



De stembus

In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.

Montesquieu, Over de geest van de wetten (1748)

ISBN 978-94-6290-365-4



9 789462 903654 >



MONTESQUIEU INSTITUUT

VAN WETENSCHAP NAAR SAMENLEVING

www.montesquieu-instituut.nl

De stembus

De stembus

Honderd jaar algemeen kiesrecht en
evenredige vertegenwoordiging 1917-2017

Redactie: Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek

Met bijdragen van Koen Blankenstijn, Hansko Broeksteeg, Sascha Hardt,
Aalt Willem Heringa, Alexander van Kessel, Jan Ramakers,
Jan Schinkelshoek, Gerrit Voerman en Wytze van der Woude

Deel 8 van de Montesquieu-reeks

Boom juridisch
Den Haag
2017

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft ernaar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen. Het Montesquieu Instituut heeft een actuele website met informatie over constitutionele en politieke ontwikkelingen; daarop staan ook actuele blogs en andere bijdragen. Verder publiceert het Montesquieu Instituut een maandelijks elektronische Nieuwsbrief, de Hofvijver, alsmede policy papers en de Montesquieu Reeks. Zie: www.montesquieu-instituut.nl.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- Faculty of Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden
- Het Montesquieu Instituut Maastricht: de sectie staatsrecht van de Universiteit Maastricht
- Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen
- Het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- Het Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden

Montesquieu Instituut

Lange Voorhout 86

2514 EJ Den Haag

070-3630105

info@montesquieu-instituut.nl

www.montesquieu-instituut.nl

Foto omslag: Brigitte van Berkel

© 2017 Montesquieu Instituut, Den Haag | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-365-4

ISBN 978-94-6274-675-6 (e-book)

NUR 823

www.boomjuridisch.nl

Inhoudsopgave

‘Gezonde ontwikkeling’	7
Woord vooraf	
<i>Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek</i>	
Een wapen in de strijd tegen de machten van het behoud	9
Historische ontwikkeling van het kiesrecht in Nederland 1796-1917	
<i>Alexander van Kessel & Jan Ramakers</i>	
Elders	29
Kiesrecht in de landen van de EU	
<i>Koen Blankenstijn</i>	
Beperkingen van kiesrecht	33
<i>Hansko Broeksteeg</i>	
‘De macht der partijbesturen en de onmacht van de kiezers’	41
Over kiesstelsels en politieke partijen	
<i>Gerrit Voerman</i>	
Kiesrecht en fragmentatie	55
Over kiesdrempels, bonussen, en afsplitsingen	
<i>Aalt Willem Heringa</i>	
Evenredige vertegenwoordiging en beproefde alternatieven	73
<i>Wytze van der Woude</i>	
Het Duitse kiesstelsel – een alternatief voor Nederland?	85
Voor en tegen van het ‘personalisierte Mehrheitswahlrecht’	
<i>Sascha Hardt</i>	

Problemen oplossen zonder nieuwe te maken?

93

Slotbeschouwing

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek

‘Gezonde ontwikkeling’

Woord vooraf

*Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek**

‘Een gezonde ontwikkeling van het politieke leven eist (...) dat denkbeelden, welke afwijken van de programma’s der georganiseerde partijen, vaak door eminente personen buiten het partijverband voorgedragen, zodra zij genoegzame invloed hebben verkregen, evenredig aan die invloed worden vertegenwoordigd. Deze denkbeelden zijn niet zelden de vruchtbare kiemen waaruit zich later gesloten partijen ontwikkelen.’¹

Zo motiveerde minister-president Cort van der Linden ruim een eeuw geleden de invoering van een nieuw kiesstelsel, een kiesrecht waarin Nederland brak met districtsgewijze verkiezingen van de Tweede Kamer en overstapte op een stelsel waarin politieke partijen en andere stromingen, gekozen via algemeen kiesrecht, op basis van evenredigheid in het parlement vertegenwoordigd zouden zijn.

Een eeuw geleden, in 1917, kwam een van de belangrijkste Grondwetswijzingen tot stand, die de Nederlandse politiek grondig veranderde. Deze maakte een einde aan iets dat vanaf het midden van de negentiende eeuw voor een stevige polarisatie gehad gezorgd: de schoolstrijd, de strijd om de gelijkberechtiging van het bijzonder, christelijk onderwijs.

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar comparative constitutional law aan Maastricht University. Jan Schinkelshoek is adviseur bij het Montesquieu Instituut, oud-lid van de Tweede Kamer en directeur van communicatiebureau Schinkelshoek & Verhoog, Den Haag.

