld:

G.A. van Hamel (unie-liberaal)	2.037
H.W. Hovy (antirevolutionair)	396
Jos. Loopuit (sociaal-democraat)	1.351

Van Hamel had in de eerste ronde de absolute meerderheid gehaald en was met een kiezersmandaat van iets meer dan 2.000 stemmen verkozen. Onvergelijkbaar met district IV was de situatie in district IX. Daar stonden in 1913 niet minder dan 22.557 kiezers geregistreerd, van wie er dat jaar 17.525 naar de stembus togen. De verdeling van de stemmen was als volgt:

Th.B Pleijte (vrijzinnig-democraat)	3.655
V.H. Rutgers (antirevolutionair)	5.519
W.H. Vliegen (sociaal-democraat)	8.204
D. Wijnkoop (Sociaal-Democratische Partij ¹⁸)	147

Omdat geen van de kandidaten in de eerste ronde de absolute meerderheid van de stemmen op zich wist te verenigen, werd een tweede ronde uitgeschreven. Daarin namen de antirevolutionair Rutgers en de sociaal-democraat Vliegen het tegen elkaar op. De laatste won en werd met 11.038 stemmen verkozen verklaard. Dat de liberaal Van Hamel in het vierde district wist te winnen met een mandaat van 2.037 stemmen en de sociaal-democraat Vliegen in het negende district met een mandaat van maar liefst 11.038 stemmen, ruim het vijfvoudige, was munitie in handen van de critici van het absolute meerderheidsstelsel. Wat de critici zo mogelijk een nog groter onrecht vonden, was het feit dat de antirevolutionair Rutgers, die in de tweede stemronde in kiesdistrict IX met 6.149 van Vliegen verloor, driemaal zoveel

stemmen had gehaald als Van Hamel, die wel verkozen was.

Bovenstaande verkiezingsuitslagen brengen nog een nadeel van het meerderheidsstelsel aan het licht. De liberaal Van Hamel die in 1913 in district IV won was de vierde liberale kandidaat in successie die daar wist te winnen. Nadat in 1896 de hoofdstad in negen kiesdistricten was opgeknipt was het vierde district stevig in handen van de liberalen. De in het district woonachtige sociaal-democraten – en dat gold ook voor de andere minderheden in IV – togen dus al zestien jaar naar het stemlokaal louter om te getuigen van hun geloof in de sociaal-democratische beginselen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de sociaal-democraten na elke verkiezing vol trots de som presenteerde van de stemmen in de eerste ronde uitgebracht op alle sociaal-democratische kandidaten: dat aantal gaf een goed beeld van de omvang van het SDAP-electoraat. Kennelijk gesterkt door het succes van hun kameraden elders in de hoofdstad konden de sociaal-democraten uit district IV het waarschijnlijk wel opbrengen keer op keer zonder hoop op succes de weg naar het stembureau af te leggen. Maar daar waar verkiezing na verkiezing succes uitbleef en niet kon worden gedeeld in de overwinningsroes in een naburige wijk, daar lag politieke desinteresse op de loer.

Voor de liberaal M. Tydeman was het feit dat minderheden niet zelden verkiezing na verkiezing werden weggedrukt, een belangrijke reden om zich uit te spreken voor evenredigheid. Hij, liberaal woonachtig in het door katholieken gedomineerde kiesdistrict Breda, sprak uit ervaring toen hij op indrukwekkende wijze de Kamer in de volgende bewoordingen toesprak: 'Maar er is één groot voordeel, en dat heeft voor mij den doorslag gegeven, dat heeft mijn hart voor de evenredige vertegenwoordiging doen winnen. Dat is de waarde die elke uitgebrachte stem kan verkrijgen. Wanneer men, zoals ik, zijn leven heeft doorgebracht in een streek, waar men in de minderheid verkeert, dan gevoelt men wat dit zeggen wil. Wanneer men gedurende zijn geheele leven nooit heeft deelgenomen aan eenige politieke stemming met de gedachte, dat men eenigen politieken invloed uitoefent, dat eenige de minste notitie van die stem zou worden genomen, dan weet men wat dat beteekent. Dan krijgt men bij de gedachte aan evenredige vertegenwoordiging het gevoel van een verjonging. Hoe oud men is, op het eind van zijn leven zal men toch eenigen invloed krijgen. Zoo gaat het met de vele duizenden, die hun leven lang van dien invloed verstoken zijn geweest en daardoor afgestorven van het politieke leven, die – wat het ergste is – zich hebben teruggetrokken, omdat zij hun belangstelling in de politiek hebben verloren. Evenredige vertegenwoordiging zal voor die velen een opwekking worden. Zij zal wellicht onverwachte resultaten te voorschijn brengen. In elk geval zal zij een nieuw politiek leven in sommige delen des lands, die daaraan groote behoefte hebben, teweegbrengen'.¹⁹

Tydeman, die dus in Breda woonde, was sinds 1891 afgevaardigde voor het

kiesdistrict Tiel. Nadat in 1896 de Kieswet was herzien won hij in 1897 met 3.121 tegen 1.241 stemmen (25 %) van de (vrij-)antirevolutionair W.K.F.P. Graaf van Bylandt. Ook de daarop volgende Kamerverkiezingen van 1901, 1905, 1909 en 1913 wist Tydeman telkens in de eerste ronde te winnen. De antirevolutionaire kandidaat haalde in die jaren respectievelijk 26, 31, 29 en 27 % van de stemmen. De antirevolutionaire achterban toog dus keer op keer naar het stembureau in de wetenschap dat Tydeman zou winnen. Voor de liberale kiesgerechtigden in het kiesdistrict Tiel gold dat zij zich de tocht naar het stemlokaal konden besparen, omdat hun kandidaat toch wel weer zou winnen. In dergelijke kiesdistricten, waar een partij gedurende lange tijd de absolute meerderheid van de stemmen haalde, ontbrak het aan spanning met als mogelijk gevolg dat nogal wat kiezers de interesse in de politiek verloren. Voor betrokkenheid en een levendige democratie was de totstandkoming van een evenredig kiesstelsel vereist, aldus de critici van de districtsgewijze meerderheidsstemmingen.

Met meer recht en reden dan naar die districten waar zoals in Tiel een van de partijen kon bogen op een stabiele meerderheid, verwezen zij naar de gang van zaken in de districten Grave, Helmond, Roermond, Veghel, Venlo, Waalwijk en Weert.²⁰ In die welhaast homogeen katholieke kiesdistricten werden de kiezers in de periode 1897-1917 helemaal nooit, eenmaal of hoogstens tweemaal ter stemming opgeroepen in twintig jaar tijd. Onder het absolute meerderheidsstelsel gold sinds 1897 de regel dat indien er slechts één kandidaat stond geregistreerd er geen verkiezingen werden uitgeschreven. In Veghel was de militair B.R.F. van Vlijmen keer op keer de enige kandidaat, met als gevolg dat er nimmer verkiezingen werden uitgeschreven. Van enig politiek leven was in dat kiesdistrict dan ook geen sprake. Waar elders kiesverenigingen zich ontpopten tot zeer actieve organisaties die druk in de weer waren met de kandidaatstelling, het werven van partijleden en het bewerken van de kiezers, bleef politiek in Veghel tot ver in de twintigste eeuw een notabelenaangelegenheid. Het waren de heren van stand die onderling uitmaakten wie zij tot Kamerlid wensten te 'benoemen'.

In die kiesdistricten waar het in de twee decennia na de totstandkoming van de Kieswet van Van Houten slecht een- of hoogstens tweemaal verkiezingen werden uitgeschreven, was in de aanloop naar de verkiezingen of sprake van verdeeldheid met als gevolg twee elkaar bestrijdende katholieke kandidaten of van een sociaal-democraat die de verkiezingen aangreep om in het katholieke zuiden propaganda te maken voor de SDAP. Dat laatste was het geval in Venlo in 1909. De voorman van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen, Jan Oudegeest, had zich in het district van de katholieke partijleider W.H. Nolens kandidaat laten stellen. De voorgaande verkiezingsjaren was de priester Nolens telkens zonder verkiezingen tot de Kamer toegetroten. Het was dus aan de SDAP te danken, uit op electorale steun

van de katholieke arbeiders, dat heel wat kiesgerechtigden in Venlo en omstreken voor het eerst hun kiesrecht konden uitoefenen.

Een nadeel van geheel andere orde deed opgeld in die kiesdistricten waar geen van de partijen op een stabiele meerderheid kon rekenen. Daar waar elke stem de doorslag kon geven, bleek het stelsel tot onoorbare verkiezingspraktijken te leiden, zowel op gemeentelijk als landelijk niveau. Kandidaten zochten niet zelden de grenzen van het moreel toelaatbare op om zich van aanhang te verzekeren. Zo zijn er beschuldigingen bekend aan het adres van kandidaat-Kamerleden die kiezers aan zich trachtten te binden door de avond voor de verkiezingsdag de plaatselijke bierpomp rijkelijk te laten lopen. Voor de gratis drank werd de volgende dag op gepaste wijze betaald; het aloude adagium wie betaalt die bepaalt, leidde ertoe dat de gulle schenker de stemmen binnenhaalde van de dankbare drinkers. In uitgestrekte plattelandsdistricten kwam het voor dat kandidaat-Kamerleden met koets of zelfs automobiel kiezers naar het stembureau lieten brengen waar zij wederom op gepaste wijze werden geacht hun dank uit te drukken voor het enerverende ritje.

Dat er soms ook gewoonweg geld werd betaald leert een schandaal in de gemeente Puttershoek in Zuid-Holland. De zaak liep in de zomer van 1913 zo hoog op dat de Raad van State eraan te pas moest komen. De afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad stelde vast 'dat uit de schriftelijke stukken en uit ter openbare vergadering gedane verklaringen wel blijkt, dat, naar ter plaatse algemeen bekend is, vóór of op den dag der stemming, 7 Juli, aan een groot aantal personen, – omstreeks dertig – beloften van geld zijn gedaan, op voorwaarde, dat zij bepaalde kandidaten wel of bepaalde kandidaten niet zouden stemmen; dat deze beloften op den uitslag der stemming van invloed hebben kunnen zijn'.²¹ Dat deze zaak niet uitzonderlijk was blijkt uit de vermaning die de katholieke kiezers in Limburg aan de vooravond van de Kamerverkiezingen van 1909 werd voorgehouden: Een goede katholiek 'verkoopt zijn stem niet voor geld, bier en sigaren'.²²

Een veel gehoorde klacht in de jaren voor 1917 was dat kleine schommelingen in de stemverhoudingen konden leiden tot onevenredig grote schommelingen in de zetelverdeling. In 1913 was daarover in de Eerste Kamer gesproken. De katholieke afgevaardigde J.W. van den Biesen rekende voor dat de verkiezingen van dat jaar de gehele linkerzijde (de liberalen, vrijzinnigen en sociaal-democraten) een meerderheid van 55 zetels hadden opgeleverd met een stemmenaantal van 384.316. De confessionele partijen (de rechterzijde) hadden met een stemmenaantal van 405.375 slechts 45 zetels weten te bemachtigen. Ofwel: links had 55 % van de zetels met ruim 48 % van de stemmen en rechts haalde 45 % van de zetels met iets meer dan 51 % van de stemmen.²³ Een minderheid in stemmen kon dus leiden tot een meerderheid in zetels. Dit soort berekeningen gaan slecht ten dele op. Onder het

absolute meerderheidsstelsel werd immers, zoals hierboven uiteengezet, ook een aantal kandidaten gekozen bij enkele kandidaatstelling (dus zonder verkiezingen). In die districten ontbrak het dus aan cijfers over de kiezersvoorkeur. In districten waar bijvoorbeeld geen sociaal-democraat op het stembiljet stond, was de kans groot dat veel socialisten niet de moeite namen te gaan stemmen. De som van de stemmen in de districten was dus wel een indicatie maar voorzichtigheid was geboden. Toch had van den Biesen wel een punt. Dat een minderheid in het land meerderheid kon zijn in de Tweede Kamer leidde ertoe dat kleine schommelingen veelal een wisseling van de wacht tot gevolg hadden. Het gevolg was dat een kabinet zelden meer dan vier jaar aan het bewind was. Tussen 1897 en 1913 werd Nederland geregeerd door achtereenvolgens het liberale kabinet-Pierson, het confessionele kabinet-Kuyper, het liberale kabinet-De Meester, het confessionele kabinet-Heemskerk en het liberale kabinet-Cort van der Linden. Een evenredige verdeling van de zetels leek meer bestendigheid te garanderen.

Dat het meerderheidsstelsel gebrekkig was, daarover waren vriend en vijand het eens. Toch heeft het lang geduurd alvorens het is vervangen door een evenredig kiesstelsel. Dat had alles te maken met het feit dat de voorstanders van weleer veel van hun liefde voor de evenredige vertegenwoordiging verloren hadden. De oprichters van de Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging, die vanaf 1896 een nieuwe impuls gaven aan de strijd voor een rechtvaardige verdeling van de zetels, hadden dan ook veel weerstand te overwinnen.

De Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging

Op 3 november 1896 werd de Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging opgericht. Het initiatief ging uit van de in 1869 geboren Cornelis Eliza van Koetsveld, kleinzoon van de gelijknamige hofprediker van Koning Willem III.²⁴ Blijvend oogletsel ten gevolge van een ongeluk met buskruit noopte hem de officiersopleiding in Kampen te staken. Hij vond vervolgens werk als (adjunct-)controleur bij de Waarborg en Belasting der Gouden en Zilveren Werken ('s Rijks Munt te Utrecht). In Goes, waar zijn vader sinds 1892 als predikant werkzaam was, werd Van Koetsveld politiek actief. Toen A.F. de Savornin Lohman, afgevaardigde in de Kamer namens het district Goes, in 1894 de ARP verliet, koos Van Koetsveld zijn zijde. Vanaf 1896 heeft hij in verschillende bestuursfuncties mede vorm gegeven aan de opbouw van enig organisatorisch verband van De Savornin Lohmans vrij-antirevolutionairen, de latere christelijk-historischen (CHU). Van Koetsveld, schrijver van het vermaarde Onze Politieke Partijen, verwierf vooral bekendheid als de grootste voorvechter van de evenredige vertegenwoordiging die Nederland ooit heeft gekend.

In 1894, temidden van de hevige verkiezingsstrijd waarin voor- en tegenstanders van de kiesrechtvoorstellen van Tak van Poortvliet waren verwickeld, had Van Koetsveld vooral oog voor de wijze van verkiezen. Belangrijker dan Tak van Poortvliets voorstellen, die het algemeen mannenkiesrecht nabij kwamen en tot verlamdende parlementaire verdeeldheid en partijsplitsingen leidden, achtte Van Koetsveld de werking van het kiesstelsel. Dat twee jaar later, toen Van Houten zijn Kieswet succesvol door de Kamer loodste, de wijze van kiezen wederom buiten de beraadslagingen werd gehouden, was voor Van Koetsveld reden het initiatief te nemen tot het oprichten van de Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging.

Nadat Van Koetsvelds kiesvereniging Voor Nederland en Oranje te Goes in juli 1895 een door hem geschreven adres aan de Tweede Kamer had gezonden (waarin werd aangedrongen op een evenredige verdeling van de zetels op provinciaal en gemeentelijk niveau) en nadat hij in 1896 een boekwerk had geschreven waarin de verschillende kiesstelsels werden beschreven en de geschiedenis van de evenredige vertegenwoordiging in Nederland werd uiteengezet, achtte hij eind 1896 de tijd rijp voor een structurele, dus georganiseerde strijd voor evenredige vertegenwoordiging.²⁵ Zijn studie naar de wederwaardigheden van de evenredige vertegenwoordiging in Nederland, in onder meer de Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, alsook zijn zoektocht naar adhesie voor de adresbeweging die hij met zijn kiesvereniging had geëntameerd, had hem in contact gebracht met zo goed als iedereen die zich ooit in positieve zin had uitgelaten over de evenredige vertegenwoordiging.

De liberaal J.A. Van Gilse werd samen met Van Koetsveld de stuwende kracht achter de vereniging. Na een promotie in de rechtswetenschappen te Leiden was van Gilse in 1871 redacteur van de Middelburgsche Courant geworden. Drie jaar later vertrok hij naar Rotterdam waar hij als redacteur van de Nieuwe Rotterdamsche Courant was aangesteld. Op het moment dat hij met Van Koetsveld in contact kwam, doceerde Van Gilse staatswetenschappen en handelsrecht aan de HBS in Rotterdam. In 1897 veroverde hij een Kamerzetel. Vanaf 1898 combineerde hij zijn Kamerwerkzaamheden met het hoofdredacteurschap van de links-liberale Arnhemsche Courant.²⁶ Het Kamerlidmaatschap en de Arnhemsche Courant boden de Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging twee belangrijke podia voor het voeren van propaganda. Reeds eind jaren zeventig en begin jaren tachtig had Van Gilse in een aantal artikelen in het progressief-liberale tijdschrift Vragen des Tijds zijn ideeën uiteengezet. Hij was voorstander van het zogeheten systeem 'de la liste libre', een partijlijstensysteem. Het stemmen op beginselen en personen ging in dat stelsel samen. De kiezer stemde op een partij (feitelijk een lijst) door de kandidaten op die lijst in volgorde van voorkeur te rangschikken.

Een dergelijk stelsel was eenvoudig, het definieerde politieke strijd als partijpolitieke strijd en het vertaalde naar evenredigheid zowel de op de beginselen als de op de kandidaten uitgebrachte stemmen.

Van Koetsveld was een uitgesproken voorstander van het personenstelsel van Thomas Hare. Met instemming citeerde hij J.S. Mill, die over het stelsel-Hare had geschreven: 'The more it is studied, the stronger, I venture to predict, will be the impression of the perfect feasibility of the scheme, and its transcendent advantages. Such and such numerous are these, that in my conviction, the place Mr. Hare's plan among the very greatest improvements yet made in the theory and practice of government'.²⁷ Het ontwerp dan Van Koetsveld voor ogen stond behelsde het volgende: iedere kiezer kon zijn stem uitbrengen op een van de (waar dan ook in het land gestelde) kandidaten en, zo hij dat wenste, door in volgorde van voorkeur enige kandidaten op zijn stembiljet in volgorde van voorkeur te plaatsen, invloed uitoefenen op de stemmenoverdracht (nadat een kandidaat voldoende stemmen had behaald om verkozen te worden verklaard, gingen de op hem uitgebrachte stemmen over op de kandidaat die onder hem op het stembiljet was geplaatst enzovoort).

Van Koetsveld beet zich vast in het personenstelsel en heeft alles gedaan om te voorkomen dat 'zijn' vereniging een lijstenstelsel (waarin partijen in plaats van personen centraal stonden) zou gaan propageren. Ook in het tijdschrift van de vereniging, *Evenredige Vertegenwoordiging* geheten, wierp Van Koetsveld zich op als een verbeterde vechter voor een elitair personenstelsel dat meer vroeg dan menig kiezer kon geven en dat voor nationale verkiezingen en een almaar groeiend electoraat ongeschikt was. Van Gilse zag in tegenstelling tot Van Koetsveld wel in dat het stelsel van Hare, uitgewerkt in het midden van de negentiende eeuw, in de twintigste eeuw geen dienst kon doen. Dat politiek een zaak van op beginselen georganiseerde collectieven was, moest in de keuze van het kiesstelsel tot uitdrukking worden gebracht. Dat Van Gilse, de voorzitter, en Van Koetsveld, de secretaris van de vereniging, zo fundamenteel van mening verschilden over de uitwerking van het evenredigheidsbeginsel, heeft de vereniging vanaf de eerste dag de kracht ontnomen die noodzakelijk was voor een succesvolle campagne. Ook de timing was ongelukkig. De vereniging had op geen slechter moment kunnen worden opgericht. De jaren negentig hadden in het teken gestaan van een langdurige strijd tussen voor- en tegenstanders van een forse verruiming van het aantal kiesgerechtigden. Nadat met de Kieswet-Van Houten een compromis was gevonden, diende de rust op het kiesrechtfront koste wat kost te worden bewaard. De totstandkoming van een evenredig kiesstelsel noopte tot een wijziging van de Grond- en de Kieswet. Daar zat niemand op te wachten. Van Koetsveld en Van Gilse hebben er dan ook tevergeefs op gehamerd dat 'de samenkoppeling van E.V. en

algemeen stemrecht' ongewenst was en derhalve moest worden losgekoppeld.²⁸ Zij waren van mening dat het meerderheidsstelsel kon worden vervangen zonder enige kiesrechtbepaling te wijzigen. Dat was juist, maar gezien de bewogen jaren die waren verstreken sinds het voorstel Van Tak van Poortvliet en de politieke krachtsverhoudingen van die dagen was die gedachte een illusie. Dat ondervond Van Gilse toen hij in het najaar van 1899 een technische herziening van de Grondwet, louter bedoeld om enige verbeteringen door te voeren in Van Houtens Kieswet, aangreep om te pleiten voor invoering van een evenredig kiesstelsel. Minister van Binnenlandse Zaken, H. Goeman Borgesius, maakte Van Gilse in de Tweede Kamer duidelijk 'dat de bespreking van dit belangrijke onderwerp thans bij dit wetsontwerp nooit tot eenig practisch resultaat zou kunnen leiden'.²⁹ De minister was niet de enige die de evenredige vertegenwoordiging als 'belangrijk' typeerde, maar er verder niet op wenste in te gaan. Zelfs die Kamerleden die lid waren van Van Gilse's Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging, wensten niet naar aanleiding van een technische herziening van de Kieswet een discussie over de voor- en nadelen van een evenredig kiesstelsel aan te gaan.

Na jaren van noeste arbeid kwam de vereniging in 1908 tot de conclusie dat het werk van de vereniging te weinig vruchten afwierp. Met leedwezen kwamen de ongeveer honderd strijders voor de evenredige vertegenwoordiging – veel meer leden heeft de vereniging nooit gehad – tot de conclusie dat een kiesstelselwijziging vast liep op de politieke status quo. Met het volwassen worden van de politieke minderheden was Nederland in het eerste decennium van de twintigste eeuw een land van zeven minderheden geworden: de Bond van Vrije Liberalen, de Liberale Unie, de VDB en de SDAP aan de linkerzijde en de ARP, de CHU en de Algemeene Bond van Rooms-Katholieke Kiesverenigingen aan de rechterzijde. Die partijpolitieke verscheidenheid gaf het liberale Kamerlid A.F.K. Hartogh eind 1900 de overtuiging te veronderstellen dat de totstandkoming van een evenredig kiesstelsel nabij was. Hij sprak in het parlement de volgende woorden: 'Het is trouwens ook niet noodig om over het evenredigheidsstelsel veel te zeggen, want – vergis ik mij niet – dan is en wordt aan deze zijde der Kamer en niet minder aan de overzijde niet alleen belangstelling, maar ook ingenomenheid daarmede herhaaldelijk verklaard. En, kan het ook anders, waar wij in ons land niet hebben een partij, die op de meerderheid kan bogen, maar integendeel waar wij zoveel kleine partijen zien, en waar er zelfs allerlei schakeeringen zijn in die verschillende kleine partijen?'³⁰ Zo bezien leek invoering van een kiesstelsel dat die partijpolitieke verdeeldheid zo nauwkeurig mogelijk in de samenstelling van de volksvertegenwoordiging tot uitdrukking bracht niet meer dan logisch en wenselijk. De praktijk bleek weerbarstiger.

Nogal wat behoudende liberalen koppelden de invoering van een evenredig kiesstelsel aan de finale uitbreiding van het kiesrecht, omdat zij voorzagen dat de totstandkoming van het algemeen mannenkiesrecht en behoud van het meerderheidsstelsel in honderd kiesdistricten zeer nadelig voor hen zou uitpakken. De vanzelfsprekende liberale overmacht van het derde kwart van de negentiende eeuw was verleden tijd en veel liberalen beschouwden evenredige vertegenwoordiging als minderhedenvertegenwoordiging; zij moest garanderen dat de liberale minderheid, en dat was een synoniem voor de weldenkende minderheid, in het parlement zou blijven vertegenwoordigd. De vrees bestond dat het algemeen kiesrecht de domme meerderheid, ofwel 'de brutale heerschappij van het grootste cijfer', aan het bewind zou helpen; die meerderheid zou in alle honderd districten, zo viel te vrezen, de liberalen overstemmen, met als gevolg dat zij uit de Tweede Kamer zouden verdwijnen.³¹ Veel liberalen beschouwden de evenredige vertegenwoordiging daarom als een noodzakelijk, door lijfsbehoud ingegeven correctief op de voorziene schadelijke gevolgen van het algemeen kiesrecht. Waar voor Kuyper en Domela Nieuwenhuis de evenredige vertegenwoordiging ooit de sleutel was om toegang tot het parlement te verkrijgen, was het voor die liberalen die de toekomst somber tegemoet zagen juist de sleutel om in dat parlement te kunnen blijven. Zolang echter de finale uitbreiding van het (mannen)kiesrecht uitbleef, drongen de liberalen niet aan op de invoering van een evenredig kiesstelsel; belangeloze voorstanders van evenredigheid waren zij immers allerminst.

De ARP was in de loop der jaren veel van haar enthousiasme voor een evenredig kiesstelsel kwijt geraakt. Kuypers partij profiteerde dusdanig van de electorale samenwerking met de katholieken dat de ARP eind negentiende en begin twintigste eeuw meer dan evenredig in het parlement was vertegenwoordigd. Hoe verijnd de electorale samenwerking was geworden, leren de verkiezingen van 1901.³² Kuyper voorzag dat het consequent stemmen op de eigen kandidaat in de eerste stemronde uiteindelijk voor problemen zou zorgen. Door de toename van het aantal partijen zouden de rechtse stemmen in de eerste stemronde over een te groot aantal kandidaten worden verdeeld. Die versnippering van stemmen kon ertoe leiden dat in een groot aantal districten geen van de kandidaten van rechts tot de tweede ronde wist door te dringen. Om tactische redenen verdiende het dus aanbeveling in 1901 reeds in de eerste ronde de confessionele krachten te bundelen, zoals dat tussen 1888 en 1897 in de grote meervoudige stedelijke districten niet ongebruikelijk was geweest. Maar in een dergelijke goed georganiseerde bundeling van de krachten ging het eigene verloren en daarom liet Kuyper niet na te benadrukken dat het ging om een electorale samenwerking en niet om een politiek bondgenootschap.

In 1901 kwam het uiteindelijk in vijfenveertig van de honderd kiesdistricten tot electorale stembusakkoorden. In de overige districten bonden veelal na mislukte onderhandelingen verschillende kandidaten van rechts de strijd met elkaar aan (en natuurlijk met de kandidaat of kandidaten van links). De massale en goed georganiseerde samenwerking wierp haar vruchten af want reeds na de eerste stemronde was duidelijk dat rechts zou winnen. Na de tweede stemronde was het zeker: Kuyper kon als formateur aan de slag. Vier jaar later werkten de verschillende confessionele partijen zo mogelijk nog nauwer samen.³³ Die vruchtbare samenwerking stond het voeren van een principiële beginselstrijd dan wel in de weg (de verschillen moesten immers worden verbloed), maar het aantal zetels dat zij de rechtse coalitie bracht maakte veel goed. Dat de antirevolutionairen zo buitenproportioneel wisten te profiteren van de steun die zij van katholieke kiezers kregen, was reden dat in de loop van de jaren negentig van de negentiende eeuw de roep om een evenredig kiesstelsel verstomde.

Nadat Abraham Kuyper in 1901 premier was geworden, hield hij nog wel een hartstochtelijk pleidooi voor meer evenredigheid, maar het ging hem toen niet om de verdeling van de Kamerzetels, maar louter om de verdeling van de hoge ambten binnen het openbaar bestuur. Net als Kuyper werd de katholieke voorman Herman Schaepman van een vurig pleitbezorger van evenredige vertegenwoordiging een op zeker moment uitgesproken tegenstander van evenredigheid. In de jaren negentig was hij van mening dat het raadzaam was te zwijgen over de tot eenheid en organisatie dwingende evenredige vertegenwoordiging. Want zoveel was duidelijk: de evenredige vertegenwoordiging dwong tot organisatie om zorg te dragen voor evenwichtige kandidatenlijsten en dwong ook tot disciplineren van de stemmende achterban om te voorkomen dat de kwantiteit van het stemmental haar uitwerking zou missen. Schaepman vreesde dat zijn zo heterogene en nauwelijks georganiseerde katholieke 'partij' aan gedwongen eenheid en strakke leiding ten onder zou gaan. De eenheid in verscheidenheid van de katholieken liet zich niet rijmen met een evenredig kiesstelsel, aldus Schaepman.

De ijver waarmee de socialist Ferdinand Domela Nieuwenhuis de evenredige vertegenwoordiging had bepleit, was de sociaal-democraten vreemd. Zij vroegen zich zelfs hardop af of het wel verstandig was een gebrekkig meerderheidsstelsel te vervangen door een zeker zo gebrekkig evenredig kiesstelsel. Zou de SDAP bovendien niet het meest kunnen profiteren van de invoering van het algemeen (mannen)kiesrecht bij behoud van het bestaande meerderheidsstelsel? Dat behoudende liberalen, alsook ook behoudende politici ter rechterzijde, evenredige vertegenwoordiging propageerden omdat zij haar beschouwden als een geschikt correctief op het algemeen kiesrecht, was voor de sociaal-democraten reden te meer de komst ervan bijzonder kritisch te bezien.

Het kiesstelsel was in de jaren negentig van de negentiende en begin twintigste eeuw dus zowel de gevangene van de kiesrechtstrijd als van de politieke machtsverhoudingen. Op het kiesrechtfront was rust geboden en een kiesstelselwijziging die noopte tot een Grond- en kieswetswijziging was derhalve uitgesloten. De politieke machtsverhoudingen brachten een status quo: zolang de ene partij dacht dat de andere partij van een op evenredigheid gestoeld kiesstelsel zou profiteren werd het raadzamer geacht de bestaande situatie in stand te houden. De Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging had haar werkzaamheden niet op een slechter moment kunnen beginnen. In 1909 gingen vereniging en tijdschrift ter ziele. Men had gedaan wat mogelijk was: de praktische haalbaarheid van een evenredig stelsel op nationale schaal was aan de hand van vele studies aangetoond, herhaaldelijk was gepoogd het kiesstelsel op de politieke agenda te krijgen en door woord en geschrift was de evenredige vertegenwoordiging gepropageerd. Wat mismoedig stelde Van Gilse en Van Koetsveld in het laatste nummer van hun tijdschrift vast dat zij de 'grootte menigte' niet hadden bereikt en ook wel nooit zouden bereiken.³⁴

In 1916 riep Van Koetsveld in een krantenartikel de geschiedenis van de vereniging nog eens in herinnering.³⁵ Opnieuw stelde hij vast dat zij 'weinig gerucht had gemaakt'. Hij vervolgde: 'De zaak waarvoor zij streed, was er niet een, waarvoor gemakkelijk de belangstelling der grootte massa te wekken was. Haar waarde en haar techniek, voldoende te begrijpen om er warm voor te worden, eischt, al behoeft men er volstrekt geen geleerde voor te zijn, toch een grootere mate van ontwikkeling dan in den regel bij die grootte massa gevonden wordt. De E.V. is dan ook niet een zaak, die licht van onder op gevraagd zal worden door duizenden en tienduizenden, zooals algemeen stemrecht en vrouwenkiesrecht. Zij is een zaak, die meestal ongevraagd van boven af zal moeten worden gegeven, en welke de grootte menigte eerst zal leeren waardeeren als zij haar reeds heeft en bij ervaring haar heilzamen invloed op het politieke leven heeft leeren kennen.' In 1916, toen Van Koetsveld dit schreef, was het duidelijk dat als de evenredige vertegenwoordiging inderdaad 'van boven' kwam. Het was premier P.W.A. Cort van der Linden die in 1913, aanstonds na de formatie van het naar hem vernoemde kabinet, een staatscommissie had geïnstalleerd die was belast met het ontwerpen van een evenredig kiesstelsel.

Cort van der Linden en de staatscommissie

De hiervoor reeds gesignaleerde angst voor de massademocratie, die vooral in behoudende kringen leefde, was Cort van der Linden niet vreemd. Nadat hij er in 1913 in was geslaagd een liberaal minderheidskabinet te formeren begon hij aan wat als 'de pacificatie van 1917' is geboekstaafd. Twee slepende kwesties wilde hij

oplossen: hij was voornemens zowel de uitbreiding van het kiesrecht te regelen als de slepende schoolkwestie te beëindigen. Het een was niet mogelijk zonder het ander. Om de financiële gelijkberechtiging van het openbaar en bijzonder onderwijs grondwettelijk te kunnen verankeren – daar drongen de confessionele partijen op aan – moesten de linkse partijen worden gecompenseerd door de finale regeling van het kiesrecht. Deze ruil werd in 1916 en 1917 gerealiseerd, op het moment dus dat Nederland omringd door oorlogvoerende buurlanden moest balanceren om zijn neutraliteit te bewaren. Niet in de laatste plaats door het ijveren van de premier werd in die ruil een derde component betrokken. Ook hij was van mening dat de massademocratie vroeg om veiligheidskleppen. Het algemeen kiesrecht noopte zijns inziens tot een evenredig kiesstelsel.

Dat Cort van der Linden een door massapartijen gedomineerd bestel vreesde, maakte hij reeds tijdens de algemene beschouwingen in december 1913 duidelijk. Hij citeerde in de Kamer uit het werk van de Frans-Russische liberaal Moisej Ostrogorski (1854-1919), die de massapartijen als oorzaak aanwees voor de door velen rond 1900 gesignaleerde crisis in de representatieve democratie. Door de dominante positie van de partijen had zich een verschuiving voltrokken van onafhankelijke volksvertegenwoordigers met een eigen mandaat naar partijafgevaardigden die waren gebonden aan de wensen en verlangens van een collectief. Voor die transitie was Cort van der Linden bevreesd; allerlei bedenkelijke types zouden zich ook in Nederland met de ellebogen opwerken binnen de partijorganisatie en uiteindelijk weten door te dringen tot de vertegenwoordigende organen. Hij citeerde uit Ostrogorski's boek: 'Le formalisme de parti a comprimé l'individu et abaissé le niveau de la société politique, il a assoupié la reponsabilité individuelle'.³⁶ Die ondermijning van de persoonlijke verantwoordelijkheid van Kamerleden achtte Cort van der Linden een groot gevaar voor de parlementaire democratie.

Ook wat later de Ostrogorski-paradox is gaan heten zal Cort van der Linden hebben bevestigd in zijn idee dat de door partijen gekanaliseerde massademocratie veiligheidskleppen nodig had. De paradox behelst dat een partij grote aantallen kiezers (soms zelfs de meerderheid) representeert, terwijl veel van de door de partij verkondigde standpunten slechts op instemming kunnen rekenen van een deel van die kiezers die hun stem op de partij hebben uitgebracht. Zo geven sommige kiezers hun stem aan de partij omdat zij instemmen met de sociale paragraaf uit het verkiezingsprogramma, weer andere omdat zij het buitenlands beleid wensen te steunen, terwijl zij er over de sociale politiek heel andere standpunten op na houden. Het paradoxale zit hem in het gegeven dat de regering steunend op een meerderheid van een of meer partijen haar beleid feitelijk op minderheidsstandpunten baseert. Omdat partijen de persoonlijke verantwoordelijkheid van

afgevaardigden ondermijnden en het zicht vertroebelden op de volkswil, moest een op evenredigheid gebaseerd stelsel, aldus Cort van der Linden, redden wat er te redden viel.

