

## Boekrecensies



### Kiesrecht: debat zonder eind of bereikt ‘ideaal’?

door Bert van den Braak

Bespreking van *Rudy B. Andeweg en Monique Leyenaar (red.), Alle stemmen tellen!* Een eeuw algemeen kiesrecht, *Amsterdam University Press, Amsterdam, 2017, ISBN 978 94 6298 505 6, € 29,99.*

& *Fleur de Beaufort, Peter A.J. van den Berg, Ron de Jong, Henk van der Kolk en Patrick van Schie, Tussen geschiktheid en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse Kiesrecht vanaf 1795, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2017, ISBN 978 94 6298 610 7, € 34,99.*

Het honderdjarig bestaan van het algemeen kiesrecht (al moesten vrouwen nog iets langer wachten), was een mooie aanleiding voor de publicatie van twee boeken. Vijf auteurs

beschrijven daarin gedegen de parlementaire geschiedenis van het kiesrecht van 1795 tot 2017 en een twintigtal wetenschappers belichten onder redactie van Rudy Andeweg en Monique Leyenaar diverse vraagstukken die met het kiesrecht samenhangen. Met de publicatie van beide boeken (*Tussen geschiktheid en grondrecht* en *Alle stemmen tellen!*) kun je zeggen dat bijna alles wat met de ontwikkeling van het kiesrecht samenhangt, nu goed is gedocumenteerd. Dat er tussen beide boeken enige overlap is, was daarbij onvermijdelijk.

Het Nederlandse kiesstelsel is in belangrijke mate onomstreden, omdat er brede waardering bestaat voor de wijze waarop de vele opvattingen in de samenleving via de evenredige vertegenwoordiging een stem in het parlement kunnen krijgen. Het stelsel is bovendien toegankelijk en eerlijk. Wel keert

---

bijvoorbeeld geregeld de vraag terug of er wel voldoende ruimte wordt geboden aan een keuze over de ‘regeermacht’ (wie gaat er na verkiezingen regeren?). Verkiezingen leveren primair een (politieke) krachtsverhouding op, die weliswaar de basis vormt voor onderhandelingen over de regeringssamenstelling, maar zelfs (grote) winst of verlies hoeven daarbij geen doorslaggevende rol te spelen. In 2003 won de PvdA negentien zetels, maar ging zij niet regeren. In 2006 gold hetzelfde voor de SP na winst van zestien zetels. In 2010 verloor het CDA twintig zetels, maar bleef zij niettemin regeringspartij. Vereniging van een keuze over de machtsvraag of van de minister-president zonder de evenredige vertegenwoordiging deels ter zijde te schuiven, lijkt niet goed mogelijk.

Discussies in bijvoorbeeld het Burgerforum kiesstelsel in 2006 hadden eveneens als uitkomst dat de evenredige vertegenwoordiging in de strikte vorm zoals wij die kennen hooglijk wordt gewaardeerd. Wel blijft er spanning tussen de wens om ‘herkenbare’ en ‘aansprekbare’ afgevaardigden te hebben en ons lijstenstelsel. Klacht is soms dat Kamerleden ‘op de bagagedrager’ van de lijsttrekker hun zetel behalen. De mogelijkheid van verkiezing op grond van voorkeurstemmen speelt slechts een beperkte rol. Een pleidooi om de drempel voor verkiezing via voorkeurstemmen te verlagen, vond geen gehoor. Een zelfstandig mandaat op basis van voorkeurstemmen lijkt bovendien minder goed te passen in een bestel waarbij partijen (fracties) zich binden aan een regeerakkoord.

Bij de ontwikkeling van het parlementaire stelsel was er sprake van een steeds grotere

behoefte aan (parlementaire) groepsvorming. Eerst in de vorm van Kamerclubs en partijen en daarnaast via stembusakkoorden en toenemende disciplinerende fracties. De ruime mate van zelfstandig opereren door Kamerleden, zoals dat in de negentiende eeuw lang bestond, bleek niet zo effect bij het bereiken van politieke doelen, getuige de vele mislukte wetgevingsprojecten in die tijd. Ons kiesstelsel is in die zin de uitkomst van een geleidelijke ontwikkeling. Het gaat om een verschuiving van individuele afgevaardigden naar vertegenwoordigers van en namens politieke partijen. Dat ging gepaard met toenemende monistische tendensen.