1 Geciteerd bij P.J. Oud, *Honderd Jaren, een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland (1840-1940)*, bewerkt door J. Bosmans (1982), p. 219.

In combinatie ermee kwam een lang lopende, vurige wens van de ‘linkerzijde’ (sociaaldemocraten, vrijzinnig-democraten) tot vervulling: invoering van het algemeen kiesrecht, in elk geval voor mannen, met de mogelijkheid om het uit te breiden tot vrouwen – wat twee jaar later gebeurde.

Het nieuwe kiesstelsel op basis van het algemeen kiesrecht kreeg een bijzondere vorm – dat van evenredige vertegenwoordiging. Het landelijke stemmenaantal werd bepalend voor het zetelaantal in de Tweede Kamer. En dat was de uitdrukkelijk wens van iemand als Cort van der Linden, leider van het kabinet dat de Grondwetsherziening door het parlement loodste. Hij wilde een volksvertegenwoordiging waarin de ‘volkswil’ zo zuiver, zo ongerept en zo ‘gezond’ mogelijk doorklonk.

Een eeuw later is die evenredige vertegenwoordiging nog steeds het uitgangspunt van Kamerverkiezingen. Maar ook zijn de nadelen ervan steeds zichtbaarder geworden. Werkt het stelsel politieke versnippering niet te veel in de hand? Is het parlement wel werkbaar met zo vele partijen en partijtjes? Gaat het niet koste van de regeerbaarheid?

Deze bundel staat in het teken van het 100-jarige kiesrecht van Nederland. Er wordt teruggeblikt op wat een eeuw geleden tot stand kwam, gevolgen worden in kaart gebracht, samenhangen worden geschetst, beperkingen worden op een rij gezet, alternatieven worden gewikt, voor- en nadelen worden gewogen.

Dat gebeurt door een keur aan wetenschappers, verbonden aan de Universiteit van Maastricht, de Radboud Universiteit, de Universiteit van Utrecht, de Rijksuniversiteit van Groningen en het Parlementair Documentatiecentrum. De eindredactie voerden Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek. De bundel verschijnt als zevende deel in de reeks van studies waarvoor het Montesquieu Instituut tekent. En eigenlijk gaat deze over de vraag die Cort van der Linden een eeuw geleden opwierp: Is de ‘gezonde ontwikkeling van het politieke leven’ ermee gediend?

Een wapen in de strijd tegen de machten van het behoud

Historische ontwikkeling van het kiesrecht in Nederland 1796-1917¹

*Alexander van Kessel & Jan Ramakers**

Op woensdag 12 december 1917 verscheen in het *Staatsblad* een nieuwe Grondwet. Deze bepaalde dat alle mannelijke Nederlandse ingezetenen ouder dan 25 jaar het recht kregen om te stemmen voor de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraad, dat vrouwen verkiesbaar werden voor deze vertegenwoordigende gremia en dat de grondwettelijke blokkade werd opgeheven voor de invoering van stemrecht voor vrouwen. Diezelfde dag werd om 12 uur 's middags overal in het land door alle burgemeesters deze Grondwet geproclameerd. In Den Haag las gemeentesecretaris Maurits van Reenen op het bordes van het Haagse stadhuis de nieuwe grondwets-artikelen voor aan 'een dichte menigte'. Nadat de gemeentesecretaris en burgemeester Herman van Karnebeek waren uitgesproken en de gezags-dragers zich hadden teruggetrokken, nam onaangekondigd socialisten-voorman Pieter Jelles Troelstra het woord. In zijn memoires blikte hij terug:

* Alexander van Kessel (1968) en Jan Ramakers (1954) zijn als onderzoeker werkzaam bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, verbonden aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

1 De auteurs danken Ron de Jong voor zijn commentaar op een eerste versie van dit artikel.

‘Ik wenschte het volk geluk met de verovering van dit nieuwe wapen, dat het zou hebben te hanteeren in de strijd tegen de machten van het behoud, om de nieuwe maatschappij mede te bouwen. De groote beteekenis van het oogenblik deed mij deze woorden met ontroering uitspreken en eenzelfde ontroering maakte zich meester van de luisterenden.’

Het publiek reageerde enthousiast, en Troelstra's aanhangers hieven de Internationale aan. De SDAP claimde hiermee de overwinning in de strijd om de invoering van het algemeen kiesrecht, een strijd die de voorafgaande decennia echter veel breder was gevoerd en ook tegenkrachten kende. In deze bijdrage willen we bezien op welke wijze het kiesrecht zich tot deze apotheose heeft ontwikkeld. Welke krachten waren werkzaam en welke argumenten werden gehanteerd?