Evenredigheid moest garanderen dat te midden van georganiseerde belangenbehartigers een weldenkende elite van ongebonden afgevaardigden in het parlement vertegenwoordigd bleef. De evenredige vertegenwoordiging moest afgevaardigden voortbrengen die, juist omdat zij geen enkele partij representerden, echte volksvertegenwoordigers waren (in plaats van vertegenwoordigers van deelbelangen). Dat Cort van der Linden, die zich er al in 1886 van bewust was dat de invoering van een evenredig kiesstelsel de dominantie van strak geleide partijen zou brengen, zijn hoop vestigde op een evenredige verdeling van de zetels, is tekenend voor de onzekerheid waarin veel liberalen in die dagen verkeerden.³⁷

Toen Cort van der Linden op 10 december 1913 zijn zorgen over het partijwezen uitsprak was de staatscommissie voor evenredig kiesrecht reeds drie weken aan het werk. De commissie diende te onderzoeken welk evenredig kiesstelsel het 'verkiezlijkt' was. Over de vraag of er een evenredig kiesstelsel moest worden ingevoerd, werd de commissie niet geacht na te denken. Bij het streven naar het brengen van 'meer waarheid' in het vertegenwoordigend, aldus de minister-president in zijn installatierede, kreeg de commissie de vrije hand. Zij werd aangespoord het praktisch haalbare in het oog te houden en niet te streven naar theoretische volmaaktheid. Bovendien moest het stelsel bevattelijk en zo eenvoudig mogelijk zijn.³⁸

De commissie definieerde het doel van de evenredige vertegenwoordiging aldus: 'voor alle partijen, juister gezegd, voor alle groepen waarin de kiezers zich indeelen, één zelfde verhouding in het leven te roepen tussen het aantal stemmen dat de partij of groep heeft uitgebracht en het aantal zetels dat zij zal innemen in het vertegenwoordigend lichaam, zoodat aan alle partijen of groepen op hetzelfde gemiddeld aantal stemmen een zetel wordt toegekend'.³⁹ Wat de evenredigheidsapostelen vanaf eind jaren zestig van de negentiende eeuw hadden bepleit, nam de staatscommissie dus als uitgangspunt: een zo exact mogelijke fotokopie van de wensen en ideeën die in de volksgemeenschap leefden.

De commissieleden hadden reeds na een maand overeenstemming bereikt over de hoofdlijnen van het nieuwe kiesstelsel. Zij vonden elkaar in een stelsel dat leidde tot een welhaast wiskundige evenredigheid (een zo perfect mogelijke fotokopie dus) en ruim baan gaf aan partijorganisaties. Door politiek als nationale partijpolitiek te definiëren onderstreepte zij namelijk niet alleen het bestaan maar ook het belang van (landelijk) georganiseerde politiek. Relatief lang werd in de weken nadat op hoofdlijnen overeenstemming was bereikt gedebatteerd over de uitwerking van het stelsel. Een van de discussiepunten betrof de vraag of de kiezer

slechts de mogelijkheid werd geboden een stem uit te brengen op een van de ingediende lijsten (een zo zuiver mogelijke beginselstrijd) of dat aan de kiezer de mogelijkheid moest worden geboden om op een van de kandidaten op een van de lijsten te stemmen? De representanten van de sociaal-democraten en de katholieken maakten zich tijdens de commissievergaderingen sterk voor een zuivere beginselstrijd, dus voor een zuivere lijststem (zonder dat de kiezer invloed kon uitoefenen op de lijstvolgorde). Zij ondervonden tegenstand van die leden van de commissie die het accent wensten te leggen op de keuzevrijheid van de kiezer. Het resultaat was een compromis. Een strikt lijstenstelsel werd het niet en een personenstelsel zoals dat van Thomas Hare werd het evenmin. De kiezer kreeg in het ontwerp van de staatscommissie de mogelijkheid zijn stem uit te brengen op een kandidaat naar keuze en had zodoende de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de samenstelling van de fractie.

Omdat de commissie van mening was dat een indeling in kiesdistricten niet viel te rijmen met het streven naar een zo zuiver mogelijke evenredigheid, stelde zij voor het land te verdelen in achttien, louter administratieve, kieskringen (de provincies en de grote steden). Deze regionale ordening zou de heilzaam geachte band tussen kiezer en gekozene in stand houden. Bovendien, zo verwachtte de commissie, zou een territoriale indeling voorkomen dat de partijen (lees: de landelijke partijleiders) te machtig werden. Hier gold dat een decentrale wijze van kandidaatstellen een rem op centrale machtsvorming. Om diezelfde reden was besloten het aantal kandidaten per lijst te binden aan een maximum van tien; bij de grote partijen dwong die bepaling decentralisatie van de kandidaatstelling af. De administratieve kieskringen zouden zonder de evenredigheid te verstoren de kandidaatstelling van onderop, vanuit de provincies en de grote steden, moeten stimuleren. De commissie erkende dus het bestaan en het belang van nationale partijgroeperingen, maar zij zag ook de gevaren van een teveel een partijvorming en leiderschap.

De reacties op het ontwerp van de staatscommissie waren doorgaans positief. Vooral de indeling in achttien rijkskieskringen oogstte lof. Omdat er even zoveel meningen waren als varianten van een evenredig kiesstelsel denkbaar, werd er tussen het verschijnen van het rapport van de staatscommissie in mei 1914 en de tweede lezing van de grondwetwijziging in 1917 heel wat gedebatteerd over alle mogelijke deelaspecten van het ontwerp van de staatscommissie. Interessant is het debat dat werd gevoerd over de wijze waarop de restzetels werden verdeeld. De staatscommissie had de regering geadviseerd te kiezen voor het zogeheten stelsel-D'Hondt. Een voorbeeld kan de werking ervan verduidelijken. Stel, socialisten, katholieken en liberalen gaan de strijd aan om drie zetels. Er worden 30 000 stemmen uitgebracht en het kiesquotiënt wordt vastgesteld op 10.000 (het aantal uitgebrachte stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels). De stemmen zijn

als volgt over de partijen verdeeld:

socialisten	15.000
katholieken	9.000
liberalen	6.000

Verdeling van de restzetels volgens het stelsel-D'Hondt, ook wel het stelsel van de grootste gemiddelden genoemd, zou in bovenstaand voorbeeld betekenen dat de socialisten twee zetels krijgen en de katholieken een. Bij de berekening wordt het behaalde stemmental gedeeld door respectievelijk 1, 2, 3 (zetels) enzovoort.

1	15.000 (socialisten)	9.000 (katholieken)	6.000 (liberalen)
2	7.500	4.500	3.000

De tweede rij moet men lezen als: stel dat elke partij een tweede zetel krijgt toegekend, wat wordt dan het gemiddelde aantal stemmen per zetel? Omdat niet op de resten wordt gelet, maar op de grootste gemiddelden (de drie vet gedrukte cijfers), krijgen de socialisten met een gemiddeld aantal van 7.500 stemmen per zetel de derde zetel toegewezen (in plaats van de liberalen). De staatscommissie, bemand door vertegenwoordigers van de gevestigde partijen, koos voor het stelsel van de grootste gemiddelden, dat dus de grote partijen ten goede zou komen. In het voorjaar van 1916 kreeg Van Koetsveld, die zijn leven lang besmet bleef met het evenredigheidsvirus, van het dagblad De Nederlander alle ruimte om zijn licht te laten schijnen over het stelsel dat in opdracht van het kabinet Cort van der Linden was ontworpen.⁴⁰ Hij was nog altijd een fervent en vurig pleitbezorger van een personenstelsel. Dat de staatscommissie – waarin zijn kompaan Van Gilse zitting had gehad – alle personenstelsels als te omslachtig voor nationale verkiezingen terzijde had geschoven, vond Van Koetsveld verbijsterend. Dat de commissie in haar zo rijk geannoteerde verslag niet een keer heeft verwezen naar het werk van Van Koetsveld moet hij als een affront hebben ervaren. Maar hij toonde zich een waardig verliezer. Nu was gebleken dat een personenstelsel was uitgesloten, beperkte hij zich tot het becommentariëren van het ontwerp van de staatscommissie. Hij liep te hoop tegen de door de commissie voorgestelde verdeling volgens het stelsel-D'Hondt. Met een aantal rekenvoorbeelden toonde hij aan dat het de grootste partijen dusdanig bevoordeelde dat het de evenredigheid ondermijnde. De staatscommissie ging daar zijns inziens in haar rapport wat al te gemakkelijk aan voorbij door slechts vast te leggen dat de mogelijkheid bestond dat de grote partijen voordeel konden hebben van een verdeling van het stelsel-D'Hondt. Nog erger achtte Van Koetsveld de door de commissie daaraan verbonden conclusie dat die bevoordeling als een pre was te beschouwen omdat het stelsel-D'Hondt versnippering van het partijpolitieke krachtenveld zou tegengaan.⁴¹

Die partijtjes die met kans op succes aan de verkiezingen wilden deelnemen, moesten maar electorale verbindingen met elkaar aangaan. Dat vond Van Koetsveld te gek voor woorden: het voordeel van de evenredige vertegenwoordiging was nu juist dat zij een einde maakte aan die zo veelvuldig verfoeide stembusverbonden. Belangwekkend, en noodzakelijk voor een beter begrip van de kritiek die in de jaren twintig werd geuit, was het in de jaren 1916 en 1917 gevoerde debat over de plaats en functie van de partijen in het bestel na de totstandkoming van de evenredige vertegenwoordiging. Het katholieke Tweede Kamerlid M.Ch.E. Bongaerts bracht in een in 1917 verschenen brochure 'die krachtiger werking van de partij' ter sprake. Het was hem ter ore gekomen dat menigeen bevreesd was voor 'den invloed der partijleiding die tot dwinglandij van het partijbestuur eenerzijds en tot huichelarij van adspirant-candidaten, om door de gunst van de partijleiding eene plaats of eene hoogere plaats op de kandidatenlijst te veroveren, anderzijds kan leiden'.⁴²

Bongaerts zag die problemen niet. Hij achtte het een voordeel dat het landelijke partijbestuur meer te zeggen kreeg. Onder het absolute meerderheidsstelsel was het altijd maar afwachten wie wel en wie niet werd gekozen; het evenredige lijstenstelsel bracht zogeheten 'zekere plaatsen' en garandeerde daarmee de herverkiezing van de voormannen en onmisbaar geachte specialisten. Dat was in veler ogen winst. Bongaerts had er alle vertrouwen in dat de inspraak van de leden in de kandidaatsstellingsprocedure zo zou worden geregeld, dat van autoritair optreden van de partijleiding geen sprake kon zijn.

A.A.H. Struycken, vooraanstaand rechtsgeleerde en net als Bongaerts katholiek, voorzag wel degelijk problemen met betrekking tot de plaats van de partijen en hun partijbesturen in het bestel. In het tijdschrift *Van Onzen Tijd* heeft hij niet nagelaten zijn zorgen uit te spreken over de te voorziene werking van het door de commissie ontworpen stelsel. De klank van billijkheid die eigen was aan evenredigheid mocht niet het zicht ontnemen op de nadelen die wel degelijk aan het evenredige lijstenstelsel waren verbonden. In Nederland, waar volgens Struycken 'reeds eene krachtige partijorganisatie bestaat, en de partijdiscipline zich toch reeds zoo streng doet gevoelen', moest men zich realiseren dat het individu meer en meer in de partijorganisatie zou opgaan. Het stelsel was immers gebouwd op saamhorigheid, op de representatie van collectieven, en daarom dwong het stelsel tot een centrale en dus machtige partijorganisatie.⁴³ En daarin school volgens Struycken nu juist een groot gevaar: 'in schijn het meest democratische, individualistische stelsel, biedt het in werkelijkheid veel meer bouwstof dan het districtenstelsel voor de misvorming van de democratie tot eene politieke coöptatieve ochlocratie van Kamerleden en partijbesturen, dank zij de hun noodzakelijk toekomende centrale leiding bij het vaststellen en het onderling verbinden van de lijsten en van de bepaling van de rangorde daarop van kandidaten, een en ander voor de verdeling der zetels van beslissende betekenis'.⁴⁴

Struycken zag meer bezwaren. Hij schreef: 'in schijn gunstig voor eene grootere differentiatie der politieke meeningen, immers aan verschillende nuanceeringen in de partijen gelegenheid openende voor eene eigen vertegenwoordiging, zal het op den duur in werkelijkheid – de ondervinding elders heeft het geleerd – de kleine partijen doen verdwijnen, de opkomst van nieuwe partijen eer verhinderen dan aanmoedigen, omdat spoedig zal worden bemerkt, en dat iedere splitsing, dank zij de daaraan noodzakelijk verbonden verspilling van stemmen, krachten doet verloren gaan, en dat de propaganda- en werkkracht der kleine organisatie niet tegen die grootere is opgewassen, waar beide over hetzelfde gebied, het geheele land, zich zullen moeten uitstrekken'. De verwachting van Cort van der Linden dat de evenredige vertegenwoordiging een stimulans was voor niet-gebonden, eminente persoonlijkheden deelde Struycken dus niet.

Ook verstarring en verscherping van partijverhoudingen viel te vrezen. De partijen zouden immers worden gedwongen de onderlinge verschillen te benadrukken. Meerderheden zouden in het vervolg pas na de verkiezingen worden gevormd. Over de coalitievorming besliste in het vervolg dus de Kamerleden, en niet de kiezers. Het electoraat verloor daardoor zeggenschap over de richting van het staatsbeleid. Na het stemmen op een partijprogramma moest het electoraat maar afwachten welk regeringsprogramma zou worden opgesteld. Dat bracht Struycken tot de conclusie dat de evenredige vertegenwoordiging 'in schijn de meeste zuivere vertegenwoordiging belovend', zij 'in werkelijkheid meer dan eens combinaties en verhoudingen [zou] brengen in de Kamer, waarin de kiezer, dank zij de door de Kamerleden ter vorming eener meerderheid gedane concessie, tevergeefs de bij de stembus zoo scherp tot openbaring gebrachte partijtegenstellingen zal zoeken terug te vinden'. De zelfstandigheid en daarmee macht van de regering zou daardoor toenemen omdat zij zich meer dan voorheen onafhankelijk wist van een uitspraak van de kiezers over de richting van haar beleid.

In februari 1918 zag Struycken de evenredige vertegenwoordiging haar schaduwen vooruit werpen. De coalitievorming werd inderdaad een zaak van de fracties, want de partijen weigerden zich reeds voor de verkiezingen uit te laten over wenselijke coalities.⁴⁵ Hij maakte ook nog eens duidelijk waarom een ochlocratie te vrezen was. De wet sprak van kandidatenlijsten, maar niet van partijlijsten, en daar zat hem nu juist de crux. De Kieswet voorzag vanzelfsprekend niet in bepalingen over de wijze waarop de partijen hun kandidatenlijsten tot stand dienden te brengen. En zo kon het gebeuren dat reeds op de dag dat de kandidatenlijsten werden ingeleverd, dus ruim voor de verkiezingen plaats hadden, van 80 van de 100 zetels bekend was door wie zij zouden worden ingenomen. Dat mocht, aldus Struycken, toch op zijn minst bevreemding wekken. De wetgever maakte zich vreselijk druk over de hele verkiezingsprocedure, maar de verkiezingen hadden feitelijk al plaats gehad, zonder

dat de wetgever daar enige zeggenschap over had. De evenredige vertegenwoordiging heette de meest democratische vorm van vertegenwoordiging te zijn, maar of en in hoeverre zij dat was, dat liet de wetgever over aan de partijen. Struycken had niet de indruk dat de partijbesturen hadden gestreefd naar een zo democratisch mogelijke wijze van opstellen van de kandidatenlijsten. Dat was overigens geen verwijt, de evenredige vertegenwoordiging dwong nu eenmaal tot centralisatie. Alleen al het verbinden van enige of alle partijlijsten noopte tot leiding op nationaal niveau. Een waarachtig samengestelde Tweede Kamer was in de optiek van de katholieke rechtsgeleerde eigenlijk alleen te verkrijgen indien de partijbesturen hun partijleden naar evenredigheid en met stemplicht de kandidatenlijsten lieten opstellen; tot die partijleden dan dus ook gerekend al die nieuwe kiezers (die in 1917 het kiesrecht hadden gekregen). Ware dat het geval geweest dan was het te verantwoorden dat reeds weken voor de verkiezingsdag de namen van 80 % van de Kamerleden bekend waren.

Het parlement

Opvallend genoeg drong veel van wat door Struycken naar voren is gebracht niet door tot de parlementaire behandeling van de kiesstelselwijziging. Evenredigheid was eis des tijds en daarom wenste de overgrote meerderheid van de Kamerleden aan het evenredigheidsbeginsel zo min mogelijk woorden vuil te maken; speculeren over de gevolgen werd zinloos geacht. Wat de praktische uitwerking betrof bleek het adagium: wat de staatscommissie had ontworpen was wel gedaan. Slechts een handvol Kamerleden beschikte over de vereiste kennis om zich zinvol uit te laten over wat de technische zijde van het vraagstuk werd genoemd. In de luwte van de totstandkoming van het algemeen mannenkiesrecht en de bereikte overeenstemming over de financiering van het bijzonder onderwijs, werd de evenredige vertegenwoordiging als een even noodzakelijke als vanzelfsprekende derde component van de pacificatie van 1917 welhaast in zwijgzaamheid aanvaard. Welhaast, want nadat enige Kamerleden hun onvrede met en bekommernis om de haast achtelose invoering van een nieuw kiesstelsel ter sprake brachten, kon een discussie niet uitblijven.

In de memorie van toelichting bij de grondwetwijziging beweerde Cort van der Linden dat de invoering van de evenredige vertegenwoordiging eis des tijds was. Hij liet het volgende optekenen: 'de partijen en hare factiën zijn niet meer groepeerings van kiezers die de leiding aanvaardden van bekende staatslieden: het zijn geworden groepeerings van kiezers die zelve de richting van het staatsbeleid bepalen'. Daarom moesten 'de verschillende schakeeringen van het politieke en rechtsbewustzijn van het volk, welke zich in de partijen consolideeren, in het

parlement in dezelfde relatieve kracht tot uiting komen, die zij in het volk zelf kunnen ontwikkelen'. Bovendien waren partijen meer en meer nationale partijen geworden en waren volksvertegenwoordigers in de twintigste eeuw 'minder vertrouwensmannen van districtskiezers dan vertegenwoordigers van partijen'.⁴⁶ Politiek was partijpolitiek en invoering van een evenredig lijstenstelsel was de 'electorale vertaling' van de overgang van onafhankelijke Kamerleden met een eigen (districts)mandaat, die overeenkomstig hun eigen geweten en na discussie in het parlement stemden in naam van het algemeen belang, naar partijafgevaardigden die na discussie binnen de partij in het parlement de gelederen gesloten hielden. Met andere woorden: in een tijd waarin nationale partijorganisaties de bepalende actoren waren geworden, was een geografische indeling in districten een hinderlijk historisch artefact.

Cort van der Linden somde vervolgens de meer in het oog springende bezwaren op die aan de meerderheidsstemmingen in districten waren verbonden. Het stemmen in districten werkte demoraliserend omdat een deel van de kiezers werd gedwongen om 'dienst te doen als hulptroepen voor de overwinning van eene partij wier beginselen vreemd zijn aan eigen overtuiging'. Ook het stellen van populaire tegenkandidaten in plaats van bedachtzame maar beginselvaste mannen en het op de voorgrond treden van districtsbelangen waren nadelen die afschaffing van het meerderheidsstelsel rechtvaardigden. Tot slot was daar de voorgenomen invoering van het algemeen mannenkiesrecht. Die finale uitbreiding van het electoraat was reden te meer te bewerkstelligen dat een evenredig kiesstelsel zou worden ingevoerd, en wel om twee redenen. In de eerste plaats: hoe groter het electoraat hoe manifester de nadelen verbonden aan de absolute meerderheidsstemmingen in districten. De machtsverschuiving die ten gevolge van de uitbreiding van het kiesrecht te verwachten was moest bovendien – de tweede reden – zo zuiver mogelijk in de samenstelling van de Tweede Kamer tot uitdrukking worden gebracht. Het rechtsgevoel zou immers te zeer worden gekrenkt als al die nieuwe kiezers hun stem van generlei waarde zouden weten. Een massa stemmende kiezers die de legitimiteit van het parlement in twijfel trok was allesbehalve een aantrekkelijk vooruitzicht. Cort van der Linden voegde daar in de memorie van toelichting nog aan toe: 'Eene gezonde ontwikkeling van het politieke leven eischt bovendien dat denbeelden welke afwijken van de programma's der georganiseerde partijen, vaak door eminente personen buiten het partijverband voorgedragen, zoodra zij genoegzamen invloed hebben verkregen, evenredig aan dien invloed worden vertegenwoordigd. Deze denkbeelden zijn niet zelden de vruchtbare kiemen waaruit zich later gesloten partijen ontwikkelen'.⁴⁷ Dit citaat is tekenend voor het dilemma waar de minister-president zich voor zag geplaatst: invoering van een kiesstelsel dat en alle ruimte gaf aan de representatie van collectieven en bovendien, en in tegenspraak daarmee, de mogelijkheid bood ongebonden, eminente persoonlijkheden verkozen te krijgen.

Uit het voorlopig verslag blijkt dat slechts 'enkele leden' principiële bezwaren inbrachten tegen de voorgestelde totstandkoming van een evenredig kiesstelsel.⁴⁸ De tegenstanders waren, anders dan de voorstanders, nu juist niet van mening dat de Kamer de volkswil moest weerspiegelen. Het ging de tegenstanders om het verkiezen van vertrouwensmannen, niet om de selectie van representanten van beginselpartijen en belangengroepen. Bovendien, zo was te voorzien, zou het lijstenstelsel dat de staatscommissie had ontworpen de kiezers ondergeschikt maken aan 'het partijwezen'. De kandidaatstelling zou geheel in handen komen van de partijleiders en partijprogramma's zouden de verkiezingsstrijd gaan domineren. Dat alles had op de zelfstandigheid van de kiezers alsook op de behartiging van de staatszaken een onwenselijke, want verstarrende invloed.

In het voorlopig verslag kreeg Cort van der Linden bovendien voor de voeten geworpen dat eminente lieden onder het in te voeren stelsel nu juist geen kans maakten te worden verkozen. Het tijdperk van de beroeps politici zou aanbreken en eminente eenlingen zouden de verpolitiekte partijpolitiek juist mijden. Invoering van het stelsel zou ook leiden tot de terugkeer naar de getrapte verkiezingen van voor de grondwetswijziging van 1848: de kiezer zou stemmen op een partij en die partij droeg vervolgens zorg voor de selectie van de Kamerleden. Te vrezen viel verder dat allerlei 'minderwaardige' personen voor zichzelf propaganda zouden gaan voeren, met als gevolg dat er wel ongebonden eenlingen in de Kamer zitting zou nemen, maar dat die allerminst eminent zouden zijn. Dat de zo onwenselijke coalities tot het verleden zouden gaan behoren, ook zo'n vaak geroemd voordeel van een evenredig kiesstelsel, werd door de critici in twijfel getrokken. De lokale band tussen kiezer en gekozene zou teloor gaan en het stelsel was bovendien veel te ingewikkeld. De kiezers zouden niet begrijpen hoe de uitslag tot stand was gekomen.

Uit het voorlopig verslag blijkt ook dat een aantal voorstanders van een evenredig kiesstelsel het door de tegenstanders van de komst van een dergelijk stelsel ingebrachte bezwaar van de voorziene grote partijmacht deelde. Aan die gevreesde toename van de macht van de nationale partijleiders en de noodzaak van een strakke partijorganisatie verbonden ook zij de conclusie dat de door Cort van der Linden in het vooruitzicht gestelde verkiezing van eminente personen in twijfel moest worden getrokken. Tijdens de schriftelijke behandeling van het wijzigingsvoorstel werd er ook kritiek geuit op het voorgestelde stelsel van zetelverdeling (dat van de grootste gemiddelden). Onder verwijzing naar het artikel van Van Koetsveld uit *De Nederlander* (zie hierboven) werd de regering aangespoord te zoeken naar een stelsel dat tot een minder onbillijke bevoorrechtiging van de groote partijen' zou leiden.⁴⁹

Ook uit de bij het voorlopig verslag gevoegde nota van de liberaal F.J.W. Drion blijkt

dat de vrees voor almachtige partijenbesturen nogal wat Kamerleden bezig hield. Drions grootste bezwaar was dat het in te voeren stelsel 'de eigenlijke aanwijzing van een groot deel der afgevaardigden feitelijk aan de partijbesturen in handen geeft'. Hij vervolgde: 'reeds de voortdurende uitbreiding van het kiezerskorps, die steeds omvangrijker en duurzamer verkiezingsorganisaties noodig maakt, heeft de neiging den invloed van de partijbesturen zeer te versterken. Ieder stelsel van evenredige vertegenwoordiging werkt daartoe nog mede, omdat het de locale invloeden verzwakt en buitendien aan de groote partijen een voorsprong geeft'.⁵⁰ Drion presenteerde een alternatief: verdeling van het land in een aantal, bijvoorbeeld vijf, kiesdistricten (dus geen kieskringen), waarbinnen de zetels naar evenredigheid werden verdeeld, en meer macht voor de kiezers op de aanwijzing van de gekozenen, door middel van het zogeheten stelsel-Luppe. Zodoende werd decentralisatie werkelijk afgedwongen – en niet slechts gestimuleerd zoals in het stelsel van de staatscommissie – en vormde het electoraat doordat het de mogelijkheid kreeg de kandidaten op de lijst in volgorde van voorkeur te nummeren een tegenwicht tegen de macht van de partijleiding. In de woorden van Drion: 'Bij dit stelsel hebben de partijbesturen slechts invloed op de aanwijzing der afgevaardigden uitsluitend voor zoover de kiezers bij de stemming bereid blijken hun die invloed te laten'. Drion drong in zijn minderheidsnota bovendien aan op het openen van de mogelijkheid tot panacheren ofwel cross-voting: de kiezer kreeg de mogelijkheid kandidaten van verschillende partijen in volgorde van voorkeur op zijn stembiljet te plaatsen, wat ertoe zou leiden dat de partijbesturen nog minder zeggenschap kregen over wie van de kandidaten zouden worden gekozen. Dat Cort van der Linden vreselijk worstelde met de onloochenbare waarheid dat politiek een door partijen gevoerde beginstrijd was geworden en zijn daaraan tegenstrijdige verlangens naar een Kamer vol ongebonden lieden, blijkt uit het feit dat hij in de memorie van antwoord te kennen gaf dat hij had besloten het stelsel van de grootste gemiddelden te vervangen door dat van de grootste resten. De kritiek dat juist van deze minister van Binnenlandse Zaken, die zich om de kwaliteit van de Kamerleden zoveel zorgen maakte, mocht worden verwacht dat hij voor een stelsel van de grootste resten zou kiezen, had kennelijk een gevoelige snaar geraakt. Cort van der Linden erkende dat wie zijn hoop vestigde op eminente eenlingen, niet mocht instemmen met een stelsel waarvan de grote partijen zouden profiteren. Tijdens de algemene beschouwingen over de voorstellen tot grondwetwijziging verwoordde de fractievoorzitter van de Liberale Unie, Th.H. de Meester, het gevoel van een overgrote Kamermeerderheid toen hij zei dat er aan het voorstel van de staatscommissie, overgenomen door de regering, niet moest worden getornd. En wel omdat het zou leiden tot 'eindelooze debatten en tot eenheid zou men niet komen, om de eenvoudige reden dat geen stelsel denkbaar is waartegen

men geen gegrond bezwaar kan aanvoeren. Maar de zaak zelf is veel waard en zal inderdaad op het verkrijgen van een goede Volksvertegenwoordiging van grooten invloed zijn. Laten wij dan afzien van het kibbelen over de wijze van uitwerking, nu eenmaal na rijp beraad, na voorlichting van een commissie ad hoc, de Regeering gekozen heeft het stelsel dat zij thans voordraagt'.⁵¹

En al hielden de meeste Kamerleden zich aan het advies af te zien van gekibbel over de uitwerking, menigeen kon het niet laten die uitwerking toch nog maar eens in verband te brengen met de macht van de partijleiding. Zo zei de unie-liberaal W.Th.C. van Doorn te vreezen 'dat de evenredige vertegenwoordiging medebrengt een ondergeschiktheid – en men begrijpt allicht dat ik daar juist voor vrees – van de mindere goden in de partijen aan de leiders. Zij zullen de leiders naar de oogen moeten zien, willen zij nog een plaats krijgen, want van de leiders hangt het ten slotte bij dat stelsel af'.⁵² Dezelfde vrees voor almachtige partijleiders bracht de unie-liberaal B.D. Eerdmans er (mede) toe een amendement in te dienen op de voorgestelde wijziging van artikel 81 van de Grondwet. Het regeringsvoorstel luidde: 'De Tweede Kamer bestaat uit honderd leden, gekozen op den grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Alles wat verder het kiesrecht en de wijze van verkiezing betreft, wordt door de wet geregeld'. Eerdmans stelde de volgende herziening voor: 'De Tweede Kamer bestaat uit 100 leden. Alles wat het kiesrecht en de wijze van verkiezing betreft, wordt door de wet geregeld'.⁵³ Die herziene formulering had als voordeel dat al diegenen die de totstandkoming van de evenredige vertegenwoordiging beschouwden als 'een sprong in het duister' (in de woorden van Van Doorn), werden gerustgesteld door de mogelijkheid schielijk terug te keren naar het vertrouwde meerderheidsstelsel.

Gehoor vond Eerdmans nauwelijks. Het werd duidelijk dat Cort van der Linden zijn rol als eerlijk makelaar slechts tot een goed eind kon brengen als evenals de gelijkberechting van het openbaar en bijzonder lager onderwijs en de invoering van het algemeen mannenkiesrecht, ook de evenredige vertegenwoordiging grondwettelijk werd verankerd. De oud-liberaal W.H. de Beaufort beschouwde een evenredig kiesstelsel als een noodzakelijk 'redmiddel', ofwel een onmisbaar correctief op de werking van het algemeen kiesrecht. Aan algemeen kiesrecht in honderd kiesdistricten zouden de liberalen wel eens ten onder kunnen gaan, vandaar. Veel liberalen zagen daarom de komst van het algemeen mannenkiesrecht, de subsidiering van het bijzonder onderwijs en de evenredige vertegenwoordiging – hoeveel bezwaren zij tegen dat stelsel ook hadden – als een onverbreekelijke grondwettelijke keten. Eerdmans zag zich dan ook genoodzaakt zijn kansloze amendement in te trekken.

Die enkele leden die bezwaren van principiële aard hadden, roerden zich in de vergaderzaal bij monde van de christelijk-historische J.W.H.M. van Idsinga.

Evenredige vertegenwoordiging achtte hij een ‘allerdwaast’ stelsel, en wel omdat het ‘de waarde van opinies, belangen of begeerten’ deed ‘bepalen door het getal van hen, die zulk een opinie, verlangen of begeerte aanhangen’.⁵⁴ Met andere woorden: de Tweede Kamer diende geen spiegel te zijn van de volkswil, maar juist het ‘betere ik van de natie’.⁵⁵ Het was aan de Kamerleden om te bepalen hoeveel waarde een opinie, een mening of een verlangen had, niet aan het volk. Van Idsinga werd beleefd gehoord, zelfs bestreden, maar feitelijk niet serieus genomen. Politiek was een zaak geworden van georganiseerde collectieven; wie dat niet wilde erkennen plaatste zich buiten de politieke werkelijkheid. Met datzelfde argument werd Drion bestreden. Hij greep de plenaire behandeling van de additionele artikelen namelijk aan om medestanders te zoeken voor de ideeën die hij in zijn bij het voorlopig verslag gevoede nota had uitgewerkt. Maar zijn poging de macht van de partijleiders aan banden te leggen door de kiezers meer invloed te geven op de samenstelling van de fractie, liep op niets uit. Vooral de sociaal-democraten en de katholieken wezen die angst voor almachtige partijbestuurders als irreal van de hand. De sociaal-democraat J.W. Albarda hield Drion voor dat hij zich niet zo’n zorgen hoefde te maken; met de partij-interne democratie zat het in Nederland wel goed. De katholiek Bongaerts, de auteur van de eerder aangehaalde brochure, zei een krachtige ontwikkeling van de partijen nu juist een groot goed te vinden en ‘dat eischt, dat ook de leiding in de partijen zoo sterk mogelijk naar voren wordt gebracht’.⁵⁶

De jaren twintig: kinderziektes en onbehagen

De uitslag van de op 3 juli 1918 gehouden Kamerverkiezingen bracht een onvoorzien en onwenselijk gevolg van het nieuwe stelsel aan het licht: de vele eenmansfracties en splinterpartijtjes. Eenlingen als de excentrieke revuekoning H.J. ter Hall van de Neutrale Partij – die met de revue knippen maar! veel stemmen had veroverd – had Cort van der Linden niet op het oog gehad toen hij in 1916 en 1917 herhaaldelijk had benadrukt dat het van het grootste belang was dat ongebonden, eminente lieden in de Kamer werden gekozen. De in de Kamer geuite vrees dat de kans groter was dat juist niet zulke eminente personen tot het parlement zouden weten door te dringen, leek werkelijkheid te zijn geworden. Datzelfde gold voor de voor de verkiezingen van 1918 geuite angst dat allerlei vertegenwoordigers van deelbelangen succesvol zouden meedingen naar de zetels.

Partij	Zetels	Zetels
	1913	1918
SDAP	15	22
RKSP*	25	30
ARP	11	13
CHU	10	7
Liberaal-Unionistische Partij	22	6
VDB	7	5
Bond van Vrije Liberalen	10	4
Economische Bond	-	3
Sociaal-Democratische Partij	-	2
Socialistische Partij	-	1
Christen-Democratische Partij	-	1
Neutrale Partij	-	1
Bond van Christen-Socialisten	-	1
Middenstandspartij	-	1
Plattelandersbond	-	1
Verbond tot Democratiseering der Weermacht	-	1
Christelijk-Sociale Partij	-	1

**De katholieke partij heette in 1918 officieel Algemeene Bond van Roomsch-Katholieke Kiesverenigingen; dit werd op 26 juli 1919 Algemeene Bond van Roomsch-Katholieke Rijkskieskringorganisaties en pas in 1926 Roomsch-Katholieke Staatspartij (RKSP). De aanduiding R.-K. of Katholieke Staatspartij was echter al voor 1926 in zwang.*

Om de versnippering van het partijpolitieke krachtenveld tegen te gaan werd reeds in 1921 besloten dat een partij een aantal stemmen moest halen gelijk of groter aan 75 % van de kiesdeler om voor de toedeling van de zetels in aanmerking te komen. Dat bracht het aantal fracties in 1922 terug van 17 tot 10, slechts drie meer dan er in 1913 onder het absolute meerderheidsstelsel in het parlement waren vertegenwoordigd. Deelname aan de verkiezingen bleef echter bepaald eenvoudig en kosteloos (meer dan een klein aantal handtekeningen ter ondersteuning van de deelname was niet nodig). Het aantal partijen dat zetels wist te winnen nam in 1922 dan wel af, maar niet het aantal dat aan de verkiezingen deelnam. Door het grote aantal partijen dat lijsten indiende, hadden de stembiljetten de omvang van rollen behang. Zo konden de kiesgerechtigden in 1922 in Amsterdam een keuze maken uit maar liefst 45 partijen.