Terecht begint *Tussen geschiktheid en grondrecht* in 1795. De inrichting van het kiesrecht in de Bataafs-Franse tijd wordt door Peter van den Berg uitvoerig en gedegen beschreven, zowel vanuit institutioneel oogpunt (hoe was het geregeld) als vanuit de praktische betekenis (wie maakten er gebruik van het kiesrecht). Een chronologisch overzicht dat aan de bijdrage voorafgaat, laat in vogelvlucht de ontwikkeling van het kiesrecht zien tussen 1795 en 1840. Die ontwikkeling was er toen juist één van afnemende democratische betekenis. De democratische patriottische ‘Bataven’ werden geleidelijk – niet het minst onder Franse druk – teruggedrongen en de macht van het parlement werd beknot. Het ging daarbij steeds om getrapte verkiezingen. Dat bleef zo tot 1848.

De praktische uitwerking van de onderleiding van Thorbecke in 1848 tot stand gebrachte grondwettelijke democratisering wordt door Ron de Jong beschreven. Terecht merkt hij op dat die praktische uitwerking

---

spoedig toch wel tot problemen leidde, bijvoorbeeld in de verhouding tussen aantallen kiezers in steden en platteland. De koppeling van kiesrecht aan belastingaanslag zorgde soms voor merkwaardige effecten. Er had wel aandacht mogen worden besteed aan de problemen die districtsforming en -herindelings opleverden. In 1869 was er bijvoorbeeld politieke strijd over het drievoudige district Sneek, daar waar een nieuw district Heerenveen voor de hand leek te liggen. In 1878 was er kritiek op de toewijzing van een extra zetel aan Rotterdam, terwijl vorming van een district Schiedam was bepleit. In beide gevallen leek kiesrecht-geografie met politieke motieven de achterliggende gedachte. De grondwettelijk voorgeschreven regel dat er één afgevaardigde op 45.000 inwoners moest zijn, werd na 1880 domweg genegeerd.

**"... In de negentiende eeuw was wens tot verruiming van het kiesrecht zowel een mogelijkheid tot profilering als een katalysator voor partijvorming ..."**

Onderbelicht blijven ook de effecten van de soms noodzakelijke tweede stemronden. Die waren nodig vanwege de verlangde absolute meerderheid. Kiezers moesten dan vaak stemmen op een kandidaat van tweede keuze. Enerzijds bevorderden die herstemmingen juist blokvorming (in de praktijk vooral 'christelijke coalitie' tegenover 'vrijzinnige concentratie'), maar anderzijds leverde het voor kiezers ongetwijfeld vaak frustraties op. Een socialist zag zich soms genoodzaakt op een 'oud-liberaal' te stemmen, een democratisch gezinde katholiek had soms

slechts keuze uit een christelijk-historische of sociaaldemocratische kandidaat.

Andere kanttekeningen die bij het na 1848 ingevoerde kiesstelsel te maken zijn, zoals de lage opkomst en het probleem dat partijen in veel districten altijd van een zetel verzekerd waren (denk aan de katholieke districten in het Zuiden) komen in de bijdrage van De Jong wel uitvoerig aan bod.

In de negentiende eeuw was wens tot verruiming van het kiesrecht zowel een mogelijkheid tot profilering als een katalysator voor partijvorming. Met de strijd voor gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs en het streven naar grotere sociale rechtvaardigheid was het kiesrecht één van de drie pijlers waarmee ons partijenstelsel werd gefundeerd. De Tweede Kamerverkiezing van 1894, na verwerping van het kiesrechtvoorstel-Tak van Poortvliet, liet het opmerkelijke beeld zien van samenwerking in de verkiezingsstrijd tussen voormalige opposanten die streden onder de aanduiding 'Takkianen' en 'anti-Takkianen'. Dat één kwestie de verkiezingsstrijd geheel beheerste, was uniek. Die strijd was de inleiding tot nieuwe partijvorming, met de komst van vrij-antirevolutionairen en splitsing bij de liberalen.