De Bataafse en Franse jaren²

Er is alles voor te zeggen om de Nationale Vergadering van de Bataafse Republiek, die in 1796 voor het eerst bijeenkwam, te zien als het eerste nationale en democratisch gekozen parlement van Nederland, ook al leek dat maar in weinig op wat wij tegenwoordig als volksvertegenwoordiging kennen.

De Eerste Nationale Vergadering (1 maart 1796 tot en met 31 augustus 1797) telde 126 leden. Elk van deze afgevaardigden vertegenwoordigde een district (van ongeveer 15.000 inwoners) en werd gekozen door een kiescollege, waarvan elk lid op zijn beurt was gekozen door een dertigtal ‘grondvergaderingen’ van burgers. Aan de verkiezingen van de grondvergaderingen mochten alle mannen van twintig jaar en ouder deelnemen, mits zij het oude regeringssysteem hadden afgezworen.

De Nationale Vergadering was echter maar een kort leven beschoren. Toen bleek dat zij niet in staat was een bevredigende staatsregeling tot stand te brengen, maakte een staatsgreep een einde aan de Nationale Vergadering, die zichzelf omvormde tot Constituerende Vergadering.

2 Het overgrote deel van de gegevens in de paragrafen ‘De Bataafse en Franse jaren’ tot en met ‘Naar de grondwetsherziening van 1887’ zijn ontleend aan het onvolprezen overzichtswerk van Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*.

Deze aanvaardde op 17 maart 1798 wel de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk, de eerste Grondwet, die voorzag in een eenheidsstaat, burgerrechten en -plichten en een gekozen volksvertegenwoordiging. De Staatsregeling, die uitging van het gelijkheidsbeginsel voor alle burgers, ontleende haar legitimiteit vooral aan het feit dat zij bij referendum op 23 april 1798 werd aanvaard met 153.913 stemmen voor en 11.597 tegen – in totaal had 40 procent van de stemgerechtigden een stem uitgebracht.

Uiteraard sprak de Staatsregeling zich ook uit over het actief kiesrecht.³ Dat werd geformuleerd als (getrapt) algemeen mannenkiesrecht: iedere (mannelijke) burger van twintig jaar en ouder genoot kiesrecht, tenzij hij onder een aantal uitzonderingsbepalingen viel. Zo waren burgers die van de bedeling leefden (tientallen procenten van de mannelijke bevolking) en zij die onder curatele stonden van het kiesrecht uitgesloten. 'Vreemdelingen' die minimaal tien jaar in het land woonden en het Nederlands beheersten hadden daarentegen wel het kiesrecht. Stemgerechtigden moesten zich laten inschrijven in een stemregister, zij mochten geen aanhanger zijn van het 'stadhouderlijk' of 'federatief' bestuur en zij werden geacht regelmatig te verschijnen in de grondvergadering, waarmee een soort opkomstplicht werd geïntroduceerd. In de grondvergaderingen kwamen per vijfhonderd inwoners alle stemgerechtigden bijeen om een kiezer aan te wijzen. Deze kwamen dan weer in veertig districtsvergaderingen bijeen om de volksvertegenwoordigers in het Vertegenwoordigend Lichaam te kiezen, dat zich opsplijste in een Eerste en Tweede Kamer en dat op zijn beurt weer het Uitvoerend Bewind koos.

In de praktijk was de Staatsregeling van 1798 geen groot succes, onder meer omdat de bevoegdheden van en de verhouding tussen Vertegenwoordigend Lichaam en Uitvoerend bewind onduidelijk waren. Ook de verzoeningspolitiek die door Napoleon in de 'zusterstaat' werd geëntameerd en die uitmondde in amnestie voor de orangisten, noopte tot een vroegtijdiger herziening dan de Staatsregeling zelf toestond. Een voorstel daartoe van

3 Eigenlijk zouden we onderscheid moeten maken tussen kiesrecht en stemrecht. In een getrapt stelsel kiezen immers niet alle stemgerechtigden een vertegenwoordiger, maar een door hen aangewezen kiezer/kiesman. In het dagelijks taalgebruik wordende termen door elkaar gebruikt; wij sluiten ons daarbij aan.

het Uitvoerend Bewind vond geen genade bij het Vertegenwoordigend Lichaam, waarna in september 1801 een nieuwe staatsgreep plaatsvond en een volksstemming in de grondvergaderingen over het lot van de nieuwe Staatsregeling besliste. Omdat de thuisblijvers als voorstemmers werden aangemerkt, werd die massaal aanvaard, hoewel van de 416.419 stemgerechtigden er maar 68.990 verschenen en hiervan 52.219 tegen de nieuwe grondwet stemden.