Nadat in 1925 en 1929 wederom een groot aantal partijen had deelgenomen kopte de Engelse Morning Post: 'Humours of a "P.R." election. Thirty-four parties in Holland. Cranks run riot'.⁵⁷ Met die laatste typering, 'zonderlingen in overvloed',

doelde de krant met name op de Gooise zakenman Floris Vos die actie had gevoerd tegen de tolheffing op de snelweg Muiden-Amsterdam en inderdaad een zetel had weten te bemachtigen. Geen goed woord had de redacteur van de Morning Post over voor de evenredige vertegenwoordiging; Engeland was zijns inziens een gezegend land met zijn relatieve meerderheidsstelsel (verkiezingen in slechts een stemronde volgens het principe van de meeste stemmen tellen) dat ertoe leidde dat slechts twee partijen voor de verdeling van het merendeel van de zetels in aanmerking kwamen.

In 1921, toen de kiesdrempel werd verhoogd, werd tevens de aanwijzing van de gekozenen aangepakt. De uitslag van 1918 had geleerd dat de wijze van toedeling van de zetels verbetering behoeft. Gebleken was namelijk dat het van een luttel aantal stemmen kon afhangen of de nummer laatst of de nummer twee van de lijst werd verkozen. Doordat een klein verschil in stemmen bepalend kon zijn, had een aantal kandidaten in de geest van het oude meerderheidsstelsel propaganda gevoerd voor de eigen kandidatuur, met als gevolg dat de met zorg door de partijen opgestelde lijsten overhoop werden gegoooid.

De situatie in 1918 was als volgt: die kandidaten die de kiesdeler (het totaal aantal uitgebrachte geldige stemmen gedeeld door honderd zetels) hadden behaald, traden tot de Kamer toe. Omdat een partij in de regel meer zetels behaalde dan er kandidaten waren die een aantal stemmen overeenkomstig de kiesdeler hadden behaald, vielen de resterende zetels toe aan die kandidaten die de meeste stemmen hadden behaald. Omdat de meeste kiezers hun stem aan de lijstaanvoerder gaven, bleek het in 1918 erg ongewis wie (nadat stemmenoverdracht had plaatsgevonden van nummer 1 op 2 enzovoort) werd verkozen. Een complicerende factor in deze toedeling was het aantal van achttien lijsten. Een enigszins georganiseerde minderheid kon de lijstvolgorde dan ook vrij eenvoudig verstoren. Een voorbeeld schept duidelijkheid. Stel: aan een lijst met vijf kandidaten worden twee zetels toebedeeld, de kiesdeler bedraagt vijfhonderd en de verdeling van de stemmen over de kandidaten is als volgt.

Kandidaten	Stemmen
A	510
B	114
C	125
D	123
E	128

Kandidaat A heeft de kiesdeler gehaald en is dus verkozen. Omdat A tien stemmen meer heeft dan nodig is om verkozen te worden verklaard gaan tien stemmen over

op de nummer twee van de lijst (kandidaat B) die daarmee op 124 stemmen komt. Maar de tweede zetel gaat naar B, maar naar de vijfde kandidaat (kandidaat E) omdat die met 128 stemmen de meeste stemmen heeft na de lijstaanvoerder. Velen vonden deze wijze van toedelen onacceptabel, want in strijd met de wens van de meerderheid (die verondersteld werd na kandidaat A, kandidaat B te willen) en een ondermijning van de macht van de partijen die met zoveel zorg de lijsten hadden opgesteld. De sociaal-democraat Albarda vond in 1921 na een langdurige discussie een Kamermeerderheid voor zijn voorstel dat een kandidaat de helft van de kiesdeler moest halen om voor een zetel in aanmerking te komen. In bovenstaand voorbeeld zou dus niet kandidaat E worden verkozen, hij had immers minder dan 250 stemmen behaald (de helft van de kiesdeler), maar kandidaat B.

Wat de meerderheid zag als het verhelpen van een kinderziekte beschouwde menig liberaal en vrijzinnige intellectueel als de teloorgang van het democratisch bestel. Een van hen was de vrijzinnig-democraat E.A. van Beresteyn. In 1921 was hij een van de Kamerleden die zich vurig verzette tegen het voorstel van Albarda dat de voorkeursstemmen hun betekenis ontnam. Hij had ondervonden hoezeer een actie voor de eigen kandidatuur de partijorganisatie tegen de borst stuitte.⁵⁸ Van Beresteyn was in het voorjaar van 1918 op de vijfde plaats op een van de VDB-lijsten terechtgekomen. Te laag naar zijn zin. Een voorkeursstemmenactie aan de vooravond van de verkiezingen bood uitkomst. Door geestverwanten binnen en buiten de VDB werd campagne gevoerd voor Van Beresteyn, onder meer door middel van stroobiljetten en aanplakbiljetten waarop niet de volledige vrijzinnig-democratische lijst, maar slechts zijn naam stond afgedrukt. Van Beresteyn zag er geen kwaad in. Overdracht van de overtollige stemmen uitgebracht op de lijstaanvoerder zou, gezien de omvang van de VDB-achterban, zijn plaats in de Kamer niet veilig kunnen stellen. Maar waarom zou hij het van stemmenoverdracht moeten hebben? Het stond de kiezer immers vrij te stemmen op een kandidaat naar keuze.

VDB-leider H.P. Marchant dacht daar anders over. Hij was woedend en dat de succesvolle actie voor Van Beresteyn ten koste was gegaan van de verkiezing van Aletta Jacobs maakte het allemaal nog veel erger. Marchant, die in oktober 1916 in de Kamer te kennen had gegeven de invloed van de 'raddraaiers' (de partijleiders) niet te vrezen omdat hij vertrouwde op de partij-interne democratie, gaf er twee jaar later blijk van weinig op te hebben met de uitspraak van de kiezers.⁵⁹ Hij was van mening, en hij was niet de enige partijleider die er zo over dacht, dat, nadat de partijleden zich hadden uitgesproken over de lijsten, de kiezers de lijstvolgorde eenvoudigweg moesten respecteren.

Aan de vooravond van de verkiezingen van 1922 leken de verwickelingen van 1918 zich voor een tweede maal te ontrollen. De eerste plaats op de kandidatenlijst werd gereserveerd voor Marchant, de tweede plaats voor een vrouw. Van Beresteyn was

gepikeerd over het feit dat het zeker stellen van een plaats voor een vrouwelijke kandidaat ten koste ging van de zittende Kamerleden. Hij wierp Marchant voor de voeten dat hij de partij-interne democratie de nek omdraaide. In die opvatting werd hij gesteund door het vrijzinnig-democratisch Kamerlid E.M. Teenstra, die van mening was dat partijsecretaris P.J. Oud (tevens Kamerlid) de kwade genius achter allerlei machinaties bij de kandidaatstelling was.⁶⁰ Van Beresteyn heeft de ledenstemming over de volgorde van de lijsten niet meer afgewacht en verliet gedesillustioneerd begin januari 1922 de VDB. Zijn zetel in de Kamer bleef hij bezetten, zeer tegen de zin van Marchant die van mening was dat die zetel de VDB toekwam en niet Van Beresteyn.

In de jaren twintig lag niet het evenredigheidsbeginsel onder vuur, maar de gekozen uitwerking ervan. Menige criticaster was van mening dat door het lijstenstelsel te veel macht in handen was komen te liggen bij de landelijke partijbesturen. In november 1927 verscheen in het Haagsch Maandblad een aan de evenredige vertegenwoordiging gewijd artikel van de hand van J.C. Ramaer. Ook hij had moeite met de vormveranderingen in de politiek: de pernicieuze handelswijze van de partijbesturen, het gekonkel dus, stond hem tegen.⁶¹ Initiatieven die beoogden bij behoud van evenredige vertegenwoordiging –van de noodzaak daarvan was ook hij overtuigd – de kandidaten een prominentere plaats te geven ten koste van de partijorganisaties en hun leiders, juichte Ramaer toe. De oude en inmiddels ook zeer behoudende Van Houten had in 1922 met zijn Liberale Partij (een liberaal splinterpartijtje) reeds aan de vooravond van de verkiezingen te kennen gegeven dat niet de nummer 1, 2 enzovoort van de lijst van de Liberale Partij tot de Kamer zouden toetreden maar die kandidaten die de meeste stemmen hadden behaald. Dankzij die overeenkomst (die dus afweek van de verdeling die de Kieswet voorschreef) hadden de kiezers werkelijk iets te kiezen; het electoraat bepaalde hoe de fractie zou zijn samengesteld. Ramaer zag er wel wat in. Zo ook in het alfabetisch plaatsen van de kandidaten op de lijsten; al werkte dat sterk in het voordeel van degene wiens naam met een A of B begon, want veel kiezers stemden nu eenmaal op de eerste kandidaat van een lijst. Een goed alternatief was de volgorde op de lijsten door middel van loting vast te stellen. Te overwegen viel ook het drukken van een rond stembiljet, waarop de namen niet onder elkaar stonden maar in een cirkel, alle in hun eigen segment naar het midden wijzend. Zo'n cirkelvormig stembiljet was voor gemeenteraden met weinig afgevaardigden geschikt, maar helaas onbruikbaar voor het grote aantal kandidaten dat aan nationale verkiezingen deelnam.

Al dergelijke voorstellen, die beoogden de dominantie van partijen en de macht van de partijleiders te temperen, hadden als bijkomend voordeel dat de regionale band tussen kiezer en gekozene zou worden verbeterd. De rijkskieskringen van 1918

waren in dat opzicht namelijk tekort geschoten, zo stelde ook Ramaer vast. Van behoud van de vruchtbaar geachte geografische relatie waartoe deze kringen geacht werden aan te zetten, was in de praktijk niet veel terechtgekomen. Partijen dachten bij een evenwichtige fractie al snel aan een juiste verhouding tussen werknemers, boeren, middenstanders, ambtenaren en werkgevers en de aanwezigheid van allerhande specialisten (buitenlandse politiek, financiële beleid, onderwijs enzovoort) en dus niet in de eerste plaats aan een evenwichtige verdeling van vertegenwoordigers uit de verschillende steden, provincies en regio's. Ramaers pleidooi was tekenend voor de jaren twintig: een voortreffelijk beginsel was in een aantal opzichten wat ongelukkig uitgewerkt. De macht van de partijbesturen moest worden beteugeld en de regionale band tussen keizers en gekozenen moest worden hersteld.

De jaren dertig en de kleine crisis der democratie

Volgens menig criticaster in de jaren dertig lag de evenredige vertegenwoordiging ten grondslag aan wat bekend is geworden als 'de kleine crisis der democratie': de onvrede met en onzekerheid over het functioneren van de democratie. De evenredige vertegenwoordiging bracht immers partijpolitieke verdeeldheid op een moment dat wellicht meer dan ooit behoefte bestond aan een daadkrachtige regering. De verstoorde relatie tussen kiezer en gekozene kwam in de jaren dertig centraal te staan. Dat was tekenend voor het democratisch onbehagen; ook in deze jaren was de reactie op een in de ogen van de tijdgenoten klaarblijkelijk gebrekkig functionerende democratie een roep om meer democratie. De politici, zo luidde de veel gehoorde klacht, verloren zich in geklets en gekissebis en waren zo druk met zichzelf en elkaar dat zij van de volkswil geen weet meer hadden. Door de invoering van de evenredige vertegenwoordiging was een levensader afgeknepen en het gevolg was dat het Binnenhof werd bevolkt door in zichzelf gekeerde 'beroepspolitici' die niet op de hoogte waren van de wensen, verlangens en noden van het volk.

Twee paradoxen verklaren veel van de geuite onvrede in de jaren dertig. In de eerste plaats de gevoelde noodzaak om de bestaande politiek-ideologische verdeeldheid te weerspiegelen en tevens, en in tegenspraak daarmee, de behoefte aan een krachtig nationaal beleid, vooral in de door economische tegenspoed geteisterde jaren na de beurskrach van 1929. Eveneens paradoxaal was het gegeven dat de voortgaande democratisering ertoe had geleid dat de stem van de kiezers waardeloos leek. Al die meningen van al die stemmende mannen en vrouwen bleken telkens weer uit te draaien op een compromis waar niemand gelukkig mee was. Het gevolg was een als stroperig en ondoorzichtig ervaren politiek bestel. Het was de werking van de

massademocratie die de democratie in diskrediet bracht. Dat de evenredige vertegenwoordiging blaam trof was niet onbegrijpelijk, want zij bevestigde veel van de hierboven beschreven veranderingen en was in de bevestiging ervan veelal ook een impuls ertoe. Zo was de totstandkoming van het evenredige lijstenstelsel in zijn uitwerking een erkenning van het bestaan en het belang van politieke partijen, maar het was doordat er geen drempels werden opgeworpen tevens een impuls voor partijvorming. Het groot aantal partijen dat in de jaren dertig aan de verkiezingen deelnam – maar liefst 54 in 1933 – heeft het kiesstelsel, om het eufemistisch te stellen, geen goed gedaan.

Zij die het belang zagen van de representatie van de ideologische verdeeldheid die zo kenmerkend was voor Nederland, drongen in de jaren dertig aan op een mengvorm: kiezen in districten bij behoud van evenredigheid. De liberaal S.S. Smeding werkte in 1934 zo'n gemengd kiesstelsel uit. Voorop stond het herstellen van de hechte band tussen kiezer en gekozene. Zo'n persoonlijke relatie was om een 'psychologische' ofwel 'sentimentele' reden alsook om een praktisch reden noodzakelijk. Naar aanleiding van het eerste schreef Smeding: 'het is nu eenmaal niet te ontkennen, dat men meer "gevoelt" voor een van aangezicht tot aangezicht bekend man, met een inheemschen naam, en op denzelfden grond geboren en getogen – dit zij dan Friesche, Groninger of Zeeuwsche klei, Drentsche of Brabantsche hei of Geldersch zand – dan voor de den een of anderen meneer, wiens naam men wel eens in de Kamerverslagen van de Courant leest – zoo men die verslagen althans leest – en dien men overigens hoorde noch zag, behalve dan op een aanplakbiljet en op een spreekbeurt, enkel dagen voor de verkiezingen, als wanneer genoemde meneer uit Den Haag naar het Noorden moest klimmen of over den Moerdijk moest afzakken, teneinde zijn geliefde kiezers voor te houden dat het hun burgerplicht was en is, op hem te stemmen, opdat hij zijn zeteltje in de Kamer weer zal kunnen bezetten'. De praktische kant van de zaak was dat onder een districtenstelsel, zoals het absolute meerderheidsstelsel doorgaans werd aangeduid, een volksvertegenwoordiger die 'voor "zijn" district in de Kamer zit, van de wenschen en de nooden van dat district beter op de hoogte kan zijn en zal zijn, dan een beroeps politicianus der evenredige vertegenwoordiging in Den Haag met menschenmogelijkheid zal kunnen.'⁶² Een kiesstelsel dat het belang van deze beide aspecten van de relatie tussen kiezer en gekozene negeerde, deugde niet. Afschaffen van de evenredige verdeelsleutel was echter geen optie, want politiek was in wezen 'iets onpersoonlijks, een partijprogramma, leuzen, een samenstel van ideeën, idealen, beginselen, wenschen, eischen en dogmata'.⁶³ Smeding stelde ten slotte vast: 'De diepste kern van het verzet tegen het huidig kiesstelsel ligt nu, naar het ons wil voorkomen, in het conflict tussen den levenden mensch en de onpersoonlijke algemeene politiek, waartusschen men immers, als kiezer, een keuze

moet doen! Als goed staatsburger, normaal politiek opgevoed, zal iedere kiezer zijn keuze laten bepalen door de onpersoonlijke eischen der politiek, terwijl als mensch zijn verlangens desalniettemin uitgaan naar het stemmen op een anderen mensch, die hem als mede-mensch, misschien zelfs ongeacht zijn politieke beginselen, welgevallig is'.⁶⁴

Die worsteling tussen een rationele keuze voor onpersoonlijke beginselen en het verstrekken van een vertrouwensvotum aan een mens van vlees en bloed die drager is van die beginselen, was niet nieuw. Reeds in 1925 had G.W. Kernkamp, hoofdredacteur van De Groene Amsterdammer, zich beklaagd over het feit dat de verkiezingen geen 'aardigheid' meer hadden, en wel omdat 'het sportieve element' eraan ontbrak.⁶⁵ De politiek was te zakelijk geworden, was te zeer gedepersonaliseerd geraakt. Onder het absolute meerderheidsstelsel was – vooral in de herinnering – elke verkiezing een heroïsch gevecht geweest. De kiezers schaarden zich in die gelukkige dagen in drommen achter een van beide kandidaten en juichend en joelend trok de verkiezingskaravaan door het district. Sinds 1918 was het volk voor emotie aangewezen op voetbalwedstrijden, zo stelde Kernkamp mismoedig vast. Nu was hij reëel genoeg om te erkennen dat de hoogtijdagen van de emancipatie-politiek voorbij waren – de Nederlander moest wennen aan een meer beschouwende, technocratische politiek – maar toch, 'wie door een wijziging van ons kiesstelsel ook wat meer leven in de politieke brouwerij hopen te brengen, zullen goed doen er rekening mede te houden, dat ook den Nederlandschen kiezer niet menschenlijks vreemd is en dat hij eerst dan weer de ware animo in den verkiezingsstrijd zal krijgen, als zijn zucht naar emotie er meer door bevredigd wordt'. Opvallend genoeg was eind negentiende en begin twintigste eeuw een teveel aan emotie voor velen juist een reden geweest het meerderheidsstelsel te bekritisieren. Tegen de gemakkelijke pratere, de mannen met de gulle lach en het charisma, maakten de kundige droogstoppers onder het meerderheidsstelsel geen schijn van kans. Een voordeel van een evenredig lijstenstelsel achtte menigeen dat die weinig aansprekende deskundigen die in de Tweede Kamer zo nodig waren achter de brede rug van de charismatische lijsttrekker de fractie konden komen versterken.

Smeding presenteerde in zijn brochure een stelsel dat was gebaseerd op een volledige scheiding tussen 'den politieken kant en de persoonlijken kant'. De stem van de kiezer telde in het stelsel van Smeding tweemaal. Hij stemde door een stemvakje in te kleuren dat was geplaatst tussen de naam van de kandidaat en de naam van de partij van deze kandidaat. Bij het opmaken van de uitslag werden de stemmen opgeteld die op een partij waren uitgebracht (de kandidatenlijsten in de 100 districten waren automatisch verbonden). Nadat het aantal zetels per partij was bepaald, werd vastgesteld welke honderd kandidaten de honderd districten zouden

vertegenwoordigen. Hoe dat het beste kon geschieden was ook voor Smeding geen uitgemaakte zaak; eenvoudig was het in elk geval niet. De kiezer wist in dit stelsel dus niet wie namens zijn district zitting zou nemen, maar hij wist wel dat het een van de kandidaten zou zijn die in zijn district aan de verkiezingen had deelgenomen. En daar ging het om: de politici kwamen dichterbij – zij boden weer een luisterend oor – en zonder afbreuk te doen aan een mathematische verdeling op basis van de beginselen kwam de mens wederom centraal te staan.

Sommigen gingen verder dan Smeding. Wat was er eigenlijk mis met het absolute meerderheidsstelsel van voor 1918? Destijds waren toch ook alle partijen in het parlement vertegenwoordigd, en zelfs min of meer naar evenredigheid. Bovendien waren door de werking van het meerderheidsstelsel met zijn noodzaak tot coalitievorming voor de verkiezingen alle partijen helder verdeeld in twee blokken: links (liberalen en sociaal-democraten) en rechts (de confessionele partijen). Omdat belangenpartijtjes en politieke avonturiers geen schijn van kans maakten, zou ook dat euvel direct verholpen zijn. Niemand minder dan minister-president Hendrikus Colijn zei in 1935, in de Tweede Kamer, de evenredige vertegenwoordiging te verfoeien.⁶⁶ Sinds de totstandkoming ervan ontbrak zijns inziens een stevige parlementaire basis om daadkrachtig te regeren. Ingevoerd om de wil van het volk zo zuiver mogelijk tot uitdrukking te brengen, bewerkte de evenredige vertegenwoordiging in de optiek van de premier het tegendeel: een zo diffuse weergave van opvattingen en beginselen dat de volkswil niet langer richtinggevend was voor het regeringsbeleid. Om de dwergpartijtjes de nek om te draaien en om een indeling in twee blokken af te dwingen, maakte Colijn er geen geheim van een warm voorstander te zijn van absolute meerderheidsstemmingen in districten. De staatscommissie die in januari 1936 was ingesteld om een partiële herziening van de Grondwet voor te bereiden, heeft in haar onderzoek, in overeenstemming met de door de regering verstrekte opdracht, ook de wijze van samenstelling van het parlement betrokken. Meer precies luidde de opdracht op dit punt: 'de mogelijkheid om, met behoud van de grondslagen van het bestaande stelsel, het kiesrecht [waarmee werd verwezen naar het stelsel] te wijzigen ter bevordering van een gezonde werking van het parlementaire stelsel'.⁶⁷ De hartenkreet van de premier werd dus gehoord, althans in zoverre dat er werd gezocht naar mogelijke verbeteringen. Van afschaffen van de evenredige vertegenwoordiging kon echter geen sprake zijn; de verbeteringen moesten worden gevonden binnen de grondwettelijke bepaling dat de zetels op basis van evenredige vertegenwoordiging werden verdeeld. In het eindverslag werd het volgende opgetekend: De commissie heeft gemeend, geen andere wijziging te moeten aanbrengen dan eene, waardoor de gewone wetgever iets meer armslag krijgt bij de uitwerking van het evenredig kiesrecht, in dien zin, dat hij niet verplicht zal zijn de wiskundige evenredigheid zoo

dicht mogelijk te benaderen. Het grondwetsartikel zou daarom moeten voorschrijven dat de zetels werden verdeeld op basis ‘van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen’. Na de verkiezingen van 1937 en de tweede lezing van de wijzigingsvoorstellen wordt de Grondwet op dit punt inderdaad gewijzigd overeenkomstig de door de commissie voorgestelde formulering.

Die verkiezingen van 1937 brachten overigens de nodige rust. Een tweetal na de verkiezingen van 1933 doorgevoerde wijzigingen sorteerde het gewenste effect. Om te beginnen was in 1935 de kiesdrempel verhoogd van 75 naar 100 % van de kiesdeler. Die maatregel heeft er mede toe geleid dat in 1937 slechts tien partijen Kamerzetels wisten te bemachtigen. Dat aantal achtte menigeen nog altijd aan de hoge kant, maar een teken van een relatief gezond bestel als het werd afgezet tegen de zeventien fracties die in 1918 tot de Kamer wisten door te dringen. Ook de invoering, datzelfde jaar, van een waarborgsom die men verloor als er geen zetels werden gehaald, ging de versnippering van het partijpolitieke krachtenveld tegen. In 1937 namen slechts twintig partijen deel aan de Kamerverkiezingen. Ook dat getuigde in relatieve zin van een heel wat gezondere situatie; tijdens de Kamerverkiezingen van 1933 hadden immers maar liefst 54 partijen hun kansen beproefd.

Besluit

De invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 was een noodzakelijke sprong in het duister. Nederland was in de laatste kwart van de negentiende eeuw onmiskenbaar een land van minderheden geworden. Een rechtvaardigere verdeelsleutel dan de evenredige vertegenwoordiging was onder die omstandigheden niet denkbaar. Bovendien was politiek in diezelfde periode onmiskenbaar partijpolitiek geworden. Een op een willekeurige indeling in geografische eenheden gestoelde indeling in honderd kiesdistricten viel niet te rijmen met een ideologische strijd gevoerd door nationaal georganiseerde collectieven. De onmiskenbare gebreken die kleefden aan het absolute meerderheidsstelsel maakten dat de keuze voor invoering van een evenredig lijstenstelsel met overtuiging kon worden gemaakt.

Dat die invoering is getypeerd als een sprong in het duister had te maken met de onenigheid over de uitwerking van het evenredigheidsbeginsel. Dat dat beginsel werd vastgelegd in de Grondwet maakte de invoering niet alleen ongewis, maar volgens menigeen ook onverantwoord. Want indien de praktijk zou uitwijzen dat het stelsel niet goed functioneerde dan was terugkeer naar het vertrouwde meerderheidsstelsel, althans op korte termijn, onmogelijk. Een overgrote Kamermeerderheid zag in 1917 echter de noodzaak van invoering alsook van de

grondwettelijke verankering van het beginsel en dus werd willens en wetens de sprong in het duister gewaagd.

Voor alle partijen gold dat de totstandkoming van de evenredige vertegenwoordiging dwong tot nationalisering, professionalisering en een hiërarchische partijorganisatie. Het nieuwe lijstenstelsel bevestigde het bestaan en het belang van partijen, en die bevestiging leidde weer tot een versterking van de positie van nationale partijorganisaties. Het waren met name liberalen en vrijzinnige intellectuelen die in de jaren twintig moeite hadden met het feit dat politiek na 1918 meer dan ooit partijpolitiek was. Met afschuw bezagen zij dat organisaties belangrijker waren dan individuen en dat van kiezers, partijleden en gekozenen volgzzaamheid en discipline werden verwacht. Een van de meest welsprekende critici van het nieuwe kiesstelsel was de historicus Johan Huizinga. Het is dan ook niet verwonderlijk dat hij in 1922 zijn steun gaf aan Van Beresteyns Comité voor de Verkiezing van Onafhankelijke Kamerleden, een initiatief van Kernkamp, vermaard historicus en hoofdredacteur van De Groene. De naam van het Comité was het programma: Nederland had volgens de initiatiefnemers meer dan ooit behoefte aan onafhankelijke Kamerleden, aan mannen van bekwaamheid en hooggestemd karakter. In een tijd dat politiek partijpolitiek was geworden, in een tijd dat bureaucratie en regelgeving uiterst complex waren en alle partijen de behoefte voelden aan een fractie met daarin alle mogelijke specialisten, hielden Van Beresteyn, Kernkamp en Huizinga vast aan een negentiende eeuwse representatieopvatting. De kritiek van de jaren twintig was mild in haar bewoordingen, betrof eigenlijk altijd de uitwerking (en niet het evenredigheidsbeginsel) en verstomde met de erkenning dat politiek in het tijdperk van de massademocratie niets anders dan partijpolitiek kon zijn.

Het weerspiegelen van de bestaande ideologische verdeeldheid bleef ook in de jaren dertig voor de meeste critici van het lijstenstelsel een leidende gedachte bij het formuleren van bedenkingen en verbeteringen. Bovendien was een terugkeer naar het oude meerderheidsstelsel erg ongewis, want wie zou daarvan profiteren? De vele gebreken die het absolute meerderheidsstelsel aankleefden was een reden te meer niet onbezonnen te pleiten voor herinvoeren van districtsgewijze verkiezingen, die bovendien meer en meer werden geromantiseerd. Vandaar dat velen zochten naar de steen der wijzen: aansprekende districtskandidaten en behoud van evenredigheid. Die aansprekende districtskandidaten waren noodzakelijk omdat velen meenden dat het Binnenhof werd bevolkt door van het volk losgezongen beroeps politici. Die benaming werd een scheldwoord dat fascist en nationaal-socialisten in de jaren dertig even gemakkelijk in de mond namen als bepaald onverdachte beschouwers van het democratisch bestel. Dat Den Haag werd bevolkt door die vermaledijde beroeps politici was, zo luidde een veel gehoorde en vaak

herhaalde klacht, niet in de laatste plaats te wijten aan de evenredige vertegenwoordiging. Herinvoeren van een vorm van stemmingen in districten zou de Kamerleden dwingen weer te luisteren naar het volk, want wat anders dan het helder en zuiver doen weerklinken van de volkswil zou het in de jaren dertig gesignaleerde democratisch tekort kunnen verhelpen.

Zodoende was reeds in de jaren twintig de te grote afstand tussen kiezers en gekozenen op de agenda komen te staan. Het was duidelijk geworden dat de politiek niet gereduceerd kon worden tot het kwantificeren van de ideologische verscheidenheid. Politiek was en bleef mensenwerk. Waar in de jaren twintig de onwennigheid met de strakke partijorganisaties zich uitte in een pleidooi voor een prominentere plaats voor personen tijdens de verkiezingen, was in de jaren dertig onder de dreigende slagschaduw van rechtse dictaturen meer dan in het decennium daarvoor een roep te horen om personen die krachtadig konden optreden en vertrouwen inboezemden. Herstel van de relatie tussen kiezers en gekozenen, herstel van de slagader die de volkswil met de volksvertegenwoordiging verbond, werd cruciaal geacht voor behoud van het democratische stelsel. Als die kloof niet werd gedicht, als met andere woorden de evenredige vertegenwoordiging niet werd aangepast, dan viel het ergste te vrezen. Die klacht en die bezwering zou nog vaak worden herhaald.

Van diversiteit naar eenvormigheid

Verkiezingscampagnes onder het absolute meerderheidsstelsel en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging 1909-1925

Ron de Jong

Het ontstaan van verkiezingscampagnes

In de eerste jaren na de invoering van het direct kiesrecht in 1848 werden er in Nederland geen verkiezingscampagnes gehouden. Er vonden geen openbare bijeenkomsten plaats waar kandidaten de kiezers toespraken. Kandidaten lieten zich niet verleiden tot uitspraken waarin zij aangaven wat ze, indien gekozen, de komende vier jaar in de Kamer zouden trachten te verwezenlijken. Sterker, doorgaans ontbrak zelfs elk contact met de kiezers. Niet alleen tijdens verkiezingen maar ook daarna.

De achtergrond van de afstand tussen kiezers en gekozenen lag in het grondwettelijk voorschrift dat Kamerleden zonder ‘last of ruggespraak’ het algemeen belang moesten dienen.⁶⁸ Kamerleden dienden onafhankelijk te zijn en dat betekende volgens de gangbare opvattingen dat contact met kiezers vermeden moest worden. Volgens de meest strikte en rond 1860 meest gangbare interpretatie mocht een kandidaat ook niet aangeven hoe hij over bepaalde onderwerpen dacht. Dat zou immers als een verkapte belofte kunnen worden opgevat. Sommige kandidaten gingen bij het bewaken van hun onafhankelijkheid zo ver dat zij zich in de laatste week voor de verkiezingen afzonderden in bijvoorbeeld hun buitenhuis.

Ook voor de kiezer gold het ideaal van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De ideale kiezer gaf zijn stem aan de meest kundige, onafhankelijke en ervaren kandidaat. Partijpolitieke overwegingen dienden eigenlijk geen rol te spelen. Sommige commentatoren waren van mening dat politieke overwegingen zelfs geheel terzijde moesten worden geschoven en dat alleen de meest geschikte kandidaten naar Den Haag moesten worden afgevaardigd. Overigens werden ook afwijkende standpunten verkondigd. Zo stelde de grondlegger van de antirevolutionaire richting, G. Groen van Prinsterer, dat hij in de Kamer in de eerste plaats een kerkelijke partij vertegenwoordigde.

In een politiek bestel waarin zo sterk de nadruk lag op afstand tussen kandidaten en kiezers paste geen intensieve verkiezingscampagne. In veel districten beperkte de

publieke campagne zich dan ook tot het plaatsen van enkele advertenties in de lokale kranten, het aanplakken van verkiezingsbiljetten en het verspreiden van stroobiljetten. Niet publiek, maar wel heel belangrijk was het bezoeken van de kiezers. De kandidaten mochten zich dan verre van de verkiezingen houden, hun familie, vrienden en geestverwanten waren heel wat minder terughoudend. Ze bezochten de kiezers thuis en probeerden hen, met al dan niet gepaste druk, over te halen de naam van een bepaalde kandidaat op het stembiljet te laten invullen. Aangezien de kiesgerechtigden het stembiljet enkele weken vóór de verkiezingen thuis ontvingen en het daar ook moesten invullen, werden heel wat stembiljetten ingevuld door zogeheten verkiezingsagenten of lokaal invloedrijke personen zoals de burgemeester, predikant, notaris of grootgrondbezitter. De praktijk van de verkiezingen stond zo op gespannen voet met het ideaal van de onafhankelijke kiezer.

Deze politieke cultuur van afstandelijkheid verdween meer en meer nadat vanaf 1870 de politieke verhoudingen begonnen te polariseren. Eerst tussen liberalen en conservatieven, maar nadat deze strijd in het voordeel van de eersten was beslecht, tussen liberalen enerzijds en antirevolutionairen en katholieken anderzijds. Deze polarisering leidde tot een herwaardering van partijdigheid. Partijdigheid, in de zin van partijkiezen en het publiek tonen tot een partij te behoren, werd steeds positiever gewaardeerd. Kandidaten die zich niet achter een partijvaandel wilden scharen, werden regelmatig uitgemaakt voor windhaan: beginselloze personen waarbij het voor de kiezer onduidelijk was wat voor vlees hij in de kuip had. Kiezers die zich bleven oriënteren op de persoonlijke eigenschappen van de kandidaten werden in toenemende mate bestempeld als zwevende kiezers.

Partijdigheid werd binnen elke partij door een groep radicale partijgangers gpropageerd die wilden breken met de bestaande afstandelijkheid. Het opmerkelijke was namelijk dat de herwaardering van partijdigheid niet het exclusieve kenmerk van één partij was, maar onder antirevolutionairen, liberalen en katholieken voorkwam hoewel het belang wel per partij uiteenliep. Tegelijk bleef binnen elke partij een omvangrijke groep vasthouden aan de oude mores. Conservatieve liberalen, conservatieve antirevolutionairen en conservatieve katholieken bleven intensieve contacten met de kiezers verwerpen. Natuurlijk schoven zij onder druk van de ontwikkelingen wel wat op. Zo erkenden de meeste kandidaten bijvoorbeeld dat ze namens een partij optraden.

De herwaardering van partijdigheid had tot gevolg dat het bewerken van kiezers niet meer beperkt bleef tot persoonlijke bezoeken door verkiezingsagenten, maar dat er

ook iets van een publieke verkiezingscampagne begon te ontstaan. Zo kwam het vanaf de tweede helft van de jaren 1880 steeds vaker voor dat politieke vrienden namens de kandidaat in vergaderingen van kiesverenigingen een politieke geloofsbelijdenis aflegden. Niet lang daarna begonnen geestverwante Kamerleden en andere prominenten ten behoeve van een kandidaat toespraken te houden in openbare vergaderingen. Halverwege de jaren 1890, en zeker na de kiesrechtuitbreiding onder de Kieswet-Van Houten in 1896, spraken de kandidaten zelf de kiezers toe in openbare vergaderingen. In een tijdspanne van vijftien jaar was de mores omtrent de relatie tussen kiezer en gekozene dus sterk gewijzigd. Het ontstaan van een publieke verkiezingscampagne hing ook samen met een veranderde betekenis die aan verkiezingen werd gegeven. Tot de herziening van de Grondwet in 1887 trad elke twee jaar de helft van de Kamerleden af. Elk kamerlid had vier jaar zitting, maar de Kamerleden traden niet tegelijk af. Alleen bij kamerontbindingen moesten alle Kamerleden zich tegelijk aan het oordeel van de kiezers onderwerpen. Ontbindingen kwamen aanvankelijk echter niet veel voor. Dat veranderde toen in 1884, 1886 en 1887 in verband met de aanhangige grondwetsherziening de Kamer tot driemaal toe werd ontbonden. Tijdens deze verkiezingen werd de kiezers door politici en in kranten voorgehouden dat zij niet alleen kundige volksvertegenwoordigers moesten kiezen, maar dat ze met hun stembiljet ook de politieke toekomst van Nederland moesten bepalen. Deze opvatting over verkiezingen bleef ook daarna van kracht doordat in de herziene Grondwet van 1887 bepaald werd dat in het vervolg alle Kamerleden tegelijk zouden aftreden. Het stembiljet kreeg daardoor dus steeds meer een politieke betekenis.