In zowel *Tussen geschiktheid en grondrecht* als *Alle stemmen tellen!* komt de rol die het kiesrecht bij die partijvorming speelde, goed aan bod. In eerstgenoemde boek in een bijdrage van De Jong over het parlementaire kiesrechtdebat en in het tweede aan de hand van bijdragen van Ruud Koole en Gerrit Voerman en van Wouter van der Brug en

Philip van Praag. De Jongs bijdrage eindigt met de Kieswet van Sam van Houten uit 1896, met zijn fraai gekunstelde uitwerking van het attributief kiesrecht.

Zoals de Grondwetsherziening van 1887 – inclusief de expliciete uitsluiting van vrouwen bij het stemmen – toch een stap naar kiesrechtuitbreiding was, zo gold dat ook voor de Wet-Van Houten. Terecht is er de nodige aandacht voor de inhoud van die wet. In een verhelderende bijdrage laten Patrick van Schie en Fleur de Beaufort zien dat zelfs de onderbelichte technische wijziging van die wet in 1900 een toch niet geheel onbetekenende stap was naar het algemeen mannenkiesrecht in 1917.

De auteurs beschrijven ook dat 1917, wat betreft discussies over het kiesrecht, zeker

geen eindpunt was. De politieke strijd over de opkomstplicht eindigde zelfs pas in 1970. Henk van der Kolk gaat in zijn bijdrage in op die strijd. Een discussie die eveneens wat op de achtergrond is geraakt, is die over de kiesrechtleeftijd. Zij komt in beide boeken aan bod. Kristof Jacobs geeft in *Alle stemmen tellen!* een mooi vergelijkend internationaal overzicht. Dergelijke verhelderende uitstapjes naar hoe het elders is geregeld, zijn er overigens ook op andere plekken. Van der Kolk belicht verder het debat over kiesrecht voor niet-Nederlanders, voor Nederlanders in het buitenland en het afschaffen van de uitsluitingsgronden voor met name gevangenen en wilsonbekwamen.

De rol van partijen en de betekenis daarvan voor regeringsvorming en parlementair debat komen in enkele bijdragen in



---

*Alle stemmen tellen!* aan bod. Tom Louwerse en Cynthia van Vonno analyseerden bijvoorbeeld interruptiegedrag van oppositie- en regeringsgezinde fracties in parlementaire debatten. Zij zien een tendens naar een meer als 'arena' fungerend parlement. Daar is veel voor te zeggen, maar het miskent enigszins de betekenis van het veel onzichtbaarder parlementaire werk in commissies en via onderling fractieoverleg over met name wetgeving. Overigens verwijzen de auteurs naar het 'bibliografisch archief' van PDC waar wordt bedoeld 'biografisch archief'.

Uitbreiding van het kiesrecht bood kansen voor nieuwkomers, die als regel democratischer gezind waren. Zij voerden vervolgens de druk op om tot verdere kiesrechtuitbreiding te komen. Dat het vrouwenkiesrecht er al in 1919 kwam, hing zeker samen met de maatschappelijke druk, maar evenzeer was de komst en groei van SDAP en VDB en versterking van democratisch gezinden bij Katholieken en ARP van belang.

De vraag of ons kiesstelsel nu het gevolg is van onze gefragmenteerde (verzuilde) samenleving of juist andersom – die verzuilde samenleving het beste recht doet – komt aan bod in een artikel van Armen Hakverdian en Tom van der Meer. Zij gaan ook in op de vraag hoe representatief de Tweede Kamer in sociaal opzicht is. Daarbij worden verder regionale vertegenwoordiging, de verhouding man-vrouw en de komst van Kamerleden met een niet-Nederlandse achtergrond belicht.