Een bont palet. De kiesdistricten in 1909

Op 31 december 1909 werd in Nederland een volkstelling en een beroepstelling gehouden. Een mooi moment om de kiesdistricten onder het regime van de Kieswet-Van Houten (1897-1918) aan een nadere inspectie te onderwerpen en te bezien welke factoren allemaal een rol konden spelen bij de verkiezingen.⁶⁹ Allereerst de mate van verstedelijking. Van de 100 kiesdistricten zijn er 23 als stadsdistrict te categoriseren. Dat betekende dat de grenzen van het district samenvielen met de grenzen van de gemeente, zoals in Groningen, Arnhem, Haarlem en Leiden. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht telden zoveel inwoners dat zij opgedeeld waren in meerdere districten. Amsterdam spande de kroon met negen districten. Stadsdistricten hadden een eigen politieke dynamiek. Er werden regelmatig openbare vergaderingen georganiseerd, er was een pluriforme pers en de districten waren gering van omvang. Zo hadden Leiden en Haarlem een oppervlakte van 5 respectievelijk 7 km², terwijl de 46 km² van Amsterdam over

negen districten verdeeld was en de 54 km² van Rotterdam over vijf districten. De meeste stadsdistricten kenden door de verstedelijking een snel groeiende bevolking en dus ook een toename in het aantal kiesgerechtigden. Een van de snelst groeiende districten was het arbeidersdistrict Amsterdam IX waarvan het aantal kiesgerechtigden van 7.935 in 1901 tot 22.557 in 1913 toenam, maar ook de groei van Den Haag III in dezelfde periode van 7.014 kiesgerechtigden tot 15.130 was indrukwekkend. Terwijl in Amsterdam IX het electoraat bijna verdriedubbelde en in Den Haag III verdubbelde, steeg het electoraat in dezelfde periode in een plattelandsdistrict als Oosterhout slechts van 6.388 tot 8.218.

Aan de andere kant van het spectrum bevonden zich de kiesdistricten die we gemakshalve als plattelandsdistricten zullen aanduiden. Binnen deze districten ontbrak vaak een gemeente die in politiek, economisch of demografisch opzicht het kiesdistrict domineerde. Deze districten waren veel minder dichtbevolkt dan de stadsdistricten en de omvang was derhalve ook veel groter. Toch konden ze onderling flink verschillen. Het geringst in oppervlakte was het kiesdistrict Gouda met 175 km² en het grootst Emmen met 1.081 km². Dit waren de uitersten; de meeste districten bedroegen tussen de 300 en 500 km²; districten van ongeveer 20 bij 20 kilometer. Zeven districten hadden een oppervlakte van meer dan 700 km². Deze lagen voornamelijk in de dun bevolkte zandgronden van Oost-en Midden-Nederland. Het waren districten als Ommen, Lochem, Apeldoorn en het eerder vermelde district Emmen waarvan grote stukken dun bevolkt en slecht bereikbaar waren.

Kiesdistricten waarvan de kern werd gevormd door een flinke provinciestad kunnen als verstedelijkte districten worden getypeerd. Dit waren districten waarbinnen de meerderheid van het electoraat in een stad woonde maar waarvan een belangrijk deel van het district uit omringend platteland bestond. Van dit soort districten waren er tien, waaronder Zwolle, Delft, Dordrecht en Maastricht. Deze districten groeiden over het algemeen minder onstuimig dan de grote stadsdistricten. De oppervlakte van deze districten liep sterk uiteen. Terwijl Schiedam met 77 km² en Maastricht met 85 km² qua omvang meer in de buurt van de stadsdistricten lagen, leken Zwolle, Deventer en Tilburg met een oppervlakte van boven de 300 km² meer op plattelandsdistricten.

Verskillende kiesdistricten hadden uitgesproken sociale en economische kenmerken. Dat kwam door de combinatie van over het algemeen niet al te grote districten met sterk regionaal geconcentreerde bedrijfstakken. Zo was de textielindustrie vooral in Twente en Tilburg gesitueerd en de mijnbouw in Zuid-

Limburg. Dit had natuurlijk gevolgen voor de samenstelling van de beroepsbevolking in de districten. Zo was 36,7% van de mannelijke beroepsbevolking in het district Enschede in de textiel werkzaam, in het district Tilburg 25,3% en in Helmond 13,6%. In het district Gulpen gaf 25,2% van de mannelijke beroepsbevolking bij de beroepstelling van 1909 te kennen in de mijnen te werken, terwijl in het nabijgelegen district Maastricht niet minder dan 20,5% bij de vervaardiging van aardewerk was betrokken. In Emmen, zoals we zagen het grootste district van Nederland, was maar liefst 31,3% als vervener werkzaam.

Verreweg de meeste districten werden niet gedomineerd door een specifieke bedrijfstak. Wel waren er heel wat districten die een sterk agrarisch karakter hadden en waar maar weinig grote bedrijven voorkwamen. Voorbeelden hiervan zijn Winschoten, Assen en Franeker waar ongeveer de helft van de beroepsbevolking in de landbouw werkzaam was en de andere helft vooral in kleine bedrijven. Maar ook tussen de agrarische districten konden grote verschillen bestaan. Zo was in Appingedam en Winschoten meer dan 80% van de agrarische beroepsbevolking in loondienst, terwijl dat in Lochem en Doetinchem rond de 50% lag. De oorzaak ligt voor de hand: op de noordelijke zeekeigonden waren de agrarische bedrijven veel omvangrijker dan op de zandgronden in het oosten. Dat had natuurlijk gevolgen voor de arbeidsverhoudingen en voor de sociale structuur. Een ander verschil was de mate waarin akkerbouw of veeteelt werd bedreven. Zo gaf in de Groningse, Drentse en Gelderse kiesdistricten meer dan 90% van de agrariërs zich bij de beroepstelling als landbouwer op, terwijl daarentegen Sneek met 91,4% veehouders een typisch veeteeltdistrict was. Dit palet biedt een treffende illustratie van de diversiteit in kiesdistricten.

Een factor van groot belang voor de politieke verhoudingen in de kiesdistricten was de godsdienstige bevolkingssamenstelling. Verkiezingen in Nederland stonden sinds 1870 nadrukkelijk in het teken van religieuze tegenstellingen. Antirevolutionairen en katholieken trokken sinds het einde van de jaren 1880 bij de stembus gezamenlijk op tegen de liberalen. Het verband tussen partij en gezindte was bij sommige partijen overduidelijk. Katholieke kandidaten trokken uitsluitend stemmen uit het katholieke volksdeel en antirevolutionairen trokken vooral stemmen uit het orthodox-protestantse deel van de bevolking. De sociaal-democraten probeerden de tegenstelling tussen confessionelen en niet-confessionelen weliswaar te vervangen door de strijd tussen de arbeidende en de bezittende klasse, maar zij boekten daarmee niet veel succes. Vooral de doorbraak naar de katholieke arbeiders wilde niet echt van de grond komen. De electorale achterban van de SDAP bestond dan ook voornamelijk uit onkerkelijke kiezers en uit protestanten met een moderne geloofsopvatting.

Gezien de rol die godsdienst in de Nederlandse verkiezingen speelde, is het zinvol om de kiesdistricten te onderscheiden op basis van de godsdienstige samenstelling van de bevolking. Het blijkt dat in twintig van de 100 kiesdistricten de bevolking voor meer dan 60% uit katholieken bestond. In Noord-Brabant en Limburg lag dat percentage overigens meestal boven de 90%. In deze districten werden uitsluitend katholieken gekozen. In alle andere districten waren de katholieken in de minderheid. Soms een kleine minderheid zoals in de drie noordelijke provincies, maar soms een zeer grote minderheid van wel 40%, zoals in Almelo, Elst, Enkhuizen en Haarlem.

Bij de protestantse kiezers zijn minder gemakkelijk verbanden te leggen tussen de electorale aanhang van bepaalde partijen en de omvang van de protestantse kerkgenootschappen. Dat komt doordat de twee grootste orthodox-protestantse kerkgenootschappen, de Christelijke Gereformeerde Kerk en de Gereformeerde Kerken in Nederland, lang niet alle orthodox-protestanten herbergden. Bij de twee grote afscheidingsbewegingen in de negentiende eeuw (de Afscheiding in 1834 en de Doleantie in 1886) waren veel orthodox-protestanten in de Nederlandse Hervormde Kerk achtergebleven. De hervormde kerk telde daarom orthodoxen, gematigden en vrijzinnigen. In veel kiesdistricten waar de katholieken geen meerderheid vormden was de godsdienstige bevolkingssamenstelling gemengd. Behalve enkele districten waar een van de gecombineerde partijen, katholieken en antirevolutionairen of liberalen en sociaal-democraten, een duidelijke meerderheid bezat, was de uitslag van de verkiezingen in deze gemengde districten niet makkelijk te voorspellen op basis van de godsdienstige samenstelling van de bevolking. Zo waren 29 van de 80 niet-katholieke kiesdistricten bij één van de vijf verkiezingen tussen 1897 en 1913 bij een links-rechtsverschuiving betrokken. Dat wil zeggen dat een zetel van de ARP, CHU of RKSP overging naar de SDAP of de liberalen of omgekeerd.⁷⁰

Of een district een stad omvatte of sterk agrarisch was, of de mannelijke beroepsbevolking voor een groot deel in de mijnen of in de textielindustrie werkte of dat een district in meerderheid katholiek was, het was allemaal van invloed op de krachtsverhoudingen en op de aard en de intensiteit van de verkiezingscampagne. Op de uitslagen van de verkiezingen zal hier verder niet worden ingaan, maar wel op de verschillende manieren waarop de kiezers in al deze districten bij de politiek werden betrokken. Daarbij zullen een aantal van de hierboven beschreven verschillen tussen de kiesdistricten het uitgangspunt vormen.

Verkiezingen onder het absolute meerderheidsstelsel

Verkiezingen in grote steden konden een kleurrijk schouwspel opleveren. Dat bleek bijvoorbeeld in 1901 in het district Amsterdam V. De belangrijkste kandidaten van deze verkiezing waren Th.M. Ketelaar, het aftredend kamerlid, en J. Deen. Ketelaar behoorde tot de radicale VDB, hij was lid van het partijbestuur, en Deen behoorde tot de meer gematigde LU. De intensieve verkiezingscampagne kreeg zijn hoogtepunt op de laatste dag van de verkiezingen. Er heerste zoveel agitatie in het district dat politieagenten de wacht hielden voor de cafés waar de partijen hun laatste vergaderingen hielden. In de straten werden allerlei oproerige groepjes tot kalnte gemaand door de bereden politie. Naast verschillende openbare vergaderingen tijdens de laatste dag trok er in de avond nog een stoet van enkele honderden schoolkinderen door het district. Gewapend met vlaggetjes en mirlitons zongen zij een verkiezingslied met als refrein:

Morgen kiezen we allemaal
Met elkaar,
Op meester Ketelaar!
Ja, meester Ketelaar!⁷¹

Deze muzikale verkiezingspropaganda was ongetwijfeld op poten gezet door de openbare onderwijzers uit district V die zo hun geestverwant Ketelaar wilden steunen. Ketelaar was namelijk zelf onderwijzer, secretaris van de Bond van Nederlandse Onderwijzers en fervent tegenstander van subsidiëring van het bijzonder onderwijs. Ook was er voor diezelfde avond nog een automobiel- en fietsoptocht gepland, maar vanwege de opgewonden sfeer in het district had de burgemeester die op het laatste moment verboden.

Ook tijdens de verkiezingsdag werd nog volop propaganda gemaakt. Voor Ketelaar reden een vijftigtal reclamewagens door het district, terwijl er bovendien nog een groot aantal mannen met sandwichborden rondliep. Maar ook de partij van Deen liet zich niet onbetuigd. Vanaf het moment dat de deuren van de stembureaus werden geopend, reden er acht in galakleding uitgedoste ruiters rond, voorzien van gele vlaggen met het opschrift 'Deen is onze man'. De drukte in het district werd gecompleteerd door de vele rytuigen en enkele automobielen die kiezers naar het stembureau brachten en weer terug naar huis.

Dat op de verkiezingsdag zelf en tijdens de dagen er direct aan voorafgaand in een omstreden kiesdistrict allerhande opgewonden taferelen te zien waren, is natuurlijk

niet opmerkelijk maar een verkiezingscampagne begon normaal gesproken al veel eerder. Aan een campagne zijn drie aspecten te onderscheiden: het huisbezoek, het verspreiden van stroobiljetten en het plakken van verkiezingsposters, en de openbare vergaderingen met als hoogtepunt de grote debatavond. Het toetje was de verkiezingsavond waarop de uitslag werd bekendgemaakt. De verschillende aspecten van een verkiezingscampagne zullen hieronder besproken worden aan de hand van de verkiezingen van 1909 en 1913 in het stadsdistrict Arnhem.

Het district Arnhem viel samen met de gemeente Arnhem. Het vaardigde tussen 1897 en 1918 onafgebroken een liberaal naar Den Haag af, maar toch was er geen sprake van matte politieke verhoudingen. De liberale partij was namelijk niet de sterkste groepering in Arnhem. Dat waren de confessionelen: de samenwerkende antirevolutionairen en katholieken. Hun kandidaat kwam telkens in de herstemming, maar moest het dan tegen de liberale kandidaat afleggen omdat die de steun van de sociaal-democraten kreeg. De liberalen wonnen dus wel elke verkiezing, maar niet zonder slag of stoot.

De campagne begon ruim een maand voor de verkiezingsdag met oproepen van de partijen in de lokale pers voor vrijwilligers die bereid waren adressen te schrijven op verkiezingsblaadjes of kiesgerechtigden thuis te bezoeken. Om het bewerken van het electoraat te vergemakkelijken, had de antirevolutionaire kiesvereniging Nederland en Oranje de stad in twaalf secties verdeeld. De zogenaamde 'Sectie-Commissarissen' hielden zogeheten sectieboekjes bij waarin allerlei bijzonderheden stonden over de in hun sectie woonachtige kiesgerechtigden. Deze sectieboekjes werden ongeveer twee weken voor de verkiezing bij de secretaris van de kiesvereniging afgeleverd. De gegevens werden gebruikt om ervoor te zorgen dat op de verkiezingsdag geestverwante kiesgerechtigden ook daadwerkelijk gingen stemmen en om twijfelende kiezers nog eens te bewerken. Ten slotte werd er een beroep gedaan op de geestverwanten die over een auto of rijtuig beschikten om op de verkiezingsdag zieke of oude antirevolutionaire kiezers naar het stembureau te brengen. Voor twijfelaars of minder gemotiveerde kiezers werd een ritje met de automobiel als lokkertje ingezet.

Het belangrijkste, en tegelijk minst zichtbare, deel van de campagne was het huisbezoek. Vooral confessionelen en sociaal-democraten staken er veel tijd in. Dit was vooral werk voor de propagandaclubs en de meer ontwikkelde partijleden. Een huisbezoek aan een verklaard tegenstander was immers vaak van korte duur, want tijdverspilling, maar bij een twijfelaar moest een huisbezoeker goed beslagen ten ijs komen. Redacteur J. Hollander van het antirevolutionaire Arnhemsch Dagblad, zelf een propagandist die regelmatig op openbare vergaderingen in debat ging, gaf van

een dergelijk bezoek een kleine impressie in zijn krant:

HUISBEZOEK

Kwart voor tien – er wordt gebeld.

Goeden avond m'nheer. Is u m'nheer?

Tot uw dienst.

Op de stoep staan twee jongelui, die me even te spreken vragen.

'k Daal de trap af – o ze zien het al.

Ja, we komen voor de S.D.A.P. en wilden gaarne uw politieke kleur weten.

Zet u maar A.-R. – ja, we zien het al

Overhalen om lid van de S.D.A.P. te worden, kunnen we u vanavond zeker ook niet?

Spaar de moeite, u kunt uw tijd mogelijk wel nuttiger gebruiken. 'k Denk er deze week nog niet over! Dag heeren.

Ze gaan naar m'n buurman.

H.⁷²

Hoewel de huisbezoekers bij Hollander niet verder dan de voordeur kwamen, levert het stukje wel interessante informatie op over het fenomeen huisbezoek. Deze casus leert bijvoorbeeld dat de huisbezoekers zonder onderscheid alle kiesgerechtigden bezochten en dat ze onbeschroomd naar hun politieke voorkeur vroegen. Uit het antwoord van Hollander blijkt dat de politieke voorkeur genoteerd werd. Zo werden de eigen aanhangers en de twijfelaars in kaart gebracht. Die laatste konden dan later nog een keer worden bezocht.

De openbare vergaderingen waren voor de meeste kiesgerechtigden het aantrekkelijkste deel van de verkiezingscampagne. Vooral de grote debatavonden waren echte trekpleisters. In Arnhem organiseerde bijna elke partij zo'n avond. De kandidaat van de organiserende partij hield een rede van ongeveer anderhalf tot twee uur. Daarna was het de beurt aan de debaters die zich van tevoren hadden opgegeven. De tijd dat zij aan het woord waren varieerde van ongeveer tien minuten tot soms wel drie kwartier. Na deze bijdragen antwoordde de redenaar waarna de voorzitter de vergadering sloot met de oproep om bij de verkiezingen op de redenaar te stemmen.

De debatavond was strak georganiseerd. Alles verliep volgens schema en spontane bijdragen waren niet gewenst. Het is opmerkelijk dat debaters soms helemaal niet op de argumenten van de redenaar in gingen. Voor sommige debaters was de debatavond vooral een podium om de eigen denkbeelden voor een gemengd publiek kenbaar te kunnen maken. Vooral sociaal-democratische debaters maakten van de mogelijkheid tot debat gebruik om zelf een rede af te steken.

De debatavonden trokken veel publiek. Bij de verkiezingen van 1909 trok de

antirevolutionaire kandidaat in Arnhem ongeveer 2.000 toehoorders, terwijl er in het district 8.069 kiezers waren geregistreerd. Vier jaar later was de zaal waar de antirevolutionaire kandidaat J.A. de Wilde sprak helemaal vol. Bij de ingang dreigde onder de honderden personen die niet binnen konden een handgemeen uit te breken om de laatste plaatsen. De meeste kandidaten huurden voor hun debatavond daarom de grote concertzaal van Musis Sacrum af, de grootste zaal die er in Arnhem te krijgen was. In die zaal was de akoestiek ook van dien aard dat een groot publiek kon worden toegesproken.

De aantrekkelijkheid van de debatavond school in de verbale strijd tussen de debaters, aangemoedigd door het publiek. Dat bleek bijvoorbeeld duidelijk tijdens de debatavond in juni 1909 die voor de antirevolutionaire kandidaat H.C. Hogerzeil werd gehouden. De journalist van het Arnhemsch Dagblad noteerde: na de rede van de kandidaat 'kwam de hoofdschotel: het debat. Want het debat is toch maar de hoofdzaak voor velen! 'Ze kunnen elkaar zoo lekker de laag geven', zeide een sergeant, met een vriendelijk gelaat, die naast mij zat'.⁷³ Het publiek ondersteunde de eigen kandidaat hartstochtelijk. Toen de sociaal-democratische kandidaat L.M. Hermans naar voren kwam om Hogerzeil te bestrijden, brak er een luid gejuich uit onder zijn partijgenoten. Nadat Hogerzeil de debaters van repliek had gediend, hieven de aanwezige antirevolutionairen en katholieken het Wilhelmus aan, terwijl de sociaal-democraten daar met de Internationale bovenuit probeerden te komen. Twee weken later was de sfeer bij de herstemming meer geladen. Toen Hermans bij de liberale debatavond op het podium verscheen om een bijdrage te leveren, werd hij opnieuw toegejuicht door zijn aanhangers en uitgefloten door de confessionelen.

De bekendmaking van de uitslagen volgde dezelfde avond. De redactie van de Nieuwe Arnhemse Courant verplaatste haar redactielokaal naar Musis Sacrum. Van daaruit werden na zonsondergang lichtbeelden met de uitslagen vertoond. Op het Velperplein voor Musis Sacrum verzamelden zich in 1909 en 1913 duizenden mensen. Telkens wanneer de uitslag van een kiesdistrict bekend werd gemaakt, brak er een luid gejuich uit onder de aanhangers van de gekozen kandidaat en werd er vervolgens een strijdzang aangeheven. Terwijl tegen elven de aanhangers van de onderliggende partij teleurgesteld naar huis terugkeerden, vierden de achterblijvers nog tot na middernacht de overwinning.

Verkiezingen in stadsdistricten en omstreken plattelandsdistricten hadden vaak een opwindend verloop. De compactheid van de stad, de aanwezigheid van een pluriforme pers en de vele debatavonden zorgden voor een grote betrokkenheid van de kiezers. Maar naast deze districten waren er ook heel andere districten. Zoals

eerder al door Jasper Loots is uiteengezet werden er in sommige kiesdistricten helemaal geen verkiezingen gehouden. De enige kandidaat die zich had aangemeld, werd door het stembureau eenvoudigweg tot gekozen verklaard. Maar ook in districten waar verkiezingen wel doorgang vonden, kon de campagne mat zijn. Hiertoe behoorde bijvoorbeeld het kiesdistrict Tiel dat tussen 1891 en 1916 steeds de vrij-liberaal M. Tydeman naar Den Haag afvaardigde.⁷⁴ De confessionelen en later ook de sociaal-democraten stelden wel telkens een kandidaat tegenover Tydeman maar deze concurrenten waren geen bedreiging. Bij elke verkiezing werd Tydeman al in de eerste ronde met een ruime meerderheid herkozen. Hij kon het zich het dan ook veroorloven om niet meer dan enkele redevoeringen te houden. Antirevolutionairen, katholieken en sociaal-democraten ontwikkelden in de stad Tiel, de hoofdplaats van het gelijknamige district, wel enige activiteiten maar in de omliggende dorpen bleef het doorgaans rustig.

In de meeste plattelandsgemeenten van het kiesdistrict Tiel brachten veel kiesgerechtigden wel een stem uit, maar van enige politieke betrokkenheid was nauwelijks sprake. Zij stemden op Tydeman omdat het liberale netwerk van burgemeesters, notarissen, polderbestuurders en grote boeren dat van hen verwachtte. En voor die kiesgerechtigden die toch nog een duwtje in de rug nodig hadden, waren er de bonnetjes voor een borrel, een biertje, een kwartje of soms een gulden. Het was namelijk vooral in dit soort districten dat de bierpomp werd gehanteerd als verkiezingswapen. Politieke overtuiging speelde hier nauwelijks een rol bij het invullen van een stembriefje, zodat de lokale partijhoofden al snel naar andere middelen grepen om hun kandidaat te doen zegevieren. Waarschijnlijk hadden nogal wat kiesgerechtigden deze stimulans ook nodig om de gang naar het stembureau te maken.

Van een ander kaliber was de personenstrijd. De verkiezingsstrijd liep dan uitsluitend tussen twee of drie kandidaten met dezelfde ideologische achtergrond. Dit kwam vooral in de Brabantse en Limburgse kiesdistricten voor. Op de katholiecit van de kandidaten viel niets af te dingen en de verkiezingen kregen dan al snel een persoonlijk tintje. Vrienden, familie en zakelijke contacten gaven dan vaak de doorslag. Laster, verdachtmakingen, het schenken van bier en ritjes met de automobiel vervingen politieke argumenten.

Een voorbeeld waarbij op de persoon werd gespeeld, betreft de verkiezing in 1909 in het mijnwerkersdistrict Gulpen. Het aftredend kamerlid C.J.M. Ruijs de Beerenbrouck, die in 1918 de eerste katholieke minister-president zou worden, nam het op tegen de lokale kandidaat P.M.F.H. Brouwers, die, zo ging het gerucht, de

kandidaat van de herbergiers en de drankindustrie was. Ruijs de Beerenbrouck benadrukte in zijn spreekbeurten en strooibiljetten wat hij de afgelopen vier jaar in Den Haag voor de mijnwerkers en de infrastructuur van Zuid-Limburg had gedaan. Zijn tegenstanders negeerden dit echter zoveel mogelijk en probeerden Ruijs de Beerenbrouck te raken in zijn functie als voorzitter van Sobriëtas, de katholieke organisatie voor drankbestrijding. Ruijs de Beerenbrouck, zo stelden zijn tegenstanders, bracht de Limburgse herbergiers aan de bedelstaf. Op de enige debatavond tijdens deze verkiezing waar zijn tegenstanders acte de présence gaven, kon Ruijs de Beerenbrouck aan den lijve ervaren hoe persoonlijk een campagne kon zijn. Het volgend verslag van een deel van het debat waarin Schefman Ruijs de Beerenbrouck in zijn hemd probeert te zetten, stamt uit de Limburger Koerier, een krant die op de hand van Ruijs de Beerenbrouck was. Het stuk begint met de bewering van Schefman dat Ruijs de Beerenbrouck het publiek opzet om hem uit te lachen:

RUYS: ik heb dhr. Schefman niet uitgelachen. Ik beschik niet over de lachspieren der vergadering.

SCHEFMAN: Dat komt, omdat u niet veel drinkt.

RUYS: Ik niet.

SCHEFMAN: Ik wel.

‘Dat dunkt me!’ wordt er geroepen.

RUYS: Ik heb er niets tegen om iets te zeggen over het drankgebruik.

SCHEFMAN: Tegen drank-gebruik veel.

RUYS: Ik zal spreken over drankgebruik en misbruik.

SCHEFMAN: Mijnheer de Voorzitter, mag ik wat vragen; Ruys moet niet spreken over misbruik, maar wel over gebruik (gelach)

Dhr. Ruys tracht te spreken.

SCHEFMAN. Daar hebben we het niet over. Mag ik nog wat zeggen... eventjes?...

Dhr Ruys spreekt dan over drankgebruik en misbruik; hieruit blijkt, dat spr. er niets tegen heeft, dat een werkman, die goed voor vrouw en kroost zorgt, ontspanning zoekt in een fatsoenlijk café op een fatsoenlijke manier. (Gedurende dat betoog, houdt dhr. Schefman een alleenspraak, schermt met beide armen in de lucht, trekt de schouders op, wenkt goed- en afkeurend).

SCHEFMAN. Is Ruys ooit kastelein geweest? (gelach)⁷⁵

Hierna probeert de voorzitter in te grijpen. Na nog enkele opmerkingen van Schefman wordt hij op last van de voorzitter uit de zaal gezet. De voorzitter verklaart het debat dan voor gesloten waarna er driftig wordt gefloten, geschreeuwd en gescholden.

Belangenbehartiging en nationale opinie

Gedacht zou kunnen worden dat het absolute meerderheidsstelsel Kamerleden meer uitnodigde tot het behartigen van lokale en regionale belangen dan een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het district besloeg maar een beperkte oppervlakte waardoor bepaalde lokale onderwerpen ook voor bijna alle kiezers binnen het district relevantie hadden. Zeker in die districten die ook nog een eenzijdige sociaal-economische structuur hadden, zoals textieldistricten en mijnwerkersdistricten. Het was natuurlijk niet toevallig dat Ruijs de Beerenbrouck zich in de Tweede Kamer bezighield met de ontginning van steenkolenvelden, wetgeving met betrekking tot de mijnbouw en de belangen van de mijnwerkers. Ook in zijn verkiezingstoespraken besteedde hij daar veel aandacht aan. De conclusie zou dan kunnen luiden dat de overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging tevens een overgang was van regionale belangenbehartiging naar nationale oriëntatie, maar die gevolgtrekking zou overhaast zijn. Het absolute meerderheidsstelsel was daarvoor veel te divers. Dat blijkt bijvoorbeeld wanneer we naast het optreden van Ruijs de Beerenbrouck in Gulpen de toespraken van de kandidaten in de kiesdistricten Arnhem en Tiel leggen. In Arnhem spraken de kandidaten bijna uitsluitend over nationale onderwerpen zoals onderwijs, belastingen, staatspensionering, protectie en kiesrecht. Voor de SDAP was dat vanzelfsprekend. Zij ging uit van de (inter)nationale strijd van de arbeidersklasse. Lokale onderwerpen hadden daarin geen plaats. Maar ook liberalen en antirevolutionairen meden vaak lokale issues.

Ook in een 'mat' district als Tiel sprak Tydeman bijna uitsluitend over nationale onderwerpen. Wel kwam een onderwerp als het heffen van invoerrechten op landbouwproducten in het agrarische district Tiel vaker aan de orde dan in het stadsdistrict Arnhem. De Tielse afgevaardigde Tydeman mocht wel eens over zichzelf spreken als een 'echt Tielsche jongen', maar verder werd er door hem niet ingespeeld op lokale sentimenten en loyaliteiten. Zijn opvolger H.C. Dresselhuys, ook liberaal, ging daarin wel iets verder. Zo sprak hij in zijn verkiezingsrede uit december 1916 over het vrij-liberale karakter van het midden van Nederland. Deze streek, waarvan Tiel het middelpunt uitmaakte, omschreef hij als 'het land van vaste klei, het land van nuchteren, praktischen zin, [...] het land der werkelijkheid, van politieke middenmaat. In dat midden', zo hield hij zijn gehoor voor, 'heb ik altijd gezien het oud-Vaderlandsche karakter, eisch van vrijheid van geloofsovertuiging, vrijheid van persoon [...]'. Dresselhuys speelde hier niet in op materiële belangenbehartiging, maar op het vermeende karakter van de bevolking van het district waardoor er een natuurlijke band tussen de Tielse kiezers en de vrij-liberale afgevaardigde zou bestaan. Over zijn voorganger Tydeman merkte hij op dat die de geest van zijn kiezers had begrepen en het politieke bewustzijn van het district had vertolkt.⁷⁶

Dat er onder de kiesgerechtigden sprake was van een nationale opinie blijkt ook uit de pendelbeweging bij de verkiezingen tussen 1897 en 1913. Bij elke verkiezing in die periode bewoog de pendel in alle districten naar dezelfde kant.⁷⁷ Dit betekende dat in 1901 alleen rechts zetels won, in 1905 alleen links, in 1909 alleen rechts en in 1913 alleen links. Blijkbaar verschoof de publieke opinie in deze districten steeds naar dezelfde kant, hetgeen wijst op het bestaan van een krachtige nationale opinie waartegen geen dam kon worden opgeworpen met een beroep op lokale belangen.

Een van de verklaringen voor het bestaan van een krachtige nationale opinie was dat de uitslag van de verkiezingen was gerelateerd aan het optreden van het kabinet. De inzet van elke verkiezing was de vraag of Nederland de komende vier jaar door een links of een rechts kabinet zou worden geregeerd. Antirevolutionairen, katholieken en christelijk-historischen sloten hiervoor steeds een stembusakkoord dat naast afspraken voor het ondersteunen van kandidaten in de districten tevens de richting van het nieuwe kabinet aangaf. De liberalen vormden meestal niet zo'n hecht blok bij de verkiezingen als de confessionele coalitie. In verschillende districten bestreden behoudende en vooruitstrevende liberalen elkaar met zekere regelmaat. Tijdens de herstemmingen werden de gelederen echter gesloten en stond links tegenover rechts. In 1913 wisten de liberalen wel al vóór de verkiezingen tot overeenstemming te komen en zo stond al in de eerste ronde de confessionele coalitie tegenover de vrijzinnige concentratie. De SDAP bleef hier buiten. Zij trok in de eerste ronde altijd apart op, maar bij de herstemmingen kwam het er, ondanks alle wrijvingen en verschillen, toch vaak op neer dat de sociaal-democraten hun stem gaven aan een liberale kandidaat.

De relatie tussen verkiezingen en het optreden van kabinetten bleek ook duidelijk tussen 1897 en 1913. Na de liberale verkiezingsoverwinning van juni 1897 trad in juli het liberale kabinet-Pierson aan. De liberale verkiezingsnederlaag van juni 1901 leidde tot het aftreden van het kabinet en het aantreden van het kabinet-Kuyper. Dit kabinet trad af na de confessionele stembusnederlaag in juni 1905 waarna het liberale kabinet-De Meester aantrad. Het kabinet-De Meester was in deze periode het enige kabinet dat de vierjarige termijn niet wist vol te maken. Het trad in 1908 af waarna het werd opgevolgd door een confessioneel kabinet. Dit kabinet-Heemskerk won de verkiezingen van 1909 en was daarmee het enige kabinet dat algemene verkiezingen wist te overleven. Dat zou het in juni 1913 echter niet weten te herhalen, waarna het aftrad en werd opgevolgd door het liberale kabinet-Cort van der Linden. De opsomming laat duidelijk zien dat de verkiezingen niet alleen het voortbestaan van het zittende kabinet tot inzet hadden, maar ook de kleur van het toekomstige kabinet. Daartoe hadden de samenwerkende partijen zich immers voor de verkiezingen al verbonden.

Het absolute meerderheidsstelsel zoals dat tussen 1897 en 1917 bestond, kan niet eenvoudig worden getypeerd. Daarvoor bestond er te veel variatie in het soort districten en in de krachtsverhoudingen binnen de districten. Er waren stadsdistricten, plattelandsdistricten, textieldistricten, mijndistricten, katholieke en gemengde districten. Al deze factoren hadden invloed op de wijze waarop verkiezingscampagnes vorm kregen. In stadsdistricten en omstreken districten was de verkiezingsstrijd sterk ideologisch bepaald. De persoon van de kandidaat was nauwelijks van belang. In deze districten lag de verkiezingscampagne in handen van de afdelingen van de politieke partijen. Zij organiseerden het huisbezoek, het verspreiden van stroobiljetten en verkiezingskranten en de debatavonden. Campagnes in grote steden hadden al snel een grootschalig en kleurrijk karakter. In districten waar één partij oppermachtig was, vonden verkiezingen vaak geen doorgang en wanneer zij wel plaatsvonden kregen zij, bij gebrek aan ideologische tegenstellingen, nogal eens een persoonlijk karakter. Dat laatste was vooral in katholieke districten het geval. In districten met een dominerende politieke kleur waren partijen minder prominent aanwezig. Het persoonlijk netwerk van het kamerlid was hier veel belangrijker. In dergelijke, vaak apolitieke omstandigheden gebaseerd op persoonlijke contacten werd door lokale partijhoofden met zekere regelmaat bier of geld gegeven aan de kiezers in ruil voor hun stem.

Hoewel alleen al het bestaan van kleine kiesdistricten ervoor zorgde dat bij de verkiezingen lokale onderwerpen werden aangekaart, moet het belang daarvan zeker in de omstreken kiesdistricten niet al te hoog worden aangeslagen. Er bestond in Nederland rond 1910 onder het electoraat duidelijk een nationale opinie. Kiezers lieten zich door nationale onderwerpen leiden en niet door lokale. Dit kwam onder andere doordat de verkiezingen een duidelijke inzet hadden: de politieke kleur van het kabinet.

Evenredige vertegenwoordiging en algemeen kiesrecht; tasten in het duister

De invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 stond niet op zichzelf, maar ging gepaard met de invoering van het algemeen mannenkiesrecht. Het aantal kiesgerechtigden nam hierdoor fors toe, van ruim 1 tot 1,5 miljoen. Vier jaar later, bij de verkiezingen van 1922, werd het electoraat nog eens verdubbeld door de invoering van het vrouwenkiesrecht. De evenredige vertegenwoordiging en de invoering van het algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht stelden de politieke partijen voor twee grote problemen. Allereerst telden nu alle stemmen, ook in die streken die de partijen vóór 1918 hadden genegeerd omdat zij er kansloos waren. Overall moesten zo snel mogelijk partijafdelingen worden opgericht die propaganda

onder de kiesgerechtigden konden gaan maken. Dit werd nog dringender door de invoering van de stemplicht, sinds 1922 een opkomstplicht. Ten tweede was het de vraag of de verkiezingsmethoden waarvan onder het beperkte kiesrecht en het absolute meerderheidsstelsel gebruik waren gemaakt nog van dienst konden zijn onder het nieuwe kiesstelsel.

Ook voor de kiezers traden grote veranderingen op. Onder het absolute meerderheidsstelsel kreeg een kiezer een stembiljet met drie of vier namen waarvan hij er één moest aankruisen. Dat was overzichtelijk. In 1918 werd hij geconfronteerd met een lijst van een meter breed waarop meer dan twintig partijen stonden met in totaal meer dan honderd namen. Zouden de kiezers daardoor niet in verwarring raken? Een andere vraag was of de kiezers massaal voorkeurstemmen zouden gaan uitbrengen en zo aan een kenmerk van het oude kiesstelsel zouden vasthouden of dat ze nummer één van een lijst zouden aankruisen en zo aangaven op een partij te stemmen en niet op een persoon. Kortom, de effecten van het nieuwe kiesstelsel en de schaalvergroting waren moeilijk te voorspellen. Het was bij de eerste verkiezingen onder het nieuwe kiesstelsel een kwestie van aftasten en uitproberen.

Aan speculaties over de gevolgen van de evenredige vertegenwoordiging voor de verkiezingscampagne waagden zich maar weinig politici. Niet alleen waren deze gevolgen moeilijk te voorspellen, ze hadden wel dringender zaken aan hun hoofd. De meeste aandacht ging namelijk uit naar de groeiende macht van partijbesturen, de afhankelijkheid van Kamerleden, de macht van belangengroeperingen en de noodzakelijke partijreorganisaties. En de meest directe zorg was het opstellen van de kandidatenlijsten. Moesten de partijbesturen bij het opstellen van de voorlopige kandidatenlijsten, meestal groslijsten geheten, het voortouw nemen of mochten de leden van de kiesverenigingen hun favorieten naar voren schuiven? Hoewel alle partijen de leden wel op een of andere manier bij de kandidaatstellingen betrokken, liepen de procedures sterk uiteen. Bij de SDAP werden de groslijsten door de partijraad opgesteld en werd de leden met klem aangeraden bij de stemming over de definitieve lijstvolgorde geen veranderingen aan te brengen, terwijl bij de katholieken, waar een sterke leiding ontbrak, de leden van de kiesverenigingen grote invloed hadden op het opstellen van de groslijsten.⁷⁸ De VDB organiseerde voor haar leden zelfs een referendum.⁷⁹

Het stemmen over de groslijsten had als voordeel dat de leden van de SDAP en de RKSP zich alvast konden oefenen voor de grote dag. Voor de definitieve vaststelling van de kandidatenlijst kregen ze namelijk een stembiljet thuisgestuurd waarop al heel wat meer kandidaten stonden dan men gewend was. Voor de nieuwe kiezers was oefening al helemaal geen overbodige luxe. Bovendien konden zij meteen het

parool van de SDAP en RKSP in de praktijk brengen om bij de verkiezingen alleen nummer één van de lijst aan te kruisen. Het katholieke dagblad De Tijd wees erop dat deze oefening de kosten van de stemming over de groslijsten rechtvaardigde. Het was voor de propagandisten nu een stuk eenvoudiger geworden om de kiezers voor te lichten. 'De gehouden voorstemming heeft uw taak verlicht: één hokje zwart maken! [...] Het aantal ongeldige biljetten ten onzent moet aanzienlijk geringer zijn dan overal elders. Dat is onze winner'.⁸⁰ De redactie verwachtte dus dat de stemming over de groslijsten bij de verkiezingen zou leiden tot een lager aantal ongeldige stemmen voor de katholieke partij dan voor de partijen waar de leden niet over de definitieve lijstvolgorde hadden kunnen stemmen.

Naarmate het jaar 1918 voortschreed, belegden steeds meer partijen openbare bijeenkomsten waarop, naast de gebruikelijke verkiezingsredes, ook tijd werd ingeruimd voor uitleg van het nieuwe kiesstelsel. Aan de kiezers werd uitgelegd hoe de zetels en restzetels zouden worden verdeeld. Soms werden grote geschilderde stembiljetten in de zaal opgesteld zodat de aanwezigen konden zien waar de partij zich bevond waarop zij moesten stemmen. Verder werd de kiezers voorgehouden dat elke stem zijn waarde had. Sommige kiezers vroegen zich namelijk af of hun stem verloren zou gaan wanneer de kandidaat waarop ze gestemd hadden de kiesdrempel al had gehaald. De vragen die op dergelijke vergaderingen werden gesteld, deden sommige redacties bijna wanhopen. Zo stelde De Tijd eind mei 1918: 'Een ieder, die iets afweet van de verwarring, welke er onder de kiezers heerschen kon bij vorige verkiezingen onder het oude stelsel, en van de ongeldige stemmen welke daarvan het gevolg waren, zal zich kunnen vragen: waar moet dat heen? De eenvoudige kiezer zal, zoo kan men vreezen, zeer gemakkelijk in dezen doolhof de kluts kwijt raken en, ondanks zijn beste bedoelingen, anders stemmen dan zijn beginsel gebiedt'.⁸¹

Uiteraard werden er in juli 1918 in het stemhokje veel vergissingen begaan. Ondanks alle waarschuwingen hadden nogal wat kiezers meer dan één kandidaat aangekruist. Een veel voorkomende vergissing was dat de kiezer niet het hokje voor de naam van een kandidaat maar het hokje er achter had aangekruist. Hierdoor konden nogal merkwaardige uitslagen voorkomen zoals in de kieskring Nijmegen. Nummer acht op de lijst van het Verbond tot Democratiseering der Weermacht (VDW) had liefst 256 stemmen behaald van de 298 die het verbond in de kieskring had verkregen. Die stemmen waren vooral afkomstig uit heel kleine dorpen als Echteld en Valburg. Dat was volgens het antirevolutionaire kamerlid E.J. Beumer heel opmerkelijk want, zo stelde hij in de Kamer: 'Men kan niet aannemen, dat daar de vooruitgang reeds zoo ver is voortgeschreden, dat men in die gemeenten

buitengewoon veel gevoelt voor de democratisering van de weermacht'.⁸² Waarschijnlijk hadden de kiezers niet nummer acht van het VDW willen kiezen, maar nummer acht van de BVL, de in die streek zeer invloedrijke A.G.A. ridder van Rappard. Deze vergissing leverde het verbond volgens Beumer wel een zetel op ten koste van de Algemeene Staatspartij die daardoor met lege handen achterbleef.

Ervaring was de beste remedie tegen vergissingen. Die zou echter nog enige tijd op zich laten wachten omdat in 1922 met de invoering van het vrouwenkiesrecht er weer een massa nieuwe kiezers bijkwam die ook nog met het stembiljet moest leren omgaan. Daarna was het leed echter snel geleden. Vanaf het midden van de jaren 1920 kwamen er nauwelijks meer klachten over verwarde kiezers. Zoals De Standaard in 1925 over de stemmingsdag in Rotterdam schreef: 'Men heeft kunnen zien, dat het aanpassingsvermogen der menschen groot is. De drukte en zenuwachtige beweging, die er bij vele kiezers en kiezeressen bestond toen de eerste maal op zulk een geweldig groot stuk papier het nummer der lijst en de naam van den begeerden candidaat moest gezocht worden, was nu vrijwel verdwenen'.⁸³ Het stembiljet gaf blijkbaar geen problemen meer en ook al begrepen veel kiezers misschien de finesses van het nieuwe stelsel nog niet helemaal, de meeste begrepen wel dat hoe meer stemmen een partij kreeg hoe meer kamerzetels dat opleverde.

Voorkeurstemmen en lijstaanvoerders

De staatscommissie voor evenredig kiesrecht stelde in haar verslag voor om Nederland in achttien kieskringen te verdelen. Zo konden de partijen verschillende, onderling verbonden, kandidatenlijsten indienen waardoor het regionale karakter van het absolute meerderheidsstelsel niet helemaal zou verdwijnen. Het voorstel werd door de regering overgenomen en door de Kamer aanvaard. De kiezer kon zo aan zijn stem een regionale kleur geven als er tenminste een regionale kandidaat op de lijst van zijn voorkeur stond. Aangezien er in 1918 helemaal geen drempel was om door voorkeurstemmen gekozen te worden, kon een kandidaat die laag op de lijst stond door een relatief gering aantal voorkeurstemmen in de Kamer komen. In 1922 zou dat niet meer zo gemakkelijk gaan nadat het jaar daarvoor in de Kamer een amendement was aangenomen om een drempel voor voorkeurstemmen in te stellen.⁸⁴

De partijen stonden dus in 1918 voor de lastige opgave om aan de ene kant ervoor te zorgen dat de volgorde op de kandidatenlijst niet door een massaal gebruik van voorkeurstemmen op zijn kop zou worden gezet, terwijl ze tegelijk profijt wilden

trekken van de populariteit van sommige kandidaten. Deze populariteit kon gebaseerd zijn op regionale bekendheid, het bekleden van een functie als vakbondsmans of de kerkelijke achtergrond van de kandidaat. De meeste partijen probeerden dat op te lossen door in de kieskringen of groepen van kieskringen verschillende kandidatenlijsten in te dienen en tegelijk de kiezers in te prenten dat ze op de lijstaanvoerder moesten stemmen.

In tabel 1 is te zien dat de meeste partijen de verkiezingen van 1918 ingingen met meerdere lijstaanvoerders. De gecentraliseerde SDAP had de meeste lijstaanvoerders; tien verschillende voor de achttien kieskringen. Alleen de CHU en de BVL hadden één lijstaanvoerder. Deze partijen probeerden 'regionale' stemmen te trekken door naast de hoofdlijst met een bijlijst aan de verkiezingen deel te nemen. Deze bijlijsten verdwenen na 1925. Waarom de CHU er van afzag is niet helemaal duidelijk, maar op de constructies die de Vrijheidsbond toepaste om via de bijlijsten stemmen te trekken kwam steeds meer kritiek. De vrij-liberalen gingen in 1922 namelijk met twee bijlijsten de verkiezingen in die respectievelijk getrokken werden door de middenstander A. Staalman en de revuekoning H.J. ter Hall. Nogal wat liberalen beoordeelden deze constructie als opportunistisch en vonden de hele vertoning wat gênant. Dit was vermoedelijk de belangrijkste reden waarom de Vrijheidsbond na 1925 niet meer met bijlijsten werkte.⁸⁵

Zowel in 1922 en 1925 liep het aantal lijstaanvoerders van de grote partijen langzaam terug. Voor een deel is dit toe te schrijven aan een afnemend aantal lijstaanvoerders per partij. Vooral het besluit van de ARP in 1925 om in alle kieskringen met H. Colijn op te treden was van grote invloed op de daling. Maar ook andere factoren speelden een rol. Zo bracht de fusie in 1921 tussen LU en BVL tot Vrijheidsbond het aantal lijstaanvoerders vanzelfsprekend ook terug.

De verkiezingsnederlaag van de ARP in 1925, van zestien naar dertien zetels, was waarschijnlijk een belangrijke reden om in 1929 met maar liefst twaalf lijstaanvoerders de verkiezingen in te gaan. Door deze enorme stijging werd de daling bij de VDB en Vrijheidsbond te niet gedaan, zodat in 1929 weer een stijging van het totaal aantal lijstaanvoerders plaatsvond. Nadat ook de twaalf lijstaanvoerders in 1929 het electorale fortuin niet hadden doen keren, ging de ARP in 1933 opnieuw met Colijn als enige lijstaanvoerder de verkiezingen in. In 1933 gingen zodoende de ARP, CHU en VDB met één lijstaanvoerder naar de kiezers toe, terwijl de SDAP, RKSP en Vrijheidsbond gemiddeld tien lijstaanvoerders inschreven. Een voor de hand liggende verklaring voor dit verschil is niet te geven. Gecentraliseerde partijen als de ARP en de SDAP zijn in beide groepen te vinden,

evenals los georganiseerde partijen als de CHU en de Vrijheidsbond. Hoe dan ook, in 1937 gingen SDAP, RKSP en Vrijheidsbond ook overstag. Het aantal lijststaanvoeders dat zij gezamenlijk inschreven halveerde dat jaar. Ook door deze partijen werd nu de weg naar de nationale lijsttrekker ingeslagen.

Tabel 1. Aantal verschillende lijststaanvoeders (La) en % stemmen uitgebracht op de lijststaanvoerder, 1918-1937

	1918		1922		1925		1929		1933		1937	
	La	%	La	%	La	%	La	%	La	%	La	%
SDAP	10	95,0	10	97,5	9	98,5	11	98,6	11	98,3	6	97,3
RKSP	9	94,1	13	96,5	10	95,7	9	96,9	9	96,9	6	98,0
ARP	3	92,7	6	93,9	1	95,7	12	95,7	1	98,2	1	98,9
CHU 1	1	88,7	1	93,0	1	93,4	1	91,6	1	95,1	1	96,6
CHU 2	1	26,4	1	57,8								
VDB	2	48,4	1(1)	69,1	1	86,1	1	90,0	1	90,9	1	95,8
LU	5	61,4										
BVL 1	1	49,1										
BVL 2	10(2)	60,3										
VB	nvt		5	91,5	9	81,9	6	87,5	10	87,4	4	87,7
VB 1(3)			1	28,1								
VB 2(4)			1	37,6								
VB 3(5)					2	69,7						
Totaal	42	86,2	39	91,4	33	98,5	40	98,6	33	98,3	19	97,3

(1) In de kieskringen Den Bosch en Tilburg met een bijlijst

(2) In 12 kieskringen

(3) Lijst Staalman

(4) Lijst Ter Hall

(5) Groep Staalman-Ter Hall

Partijen als de SDAP, RKSP en ARP drongen er in 1918 bij hun kiezers op aan om toch vooral de nummer één van de kandidatenlijst te stemmen. In katholieke kring werd dit gemotiveerd door te verwijzen naar de eerdere stemming over de groslijst. Alle leden hadden toen hun voorkeur kunnen aangeven en nu was het zaak om die uitslag te respecteren. De volgorde van de kandidaten mocht niet meer veranderd worden door het uitbrengen van voorkeurstemmen. Het dagblad De Maasbode ontwaarde ook een getuigend aspect aan het stemmen op de lijststaanvoerder: 'Daardoor immers brengt de individuele kiezer tot uitdrukking, dat hij

afgescheiden van alle persoonlijke voorkeur zijn stem geeft aan de Katholieke lijst; dat hij katholiek wenscht te stemmen zonder meer, zich wat de personen der kandidaten betreft geheel verlatend op de uitspraak zijner organisatie. Hoe grooter het aantal stemmen op nummer één, hoe geweldiger de indruk, welken de buitenwereld zal krijgen van de aaneengeslotenheid in onze gelederen, waar de zaak voor alles geldt en de personen eerst op de tweede plaats komen'.⁸⁶

Niet alleen RKSP, SDAP en ARP hamerden op het aankruisen van de lijstaanvoerder, zelfs een partij als de BVL, die de onafhankelijkheid van de kiezers hoog in het vaandel had staan, riep de kiesverenigingen op om de kiezers die geen overwegende voorkeur hadden te vragen op nummer één te stemmen. De kiesvereniging moest de kiezer 'onder het oog brengen dat deze wijze van doen nu eenmaal de consequentie is van het gekozen stelsel van evenredige vertegenwoordiging, en dat iedere andere manier zou leiden tot een noodlottigen strijd van de kandidaten der zelfde partij onderling – waarbij allicht de minst scrupuleuze en de beste intrigant den voorrang wint'.⁸⁷

Of het optreden met één of meerdere lijstaanvoeders tot electoraal gewin leidde, is moeilijk te bepalen. Voor zover dat mogelijk zou zijn met de bestaande gegevens, vergt dat een vergaande analyse van de uitslagen. Wel bestonden er duidelijke verschillen in stemgedrag tussen de partijen. Bij de SDAP, RKSP en ARP stemde al in 1918 meer dan 90% van de aanhang op nummer één van de lijst, terwijl dat bij de liberalen en de CHU beduidend lager lag. De campagne van deze partijen om op de lijstaanvoerder te stemmen was goed aangeslagen. Van de kiezers die op de VDB en de BVL hadden gestemd, had minder dan 50% het vakje voor de lijstaanvoerder aangekruist. De CHU lijkt met 88,7% eerder bij de koplopers te horen, maar daar staat tegenover dat de lijstaanvoerder van de bijlijst maar 26,4% haalde.

Het stemmen op de lijstaanvoerder nam bij de grote partijen na 1918 snel toe. Bedroeg het percentage in 1918 nog 86,2%, in 1925 was het al gestegen tot 98,5%. De stijging was bij de liberale partijen het meest spectaculair. In 1929 had al 90,0% van de kiezers op de VDB nummer één van de lijst aangekruist, terwijl dat bij de Vrijheidsbond 87,5% bedroeg.

Zowel de afname van het aantal lijstaanvoeders als het hoge percentage stemmen op de lijstaanvoeders geven aan dat rond 1930 de lijstaanvoerder in een nationale lijsttrekker veranderden. Deze ontwikkeling is heel duidelijk waar te nemen bij de ARP waar Colijn bij de verkiezingen van 1933 en 1937 zijn reputatie als sterke man die Nederland door de moeilijke economische tijden zou loodsen in electoraal

gewin probeerde om te zetten door als lijsttrekker op te treden. Het legde de ARP geen windeieren. In 1933 won de partij twee zetels en in 1937 drie. Alom werd de winst aan Colijn toegeschreven. Colijn zelf kon van harte instemmen met deze analyse. Personen behoorden volgens hem ook belangrijker te zijn dan de beginselen die zij uitdroegen.⁸⁸

Continuïteit en verandering in de verkiezingscampagne

Dat de verkiezingscampagne onder het stelsel van evenredige vertegenwoordiging zou gaan veranderen, stond voor de meeste tijdgenoten buiten kijf. De richting van die verandering was echter moeilijker te voorspellen. Allereerst was daar het effect van de schaalvergroting. Niet alleen kwamen er in 1918 veel kiezers bij, ook telde nu elke stem. Om de massa te bereiken wendden partijen en politici zich naar opvattingen uit de reclame en de massapsychologie. Daarnaast zouden de partijen minder scherp tegenover elkaar komen te staan. Ook hoefden de partijen niet meer samen te werken. Stembuscoalities behoorden na 1918 tot het verleden.

Aanvankelijk leek het nieuwe kiesstelsel onder de propagandisten een zekere zorgeloosheid te veroorzaken. Een van de belangrijkste taken van een propagandist onder het absolute meerderheidsstelsel was er voor te zorgen dat de kiezers ook daadwerkelijk de gang naar de stembus maakten. De stemplicht leek hen dit werk uit handen te nemen. De propagandisten werden echter gewaarschuwd voor valse verwachtingen. Zo hield *De Tijd* de katholieke propagandisten voor: 'Haalt uwe kiezers naar de bus, bijna als vanouds. [...] Vertrouwt toch niet op de stuwkracht van den stemplicht alléénlijk! Weinig papier, weinig reclame, maar huisbezoek!'.⁸⁹ Toch had de invoering van de stemplicht wel degelijk invloed op de wijze waarop de kiezers werden benaderd. Het was na 1918 bijvoorbeeld niet meer nodig om de kiezers met een automobielritje, een borrel of zelfs geld naar de stembus te lokken. Klachten hierover werden na 1918 nauwelijks meer opgetekend. Toch was er aan de vooravond van de eerste verkiezingen onder het nieuwe kiesstelsel wel bezorgdheid geweest. Zo had de minister van Binnenlandse Zaken eind mei 1918, op instigatie van de Nationale Commissie tegen het Alcoholisme, aan de Commissarissen van de Koningin geschreven dat zij ervoor moesten zorgen dat de kamerverkiezingen van 3 juli plaats hadden 'buiten de opwindenden invloed van alcoholhoudende dranken'.⁹⁰ Het was een rondschrijven gebaseerd op de ervaringen onder het stelsel van absolute meerderheid die onder het nieuwe stelsel echter van weinig waarde meer bleken te zijn.

Een beproefd middel dat na 1918 niet werd losgelaten was het huisbezoek. Zowel in de antirevolutionaire, katholieke en sociaal-democratische pers werden de propagandisten opgeroepen om als vanouds het huisbezoek ter hand te nemen. Gemakkelijk was dat echter niet. Vooral in de grote steden werd het huisbezoek problematisch door de enorme schaalvergroting. In een middelgrote stad als Arnhem bleef de SDAP wel aan huisbezoek doen, maar de partij zag zich in 1918 al snel gedwongen om alleen de nieuwe kiezers te bezoeken.⁹¹ In Den Haag moesten maar liefst 70.000 kiesgerechtigden worden bezocht. Het is dan ook niet vreemd dat Het Volk half juni meldde dat zich nog veel te weinig huisbezoekers bij de partij hadden aangemeld.⁹²

Ook onder de Amsterdamse katholieken wilde het huisbezoek niet vlotten. Het gebrek aan huisbezoekers was op sommige verkiezingsbureaus zo groot dat de dames die met de administratie van de kiezersgegevens belast waren duimen zaten te draaien. Bovendien was niet iedereen geschikt als huisbezoeker. Naast enige kennis van de beginselen van de partijen en de actuele politiek mochten de huisbezoekers niet te jong zijn. Te jeugdige huisbezoekers zouden misschien niet serieus worden genomen door de bezochte kiesgerechtigden. Halverwege de twintig was toch wel de minimumleeftijd.⁹³

Ondanks de schaalvergroting en het gebrek aan huisbezoekers werden er onder katholieken en antirevolutionairen toch nog pogingen ondernomen om een kaartsysteem op te zetten. Onder het absolute meerderheidsstelsel hadden de antirevolutionairen in Amsterdam in zes van de negen kiesdistricten zo'n systeem aangelegd waardoor de uitslag accuraat kon worden voorspeld. Dit systeem was door de bevolkingsgroei in het ongereede geraakt. Misschien kon dit voor Amsterdam niet meer op korte termijn hersteld worden, maar volgens De Standaard moest het wel in andere steden gehanteerd worden: 'Blijft ge op het gebied der cijfers volkomen vreemdeling, dan wordt het een gissen en missen, en juist dit verzwakt uw actie. Ge zijt dan niet op de hoogte. Ge gaat niet op een vast in 't oog gevat doel af. Ge laat u door anderen geheele groepen van kiezers afsnoepen'.⁹⁴

In kleine gemeenten hoefde het bewerken van de kiezers niet zo systematisch ter hand te worden genomen als in de grote steden. A. baron van Wijnbergen, voorzitter van de RKSP, hield in een rede de propagandisten voor dat in elk dorp een man gevonden moest worden die een openbare vergadering voor katholieke kiezers kon houden en aan huisbezoek kon doen.⁹⁵ Voor de SDAP, die haar kracht onder het absolute meerderheidsstelsel vooral in de steden vond, was het bewerken van de dorpen een grote krachtsinspanning. Zoveel mogelijk werden er afdelingen opgericht maar om zo veel mogelijk kiezers te bereiken, organiseerde de partij ook

veel openbare vergaderingen en openluchtmeetings. In Gelderland werden in de aanloop naar de verkiezingen liefst 80 openbare vergaderingen en 30 openluchtmeetings gehouden.⁹⁶

In 1922 kregen de huisbezoekers er met de vrouwelijke kiezers een heleboel werk bij. De katholieken werden hierdoor niet afgeschrikt; zij bleven het handwerk trouw. Van Wijnbergen stelde in 1925 nog eens nadrukkelijk vast dat individuele bewerking van de kiezers boven massale bewerking ging en huisbezoek boven grote bijeenkomsten.⁹⁷ Ook de antirevolutionairen bleven de kiezers thuis bezoeken, alhoewel er ook berichten kwamen dat er in sommige streken de klad in kwam. Zo zou in 1925 de verkiezingscampagne in Friesland zich beperkt hebben tot plakken en openbare vergaderingen.⁹⁸

Ook bij de sociaal-democraten werd in 1922 het huisbezoek als effectief middel aanbevolen, maar er ontstonden steeds meer problemen bij het rekruteren van huisbezoekers. Over het algemeen was er bij de SDAP geen gebrek aan vrijwilligers. Zonder aarzeling werd bijvoorbeeld in Het Volk van 26 juni 1922 een oproep voor 2.000 vrijwilligers gedaan om binnen een uur 150.000 verkiezingskranten in Amsterdam te verspreiden.⁹⁹ Aangezien de vorige vier nummers van deze krant op dezelfde wijze waren verspreid, leverde het de partij blijkbaar geen problemen op om op korte termijn veel vrijwilligers te mobiliseren. Of de partijleden het nu te moeilijk vonden of te onaangenaam, feit is wel dat het huisbezoek vanaf 1918 veel moeizamer verliep. Reeds in 1925 werd het huisbezoek door Het Volk zelfs als ouderwets bestempeld. En wanneer het nog wel plaatsvond, was de systematische benadering van de kiezers in de grote steden in ieder geval verleden tijd. In Amsterdam bijvoorbeeld ging de sociaal-democratische huisbezoeker anno 1925 gewoon naar een wijk en begon daar de mensen aan te spreken.¹⁰⁰ Met het afnemend huisbezoek en de enorme toename van het electoraat richtten de partijen zich meer op openbare en massale propaganda. Met openbare vergaderingen, massale meetings en fietstochten probeerden de partijen niet alleen kiezers te overreden op hun lijst te stemmen maar probeerden ze ook enthousiasme onder de eigen aanhang op te wekken. Op een katholieke meeting in Amsterdam waren twaalf sprekers, 800 zangers en twee muziekkorpsen. Op een soortgelijke meeting op sportterrein Houtrust in Den Haag waren ongeveer 40.000 mensen afgekomen.¹⁰¹ Een propaganda fietstocht bestond, in Amsterdam althans, niet alleen uit een hoeveelheid fietsers maar ook uit praalwagens, reclamewagens en muziekkorpsen.¹⁰² In Den Haag vond in 1925 een wapenschouw van alle katholieke verenigingen plaats. Vanaf Plein 1813 trokken, onder begeleiding van twee muziekkorpsen, 29 verenigingen in optocht naar Houtrust waar een meeting werd gehouden die door ongeveer 30.000 mensen werd bezocht. Ook de ARP en de SDAP organiseerden soortgelijke massale bijeenkomsten. Colijn, die in 1925 in alle

kieskringen lijstaanvoerder was, bezocht in dat jaar door heel het land meetings zoals bijvoorbeeld in Groningen waar hij op het sportterrein van Be Quick sprak voor ongeveer 6.000 mensen.¹⁰³

Het waren met name de antirevolutionairen, katholieken en sociaal-democraten die voldoende vrijwilligers op de been konden brengen om te fietsen, te colportereren, te plakken of te schilderen. De Vrijheidsbond daarentegen beschikte niet over veel vrijwilligers maar wel over het nodige geld. Zo werd er in 1925 door Het Volk op gezinspeeld dat de behoudende liberalen het plakken en schilderen door betaalde krachten lieten verrichten.¹⁰⁴ In hetzelfde jaar liet de Vrijheidsbond 100.000 strooibiljetten door een vliegtuig van de KLM boven Den Haag uitwerpen.¹⁰⁵ Maar niet alleen geld of vrijwilligers bepaalde de wijze van campagnevoeren. Volgens het katholieke dagblad De Tijd deden bijvoorbeeld de christelijk-historischen niet aan 'vulgaire propaganda' als schilderen en plakken, maar beperkten die zich tot het plaatsen van 'deftige advertenties'.¹⁰⁶

De schaalvergroting die plaatsvond door de uitbreiding van het electoraat en de noodzaak overall campagne te voeren, zorgde voor een afnemend belang van huisbezoek en een toenemende nadruk op openbare manifestaties. Nieuwe vervoersmiddelen als het vliegtuig waarmee grote hoeveelheden strooibiljetten konden worden uitgeworpen en technische ontwikkelingen als de luidspreker waardoor grotere bijeenkomsten konden worden gehouden, maakten de schaalvergroting ook mogelijk. Maar dit waren niet de enige veranderingen. Ook de manier waarop de partijen elkaar bestreden veranderde in de jaren 1920.

Debat

In juni 1918 wijdde De Tijd een beschouwing aan de veranderingen die de evenredige vertegenwoordiging in de verkiezingscampagnes zou gaan veroorzaken.¹⁰⁷ Volgens de redactie zou de campagne een 'zuiver roomsche actie' worden. 'Wij zullen', zo vervolgde de redactie, 'alleen hebben te strijden voor roomsche kandidaten, volgens het roomsche program en dus alle zuiver roomsche argumenten bij de kiezers aanvoeren.' Het opofferen of verzwijgen van eigen beginselen, waartoe de samenwerking met de ARP en CHU onder het absolute meerderheidsstelsel had genoopt, was voorbij. De redactie verwachtte dat de verkiezingsstrijd daardoor scherper van karakter zou worden waardoor de politieke zeden bevorderd zouden worden. Waar beginselstrijd als het hoogste goed gold, was schipperen met beginselen door het sluiten van stembuscoalities moreel verwerpelijk. Het eigen gedachtegoed werd dan immers verdonkeremaand.

De consequentie van het gescheiden optrekken bij de stembus lag voor partijvoorzitter Van Wijnbergen voor de hand. In een door hem geschreven stuk in De Maasbode betoogde hij dat openbare vergaderingen met debat afgeschaft konden worden.¹⁰⁸ Want waarom moesten katholieke kiesverenigingen eigenlijk vergaderingen beleggen? 'Om de katholieken', zo stelde Van Wijnbergen, 'te doen laten inzien dat en waarom ze moeten stemmen op de katholieke lijst, teneinde zóó een zoo groot mogelijk aantal katholieke Kamerleden te bekomen. Wie zullen daarin dan als sprekers moeten optreden? Vrijzinnigen of sociaal-democraten?' Volgens Van Wijnbergen konden op een vergadering wel vragen worden gesteld of een discussie plaatsvinden, maar dan alleen tussen katholieken. De partijvoorzitter raadde de kiesverenigingen en propagandaclubs aan geen andersdenkenden meer tot politieke vergaderingen toe te laten, niet als debater en niet als toehoorder.

Voor Van Wijnbergen ging met de afschaffing van het debat een oude wens in vervulling. Al onder het absolute meerderheidsstelsel was hij het zoveel mogelijk uit de weg gegaan. Eén van de redenen daarvoor was dat er volgens hem op politieke vergaderingen helemaal niet werd gedebatteerd. 'Neen, een politiek tegenstander gebruikte eenvoudig de gelegenheid tot debat om zijnerzijds ook eene politieke redevoering te houden, terwijl dan ten slotte de beste sprekers in eene korte schermutseling elkander in gevatheid trachtten te overtroeven, en de lachers op zijn hand poogde te krijgen'.¹⁰⁹

Van Wijnbergen verwoordde de irritatie die in veel partijen leefde over met name het optreden van de SDAP. Toen de SDAP in 1894 werd opgericht, waren er veel kiesdistricten waar de partij nauwelijks toegang tot de kiezers had. Vooral de kiezers in de dorpen konden niet goed worden bereikt, omdat veel zaaleigenaren hun zaal niet aan de sociaal-democraten wilden verhuren. De propagandisten van de SDAP maakten daarom gebruik van de mogelijkheid tot debat die vooral de liberalen en antirevolutionairen op hun openbare vergaderingen boden. In een district als Tiel bijvoorbeeld reisde in 1913 de sociaal-democratische kandidaat de vrij-liberale kandidaat achterna en in elk dorp waar deze een redevoering hield, gebruikte de sociaal-democraat de geboden gelegenheid tot debat om zelf een redevoering af te steken. Alleen op deze manier kon hij een behoorlijk deel van de kiezers in de dorpen bereiken.

De katholieken konden zonder veel electoraal risico het debat afschaffen. Ze hadden bij debat namelijk meer te verliezen dan te winnen. Hun achterban bestond uitsluitend uit katholieken en was daarmee scherp afgebakend. De kans dat een niet-katholiek op de RKSP zou stemmen was vrijwel nihil. De kans dat een

katholieke kiezer daarentegen op de SDAP of een liberale partij zou stemmen was veel groter. Voor liberalen, antirevolutionairen en sociaal-democraten lag dat anders. Zij waren electorale concurrenten van elkaar en zolang ze de verwachting koesterden dat openbare vergaderingen met debat stemmen konden opleveren, hielden zij het in ere. Niettemin genoot de openbare vergadering met debat ook bij deze partijen minder krediet dan ten tijde van het absolute meerderheidsstelsel. Zelfs binnen de SDAP, die in de beginjaren van haar bestaan zoveel gebruik had gemaakt van de mogelijkheden tot debat om haar denkbeelden te verspreiden, begon kritiek te klinken. Aanleiding daarvoor waren enkele minder prettige ervaringen in de grote steden met communisten, vrije socialisten en anarchisten. De vooraanstaande sociaal-democraat H. Polak vroeg zich daarom in *Het Volk* af of in het vervolg de deuren voor herrieschoppers niet gesloten moesten worden om te voorkomen dat de gehele verkiezingscampagne in het ongerede zou raken.¹¹⁰ Polak stak daarbij ook de hand in eigen boezem: 'In zekere mate hebben wij zelf mede schuld aan dergelijke spektakels, omdat ook van onzen kant steeds gehandeld werd, alsof er een recht op debat bestaat. Zulk een recht bestaat echter volstrekt niet.' Hoe was het dan wel volgens Polak? 'Ik heb iets te zeggen tot het publiek. Ik huur een zaal, nodig het publiek uit daar te verschijnen en als het er is, zeg ik wat ik te zeggen heb. Ontstaat daaruit nu voor een ander een recht om in de door mij gehuurde zaal en voor het door mij uitgenoodigde publiek te spreken? Geenszins. Indien ik anderen toesta dat te doen, dan is dat een hoffelijkheid, een welwillendheid van mij; en die anderen hebben zich dan te onderwerpen aan de regelen die ik stel.' Polak pleitte er voor om de debaters van andere partijen aan banden te leggen en hen desnoods te verwijderen of de toegang te ontzeggen. De mogelijkheid tot debat wilde hij echter wel behouden. De SDAP zou dan ook niet zover gaan als de katholieken. Debat bleef ook na 1918 tot de mogelijkheden behoren, zij het onder strengere voorwaarden.