Was er in het interbellum en de eerste naoorlogse periode sprake van Kamerleden uit diverse lagen van de bevolking en ook met een gevarieerd opleidingsniveau, vanaf de jaren zestig werden academici en niet-arbeiders dominant. Professionalisering, dalende ledentallen van partijen en grotere complexiteit van de samenleving zorgden voor versmalling van de rekruteringsbasis voor Kamerleden. Beide auteurs beschouwen dat zelfs als zorgwekkend, omdat zorgen van groepen kiezers mogelijk niet meer worden geagendeerd. Het lijkt mij eerder zo dat groepen die voorheen geen mogelijkheid tot voortgezette studie hadden, die inmiddels wel hebben (denk aan vakbondsbestuurders) en dat de complexiteit van de maatschappij het bijna onvermijdelijk maakt dat alleen hoger-opgeleiden in het parlement goed kunnen functioneren. Dat betekent echter niet dat de toegankelijkheid voor 'ongehoorde kiezers' laag is, getuige de snelle opkomst van partijen als LPF, PVV, Partij voor de Dieren, 50PLUS en Forum voor Democratie, waarvan sommige zich nadrukkelijk opwerpen als vertegenwoordigers van 'ongehoorde'. Ons bestel is juist heel open voor nieuwkomers en voor 'onvrede'.

**"... Waar zaken als representativiteit, een vermeend partijkartel, de rol en betekenis van politieke partijen en alternatieve vormen van democratische participatie zo in de belangstelling staan, zijn de twee boeken eigenlijk verplichte literatuur voor iedereen die zich met die onderwerpen bezighoudt ..."**

---

Dat er ondanks het positieve oordeel niettemin discussie is over ons kiesstelsel kan niet worden ontkend. Het stelsel is op zich wellicht ‘ideaal’, maar misschien moet er nog iets naast of bij komen? Rudy Andeweg belicht in *Alle stemmen tellen!* de discussies over gekozen minister-president en burgemeester en over het referendum. Monique Leyenaar en Peter Castenmiller gaan in op andere vormen van democratische participatie naast het kiesrecht. Gedacht kan worden aan de ideeën van David van Reybrouck over via loting in te stellen burgerfora. Kanttekening daarbij is wel dat het gevaar groot is dat deelname beperkt blijft tot een select gezelschap, een gezelschap van gemotiveerde, hoger-opgeleiden. Daarmee zou het doel van bredere participatie evenmin worden bereikt.

Bij het inmiddels als grondrecht beschouwde kiesrecht staat nu vooral de praktische uitoefening centraal, met discussies over digitaal stemmen, volmachten en veiligheid van het gehele proces. Dat we nu – na een onderbreking van enkele decennia – weer met (rood) potlood stemmen, is toch wel opmerkelijk. In hoeverre modernisering te verenigen is met veiligheid en transparantie valt nog te bezien. Het vlot kunnen bepalen van de uitslag is echter één ding, zorgvuldigheid en soliditeit lijken belangrijker.

Of de Staatscommissie parlementair stelsel zich ook met kiesrechtvraagstukken gaat bezighouden en – belangrijker – met aanbevelingen komt, valt te bezien. Ingrijpende wijzigingen zijn nauwelijks te verwachten en rekrutering en representatie zijn toch vooral het domein van politieke partijen. Er is veel creativiteit nodig om daar in institutionele zin iets aan te veranderen.

Beide boeken leveren een tamelijk compleet beeld op van zowel de historische ontwikkeling van het kiesrecht als van de betekenis daarvan voor ons huidige bestel. En tevens voor de keerzijden die er ook aan ons kiesstelsel kleven, alsmede de daarmee samenhangende discussies. De bijdragen zijn van hoge kwaliteit, worden goed onderbouwd en beide boeken zijn fraai uitgegeven. Waar zaken als representativiteit, een vermeend partijkartel, de rol en betekenis van politieke partijen en alternatieve vormen van democratische participatie zo in de belangstelling staan, zijn de twee boeken eigenlijk verplichte literatuur voor iedereen die zich met die onderwerpen bezighoudt.

*Dr. B.H. van den Braak is onderzoeker bij het Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden en fellow bij het Montesquieu Instituut.*