Onder antirevolutionairen bestond meer verdeeldheid over de wenselijkheid van debat. Niet in 1918, maar wel in de jaren daarna. Zo constateerde de redactie van *De Standaard* aan de vooravond van de verkiezingen van 1922 met tevredenheid dat in de antirevolutionaire vergaderingen slechts zelden was gedebatteerd met politieke tegenstanders.¹¹¹ Deze tevredenheid kwam voort uit dezelfde opvattingen als bij Van Wijnbergen in 1918: 'men maakt de eigen vergadering tot een propaganda-gelegenheid voor den tegenstander.' Hoewel de frequentie na 1918 duidelijk afnam, zei de ARP het debat niet vaarwel. Zo was in 1925 bij de toespraken die lijstaanvoerder Colijn in het land hield debat weliswaar niet mogelijk, maar op kleinere, lokaal georganiseerde vergaderingen vond debat nog steeds plaats. Bovendien probeerden de antirevolutionairen bij vergaderingen van andere partijen

wel te debatteren. Speciale aandacht kreeg daarbij de Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) die veel kiezers van de ARP afsnoopte. De SGP liet echter tot frustratie van veel antirevolutionairen geen debat toe bij haar vergaderingen. Dit leidde soms tot incidenten en relletjes waarbij de politie moest ingrijpen. Dat was bijvoorbeeld het geval in juni 1925 in Den Haag bij de rede die de lijstaanvoerder van de SGP, ds. G.H. Kersten, hield.¹¹² Nadat Kersten in zijn toespraak de ARP onder handen had genomen vanwege de regeringssamenwerking met de katholieken, klonken er vanuit het publiek kreten die debat eisten om deze aantijgingen te kunnen weerleggen. Kersten weigerde hierop in te gaan en beschuldigde de aanwezige antirevolutionairen van een revolutionaire handelingswijze. Het rumoer nam hand over hand toe en uiteindelijk moest de politie eraan te pas komen om Kersten zijn redevoering te kunnen laten uitspreken.

Afgezien van het anekdotische karakter van de antirevolutionaire ordeverstoring illustreert het incident ook treffend een andere ontwikkeling in de campagnevoering na 1918. Terwijl onder het absolute meerderheidsstelsel het debat vooral werd aangegaan met de grote ideologische tegenstanders, werd onder de evenredige vertegenwoordiging meer gedebatteerd met de directe electorale concurrenten. Voor de ARP vielen relatief veel stemmen te winnen bij de SGP en voor de SDAP bij de SDP en in het laatste geval ook omgekeerd natuurlijk.

Ook bij het bekendmaken van de uitslagen zouden de aanhangers van de verschillende partijen elkaar steeds minder ontmoeten. Aangezien het tellen van de stemmen een langdurige onderneming was geworden, organiseerden de dagbladen in 1918 geen bijeenkomsten waar het publiek door middel van lichtbeelden kennis kon nemen van de uitslagen. Vooral voor de propagandisten was dat een teleurstelling.¹¹³ Ter compensatie gingen de lokale afdelingen verkiezingsavonden organiseren waar de eigen propagandisten en partijleden van de uitslagen kennis konden nemen. Die uitslagen waren door partijleden bij de stembureaus verzameld.¹¹⁴ Zo kwam er toch nog een feestelijk eind aan de campagne, zij het dan alleen nog onder elkaar. Later, toen het tellen der stemmen sneller ging verlopen, kwamen de uitslagenavonden weer terug. Wel waren ze rustiger dan voorheen. De meeste partijleden gaven namelijk de voorkeur aan de partijavonden waardoor de uitslagenavonden vooral bezocht werden door politiek geïnteresseerde, maar minder actieve personen.

Partijen en massa-electoraat

Rond 1900 begon in Nederland steeds meer interesse te ontstaan voor de relatie tussen de volksleider en de massa. Het werk van de Fransman G. Le Bon, *Psychologie des foules* was daarvoor een belangrijke inspiratiebron.¹¹⁵ Vooral Kuyper, de leider van de ARP, was geïnteresseerd in de praktische toepassing van de massapsychologie. Binnen andere partijen werd minder kennis genomen van de nieuwe ontwikkelingen, maar dat veranderde in 1918 door het invoeren van het algemeen mannenkiesrecht en de nationale schaal waarop campagnes zouden plaatsvinden. Het werk van Le Bon en anderen die zich met de bestudering van de massa bezighielden, zoals de Duitser R. von Gneist, werd nu gretig bestudeerd. Niet zozeer vanuit een interesse voor de massapsychologie zelf, maar vooral als een gereedschapskist waaruit instrumenten konden worden gehaald ter beheersing en leiding van de massa. Zo leidde *De Tijd* aan de vooravond van de verkiezingen in 1922 uit het werk van Le Bon af dat de middelen om de massa te leiden bestaan uit de blote bewering, de herhaling en de besmetting.¹¹⁶ 'De bloote bewering', zo stelde de redactie, 'zonder eenige redeneering en zonder eenig bewijs, is een onfeilbaar middel om een bepaalde gedachte te laten doordringen in den geest der massa. Hoe beknopter een bewering is, hoe meer ze van alle bewijs is verstoken, des te meer gezag heeft ze. Politici, die de eene of andere staatkundige zaak moeten verdedigen [...] zij allen kennen de waarde der bloote bewering. Deze laatste krijgt echter slechts werkelijken invloed, als ze voortdurend wordt herhaald, zoo dikwijls mogelijk en steeds in dezelfde bewoordingen. [...] De bloote bewering wordt na voortdurende herhaling ten slotte in de geesten opgenomen als bewezen waarheid. Wanneer een bewering genoeg is herhaald, met een zekere eenstemmigheid, vormt zich een zoogen. strooming der openbare meening; en dan komt de besmetting met haar machtige werking. Te midden der massa zijn denkbeelden, gevoelens, emoties even besmettelijk als ziekten, die door microben worden overgebracht.' Hier was de redactie van het katholieke dagblad wel erg ver afgedwaald van een principiële beginselstrijd uit innerlijke overtuiging.

Andere partijen kwamen langs andere wegen tot dezelfde conclusie. Het is bijvoorbeeld opvallend dat in de campagne van 1918 regelmatig het woord reclame werd gebruikt wanneer er verkiezingspropaganda werd bedoeld.¹¹⁷ Met de verwijzing naar reclame werd hetzelfde bedoeld als met de verwijzingen naar de massapsychologie, namelijk het belang van herhaling. In een ingezonden brief in de *Nationale Staatkundige Gids*, het partijblad van de BVL, vergeleek W.C. Posthumus Meyjes propaganda uitdrukkelijk met reclame.¹¹⁸ Hij wees erop dat de resultaten van reclame vaak opmerkelijker bleken te zijn dan vooraf werd vermoed. Er was echter één voorwaarde voor succes: 'De reclame moet zijn: flink, krachtig, sprekend

tot in de massa levende behoeften. En tevens is op haar toepasselijk het ‘frappez, frappez toujours.’

Het was de SDAP die in 1925 deze nieuwe opvattingen in de praktijk probeerde te brengen door het ontwikkelen van de zogenaamde ‘vijfminutenspeeches’. Deze nieuwe verkiezingstechniek bestond uit een wandeltocht die regelmatig stilhield om een korte speech te houden. Zo werd de kernachtige boodschap steeds herhaald. De wandeltocht eindigde met een openbare vergadering. Vanuit dezelfde gedachte van herhaling hield de SDAP in Nijmegen straatpreken.¹¹⁹

Algemeen kan gesteld worden dat in de verkiezingen na 1918 minder belang werd gehecht aan debat dan onder het absolute meerderheidsstelsel. Waar het debat bleef voortbestaan, verschoof het bovendien in de richting van de meest nabije, ideologisch verwante electorale concurrenten. Verder werd de verkiezingscampagne enerzijds meer gericht op de eigen aanhangers en anderzijds op propaganda-technieken waarmee de massa gemakkelijker kon worden bereikt, zoals meetings, fiets- en wandeltochten. Het massa-electoraat stimuleerde ook de interesse voor massapsychologie en reclame. Verkiezingscampagnes hadden door deze gerichtheid op de massa en door de toepassing van technische vernieuwingen als de luidspreker in de jaren 1920 een ander karakter gekregen dan onder het absolute meerderheidsstelsel.¹²⁰ Toch bestond er ook een grote mate van continuïteit. Zo werd het huisbezoek weliswaar minder belangrijk, maar bleef het toch een wezenlijk onderdeel van de verkiezingscampagne. Het werd door veel politici als het meest effectieve wapen gezien om de kiezers te overtuigen. De omvang van het electoraat en de teruglopende animo onder partijactivisten om de kiezers thuis te bezoeken, zorgde er echter voor dat ook naar andere propagandamiddelen werd omgezien.

Rechtvaardig doch saai

Hoewel de meeste partijen zich moeilijk een voorstelling konden maken van wat de overgang naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging precies voor de verkiezingscampagnes zou betekenen, waren er toch twee aspecten waar bijna alle partijen naar uitkeken. Allereerst zou de verkiezingsstrijd een beginselstrijd worden en konden de stembuscoalities, waarbij altijd een compromis moest worden gesloten, vaarwel worden gezegd. In 1913, bij de laatste algemene verkiezingen onder het absolute meerderheidsstelsel, waren alle partijen het er over eens dat verkiezingen om beginselen moesten draaien en niet om personen.¹²¹ Ten tweede was de verwachting dat de evenredige vertegenwoordiging de scherpe onaangename kanten van de verkiezingsstrijd zou afhaken. Kuyper hoopte dat het nieuwe kiesstelsel ‘t felle in den partijstrijd van de stembus wegneemt’.¹²²

De verkiezingen van 1918 brachten een grote nederlaag voor de liberalen en grote winst voor de katholieken en de sociaal-democraten. De eerste evaluaties van het nieuwe kiesstelsel moeten ook tegen deze achtergrond worden gezien. De vrij-liberalen wilden het kiesstelsel liefst weer herzien. In het partijblad werd geconstateerd dat de kiezers bij voorkeur op personen stemden en dat het daarom wenselijk was om in het nieuwe kiesstelsel weer een verdeling in districten op te nemen.¹²³

Bij de katholieken overheerste de vreugde over de zetelwinst elke andere overweging. Jubelend schreef de redactie van *De Tijd*: '[...] ziedaar de rechtvaardigheid, die eindelijk het eerlijk stelsel der Evenredige Vertegenwoordiging ons heeft gebracht. De sterkste partij in het Parlement!'.¹²⁴ Ook de antirevolutionairen prezen de evenredige vertegenwoordiging als billijker dan het absolute meerderheidsstelsel.¹²⁵ Aan sociaal-democratische zijde werd nauwelijks aandacht besteed aan het nieuwe kiesstelsel. Misschien hing dat samen met de teleurstelling over het resultaat. De SDAP had weliswaar flink gewonnen, maar toch niet zo veel als veel sociaal-democraten hadden gehoopt. Bovendien was de SDAP nooit een enthousiast voorstander van evenredige vertegenwoordiging geweest omdat ze meer electoraal succes had verwacht van de combinatie van het absoluut meerderheidsstelsel met het algemeen kiesrecht.¹²⁶

Het duurde echter niet lang voordat de kritiek op de evenredige vertegenwoordiging ook bij de andere partijen toenam. Zelfs onder de katholieken werd meer geklaagd. Vooraanstaande katholieke politici en journalisten hielden de achterban echter steeds voor dat, hoewel sommige klachten gerechtvaardigd waren, de katholieken enorm veel te danken hadden aan de evenredige vertegenwoordiging.¹²⁷ Bovendien, zo werd bijvoorbeeld in 1922 in *De Tijd* opgemerkt, hadden de critici sterk de neiging het oude kiesstelsel door een roze bril te bekijken en de schaduwkanten te negeren.¹²⁸

De snel groeiende onvrede met het nieuwe kiesstelsel had twee hoofdoorzaken. Ten eerste was er het gebrek aan spanning. In een district wisten de partijen en de propagandisten precies welke kiezers overgehaald moesten worden om een zetel in de wacht te slepen. Dat motiveerde enorm. Bovendien zorgden de debatavonden en de uitslagenavonden voor een grote betrokkenheid van de partijleden en de vrijwilligers. Na 1918 werden de verkiezingscampagnes daarentegen zonder uitzondering door alle partijen als mat omschreven. De tweede oorzaak was dat er bij de verkiezingen geen 'prijs' viel te winnen. Zoals reeds eerder door Jasper Loots uiteen is gezet, mochten de meeste partijen in 1918 dan wel blij zijn geweest met

het einde van de stembusakkoorden, voor de kiezers waren dergelijke akkoorden wel motiverend geweest. De inzet van de verkiezingen was duidelijk: wonnen de vrijzinnigen dan kwam er een links kabinet, won de coalitie dan kwam er een rechts kabinet. Onder de evenredige vertegenwoordiging stemden de kiezers voor een program waar alleen de eigen partij aan gebonden was. Welke regering er vervolgens gevormd werd, hield niet altijd verband met de stembuitslag.¹²⁹

De kritiek op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging leidde vooral in liberale kring tot een nostalgische herwaardering van het absolute meerderheidsstelsel. In een redactioneel artikel uit de liberale Arnhemsche Courant van 20 juni 1922 kwamen kritiek en nostalgie mooi samen:

‘Vroeger electriciteit in de lucht en electriciteit in je bloed, moordzucht in de oogen der echte politici, versleten, schorre stemmen bij de sprekers, debaters die als bloedhonden het spoor volgden van de kopstukken der tegenpartij, de groote zaal van Musis gevuld tot den nok, 99% S.D.A.P.’ers, Internationale, Vrijheidslied, 1% Christelijke jongelingen, die een lawaai maakten als tien ratelende bliksemreinen, zoodra een man van rechts in ’t debat trad. Na afloop der vergadering 27 gebroken regenschermen, 33 gescheurde jassen en 15 blauwe oogen. Het gebouw van den R.-K. Volksbond tot barstens toe gevuld, vooraan een dubbele rij Katholieke geestelijken, broederlijk naast mannen als Talma en v.d. Voort van Zyp, verder in de zaal, opdoemend uit blauwe sigarenmist, roode, hartstochtelijke gezichten van mannen van rechts en heel achterin, samenkluitend in een hoek de roode garde, mannetje voor mannetje binnengeslopen. En dan de redevoeringen! We waren toen nog jong, voor indrukken vatbaar en waarachtig, den eenen avond waren we S.D.A.P.’er om den volgenden avond tot star anti-revolutionair bekeerd te worden en een derden avond te zweren bij den vrijzinnig-democratischen bond. [...]

Zoo kookten we langzaam aan gaar tot de stemmingsdag was aangebroken! Heel Nederland stond op dien dag ’s avonds te turen naar witte borden, witte schermen en zwarte letters en cijfers. Als een korenveld waarover de wind strijkt zoo deinde de menschenmassa op en neer telkens wanneer weer een nieuwe uitslag bekend werd gemaakt. Gezang, gefluit, gejoel, zwaaien met hoeden en stokken en dergelijke manifestaties begroetten de namen der gekozenen.....

Zoo was het vroeger. En thans? Gisteravond vergadering van de vrijzinnig-democraten, heel kalm, heel rustig, één meneer die aan ’t slot schuchter een vraag stelt. Vergadering van de socialistische partij met Kolthek en v.d. Zwaag als sprekers, heel aardig, heel interessant, geen debat, van avond vergadering der onafhankelijken, morgen van den Vrijheidsbond en van de Chr. Historischen, alles

even gezellig, even knus, heldere, murmelende beekjes van welsprekendheid en langs de bebloemde oevers een publiek van dagjes-menschen dat in stilte geniet. Zoo sukkelen we thans naar den verkiezingsdag. En die dag zelve? Alle spanning is weg. De jachtende wedren van vroeger tusschen de candidaten is een wiskundig vraagstuk geworden. Zooveel stemmen, zooveel zetels, de kiesdeeler is zooveel, de rest zooveel. Gecijfer met drie en vier onbekenden, optellen, deelen, vermenigvuldigen. En de uitkomst krijgt men na twee dagen te hooren, als het heilige vuur der belangstelling reeds lang gebluscht is. Neen, we zijn er met het evenredig kiesrecht niet op vooruit gegaan!¹³⁰

Deze herwaardering van het absolute meerderheidsstelsel moet worden gezien tegen de achtergrond van de slechte liberale verkiezingsresultaten en in het licht van een herwaardering van het belang van personen. Volgens de Vrijheidsbond bracht het absolute meerderheidsstelsel namelijk kerels voort die in hun district een man-tegen-mangevecht hadden gewonnen.¹³¹ Ook zagen we eerder dat de antirevolutionaire voorman Colijn in de jaren 1930 personen belangrijker vond dan de beginselen die zij uitdroegen. Toch waren er bijna geen confessionelen te vinden die terug wilden naar het absolute meerderheidsstelsel. Daarvoor was hen de rechtvaardigheid van de evenredige vertegenwoordiging, resulterend in een stabiele kamermeerderheid, te lief. Ook bij de sociaal-democraten kreeg het absolute meerderheidsstelsel nauwelijks de handen op elkaar. Wanneer de keus tussen opwindend en rechtvaardig liep, dan kozen de meeste partijen toch voor rechtvaardig ook al betreurden ze het dat ze er saai bij kregen.

Besluit

Onder het absolute meerderheidsstelsel waren verkiezingen kleurrijk. De partijen stonden lijnrecht tegenover elkaar. Verkiezingscampagnes mobiliseerden de eigen aanhangers en probeerden de twijfelaars te overtuigen. Deze twijfelende, niet gebonden kiezers werden uitgebreid bewerkt door huisbezoekers. Op grote debatavonden probeerden de kampioenen van de partijen elkaar beentje te lichten onder de luidkeelse toejuichingen van de eigen aanhangers. Dit was het beeld van de verkiezingen onder het absolute meerderheidsstelsel dat na 1918 zou blijven hangen, vooral onder teleurgestelde liberalen. Dit beeld was niet vrij van nostalgische overdrijving maar voor de omstreden districten ook niet ver bezijden de werkelijkheid, zeker niet voor de stadsdistricten. Het negeerde echter een belangrijke schaduwkant van het absolute meerderheidsstelsel. In veel kiesdistricten vonden helemaal geen opwindende verkiezingen plaats, omdat de uitslag met zekerheid kon worden voorspeld. Verkiezingen gingen soms niet eens door omdat de enige kandidaat eenvoudigweg verkozen werd verklaard.

Zulke grote contrasten als onder het absolute meerderheidsstelsel bestonden niet onder de evenredige vertegenwoordiging. Verscheidenheid transformeerde naar eenvormigheid. Iedere stem telde nu, dus voerde elke partij een nationale campagne. Door de gelijktijdige uitbreiding van het electoraat konden bepaalde methoden als huisbezoek niet meer zo intensief en uitgebreid worden gehanteerd als voorheen. Gebaseerd op opvattingen uit de massapsychologie en de reclame ontwikkelden de partijen nieuwe methoden om het omvangrijke electoraat te bereiken. Centraal in deze nieuwe opvattingen stond de regelmatige herhaling van een korte boodschap of leus. Andere methoden als debatavonden raakten langzaam in diskrediet. De campagnes werden minder gericht op het overhalen van een kleine groep twijfelaars die in een kiesdistrict de balans naar links of rechts kon laten doorslaan en meer op het maximaal mobiliseren van de eigen achterban en het bereiken van zo veel mogelijk kiezers.

Deze ontwikkeling naar een verkiezingscampagne gericht op de massa werd ook mogelijk gemaakt door allerlei technische ontwikkelingen als het vliegtuig, de luidspreker en de radio. Hierdoor konden de partijen steeds grotere aantallen kiezers tegelijk bereiken. Het accent verschoof zo van de individuele kiezer naar de massa.

De klachten over de matte verkiezingscampagnes onder de evenredige vertegenwoordiging hadden drie oorzaken. Ten eerste hadden de verkiezingen geen duidelijke inzet meer. De kleur van het toekomstige kabinet hing veel minder direct samen met de verkiezingsuitslag dan onder het absolute meerderheidsstelsel. Verder werden de campagnes meer naar binnen gericht en vonden er minder kleurrijke verbale botsingen tussen de grote partijen plaats. En ten slotte ontstond er na 1920 een geïdealiseerd beeld van de verkiezingen onder het absolute meerderheidsstelsel. Een beeld waarin opgewondenheid, intensieve campagnes en zeer betrokken kiezers centraal stonden. Dit beeld vergrootte één facet sterk uit en droeg zo in belangrijke mate bij aan de teleurstelling over het evenredige stelsel. De herwaardering van de strijd tussen personen die later onder antirevolutionairen en met name liberalen plaatsvond, kan niet los worden gezien van dit vertekende beeld van het absolute meerderheidsstelsel.

Een ‘zuiver en billijk’ stelsel?

Discussies over hervormingen van het kiesstelsel na 1945

Anne Bos

Inleiding

Uit voorgaande stukken is gebleken dat de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging geen vanzelfsprekende gebeurtenis was. De kritiek op het kiesstelsel verstilde na 1917 nooit helemaal en wakkerde bij vlagen sterk aan. In het navolgende wordt een overzicht gegeven van de discussies over het kiesstelsel na 1945. Onderzocht wordt wanneer de nieuwe discussies over mogelijke hervormingen van het kiesstelsel ontstonden en hoe die zich ontwikkelden. Wat waren tussen 1945 en 2000 de doelstellingen van voorgestelde hervormingen en welke onderdelen van het kiesstelsel werden als zwak en sterk beschouwd?

Bescherming van de democratie (1945-1958)

Tijdens de bezetting werd zowel in Nederland als in Londen volop nagedacht over hoe de volksvertegenwoordiging er na de bevrijding moest uitzien. Aanvankelijk waren er maar weinigen die iets voelden voor een herstel van de oude situatie. De kritiek richtte zich op het functioneren van het vooroorlogse parlementaire stelsel en op de toenmalige partijgroeperingen. De politieke partijen hadden in de jaren dertig het vermogen verloren het volk aan zich te binden. Sommige critici waren ervan overtuigd dat Nederland behoefte had aan een krachtdadige regering, hun voorstellen ten aanzien van staatkundige vernieuwing hadden een autoritaire, deels corporatieve inslag, waarbij de macht van het parlement werd beperkt. In de illegaal verspreide bladen als *De Toekomst* en *Vrij Nederland* verschenen artikelen waarin het kiesstelsel, de rol van politieke partijen en de volksvertegenwoordiging aan een studie werden onderworpen.¹³²

In januari 1946 publiceerde één van de deelnemers aan de discussies in *De Toekomst*, de Leidse jurist J. Drion, in de serie *Tijd- en strijd* vragen zijn visie op het vigerende kiesstelsel.¹³³ Drion was in de laatste twee oorlogsjaren lid geweest van de Grote Adviescommissie der Illegaliteit en had in die hoedanigheid grote invloed uitgeoefend op de besluitvorming in de ondergrondse organisaties en op het contact daarvan met de regering in Londen. De kwestie van het kiesstelsel vatte hij op als de kernvraag voor de parlementaire democratie want, zo schreef hij, ‘een voor een bepaald land in een bepaalde periode onjuist kiessysteem kan tot gevolg

hebben, dat de belangstelling van het volk in de publieke zaak verdwijnt, dat een verwijdering tusschen volk en parlement ontstaat, dat extremistische anti-democratische stroomingen de overhand krijgen; kortom, kan de parlementaire democratie te grave leiden'.¹³⁴ Dit was wat hem betreft van toepassing op Nederland en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Mochten de verkiezingen voor de Tweede Kamer in het voorjaar van 1946 volgens dit stelsel worden gehouden dan beschouwde hij dat als een 'fatale misstap'. Van de door de meerderheid van het volk zo gewenste politieke vernieuwing zou dan helemaal niets terecht komen omdat alles dan weer zou terugkeren in de oude patronen. De evenredige vertegenwoordiging was van het begin af aan een mislukking gebleken: er ontstonden te veel kleine partijen, de politici concentreerden zich op thema's van ondergeschikt belang, de afstand tussen kiezers en gekozenen nam toe en het niveau van de Tweede Kamerleden af. Bovendien verstarde het politieke leven omdat het steeds weer dezelfde coalities waren die de macht verdeelden. Dit alles leidde tot het verdwijnen van de politieke belangstelling en 'public spirit'. Daarom pleitte Drion voor de herinvoering van het meerderheidsstelsel, maar dan zonder de nadelen ervan. Minderheden behoorden invloed te behouden en herstemmingen waren uit den boze, want die leidden enkel tot 'koehandel'. Drion meende dat met het meerderheidsstelsel de kiezer beter in staat stelde die vertegenwoordiger te kiezen die naar zijn mening 's lands zaken het beste kon behartigen. Tot zijn spijt had de regering echter besloten het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in ieder geval voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1946 te handhaven.

Vrijwel gelijktijdig met het schotschrift van Drion verscheen een studie van de hand van kiesrechtsspecialist G. van den Bergh. Deze vooraanstaande jurist was tussen 1925 en 1933 lid van de SDAP-fractie in de Tweede Kamer en had zich actief bezig gehouden met het staats- en kiesrecht; door een amendement van zijn hand werd vanaf 1937 bij het bepalen van de verkiezingsuitslag het systeem van de grootste overschotten vervangen door dat van de grootste gemiddelden (systeem-D'Hondt). Na de bezetting werd hij actief lid van de nieuwe sociaal-democratische volkspartij, de PvdA. In deze partij waren de vooroorlogse SDAP, VDB, CDU en enkele politiek daklozen ondergebracht. De partij streefde naar een 'doorbraak' in de sterk verzuilde samenleving; niet langer zou het geloof de leidraad voor de politieke keuze moeten zijn. Van den Bergh verwachtte in 1946 dat behalve het land, ook het kiesstelsel onderwerp van 'herstel en vernieuwing' zou worden. Om het formuleren van het juiste stelsel wat te vergemakkelijken had hij een overzicht van alle voorkomende kiesstelsels geschreven.¹³⁵ Zijn voorkeur ging uit naar een stelsel op basis van evenredigheid, waarbij het land zou worden ingedeeld in tien districten met ieder tien afgevaardigden. Dit zou recht doen aan de zelfstandige eenheden waaruit het land bestond. Naast deze 'sociografische' overweging zou de

afgevaardigde uit het district een betere band met de kiezers hebben. Bovendien zou binnen een evenredig stelsel een verdeling van het land in districten 'een krachtige rem tegen afsplintering van kleine partijen' zijn; alleen grote partijen maakten een kans.¹³⁶ Een ander nadeel van het geldende stelsel vond Van den Bergh de stemmenoverdracht buiten de kiezer om. De geldige stemmen op een kandidaat die over de kiesdeler heengingen, werden doorgesluisd naar de volgende op de lijst. Zo kon het gebeuren dat de stem van de kiezer soms ten goede kwam aan een kandidaat die hijzelf nooit zou hebben uitverkoren. De oplossing voor dit probleem zocht Van den Bergh in een personenstelsel, waarbij de kiezer zelf naar voorkeur de kandidaten op de lijsten kon nummeren, onverschillig of zijn favorieten op één of op verschillende lijsten voorkwamen. De kiezer was dan koning, hij kon zelf kiezen of hij bij het uitbrengen van zijn stem een beginsel als richtsnoer volgde of de persoonlijkheid van de kandidaten als leidraad nam.

Het duurde veel langer dan de voorstanders van vernieuwing van het staatsbestel hadden voorzien voordat er in het parlement over het kiesstelsel werd gedebatteerd. De verkiezingen voor de Tweede Kamer werden pas in mei 1946 gehouden. Het streven naar vernieuwing en partijhervorming ten spijt, veranderde er maar weinig in de politieke verhoudingen in Nederland. De doorbraak mislukte; het land bleef keurig verkaveld langs sociale en godsdienstige scheidslijnen. Alleen de top van die zuilen keek over de schuttingen heen en voerde overleg. Er leek geen behoefte te bestaan aan een stevig debat over het kiesstelsel en de staatkundige vernieuwing als geheel. De wederopbouw en de kwestie-Indië waren grote kwesties die de aandacht vroegen in 's lands vergaderzaal.

In 1947 vergaderde de Tweede Kamer over de aanvulling en wijziging van de Kieswet. In 1948 zouden wederom verkiezingen zouden plaatsvinden vandaar dat er enige haast bij was. Het uitschrijven van verkiezingen was het gevolg van een grondwetsherziening, die erop was gericht om de Verenigde Staten van Indonesië een wettelijke basis in de Grondwet te geven. Tijdens het debat over de Kieswet stelden de leden alleen een aantal technische wijzigingen voor, de fundamentele wijzigingen bleven uit. Toch gaf het debat al weer in welke richting de Kamerleden dachten. J.A.W. Burger (PvdA) bijvoorbeeld, sprak zijn ongenoegen uit over het aantal splinterpartijen, deze kleine groeperingen kregen soms onevenredig veel gewicht in het parlement. Door de veelheid van partijen was het moeilijk te voorspellen welke regeringscoalitie er zou komen en wat voor beleid er zou worden gevoerd. Een kiezer moest volgens Burger niet slechts kennis kunnen nemen van het programma van een partij maar ook een indruk kunnen krijgen van de uitvoerbaarheid daarvan. Een al te brede coalitie zou het voor de kiezer onmogelijk maken vooraf die indruk te krijgen en bovendien was het onduidelijk wie voor een bepaald beleid verantwoordelijk was. Een effectieve regering en een weerbare

democratie zouden voorop moeten staan.¹³⁷ Ondanks deze grief kwam Burger niet met concrete plannen om het kiesstelsel te wijzigen.

Het merendeel van de Kamer was best te spreken over het kiesstelsel. Dat bleek in november 1948, bij de algemene beschouwingen voor het parlementaire jaar 1949. Toen lieten 'vele leden' in het voorlopig verslag noteren dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging 'zuiver en billijk' werkte en de stabiliteit van het Nederlandse staatkundige leven in belangrijke mate had bevorderd.¹³⁸ Tijdens de algemene beschouwingen herinnerde de liberaal P.J. Oud (die overigens kort daarvóór uit de PvdA was gestapt) de Kamer eraan dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dertig jaar daarvoor voor het eerst in de praktijk was gebracht. De staatsrechtgeleerde was op dat moment de enige in de Kamer, die nog volgens het oude meerderheidsstelsel tot de Kamer was toegetreten (voor het kiesdistrict Den Helder, vanaf 28 juni 1917). Hij dacht niet met heimwee aan dat stelsel terug, maar zoals hij zei: 'er is nog nooit een kiesstelsel geweest voor alle tijden en men behoeft geen profeet te zijn om te voorspellen, dat het ook met dit stelsel [van evenredige vertegenwoordiging] niet het geval zal zijn.' Voldeed het nog wel aan de eisen van de tijd, vroeg Oud zich af. Hij vond dat de Kamer ervoor moest waken het stelsel als een vanzelfsprekend gegeven te beschouwen. Oud had de indruk dat de belangstelling van het volk voor het werk van het parlement sterk was gedaald vergeleken het begin van de twintigste eeuw. In die afnemende belangstelling stak een groot gevaar voor de betekenis van het parlement. Een onderzoek naar de gebreken van het vigerende kiesstelsel leek hem daarom zeer wenselijk. Waaraan precies hij de indruk ontleende dat de belangstelling voor het parlement terugliep is onduidelijk. In elk geval niet aan de lage opkomst bij verkiezingen want de kiezers waren verplicht naar het stembureau te komen (de opkomstplicht gold tot 1970). Minister-president Drees reageerde afhoudend op Ouds verzoek want het was hem niet concreet genoeg. Wellicht dat in de toekomst, wanneer de Kamer debatteerde over het aanpassen van de Grondwet, het kiesstelsel ook onder de aandacht kon worden gebracht.¹³⁹ Vrij algemeen leefde de wens de Grondwet te herzien met name waar het de verhouding tussen regering en parlement, de taken van het parlement en de buitenlandse betrekkingen betrof, maar dit had nog niet geleid tot daden, zoals het instellen van een commissie die deze herziening moest voorbereiden.

In 1947 had minister van Binnenlandse Zaken L.J.M. Beel (KVP) aan het 'Centraal Stembureau voor de verkiezing van de leden der Staten-Generaal' gevraagd om een advies uit te brengen over een herziening van de wettelijke voorschriften betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigende organen.¹⁴⁰ De Kieswet diende te worden aangepast, omdat de Kieswet-Van Houten uit 1896 door talloze wijzigingen een lappendeken was geworden. Voorzitter van het Centraal Stembureau was de al

eerder genoemde Van den Bergh. In 1949 presenteerde deze voorloper van de Kiesraad een rapport, waarin het een geheel nieuw ontwerp-Kieswet voorlegde. Het ontwerp bevatte een groot aantal veranderingen van technisch-administratieve aard, de kiesrechtbepalingen uit andere wetten waren bijvoorbeeld in dit nieuwe ontwerp geïncorporeerd. Daarnaast sprong één voorstel met betrekking tot het kiesstelsel in het oog. Het Centraal Stembureau stelde op initiatief van zijn voorzitter voor het bestaande lijstenstelsel met enkelvoudige voorkeur te vervangen door het (lijsten)stelsel met facultatieve meervoudige voorkeur (waarbij de kiezer zoals hierboven uitgelegd de mogelijkheid kreeg om de kandidaten te nummeren volgens zijn voorkeur). Door 'de kiezer koning te maken' hoopte het Centraal Stembureau ook zijn politieke belangstelling te stimuleren. Dit voorstel had twee voordelen. In de eerste plaats vermeed de kiezer hiermee dat zijn stem bij een kandidaat terecht kwam die hij beslist niet had uitverkoren en in de tweede plaats werd de invloed van de partijbesturen teruggebracht. Zij konden immers niet meer zo'n zware stempel op de volgorde van de kandidaten op de partijlijsten drukken. Daartegen kwam, zoals Van den Bergh verwachtte, bezwaar. KVP-fractie leider C.P.M. Romme bijvoorbeeld, verdedigde de gegroeide praktijk binnen de KVP met het argument dat de partij beter in staat was dan de kiezer om de kwaliteit en de evenwichtige samenstelling van de lijsten te waarborgen.¹⁴¹

Tot grote teleurstelling van Van den Bergh nam de regering de voorstellen niet over. Minister J.H. van Maarseveen (de opvolger van Beel, ook KVP) had advies ingewonnen bij een groot aantal instanties die met de Kieswet te maken hadden, waaronder de besturen van de politieke partijen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Zij oordeelden vrijwel unaniem negatief; in de afwijzingen kwamen zelfs de woorden 'abracadabra' en 'krankzinnigengesticht' voor.¹⁴² De voorstellen zouden te hoge eisen stellen aan veel kiezers die bij de bestaande praktijk al moeite hadden het stembiljet goed in te vullen. Bovendien vreesden de instanties dat het verwerken van de biljetten een te ingewikkeld en tijdrovend karwei zou worden. De regering deelde die kritiek en legde de Tweede Kamer op 2 maart 1951 een nieuwe Kieswet voor die alleen op technisch-administratief terrein was aangepast. De Tweede Kamer was het grote lijnen met dit regeringsvoorstel eens. Toch ontspon zich bij de behandeling van de wet een discussie, die over veel meer ging dan alleen de voorgestelde technische wijzigingen. De Kamer greep de gelegenheid aan om het stelsel van evenredige vertegenwoordiging opnieuw tegen het licht te houden. Veel Kamerleden vonden dat de afstand tussen kiezers en gekozenen zo groot was geworden, dat de democratie gevaar liep. De gestaag afnemende belangstelling van de stemgerechtigden voor de politiek zou kunnen leiden tot 'ondermijning van de weerstandskracht der democratie tegenover de totalitaire stelsels.'¹⁴³ Dit was de kritiek die Drion al in 1946 had geuit. Met de ellende van nazi-Duitsland nog vers in

het geheugen en de dreiging van het 'rode gevaar' in het oosten nam de Kamer dit gevaar zeer serieus. Naast de afnemende belangstelling leidde het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ook tot verstening, vond ARP'er Chr. van den Heuvel. Hij beklagde zich over het feit dat de verhoudingen tussen de partijen zo vast lagen dat het bijna niet mogelijk was de bestaande politieke constellatie te wijzigen. Th.M.H. de Graaf (KVP; de vader van de huidige minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties Th.C. de Graaf) constateerde eveneens dat de kiezers geen directe band meer hadden met hun vertegenwoordigers, zij wisten niet meer voor wie zij kozen omdat zij de kandidaten niet kenden. PvdA'er M. van der Goes van Naters waarschuwde ervoor de relatie tussen kiezers en gekozenen als een idylle te presenteren. Inderdaad werd bij het districtenstelsel voor 1918 meer op de persoon gelet maar er was ook een grote invloed van de plaatselijke kiescomités, dus zoveel meer invloed had de kiezer niet. Als men bij het evenredige stelsel iets meer van lokale sfeer terugwilde, dan moest men de politieke partijen aansporen kandidaten uit verschillende regio's te zoeken. Er zaten nu immers ook vertegenwoordigers in de Kamer met een grote regionale achterban en zij hadden geen 'last' van de evenredige vertegenwoordiging. Hierbij noemde hij onder anderen de Fries J. Algera (ARP), de Limburger W.J. Drosen (KVP) en de Brabander J. M. Willems (PvdA). Om de belangstelling voor de publieke zaak groter te maken en dus het lokale element te versterken, stelde Van der Goes voor om het evenredige stelsel aan te vullen met een districtenstelsel. De helft van de zetels zou dan op basis van evenredigheid en de andere helft op grond van districts-vertegenwoordiging kunnen worden gekozen. De VVD voelde wel wat voor dit plan. Er waren ook Kamerleden die hier absoluut op tegen waren juist vanwege het gevaar dat de volksvertegenwoordiger de lokale belangen liet prevaleren boven het landsbelang. CHU'er H.K.J. Beernink bijvoorbeeld was opgelucht dat de tijden dat de 'kerktorenpolitiek' in de Kamer hoogtij vierde voorbij waren.¹⁴⁴ De meerderheid van de Kamer voelde echter niets voor een kiesrechtelijk avontuur. Wel vroeg zij de minister om een staatscommissie in het leven te roepen die de problematiek aan een studie kon onderwerpen. De minister willigde dat verzoek in, maar als gevolg van een kabinetscrisis werd deze staatscommissie pas in 1953 geïnstalleerd. De commissie kreeg de taak de regering van advies te dienen over de vraag, of en, zo ja, in hoeverre behoefte bestond aan een wijziging van het Nederlandse kiesstelsel.¹⁴⁵ De katholieke jurist F.G.C.J.M. Teulings (KVP-minister van Binnenlandse Zaken van de kabinetten-Drees-Van Schaik en Drees II (1948-1952)) werd voorzitter, later opgevolgd door oud-minister van Justitie J. Donner (ARP).

In 1954 hield het Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie (NIPO) in opdracht van deze staatscommissie een 'grote enquête inzake het kiesstelsel'. Dat klonk

veelbelovender dan het was. Anders dan de titel deed vermoeden, kregen de ondervraagden niet de gelegenheid hun oordeel te geven over een alternatieve kiesstelsels. De vragen concentreerden zich op het al of niet uitbrengen van voorkeurstemmen, het opstellen van de kandidatenlijsten (door partijleden of –besturen) en het vermelden van de naam van de politieke partij boven de lijst in plaats van alleen het lijstnummer.¹⁴⁶ Het beperkte karakter van de enquête was misschien wel een voorbode van de conclusie van de staatscommissie. In 1958 presenteerde de staatscommissie haar rapport. Van alle vernieuwingsdrang was weinig meer over; de commissie adviseerde het kiesstelsel te laten voor wat het was. Het stelsel deed recht aan minderheden en was verreweg het eenvoudigst.¹⁴⁷ Het meerderheidsstelsel zoals dat vóór 1918 was gehanteerd verdiende geen terugkeer. De uitslag van de verkiezingen gaf niet zelden een onjuist beeld van de stemverhoudingen, zodat de overwinnaar onder de kiezers niettemin een ‘stembusnederlaag’ leed. Er kon slechts sprake zijn van verbeteren, niet van het verlaten van de evenredige vertegenwoordiging. De commissie gaf daarnaast de voorkeur aan een lijstenstelsel boven een personenstelsel (waarvan de facultatieve meervoudige voorkeur een voorbeeld was) omdat zij van mening was dat de laatste niet in overeenstemming was met de plaats, welke de politieke partijen ‘als exponenten van bepaalde staatkundige of maatschappelijke beginselen onder ons volk’ innamen.¹⁴⁸ Voor het ernstigste bezwaar tegen de evenredige vertegenwoordiging, namelijk het nagenoeg ontbreken van een persoonlijke band tussen kiezers en gekozenen en de daaruit voortkomende geringe belangstelling onder het volk voor politieke zaken, ging de commissie in eerste instantie op zoek naar een kiesstelsel dat deze klacht zou kunnen ondervangen. Het West-Duitse stelsel (enkelvoudige kandidatuur in een enkelvoudig district, gecombineerd een stelsel van toeslagzetels, met behoud van evenredige vertegenwoordiging) werd als eerste beproefd. Daaraan kleefde verschillende bezwaren. Zo was het mogelijk dat een districtsafgevaardigde slechts de minderheid van zijn district vertegenwoordigde. Ook kon een partij door zich kunstmatig te splitsen, een groot aantal extra zetels bemachtigen. Voor de kleine en middelgrote partijen zou het lastig zijn voldoende kandidaten te leveren om over de districten te verdelen. Vervolgens nam de commissie ook het Deense kiesstelsel onder de loep. Hierbij waren bovengenoemde bezwaren minder nadrukkelijk aanwezig. Bij dit stelsel was het land opgedeeld in meervoudige kiesdistricten. De kiezer had de keuze tussen het uitbrengen van een voorkeurstem op een persoon of een stem op een lijst als geheel. Een persoon kon hierbij slechts in de districten van één kieskring kandidaat worden gesteld. Ieder district had zijn eigen lijsttrekker, wiens naam ook op de lijsten van de andere districten van dezelfde kieskring kon voorkomen. Door dit systeem werden de partijen tot decentralisatie binnen de kieskring in staat gesteld

en werden de grote partijen daartoe tot op zekere hoogte gedwongen. De uitslag van de stemming werd allereerst kieskringsgewijs vastgesteld. Bovendien kwam de verdeling van de kieskringzetels op tamelijk eenvoudige wijze tot stand. Evenredigheid werd verkregen door aanvulling uit de toeslaglijst. Dit alternatief leek een oplossing voor de problemen te bieden, maar de commissie gaf toch de voorkeur aan het Nederlandse stelsel. Zij verwachtte dat de kiezers, die gewend waren aan een eenvoudige stelsel, niet overweg konden met dit ingewikkeld stelsel en daarom hun belangstelling voor de politiek alsnog verloren, en dat terwijl het aanmoedigen van belangstelling juist de inzet van een eventuele wijziging was. Ook zou het voor de politieke partijen lastiger zijn om de kandidaatstelling rond te krijgen. Het feit dat veel gekozenen onder dit stelsel minder zeker waren van herverkiezing, zou een belemmering kunnen zijn voor het stellen van hun kandidatuur. Minder keus uit kandidaten zou weer nadelig kunnen zijn voor het niveau van de vertegenwoordigende colleges. Ten slotte betwijfelde de commissie of districtsvertegenwoordiging nog wel aanbeveling verdiende: 'De lokale indeling van de kiezers heeft in onze tijd en in ons land haar belang praktisch verloren, en gevreesd moet worden, dat de invoering van een –zij het sterk gematigd- districtenstelsel het opkomen van een ongewenst regionalisme en provincialisme zal bevorderen'.¹⁴⁹ Zo kwam de commissie tot de slotsom dat het vigerende kiesstelsel door het ontbreken van een sterke band tussen kiezers en gekozenen weliswaar een zwakke kant had, maar dat dit bezwaar niet zo ernstig was dat het stelsel moest worden vervangen door een ander. De politieke partijen moesten de verantwoordelijkheid nemen voor het onderhouden van contact met de kiezers. De commissie raadde de partijen aan gebruik te maken van moderne media, waaronder de televisie. Dat advies werd ter harte genomen. Toen in 1959 het kabinet-De Quay de politieke partijen zendtijd op televisie toestond, juichten de redacteurs van de Nieuwe Rotterdamse Courant dit van harte toe. Zij vonden het idee dat politici visueel in de huiskamer op de thee zouden komen 'een belangrijke bijdrage in het streven naar het meer betrekken van ons volk in de publieke zaak'. De politici konden daarmee in één klap een enorme groep kiezers bereiken; daarvan had niemand ten tijde van het meerderheidsstelsel kunnen dromen. De kritiek dat het evenredige stelsel de kandidaten van de politieke partijen te ver van het publiek bracht vond de liberale krant daarom onterecht.¹⁵⁰

De discussie over het kiesstelsel zoals die in de jaren vijftig werd gevoerd, kwam voort uit de angst dat de democratie ooit nog eens ten prooi zou vallen aan links of rechts extremisme. Anders dan vóór de bezetting werd er niet meer getwijfeld aan de waarde van het democratisch bestel. Parlement en regering moesten weerbaar zijn om zo de democratie te beschermen. De vrees bestond dat het volk de

aandacht voor de democratie zou verliezen en daardoor kwetsbaar zou worden voor extremistische invloeden. Dat bracht sommige politici ertoe staatsrechtelijke hervormingen te propageren, zij het op kleine schaal en niet erg overtuigend. Het ontbreken van een directe band tussen kiezer en gekozene werd beschouwd als het grootste nadeel aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, maar vormde geen aanleiding om het kiesstelsel te veranderen. De politieke partijen waakten ervoor de vaste greep op hun aanhang te verliezen. Voor alternatieve kiesstelsels, zoals het op volgorde van voorkeur laten nummeren van de kandidaten, hadden de meeste dan ook geen interesse, dat hielden de partijbesturen liever in eigen hand. Sommige Kamerleden blikten met weemoed terug op het meerderheidsstelsel, omdat de verkiezingen een mooiere strijd opleverden. Dat het er toen lang niet overal zo spannend aan toe ging en van een hechte band tussen de kiezer en de kandidaat-afgevaardigde ook niet altijd sprake was, is hierboven al beschreven door Ron de Jong. De idylle van het absolute meerderheidsstelsel was dan ook niet zo sterk dat de meerderheid van de Kamer het evenredige stelsel wilde opgeven; het stelsel was eerlijk en eenvoudig te begrijpen. Regering en parlement moesten echter wel efficiënt kunnen werken en daarom pleitte bijvoorbeeld de CHU voor een hogere kiesdrempel zodat kleine partijen buiten het parlement zouden blijven. Dit pleidooi werd herhaald in de jaren na 1956, toen de Kamer was uitgebreid van honderd naar honderdvijftig leden, maar vond ook toen geen gehoor. Het merendeel van de Kamer vond het belangrijk dat minderheden, hoe klein ook, waren vertegenwoordigd in het parlement. De woordvoerders van de kleine partijen reageerden steeds getergd op de aanvallen van de CHU. Zij waren helemaal geen belemmering voor het parlementaire werk, vond bijvoorbeeld dominee Zandt (SGP, 2 zetels). Het waren in zijn ogen de grote partijen die te veel sprekers over een onderwerp aan het woord lieten, bij kabinetsformaties een weezinwekkende koehandel dreven en vervolgens de vorming van een kabinet wekenlang in de weg stonden.¹⁵¹ Het verlangen Nederland te vernieuwen ten spijt, bleef althans op politiek terrein veel bij het oude. De wederopbouw vereiste stabiliteit en daarbij was geen ruimte voor grote veranderingen op staatsrechtelijk terrein. Een andere factor was het electorale verloop van de communistische partij. Van tien zetels in 1946 bleven er in 1956 nog maar vier over. Ook bij provinciale staten- en gemeenteraadsverkiezingen daalde de aanhang van de communisten. Daarmee leek het gevaar voor links-extremisme minder latent aanwezig dan gevreesd; de democratie had zijn kracht bewezen.

De kiezer zonder invloed op de regeringsvorming (1966-1984)

Ruimte voor vernieuwing kwam er wel in de jaren zestig. Onder invloed van allerlei factoren veranderde het politieke klimaat in korte tijd. Een van die factoren was het op drift rakende electoraat als gevolg van deconfessionalisering en ontzuiling. De grote partijen, met name de confessionele, kregen te maken met tegenvallende verkiezingsresultaten en hadden moeite met de veranderende omstandigheden. Verkiezingsuitslagen werden ineens een stuk minder voorspelbaar doordat kiezers zich wat losser én kritischer tegenover de partijen gingen opstellen. Binnen de partijen namen de oude voormannen als Drees, Oud en Romme afscheid en trad een nieuwe generatie aan. De welvaart nam toe, nieuw was vooral dat ook jongeren meer geld te besteden kregen. Zij ontwikkelden een heel eigen cultuur die veel effect had op het straatbeeld, de muziek en de omgangsvormen. Ook binnen de politiek kregen de jongeren meer invloed, zeker nadat in 1963 de minimumleeftijd voor het actief kiesrecht werd verlaagd van 23 naar 21 jaar. Daarnaast kreeg het parlement er in korte tijd een aantal partijen bij, waaronder een protestpartij (de Boerenpartij), een pacifistische partij (de PSP) én een partij die vanaf haar oprichting de discussie over het kiesstelsel naar zich toe trok, namelijk Democraten '66 (D'66, vanaf 1985 D66).

In 1964 had minister van Binnenlandse Zaken E.H. Toxopeus (VVD) het plan opgevat om de Grondwet nog eens grondig te onderzoeken en eventueel aan te passen aan de eisen van de tijd. Het kiesstelsel vormde een onderdeel van die analyse. Door het ministerie werd een discussiestuk samengesteld, de zogenaamde 'proeve van een nieuwe Grondwet'. Dit stuk beoogde het volk zoveel mogelijk bij de eventuele grondwetswijzigingen te betrekken; zo'n veertig organen waren gevraagd naar hun opvatting over een grondwetsherziening.

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 1967 kwam de staatsrechtelijke vernieuwing in het middelpunt van de belangstelling te staan. De Democraten '66 maakte met zeven zetels een komeetachtige entree in het parlement; in die tijd een ongekeerde winst voor een nieuwkomer. In tegenstelling tot wat velen dachten, waren het niet alleen jongeren die op deze partij stemden, maar kwam de steun uit verschillende lagen van de bevolking. De winst van D'66 werd gezien als protest tegen het politieke bestel in het algemeen en dat maakte de vijf grote partijen (KVP, ARP, CHU, PvdA en VVD) onrustig. D'66 streefde naar een participatiedemocratie: iedereen werd uitgenodigd actief deel te nemen aan de discussie om het politieke bestel te hervormen. De democraten meenden dat het bestel 'ziek en moe' was en de democratie daardoor in gevaar werd gebracht. De oprichters zagen bij hun streven de verhoudingen te vernieuwen hun partij niet als doel maar als middel; als

de hervormingen waren gerealiseerd, zat de taak voor de partij erop.¹⁵² De jonge partij ergerde zich vooral aan de onduidelijkheid in de politiek, met name veroorzaakt door het feit dat tussen 1963 en 1967 op basis van één verkiezingsuitslag drie kabinetten optraden in steeds wisselende samenstelling. Dat de KVP en de PvdA tijdens de rit van paard waren gewisseld, deed het vertrouwen in de twee grootste politieke partijen geen goed. Daarnaast had de 'Nacht van Schmelzer' de politici van de KVP het etiket 'onbetrouwbaar' bezorgd. Tijdens die later zo berucht geworden 'Nacht' had KVP-fractievoorzitter W.K.N. Schmelzer een motie ingediend waarin het financiële beleid van het kabinet-Cals werd bekritiseerd. Het kabinet vatte dit op als een motie van wantrouwen en trad af. Het parlementaire debat was tot diep in de nacht rechtstreeks op televisie uitgezonden en door duizenden toeschouwers gevolgd. In de beeldvorming had Schmelzer met zijn fractiegenoten een 'moord met voorbedachten rade' gepleegd.

De pijlen van D'66 waren gericht op de ondoorzichtige kabinetsformaties en het fundamentele gebrek aan invloed van de kiezer op de regeringsvorming. De kiezer mocht dan wel zijn voorkeur voor een partij uitspreken en daarmee invloed uitoefenen op het aantal afgevaardigden in het parlement, de vorming van de regeringscoalitie bleef buiten zijn macht. Een ander punt van kritiek was de wederzijdse afhankelijkheid van kabinet en parlementaire meerderheid. Was de coalitie eenmaal gevormd dan hielden de coalitiepartijen in het parlement hun ministers vaak de hand boven het hoofd en werd de controlerende taak overgelaten aan de machteloze oppositiepartijen. De partij onder leiding van de jonge journalist H.A.F.M.O. van Mierlo bepleitte het rechtstreeks verkiezen van de minister-president. De belangrijkste inspiratiebron voor dit pleidooi vormden de publicaties van de jurist J.F. Glastra van Loon. De Leidse hoogleraar had al in 1964 in het Nederlands Juristenblad van zich doen spreken door een scherp betoog af te steken tegen het geldende kiesstelsel. Hij verlegde daarin de aandacht van de relatie tussen kiezers en gekozenen naar de verhouding tussen regering en kiezers en die tussen kiesstelsel en regeringsstelsel. Hij stelde voor de minister-president rechtstreeks te laten kiezen en deze het mandaat geven om een kabinet samen te stellen dat voor een vaste termijn van bijvoorbeeld drie of vier jaar de regeringsverantwoordelijkheid droeg binnen de grenzen die de volksvertegenwoordiging middels budgetrecht en medewetgevende bevoegdheid zou stellen.¹⁵³ Daarnaast vond D'66 dat het geheel van de partijen uiteen zou moeten vallen in twee blokken, een progressief en een conservatief blok. De kiezer zou daardoor voorafgaand aan het stemmen al een indruk krijgen van hoe de regering er uit zou kunnen zien na de verkiezingen. Om die reden wilde de partij de evenredige vertegenwoordiging vervangen door een meervoudig districtenstelsel. Daarmee zou tevens de band tussen kiezers en gekozenen worden versterkt. De gekozen minister-president en het meervoudige

districtenstelsel werden door de partij als één geheel gezien.¹⁵⁴

Ook binnen de PvdA was het staatsbestel begin jaren zestig ook onderwerp van discussie. De PvdA had in 1963 een commissie onder leiding van oud-fractieleider J.A.W. Burger ingesteld, die het Nederlandse parlementaire stelsel aan een onderzoek moest onderwerpen. In 1965 publiceerde de commissie haar bevindingen. Zij kwam met vergaande voorstellen om de problemen te lijf te gaan. In haar ogen bestonden die problemen uit politieke apathie bij het volk en de beperkte invloed van de kiezer op de regeringsvorming. De commissie beschouwde invoering van een gemengd kiesstelsel als een van de oplossingen. Dit stelsel bestond voor zestig procent uit een absoluut meerderheidsstelsel en voor veertig procent uit evenredige vertegenwoordiging. Het land zou in 125 enkelvoudige kiesdistricten worden verdeeld. Met de mengvorm hoopte de commissie het goede van beide stelsels te combineren; de districts kandidaat zou zich moeten 'verkoppen' en dus toegankelijk moeten zijn voor de burgers, de verkiezingsstrijd kreeg meer spanning en de relatie tussen kiezers en gekozenen werd intenser. De grote nadelen van het districtenstelsel, het stemmenverlies en verminderde kans op minderheden in het parlement, werden opgeheven door het aandeel van de evenredige vertegenwoordiging in het stelsel. De plannen van de commissie kregen echter te weinig steun om als partijstandpunt te worden uitgedragen. Met name de veronderstelling dat de Grondwet zou moeten worden gewijzigd, weerhield de meeste sociaal-democraten ervan de plannen te onderschrijven. Een paar jaar later, na de verkiezingen van 1967, was er ook binnen de PvdA heel wat meer draagkracht te vinden voor een verandering van het kiesstelsel. In de zomer van dat jaar publiceerde een PvdA-werkgroep onder leiding van E. van Thijn het rapport Een stem die telt. Daarin waren drie stelsels opgenomen om de kiezer meer inspraak te geven op de regeringsvorming. De eerste was het absolute meerderheidsstelsel in enkelvoudige districten, het tweede een meerderheidsstelsel met alternatieve stem en het laatste voorstel was een variant op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging waarbij gekoppeld aan de parlementsverkiezingen de kiezers tegelijkertijd een stem konden uitbrengen op een kandidaat minister-president. Onder druk van de invloed het gedachtegoed van de nieuwe partij D'66 voelde het net aangetreden kabinet-De Jong zich geroepen aandacht te besteden aan de staatkundige vernieuwing. In de regeringsverklaring constateerde minister-president P.J.S. de Jong (KVP) dat in brede kringen van het volk wat betreft het constitutionele bestel een verlangen naar vernieuwing leefde. Het kabinet begroette deze belangstelling als een 'verheugend teken' en kondigde vervolgens aan een staatscommissie in te stellen die de Grondwet en de Kieswet aan een onderzoek zou onderwerpen.¹⁵⁵ Vanzelfsprekend reageerden de fractieleiders van de PvdA en D'66 enthousiast op dit voornemen. De woordvoerders van kleine partijen

daarentegen, waren niet te spreken over het plan zoveel aandacht te schenken aan staatsrechtelijke vernieuwing. 'Struisvogelpolitiek', noemde PSP-woordvoerder H.J. Lankhorst het bij de algemene beschouwingen in oktober 1967, anderhalve maand nadat de staatscommissie was geïnstalleerd. Men kon in zijn ogen het politieke onbehagen niet wegnemen door de daarvoor noodzakelijke uitlaatkleppen te liquideren. Daarmee doelde hij op de mogelijkheid dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging zou worden vervangen door een meerderheidsstelsel waarbij de kleine partijen geen kans meer maakten op een plaats in de volksvertegenwoordiging.

Op 26 augustus 1967 stelde de regering de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet aan. De staatscommissie werd voorgezeten door een wetenschapper en een politicus, respectievelijk de jurist A.M. Donner (zoon van de bovengenoemde ARP-minister J. Donner) en minister van Staat J.M.L.Th. Cals (KVP). De breed samengestelde commissie bestond uit zeventien leden, onder wie tot grote teleurstelling van Van Mierlo en de zijnen, slechts één D'66'er, te weten J.P.A. Gruijters. De leden van de staatscommissie waren niet afkomstig uit de Staten-Generaal of het kabinet, hetgeen bij alle voorgaande staatscommissies wel het geval was geweest. De commissie had een volle agenda; zij zou zich onder meer gaan bezighouden met vraagstukken als de gekozen minister-president, het districtenstelsel, het tweekamerstelsel, de positie van de Eerste Kamer, referendum en volksinitiatief en de procedure voor grondwetsherziening. Binnen een jaar na de installatie van de commissie verscheen het eerste rapport over mogelijkheden en wenselijkheden tot wijziging van de Kieswet binnen de bestaande Grondwet. De commissie was van oordeel dat het kiesstelsel niet bevredigend functioneerde. Er ontbrak een stimulans tot politieke samenbundeling voorafgaand aan de verkiezingen; de onderhandelingen vonden pas plaats tijdens de kabinetsformatie, buiten bereik van de invloed van de kiezer. De commissie dacht bij het formuleren van deze kritiek even terug aan het meerderheidsstelsel: 'De vroeger wel als onzedelijk gekwalificeerde stembusafspraken en akkoorden zijn nu vervangen door de vaak eveneens gegispte afspraken en akkoorden bij kabinetsformaties.'¹⁵⁶ De veelheid van richtingen en opvattingen gaf geen basis voor een daadkrachtig beleid van Kamer en regering. De kiezer kon daarbij nauwelijks bijdragen tot een ondubbelzinnige politieke meerderheidsvorming. Bovendien vervaagde de band tussen kiezers en gekozenen. De veelal op de landelijke lijsten gekozenen hadden geen duidelijke relaties met een bepaalde streek of plaats, waardoor bepaalde regionale belangen te weinig een spreekbuis in de Kamer zouden vinden.¹⁵⁷ Over de oplossing voor deze bezwaren waren de leden het echter niet eens. Een grote meerderheid, twaalf van de zeventien leden, meende dat het kiesstelsel hoe dan ook moest worden aangepast. Binnen die meerderheid waren er zes (vier PvdA'ers, één

KVP'er en de D'66'er) die herziening van de Kieswet niet vonden passen binnen het grondwetsartikel 91 waarin stond dat de leden van de Tweede Kamer werden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen. De vijf leden die helemaal niets zagen in een herziening van het kiesstelsel (de drie VVD-leden, KVP'er H.J.M. Jeurkens en GPV'er A.J. Verbrugh) vonden dat het de taak van politieke partijen was om suggesties aan te dragen waarmee het staatkundig bestel kon worden verbeterd. De partijen moesten zelf een etiquette bedenken voor hun optreden bij verkiezingen en kabinetsformaties. De vijf leden vonden het een 'gevaarlijk experiment' om het onbehagen dat onder het volk leefde helemaal af te schuiven op het kiesstelsel. De tegenstanders van herziening waarschuwden tegen 'insnoering van het Nederlandse politieke leven in een dwangbuis van meerderheid en minderheid' en het kunstmatig op de spits drijven van tegenstelling van ondergeschikt belang. De voorstanders bespraken een kiesstelsel met twaalf gesloten kiesdistricten, met binnen die districten evenredige vertegenwoordiging. Partijen zouden daarbij de mogelijkheid krijgen om hun lijsten te verbinden. Deze variant had in de ogen van de voorstanders een drietal voordelen: de evenredigheid bleef grotendeels behouden, de districtskandidaten hadden de mogelijkheid een band met de kiezers op te bouwen en de partijen zouden reeds bij de verkiezingen samenwerken. De commissie onderwierp ook het West-Duitse kiesstelsel aan een onderzoek. De conclusie kwam overeen met die van de commissie-Teulings/Donner in 1958. Daarbij bood dit stelsel geen oplossing voor de geringe invloed van de kiezers op de machtsvorming. Er werd in het eerste rapport nog geen advies uitgebracht.

Het duurde een jaar alvorens het tweede rapport van de staatscommissie verscheen. Volgens H. Daudt, die namens de PvdA in de staatscommissie had plaatsgenomen, werd tijdens het opstellen van dit rapport de strijd geleverd om de politieke vernieuwing.¹⁵⁸ Meer dan eens kwamen de voorstanders in botsing met de behoudende meerderheid van de liberalen en confessionelen. Vele moeizame vergaderuren en talloze adviezen en pre-adviezen verder schoof de staatscommissie uiteindelijk slechts twee compromisvoorstellen naar voren: een voorstel om de gekozen kabinetsformateur te introduceren en een om een gemengd stelsel in te voeren waarin uit twaalf afzonderlijke kiesgebieden steeds tenminste tien leden werden gekozen. In het voorstel werd dit stelsel een beperkt districtenstelsel genoemd. De leden van de PvdA en D'66 in de commissie stelden als voorwaarde dat zij deze voorstellen alleen zouden steunen wanneer zij onlosmakelijk met elkaar werden verbonden, omdat de kiezer hoe dan ook invloed moest krijgen op de machtsvorming. De gekozen kabinetsformateur was een afgeleide van de door D'66 zo gewenste gekozen minister-president. De gekozen premier was volgens de meerderheid niet verenigbaar met het parlementaire stelsel en de daarbij behorende

vertrouwensregel. De gekozen formateur had dit bezwaar niet. Met het beperkte districtenstelsel hoopte de commissie te bereiken dat de afstand tussen de kiezers en de kandidaat-Kamerleden kleiner zou worden. Bovendien kwam het minimum aantal van tien zetels per kiesdistrict enigszins tegemoet aan de wens de evenredigheid te handhaven. ¹⁵⁹

In politiek Den Haag werd het werk van de staatscommissie met gemengde gevoelens gevolgd. De critici vonden de voorgestelde staatkundige veranderingen symptoombestrijding; de echte problemen lieten de voorstanders van hervormingen links liggen. Coming man Wiegel (VVD) bijvoorbeeld somde in zijn politiek pamflet vijf kwade kanten aan het verlaten van de evenredige vertegenwoordiging op. Eén ervan was de constatering dat bij een districtenstelsel nieuwe partijen nauwelijks de kans kregen om door te breken, daarnaast zag hij geen heil in de regionale afvaardiging want 'het gepraat over plaatselijke bruggen, wegen en sloten (was) nu al haast niet om aan te horen'. ¹⁶⁰ De communist M. Bakker bespote tijdens de algemene beschouwingen in 1969 het voorstel van de gekozen kabinetsformateur. Miljoenen mensen die naar de stembus gaan om een man te kiezen die na veertien dagen al weer ambteloos burger was; iets dergelijk waanzinnigs was naar hij vermoedde nog nimmer als hoge staatkundige wijsheid gepresenteerd. ¹⁶¹ Van verschillende kanten werd in de Kamer benadrukt dat een zo nauwkeurig mogelijke afspiegeling van het volk in het parlement als een onaantastbaar goed van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging werd gezien. Tegen een gekozen minister-president werd het bezwaar aangevoerd dat wanneer deze niet over een meerderheid in de Kamer beschikte, het land besturen een lastige zaak zou worden. De VVD had al helemaal geen oren naar dit voorstel; de kans dat een liberaal die functie zou gaan bekleden was gezien de verkiezingsuitslagen zeer klein. De woordvoerders van de PvdA en D'66 bleven intussen hoopvol dat er nog iets van de plannen terecht zou komen. Zij waren hevig gedesillusioneerd toen bleek dat het kabinet-De Jong bijna niets van de voorstellen van de staatscommissie overnam. PvdA-leider Den Uyl was verontwaardigd en vond de regering ondankbaar. De regeringsnota waarin de hervormingsideeën werden afgekeurd, omschreef hij als een 'zeldzaam lorrig stuk' waarin 'argumentjes bijeen gefrommeld waren' om van de mogelijke vernieuwing af te komen. Van Mierlo reageerde ronduit sarcastisch: 'Oh, zeker, in woorden heeft zich de afgelopen jaren een fantastische vernieuwing voltrokken. Begrippen als inspraak, democratisering, openheid, openbaarheid, partijvernieuwing, leefbaarheid, tolerantie, dialoog, en ga zo maar door, zijn in drie jaar tijd volstrekt gemeengoed geworden; het zijn de clichés van de dag die de partijprogramma's regisseren van alle partijen, regeringspartijen inclus. Maar tussen woord en daad staat een wereld van politieke onmacht, onwil, mentaliteit.

Als er even een poging wordt gedaan om van die woorden iets in de praktijk te brengen, dan schieten de bezwaren als paddestoelen uit de grond.¹⁶²

De toelichting in de regeringsnota was inderdaad vrij summier. De regering meende dat de gedachten op het punt van de staatsrechtelijke vernieuwing 'nog niet voldoende waren uitgekristalliseerd' en om die reden achtte zij het niet opportuun de Grondwet op dit punt te herzien. Hierin schemerde de onwil van coalitiepartijen VVD en, in mindere mate, de CHU door. De regering ging ervan uit dat de benodigde tweederde meerderheid niet zou worden gehaald. Direct daarop dienden de Tweede-Kamerleden E. van Thijn (PvdA), A.M. Goudsmit (D'66) en J.M. Aarden (groep-Aarden, Aarden had de KVP verlaten en zou later de PPR gaan leiden) een initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening in voor de invoering van een direct gekozen kabinetsformateur, gekoppeld aan een gemengd stelsel zoals de staatscommissie had voorgesteld. Toen bleek dat hiervoor te weinig steun in de Kamer was, trokken zij het voorstel in.

Het in meerderheid progressieve kabinet-Den Uyl deed met een 'nota inzake de grondwetsherziening' in 1974 een poging het gemengde stelsel, zoals eerder voorgesteld door de commissie-Cals/Donner, tot leven te wekken. Het kabinet wilde met name meer duidelijkheid in de politiek, de partijstructuur moest overzichtelijker worden en de kiezer meer rechtstreeks betrokken zijn bij het 'staatkundig gebeuren'. Minister van Binnenlandse Zaken W.F. de Gaay Fortman lichtte bij de openbare behandeling de nota toe. De regering vond de verkiezing van de volksvertegenwoordiging een belangrijk middel om de burgers invloed te laten uitoefenen op de politiek. De besluitvorming in het land werd echter niet alleen bepaald door de volksvertegenwoordiging, maar ook door de regering. Daarom moesten de verkiezingen indien mogelijk bepalend zijn voor de samenstelling van parlement en regering en voor het beleid dat deze organen zullen gaan voeren. Naast het verkrijgen van een nauwkeurige afspiegeling van een zo groot mogelijk aantal politieke stromingen, zou een kiesstelsel ook aan een ander effect kunnen bijdragen, namelijk een uitspraak doen over wie zou moeten regeren. Het gemengde stelsel zou een stimulans geven tot samenwerking, zodat de potentiële meerderheden op basis van gezamenlijk programma meerderheid kiezers kunnen verwerven. Den Uyl en de zijnen vonden dat deze voordelen opwogen tegen het verlies van volledige representativiteit van de Kamer. Het kabinet slaagde er niet in een meerderheid achter de nota te krijgen. Hoewel de vernieuwing van het staatsrechtelijk bestel als een van de beleidsvoornemens in de regeringsverklaring was opgenomen, bleek het geen halszaak te zijn. Op de vraag van oppositieleider Wiegel waarom er geen kabinetskwestie werd gesteld, antwoordde minister-president Den Uyl dat de regering geen dwang wilde uitoefenen en het alleen maar kon betreuren dat zij in overtuigingskracht te kort schoot.¹⁶³

In vergelijking met de periode direct na de bezetting was de voornaamste kritiek niet zozeer gericht op de moeizame relatie tussen kiezers en gekozenen, maar op het gebrek aan invloed van de kiezers op de regeringsvorming. De criticasters verguisden de onduidelijkheid die in hun ogen onlosmakelijk met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging was verbonden. De politieke partijen werden niet gedwongen te polariseren, dus hun opstelling was vaak onbestemd en gaf de kiezer weinig houvast. Daarnaast kon op basis van de verkiezingsuitslagen niet onmiddellijk worden beslist welke combinatie van partijen het regeringskasteel zou gaan betreden. De enige partij die steeds op een plaats in de coalitie kon rekenen was de KVP en daarom was het juist die partij waartegen Van Mierlo en de zijnen zich keerden. De tussenliggende kabinetsformatie was een langdurig, schimmig spel met vreemde uitkomsten, dat geheel aan de invloed van de kiezer voorbij ging, constateerden de voorstanders van politieke vernieuwing. Een districtenstelsel en een gekozen minister-president zouden de oorzaak van bovenstaande kritiek weg kunnen nemen, maar deze ideeën werden alleen door D'66 en enkele PvdA'ers uitgedragen. Behalve invloed op de regeringsvorming zou dit stelsel ook een bijdrage leveren aan het verbeteren van de band tussen kiezers en gekozenen omdat de districtskandidaten veel toegankelijker zouden zijn. De minder radicale voorstellen, een gemengd districtenstelsel en een gekozen kabinetsformateur, konden op meer bijval rekenen, maar onvoldoende om een grondwetsherziening te kunnen realiseren. Voor de tegenstanders van het districtenstelsel woog de rechtvaardige werking van het evenredige stelsel zo'n vijftig jaar na invoering van dit kiesstelsel het zwaarst. De discussies over het kiesstelsel binnen de staatscommissie verliepen moeizaam, geen enkel voorstel kreeg de goedkeuring van de hele commissie. De aansporing van de tegenstanders van politieke vernieuwing in de staatscommissie-Cals/Donner om de politieke partijen de politieke cultuur te laten veranderen, vertoont gelijkenissen met de oproep van de commissie-Teulings/Donner van 1958. De partijen zouden hand in eigen boezem moeten steken en zich bezinnen op de spelregels bij verkiezingen en kabinetsformaties. Binnen het kabinet-De Jong en later ook in het in het parlement (1975) strandden de voorstellen, ondanks alle maatschappelijke veranderingen als gevolg van ontideologisering en ontzuiling, op het verzet van met name de VVD en in mindere mate ook de KVP, CHU en ARP. Alleen voor D'66 bleef de staatsrechtelijke vernieuwing één van de speerpunten.¹⁶⁴

Tijdens het kabinet-Van Agt II (1981-1982) deed minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn (PvdA) opnieuw een poging iets van de vernieuwingsvoorstellen van de staatscommissie-Cals/Donner op de agenda te krijgen. Hij installeerde een nieuwe Staatscommissie van Advies inzake de Relatie Kiezers-Beleidsvorming (commissie-Biesheuvel, mei 1982) met als opdracht de regering te adviseren over de vraag op

welke wijze de invloed van de kiezers op de beleidsvorming zou kunnen worden vergroot. Aan een onderzoek naar het kiesstelsel waagde deze commissie zich niet, omdat zij niet de indruk had dat er een verandering in de standpunten was gekomen. Wel ging zij in op de vraag hoe de kiezers direct of indirect invloed zouden kunnen uitoefenen op de politieke samenstelling van een te vormen kabinet. De commissie rapporteerde in 1984. Zij stelde onder meer voor de Tweede Kamer voortaan de kabinetsformateur te laten voordragen en het referendum en volksinitiatief in te voeren. De voorstellen verdwenen vrij snel van tafel. Intussen was in 1983 de Grondwet gewijzigd. Daarin was niets van de staatkundige vernieuwing doorgedrongen.

Van partijen naar personen (1989-2000)

De evenredige vertegenwoordiging overleefde weliswaar de storm van de jaren zestig en zeventig, de politieke en maatschappelijke verhoudingen die er de ratio van vormden waren sindsdien grondig veranderd, merkte politicoloog J.Th.J. van den Berg al in 1979 op.¹⁶⁵ De sterk van elkaar afgesloten subgroepen (zuilen) verloren hun vaste achterban, partijen moesten hun best doen om de gunst van de groeiende groep zwevende kiezers te winnen. De afkalving van de politieke partijen leidde tot de vraag hoe representatief zij nog waren en hoe de kennelijke desinteresse in de politiek kon worden gekeerd. Bovendien was er enerzijds sprake van een verkleining van de afstand tussen burger en politiek, onder andere door de komst van de televisie en de toegenomen mondigheid, aan de andere kant werd de maatschappij, en dus ook de politiek, steeds gecompliceerder en daarmee de afstand groter.

Lange tijd bleef het kiesstelsel onaangeroerd. Een nieuwe impuls werd eind jaren tachtig gegeven en weer was het D66 die het voortouw nam. In januari 1989 polste D66-leider Van Mierlo de politieke leiders W. Kok (PvdA), R.F.M. Lubbers (CDA) en J.J.C. Voorhoeve (VVD) voor een open gesprek over de cultuur van de macht. Van Mierlo was ervan overtuigd geraakt dat het landsbestuur in een legitimiteitscrisis terecht was gekomen. Politiek en burger zouden elkaar niet meer verstaan omdat de afstand tussen hen te groot was geworden. Voordat het gesprek kon worden gevoerd, viel het kabinet Lubbers II. Tijdens de vervroegd ingezette verkiezingscampagne riepen de D66'ers andere partijen op om het vraagstuk van de politieke cultuur en de verziekte parlementaire democratie op de agenda te zetten. Tijdens het debat over de regeringsverklaring van het derde kabinet-Lubbers nam de Kamer een motie van Van Mierlo aan, waarin het presidium van de Tweede Kamer werd verzocht met concrete voorstellen te komen voor een hernieuwd onderzoek

naar staatkundige vernieuwing omdat 'een goed functionerend openbaar bestuur en dito parlementaire democratie van essentieel belang zijn voor het democratisch gehalte van ons staatsbestel.'¹⁶⁶ De motie was mede ondertekend door de fractieleiders van de vijf grootste partijen.

Niet lang daarna werd de commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, onder leiding van Tweede Kamervoorzitter W.J. Deetman, in het leven geroepen. Deze commissie-Deetman hield zich alleen bezig met het definiëren van probleemstellingen, die vervolgens door externe commissies werden uitgewerkt. Behalve de relatie tussen de kiezers en het openbaar bestuur omschreef de commissie ook de problematische relatie tussen kiezers en gekozenen. De commissie deed de waarneming van Van Mierlo dat de politiek ten prooi was gevallen aan een kwaliteits- en een legitimiteitscrisis. Wensen en verlangens werden onvoldoende gerepresenteerd in de politiek. Die gebrekkige representatie leidde tot een gebrek aan legitimatie van het overheidsoptreden; besluiten werden niet meer gedragen door het volk, met wetsovertredingen tot gevolg. Deze crisis had uiteenlopende oorzaken. Door de ontzuiling waren de vaste vormen in de politiek aan het verdwijnen, kiezers maakten hun keuze niet meer op basis van hun levensbeschouwing. Politieke partijen liepen leeg, terwijl het wel de verantwoordelijkheid van de partijen bleef om de kandidatenlijsten op te stellen. Een plaats op een van die lijsten vormde de legitimatie voor de Kamerleden. Zij legden verantwoording af aan hun partijfractie en niet aan de kiezer. De afgenomen betekenis van politieke partijen deed de vraag naar een persoonlijker band tussen kiezer en gekozene toenemen. Daarom wenste de commissie de mogelijkheden onderzocht te zien om via het kiesstelsel te bevorderen dat kandidaten een directere band kregen met de kiezer en meer geneigd waren tot een generalistische aanpak van problemen. De commissie stelde daarbij twee voorwaarden: het beginsel van evenredige vertegenwoordiging diende te worden gehandhaafd en men wenste geen speciale kiesdrempel op te werpen.¹⁶⁷ Concreet stelde de commissie voor het vigerende stelsel te vergelijken met in de eerste plaats het kiesstelsel van de Bondsrepubliek Duitsland of en in de tweede plaats met een gemengd districtenstelsel (meervoudige districten en evenredige vertegenwoordiging). Dit onderzoek liet zij over aan de externe commissie-De Koning.

Anders dan de commissie-Deetman waren de leden van de commissie-De Koning niet zo overtuigd van het bestaan van een legitimiteits- en kwaliteitscrisis van politiek en bestuur. De commissie concludeerde dat het allemaal best meeviel, het politieke bestel in Nederland werkte zo slecht nog niet. 'Waarom het kiesstelsel ingewikkelder maken als de kiezer het bestaande stelsel helder en begrijpelijk vindt?' zei voorzitter De Koning na afloop van de presentatie van het rapport Het bestel

bijgesteld.¹⁶⁸ Het Duitse kiesstelsel wees de commissie om twee redenen af. Bij het tweestemmensysteem was het niet uitgesloten dat een kandidaat die via de districtslijst niet binnenkwam, via de landelijke lijst alsnog een zetel kon bemachtigen. Daarnaast was het te ingewikkeld, veel Duitsers begrepen niet hoe hun stelsel in elkaar stak. Ook onderzocht de commissie de mogelijkheden van de invoering van een gematigd districtensysteem. Omdat hierbij het evenredigheidsbeginsel in het gedrang kwam en het een aantal kleine partijen de kop zou kosten, viel ook dit stelsel af. Tot slot beoordeelde de commissie de mogelijkheid om de kiezer meer invloed te geven op de samenstelling van de Kamer door het de kandidaat gemakkelijker te maken met voorkeurstemmen te worden gekozen. De drempel zou daarbij van vijftig naar vijftientig procent van de kiesdeler kunnen gaan. Dit voorstel werd door de Tweede Kamer overgenomen en in 1998 ingevoerd. Niettemin bleef een versterking van het persoonlijke element in het kiesstelsel op de politieke agenda staan. Het achterliggende idee hierbij was dat de kiezer meer invloed zou krijgen op wie er in de Tweede Kamer kwam en andersom, dat de gekozenen zich meer geroepen zou voelen zich voor het door hen voorgestane beleid aan de kiezers te verantwoorden. Met dit laatste zou een ander zwak punt van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, namelijk dat het grijze muizenbaart, worden ondervangen. In het regeerakkoord van Kok I werd voorgesteld te onderzoeken 'hoe, onder handhaving van het beginsel van evenredigheid, wijzigingen in het kiesstelsel kunnen worden aangebracht die een meer rechtstreekse relatie tussen kiezer en gekozene mogelijk maken.' Een ministeriële commissie onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken ging voort met het zoeken naar de steen der wijzen. In oktober 1995 stuurde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken J. Kohnstamm een nota naar de Kamer, met daarin een drietal uitgewerkte varianten voor wijziging van het kiesstelsel. Het eerste was een gematigd districtenselsel, dat leek op het stelsel dat destijds door de commissie-Cals/Donner was voorgesteld. Het tweede was een variant op het Duitse kiesstelsel en het laatste een gemengd stelsel, waarbij de kiezer twee stemmen kreeg. De helft van de zetels werd hierbij op basis van evenredigheid in vijf districten en de andere helft van de Kamer via evenredige vertegenwoordiging met landelijke lijsten gekozen. Dit laatste stelsel kreeg de voorkeur van het kabinet. Tegen de eerste variant kwam de kritiek dat het nadelig was voor kleine partijen, tegen het tweede, het Duitse kiesstelsel, dat het te ondoorzichtig was voor de kiezers, bovendien zou de hoge kiesdrempel het de kleine partijen onmogelijk maken een zetel te verwerven en was het niet uitgesloten dat de Grondwet moest worden gewijzigd omdat het zetelaantal bij dit stelsel per verkiezing kon verschillen. Het kabinet legde het gemengde stelsel in september 1996 voor aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Alle fracties in deze commissie, met uitzondering van D66,

wees dit voorstel af. De PvdA en het CDA hadden bezwaar tegen de omvang van de districten, die waren in hun ogen te groot waardoor de herkenbaarheid van de kandidaten te gering was. De VVD en de SP vonden dat er geen noodzaak bestond om het kiesstelsel te wijzigen; zij waren niet overtuigd van het bestaan van een kloof tussen kiezers en gekozenen. De kleine partijen GPV, RPF en Groen Links waren tegen omdat het voor hen nadelig was. Tegenover mogelijke varianten op het Duitse kiesstelsel stond een deel van de commissie positiever. Het ondersteunde dan ook het voorstel van Kohnstamm om een nader onderzoek te doen instellen naar de wenselijkheid en mogelijkheid van wijzigingen voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in de richting van het Duitse kiesstelsel.¹⁶⁹ In Proeve van een nieuw kiesstelsel werd in 1998 het resultaat van dit onderzoek gepubliceerd. De onderzoekers J.A. van Schagen en H.R.B.M. Kummeling waren tot drie voorstellen gekomen. In een reactie hierop kwamen daar nog drie varianten bij.¹⁷⁰ Na beoordeling van deze varianten door de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Kiesraad volgden nog eens zes varianten. De zoektocht naar een kiesstelsel dat met behoud van evenredige vertegenwoordiging, zonder grondwetswijziging en zonder nadelen voor kleine partijen, maar mét versterking van regionale element en herkenbaarheid van de personen heeft uiteindelijk geresulteerd in het wetsvoorstel wijziging van de Kieswet tot invoering van een gemengd stelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat op 29 juni 2004 is ingediend.

Besluit

De periode na 1945 is aangaande de discussie over het kiesstelsel te verdelen in drie periodes. In de jaren vijftig vormde de Tweede Wereldoorlog en de angst voor het communisme de achtergrond van de discussie. Het zwakke punt van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging was het ontbreken van een band tussen kiezers en gekozenen. Door het ontbreken van die band zou de kiezer mogelijk zijn belangstelling voor de politiek verliezen. Daarmee zou de democratie kwetsbaar worden voor extremistische invloeden. Andere nadelen van het stelsel waren de veelheid aan kleine partijen en de verstening van het politieke leven omdat steeds dezelfde coalities de macht verdeelden. Ondanks deze nadelen was de meerderheid van de Tweede Kamer ervan overtuigd dat het stelsel behouden moest blijven. Het was eenvoudig te begrijpen en alle groeperingen waren naar rato vertegenwoordigd in het parlement. Ook in de jaren zestig en begin jaren zeventig werd geklaagd over het ontbreken van een directe relatie tussen de vertegenwoordigers en het electoraat, deze grief werd echter overschaduwd door klachten over het gebrek aan inspraak van de kiezer op de regeringsvorming. De kabinetformaties waren aan het

zicht van de kiezer onttrokken en er waren voorafgaand aan de verkiezingen geen duidelijke politieke machtsblokken waaruit de kiezer kon kiezen omdat het stelsel de partijen niet dwong om samen te werken. De voorstellen om een gekozen minister-president en een districtenstelsel in te voeren liepen echter vast op een politieke en juridische oppositie. De tegenstanders van deze voorstellen vreesden voor het voortbestaan van de kleine politieke partijen. De voordelen van evenredige vertegenwoordiging bleven van toepassing. In de jaren negentig kwam de kritiek op de losse band tussen kiezers en gekozenen weer in volle hevigheid terug. Om de band tussen kiezers en gekozenen een impuls te geven, werd gepleit voor het inbrengen van het persoonlijke element in het kiesstelsel, waarbij de kiezer meer zeggenschap zou krijgen over wie plaats mocht nemen in de Tweede Kamer. Het voorstel was dit personele element aan te brengen in de vorm van regionale vertegenwoordiging. De leegloop van politieke partijen en daarmee hun wegvallende legitimiteit kon hiermee worden opgevangen. De kandidaten zouden zich immers rechtstreeks tot de kiezers in hun regio moeten wenden en minder afhankelijk zijn van de leiding van hun politieke partij. De terugkeer van een absoluut meerderheidsstelsel (in de volksmond het oude districtenstelsel) kreeg geen kans, de evenredige vertegenwoordiging werd als onmisbaar voor de Nederlandse parlementaire democratie beschouwd.

Het denkbeeld dat de democratie in gevaar is loopt als rode draad door deze discussies over hervormingen van het kiesstelsel heen. In de jaren vijftig werd het land bedreigd door extremistische invloeden, in de jaren zestig was het politieke bestel 'ziek en moe' en in de jaren negentig stond het land aan de afgrond vanwege een diepe legitimiteitscrisis. Hoewel het waarheidsgehalte van dit denkbeeld iedere keer is betwist, geeft het steeds weer aanleiding voor een discussie over datgene wat het hart van de democratie raakt: het kiesstelsel.

Lijst van afkortingen

ARP	Anti-Revolutionaire Partij
BVL	Bond van Vrije Liberalen
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CDU	Christelijk Democratische Unie
CHU	Christelijk-Historische Unie
D66	Democraten 66
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
HEK	Handelingen van der Eerste Kamer der Staten-Generaal
HTK	Handelingen van der Tweede Kamer der Staten-Generaal
KVP	Katholieke Volkspartij
LU	Liberale Unie
NRC	Nieuwe Rotterdamsche Courant
PvdA	Partij van de Arbeid
PSP	Pacifistisch Socialistische Partij
RKSP	Rooms-Katholieke Staatspartij
RPF	Reformatische Politieke Federatie
SDAP	Sociaal-Democratische Arbeiderspartij
SDP	Sociaal-Democratische Partij
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
VDB	Vrijzinnig-Democratische Bond
VDW	Verbond tot Democratiseering der Weermacht
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

Eindnoten

- 1 'De kieswet', De Heraut, 5 nov. 1869.
- 2 'Geen zielengroep op een stuk grond', De Standaard 30 nov. 1872.
- 3 Ons program (Amsterdam 18802) p. 3.
- 4 F. Domela Nieuwenhuis, Algemeen stemrecht in beginsel en toepassing (Den Haag 18852) p. 3.
- 5 Ibidem, p. 15-16.
- 6 HTK 1868-1869, p. 1186.
- 7 Ibidem, p. 1243.
- 8 Geciteerd in J.H.J.M. Witlox, Schaepman als staatsman, 3 dln. (Amsterdam 1960) I, p. 177.
- 9 (Concept)programma afgedrukt in De Maasbode 26 feb. 1891 en 11 april 1891; voor de situatie in Amsterdam zie De katholieke partij te Amsterdam. Een kort woord van pacificatie tot de katholieke kiezers (Amsterdam 1896).
- 10 De tekst van het adres is opgenomen in het tijdschrift Evenredige Vertegenwoordiging 8 (1906/1907) p. 32-33.
- 11 Y., Evenredige vertegenwoordiging voor Nijmegen (Nijmegen 1900); P.F. Maas, 'De invoering van het algemeen kiesrecht en van het evenredigheidsstelsel in 1917 en de invloed daarvan op de machtsverhoudingen in Nijmegen', Numaga 35 (1988) p. 9-22.
- 12 Verslag der staatscommissie benoemd bij Koninklijk besluit van 11 mei 1883, no 1, om te onderzoeken van welke bepalingen der Grondwet herziening noodzakelijk en thans raadzaam is, met daarbij behoorend ontwerp eener gewijzigde Grondwet en zes afzonderlijke adviezen van leden dier commissie (Den Haag 1884) p. 38.
- 13 Witlox, Schaepman als staatsman, II, p. 12-15.
- 14 J.T. Minderaa, 'De politieke ontwikkeling in Nederland 1887-1914', in: J.C. Boogman e.a., Geschiedenis van het moderne Nederland. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen (Houten 1988) p. 301-347, aldaar p. 304.
- 15 De Sociaal-Demokraat 20 juni 1896, zoals geciteerd door G. Taal, Liberalen en radicalen in Nederland 1872-1901 (Den Haag 1980), p. 430.
- 16 Zie het bij het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis berustende archief van de kiesvereniging Burgerplicht te Amsterdam, notulenboek (21-9-1888 – 23-3-1891), vergadering 3-12-1888; Algemeen Handelsblad, 4 dec. 1888.

- 17 E.J. Beumer, De evenredige vertegenwoordiging (Rotterdam 1917) p. 6-8; zie ook J.A. Jungmann en F.K. van Iterson, Parlement en kiezer. Jaarboekje 1913/1914 (Den Haag 1913) p. 192-195.
- 18 Dit werd in 1918 de Communistische Partij Holland.
- 19 HTK 1916-1917, 180; de karakterisering 'indrukwekkend' is afkomstig van G. van den Bergh, On electoral systems / On the advantages and disadvantages of a written constitution. Two lectures read at Cambridge University in March 1959 (Alphen aan den Rijn 1959) p. 4.
- 20 R. de Jong, 'De Kamerverkiezingen in het district Grave in 1905. Een onderzoek naar het toenemende gewicht van kiesverenigingen en belangenorganisaties bij kandidaatstellingen en verkiezingen', Noordbrabants Historisch Jaarboek (1993) p. 153-182.
- 21 Weekblad voor de Burgerlijke Administratie 31 jan. 1914.
- 22 J. Loots, Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging (Amsterdam 2004) p. 25.
- 23 Beumer, De evenredige vertegenwoordiging, p. 5-6; zie ook HTK 1913-1914, p. 208.
- 24 A.H. Huussen, 'C.E. van Koetsveld en het "Politiek Verband van Onafhankelijke Christelijk-historischen (Antirevolutionairen)"', 1913-1916', Chistelijk-Historisch Tijdschrift 25 (1980) p. 75-118.
- 25 C.E. van Koetsveld, De evenredige vertegenwoordiging (Den Haag 1896). Daarin op p. 157-158 de tekst van het adres van kiesvereniging Voor Nederland en Oranje.
- 26 Informatie ontleend aan H.J. Scheffer, In vorm gegoten. Het Rotterdamsch Nieuwsblad in de negentiende eeuw (Leiden 1960) p. 274.
- 27 C.E. van Koetsveld, De evenredige vertegenwoordiging (Den Haag 1896) p. 123.
- 28 Evenredige vertegenwoordiging 2 (1900/1901) 35.
- 29 HTK 1900-1901, 193; zie ook de Memorie van Antwoord: HTK 1899-1900, Bijl. 188-5, p. 26.
- 30 Ibidem, p. 189.
- 31 Ibidem, p. 186.
- 32 R. Janssens, "'De strijd moet langs dit kabinet voorbij gaan". De verkiezingen van 1901', in: D.Th. Kuiper en G.J. Schutte (red.), Het kabinet-Kuyper (1901-1905). Jaarboek voor de geschiedenis van het Nederlands protestantisme na 1800 (Zoetermeer 2001) p. 25-45.
- 33 G. Harinck, "'Als een schelm weggejaagd'? De Antirevolutionaire Partij en de verkiezingen van 1905', in: Kuiper en Schutte, Het kabinet Kuyper, p. 270-301, aldaar p. 277-280.

- 34 Evenredige vertegenwoordiging 9 (1907/1908) p. 70.
- 35 De Nederlander, 27 maart 1917.
- 36 HTK 1913-1914, p. 688.
- 37 P.W.A. Cort van der Linden, *Richting en beleid der liberale partij (Groningen 1886)*
- 38 *Verslag der staatscommissie voor evenredig kiesrecht ingesteld bij Koninklijk Besluit van 15 november 1913 (z.p. 1914).*
- 39 *Ibidem*, p. 3-4.
- 40 De Nederlander, 27 en 28 maart 1916.
- 41 *Verslag der staatscommissie voor evenredig kiesrecht*, p. 19-20.
- 42 M.Ch.E. Bongaerts, *De evenredige vertegenwoordiging in Nederland (Roermond 1917)* p. 13.
- 43 'Evenredige vertegenwoordiging II', *Van Onzen Tijd* 14 (1913-1914), p. 673-677, citaat op p. 677.
- 44 'De grondwetsherziening III', *Van Onzen Tijd* 17 (1916-1917), p. 353-357, citaat op p. 353.
- 45 'Partijvorming: rechts en links', *Van Onzen Tijd* 18 (1917-1918) p. 233-235.
- 46 HTK 1915-1916, Bijl. 226-4, p. 23.
- 47 *Ibidem*, p. 24.
- 48 HTK 1915-1916, Bijl. 226-11, p. 94-95.
- 49 *Ibidem*, p. 95.
- 50 *Ibidem*, p. 104.
- 51 HTK 1916-1917, p. 172.
- 52 *Ibidem*, p. 241.
- 53 *Ibidem*, p. 498.
- 54 *Ibidem*, p.501.
- 55 H. te Velde, 'Onderwijzers in parlementaire politiek. Thorbecke, Guizot en het Europese doctrinaire liberalisme', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 113 (1998) p. 322-343, aldaar p. 323.
- 56 HTK 1916-1917, p. 752.
- 57 *Morning Post*, 8 juli 1929.
- 58 Zie voor Van Beresteyn: J. Vermoolen, 'Het comité voor de verkiezing van onafhankelijke Kamerleden. Jhr. Van Beresteyn en zijn strijd tegen de partijbonzen', *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* 1993, p. 229-247.
- 59 HTK 1916-1917, p. 265.
- 60 H.J.L. Vonhoff, *Bewegend verleden. Een biografische visie op prof. Mr. P.J. Oud (Alphen aan den Rijn 1969)* p. 29-30.

- 61 J.C. Ramaer, 'Evenredige vertegenwoordiging', Haagsch Maandblad (1927) p. 460-476, aldaar p. 475.
- 62 S.S. Smeding, Het kiezersvolk en zijn Kamerleden. Het axioma, dat evenredige vertegenwoordiging en het 100 districtenstelsel elkaar uitsluiten (Zutphen 1934) p. 10.
- 63 Ibidem, p. 16.
- 64 Idem.
- 65 De Groene Amsterdammer, 30 mei 1925.
- 66 De tekst is opgenomen in H. Colijn, Voor het Gemeenebest. Keur uit de redevoeringen van Dr. H. Colijn, onder zijn medewerking en toezicht tot stand gebracht door Mr.Dr. L.W.G. Scholten (Utrecht 1938) p. 73-76.
- 67 Verslag van de staatscommissie, ingesteld bij koninklijk besluit van 24 januari 1936, no. 41, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene partieele herziening van de grondwet (Den Haag 1936) p. 2.
- 68 Voor een overzicht van de relatie tussen partijen, kiezers en kiesdistricten in de periode vóór het ontstaan van de publieke verkiezingscampagne zie: R. de Jong, 'Antirevolutionaire partijvorming, 1848-1879. Een afwijkende visie', Jaarboek 2001. Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (Groningen 2003) p. 213-227. Zie ook: H. te Velde, 'Constitutionele politiek. De parlementair-politieke praktijk en de Grondwet van 1848', in: N.C.F. van Sas en H. te Velde (ed.), De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland 1798-1917 (Deventer 1998) p. 147-181. Voor verkiezingscampagnes na 1887: Ron de Jong, Electorale cultuur en politieke oriëntatie. Verkiezingen in Gelderland 1888-1940. Te verschijnen in 2005. Verschillende voorbeelden in dit stuk zijn aan dit onderzoek ontleend.
- 69 De gegevens betreffende de beroepstelling zijn ontleend aan lopend onderzoek van de auteur, terwijl de gegevens betreffende de volkstelling vanaf begin 2005 te raadplegen zijn bij: R. de Jong, Databank verkiezingen Tweede Kamer 1848-1917, website Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, <http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/VerkiezingenTweedeKamer1848-1917>.
- 70 C. Stoppelenburg en H. van der Wusten, 'Continuïteit en verandering in de politieke kaart van Nederland 1897-1913', Acta Politica XXI (1986) p. 431-448, aldaar p. 435. De verkiezingen van 1917 zijn buiten beschouwing gelaten, omdat de grote partijen hadden afgesproken de aftredende kamerleden niet te bestrijden.
- 71 Nieuwe Arnhemsche Courant, 15 en 16 juni 1901.
- 72 Arnhemsch Dagblad, 7 juni 1913.
- 73 Ibidem, 11 juni 1909.

- 74 Casus ontleend aan lopend onderzoek auteur.
- 75 Limburger Koerier, 11 juni 1909.
- 76 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, Collectie Dresselhuys, inv. nr. 16, verkiezingsrede Tiel dec. 1916.
- 77 Stoppelenburg en Van der Wusten, 'Continuïteit en verandering in de politieke kaart', p. 435-438.
- 78 Jasper Loots, Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging (Amsterdam 2004) p. 175-180; J.A. Bornewasser, Katholieke Volkspartij 1945-1980. Band I. Herkomst en groei (tot 1963) (Nijmegen 1995) p. 38.
- 79 Vriendelijke mededeling van M.H. Klijnsma die aan een proefschrift werkt over de geschiedenis van de VDB.
- 80 De Tijd, 18 mei 1918.
- 81 Ibidem, 22 mei 1918.
- 82 HTK, 17 dec. 1918, rede E.J. Beumer.
- 83 De Standaard, 2 juli 1925.
- 84 Loots, Voor het volk, van het volk, p. 127-130, 155-157.
- 85 Koen Vossen, Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine politieke partijen in Nederland 1918-1940 (Amsterdam 2003) p. 130-132.
- 86 De Maasbode, 5 juni 1918.
- 87 Nationale Staatkundige Gids, 27 juni 1918.
- 88 Loots, Voor het volk, van het volk, p. 217.
- 89 De Tijd, 18 mei 1918.
- 90 Weekblad voor de Burgerlijke Administratie, 21 juni 1918. Met dank aan Jasper Loots die mij op dit rondschrijven attendeerde.
- 91 Het Volk, 18 juni 1918.
- 92 Ibidem, 17 juni 1918.
- 93 De Tijd, 20 juni en 21 juni (ingezonden brief) 1918.
- 94 De Standaard, 5 juni 1918.
- 95 De Tijd, 3 juni 1918.
- 96 Het Volk, 18 juni 1918.
- 97 De Tijd, 22 juni 1925.
- 98 De Standaard, 24 juni 1925.
- 99 Het Volk, 26 juni 1922.
- 100 Ibidem, 20 juni 1925.
- 101 De Tijd, 25 juni en 1 juli 1918.
- 102 Ibidem, 25 juni 1925.
- 103 De Standaard, 15 juni 1925.
- 104 Het Volk, 20 juni 1925.

- 105 De Standaard, 27 juni 1925.
- 106 De Tijd, 27 juni 1925.
- 107 Ibidem, 4 juni 1918.
- 108 De Maasbode, 30 mei 1918.
- 109 Ibidem.
- 110 Het Volk, 23 mei 1918.
- 111 De Standaard, 4 juli 1922.
- 112 Het Volk, 25 juni 1925.
- 113 De Tijd, 4 juli 1918.
- 114 Het Volk, 4 juli 1918 en De Standaard 2 juli 1918.
- 115 De passage over Le Bon is gebaseerd op Henk te Velde, Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl (Amsterdam 2002) p. 90-91.
- 116 De Tijd, 31 mei 1922.
- 117 Onder andere De Tijd, 18 mei 1918 en De Standaard, 4 juli 1918.
- 118 Nationale Staatskundige Gids, 16 mei 1918, ingezonden brief W.C. Posthumus Meyjes.
- 119 Het Volk, 25 juni 1925 en De Tijd, 29 juni 1925.
- 120 Flip Kramer, 'Ongekend electoraat. De Nederlandse verkiezingscampagne van 1925' (doctoraalscriptie; Rijksuniversiteit Groningen 2003). In deze verdienstelijke scriptie worden allerlei aspecten van de campagne van 1925 geanalyseerd.
- 121 Loots, Voor het volk, van het volk, p. 73, 82
- 122 Geciteerd bij Loots, Voor het volk, van het volk, p. 252, noot 12.
- 123 Nationale Staatskundige Gids, 11 juli 1918.
- 124 De Tijd, 5 juli 1918.
- 125 De Standaard, 4 juli 1918.
- 126 Loots, Voor het volk, van het volk, p. 83.
- 127 De Tijd, 6 juni 1922, Haagsche Brieven; 20 juni 1922 J.G. Suring, Van buitengewoone beteekenis; 6 juli 1922 en 15 juni 1925 Verslag groninger politieke landdag.
- 128 De Tijd, 6 juni 1922.
- 129 De gewijzigde relatie tussen verkiezingsuitslag en kabinetsvorming werd in juni 1918 al op zakelijke toon door De Standaard geconstateerd, De Standaard, 1 juni 1918.
- 130 Arnhemsche Courant, 20 juni 1922.
- 131 Loots, Voor het volk, van het volk, p. 163.
- 132 Zie onder meer: [H. Brugmans, Nederlandse volksbeweging], Nu....of nooit (Amsterdam 1945); C.P.M. Romme, Nieuwe grondwetsartikelen. Een

- bijdrage tot herstel en vernieuwing (onder toevoeging van de geldende Grondwet) (Amsterdam [1943]); Vrij Nederland, 28 aug., 4 sept. 1943 en 1 jan. 1944 ; J. Drion, Naar een nieuw kiesstelsel (Amsterdam 1946). In deze brochure heeft Drion zijn artikelen uit De Toekomst gebundeld.
- 133 J. Drion, Naar een nieuw kiesstelsel (Amsterdam 1946).
- 134 Ibidem, p. 3.
- 135 G. van den Bergh, Eenheid in Verscheidenheid. Hoe moet ons kiesstelsel worden herzien? Een systematisch kritisch overzicht van alle kiesstelsels (Alphen a/d Rijn 19512). Het voorwoord bij de eerste druk uit januari 1946 is hierin opgenomen.
- 136 Ibidem, p. 30-33.
- 137 HTK 1947-1948, p. 1495.
- 138 In de voorlopige verslagen van die jaren worden geen namen of partijen genoemd.
- 139 HTK 1948-1949, p. 174-203.
- 140 P.P.T. Bovend'Eerts en J.J.M. Ramakers, 'Binnenlandse Zaken: in de houdgreep van de rijksoverheid' in: J.J.M. Ramakers (red.) Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945, deel 4, Het Kabinet-Drees II, 1951-1952. In de schaduw van de Koreacrisis (Nijmegen 1997) p. 459-464.
- 141 de Volkskrant, 10 febr. 1950.
- 142 Van den Berg, Eenheid in verscheidenheid, p. 41.
- 143 HTK 1950-1951, Bijl. 2090, nr. 4, Nieuwe bepalingen betreffende de kieswet, enz. (Kieswet), VV, p. 41-44.
- 144 HTK 1950-1951, p. 1760-1771.
- 145 Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen (Den Haag 1958) p. 15.
- 146 Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie, 'Grote enquête inzake het kiesstelsel', NIPO 437 (Amsterdam, febr/maart 1954).
- 147 Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel, p. 21-22.
- 148 Ibidem, p. 17.
- 149 Ibidem, p. 21.
- 150 NRC, 3 dec. 1959. In 1960 waren er zo'n 400.000 televisietoestellen in Nederland.
- 151 HTK 1952-1953, p. 2063.
- 152 Menno van der Land, Tussen ideaal en illusie. De geschiedenis van D66, 1966-2003 (Den Haag 2003) p. 28-40.
- 153 J.F. Glastra van Loon, 'Kiezen of Delen', Nederlands Juristenblad 39 (1964) nr. 43, p. 1133-1142 en nr 44/45, p. 1161-1167.

- 154 J.P.A. Gruijters, *Daarom D'66* (Amsterdam 1967).
- 155 HTK Buitengewone Zitting 1967, p. 27.
- 156 Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Den Haag 1968) p. 27.
- 157 *Ibidem*, p. 26-28 en 68.
- 158 H. Daudt, 'Staatkundige vernieuwing?' in: J.Th.J. van den Berg e.a. (red.), *Tussen Nieuwspoor en Binnenhof. De jaren '60 als breuklijn in de naoorlogse ontwikkelingen in politiek en journalistiek. Opstellen aangeboden aan prof. dr. N. Cramer* (Den Haag 1989) p. 126-132, aldaar 129.
- 159 Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Den Haag 1969) p. 200-205.
- 160 Hans Wiegel, *een partijtje libre* (Den Haag en Rotterdam 1968) p. 13-14.
- 161 HTK 1969-1970, p. 223.
- 162 HTK 1970-1971, p. 260-261.
- 163 HTK 1974-1975, p. 2376-2440.
- 164 Zie vooral Th.C. de Graaf, D.A. van der Hoeven en P.J. Langenberg e.a. (red.), *Omtrent het parlement. Opstellen over parlement en democratisch bestuur* (Utrecht en Antwerpen 1985).
- 165 J.Th.J. van den Berg, 'De evenredige vertegenwoordiging in Nederland' in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* 92 (1979) p. 452-472.
- 166 HTK 1989-1990, Bijl. 21132, nr. 27.
- 167 HTK 1990-1991, Bijl. 21427, nr. 3, p. 22. De Kieswet was kort daarvoor geheel herschreven. Daarbij was gebleken dat er geen behoefte bestond aan het afschaffen van de evenredige vertegenwoordiging en een speciale kiesdrempel als onwenselijk werd beschouwd. De wet was op 28 sept. 1989 ingegaan.
- 168 HTK 1992-1993, Bijl. 21427, nr. 37, p. 5-7 en de *Volkskrant*, 28 april 1993.
- 169 HTK 1996-1997, Bijl. 21427, nr. 158, p. 39.
- 170 J.A. van Schagen en H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel* (Deventer 1998) en HTK 1999-2000, Bijl. 26957, nr. 2, p. 19-25.

Colofon