De Staatsregeling van 1801 was soberder dan haar voorganger en leidde tot meer decentralisatie van de eenheidsstaat, met een grotere autonomie voor departementen en gemeenten. Aan het kiesrecht veranderde niet veel: omdat er geen behoorlijke belastingadministratie bestond, betekenden de aangescherpte eisen aan de gegoedheid van de burger in de praktijk niet veel. Wel werd het nieuwe Wetgevende Lichaam, dat nog uit slechts 35 leden zou bestaan, ingekrompen tot één Kamer. Het nieuwe uitvoerende lichaam, het Staatsbewind, kreeg een veel sterkere positie; verantwoordingsplicht had het geenszins. Democratisch was de nieuwe Staatsregeling daarmee evenmin.

Napoleon vond het vanuit het oogpunt van efficiëntie noodzakelijk in 1805 de Bataafse Republiek onder eenhoofdig gezag te brengen, en wel dat van raadpensionaris Rutger Jan Schimmelpenninck. De nieuwe Staatsregeling van 1805 bepaalde inzake het kiesrecht dat de wetgevende vergadering, nog indirecter dan voorheen, door de acht departementale besturen zou worden gekozen. Daarmee verloor het kiesrecht nog meer aan democratisch gehalte. Een jaar later al versterkte Napoleon zijn grip op satellietstaat Holland verder door zijn jongere broer Lodewijk Napoleon hier als koning te parachuteren. De Staatsregeling van 1805 bleef grotendeels van kracht, maar het Wetgevend Lichaam zou voortaan worden benoemd door de Koning. De kandidaten werden aangedragen door het Wetgevend Lichaam zelf en de departementale besturen. Ook de constitutie van 1806 kwam in de kern overeen met de Staatsregeling. Het proces van centralisatie van de macht bij keizer Napoleon werd in 1810 voltooid door de inlijving van het Koninkrijk Holland bij het Franse keizerrijk en de terugroeping van Lodewijk, onder meer omdat deze zich niet ongevoelig had getoond voor de

Hollandse belangen. Het Wetgevend Lichaam ontbond zichzelf op 14 juli, waarmee de departementarisering en ont-democratisering was voltooid.

Verenigd Koninkrijk en de Belgische afscheiding

De vooraanstaande Haagse orangist Gijsbert Karel van Hogendorp voltooide al in 1812, dus nog voor het einde van Franse bezetting, een *Schets eener Grondwet*. Nadat de Fransen in november 1813 waren vertrokken, kon de *Schets* dienen als uitgangspunt van het werk in de door prins Willem (Frederik) van Oranje op 21 december geïnstalleerde Grondwetscommissie. Op 2 maart 1814 sloot zij haar werk af; de ontwerpgrondwet werd aan het einde van die maand goedgekeurd op een bijeenkomst van 474 notabelen. Hoewel de nieuwe Grondwet een moderne eenheidsstaat onder een soeverein vorst moest stutten, was deze in een aantal opzichten conservatief. De nationale vertegenwoordiging, die naar de vroegere vergadering van de provinciën van de Republiek Staten-Generaal werd genoemd, zou uit één kamer bestaan; de 55 leden moesten voortkomen uit adel en burgerij. De eerste keer zouden de leden worden benoemd door de vorst, daarna zouden zij worden gekozen door Provinciale Staten. Hoe de leden van de Staten werden gekozen, werd niet in de Grondwet geregeld.

Nadat de overwinnaars van Napoleon in 1814 de zuidelijke Nederlanden hadden toegevoegd aan de noordelijke was een grondwetsherziening nodig, waarop Willem I een andermaal door Van Hogendorp voorgezeten commissie instelde. De commissie stelde onder meer voor een tweekamerstelsel in te voeren. De Eerste Kamer zou door de Koning worden benoemd uit de ‘aanzienlijken’ – deze werd geacht onaanvaardbare voorstellen van de Tweede Kamer tegen te houden –, de Tweede Kamer van honderdtien leden werd gekozen door Provinciale Staten, die langs oude standspatronen werden gekozen. De Tweede Kamer, die maar over beperkte bevoegdheden beschikte, zou voor de helft uit zuidelijke leden bestaan en voor de helft uit noordelijke, ook al telde het zuiden aanzienlijk meer inwoners.

Nadat de Staten-Generaal van de noordelijke Nederlanden de Grondwet in twee lezingen unaniem goedkeurden, was voor instemming van het Zuiden wegens de grote oppositie in de groep notabelen die er in augustus

1815 schriftelijk over stemde een kunstgreep nodig. Via een merkwaardige redenering, in het zuiden de *arithmétique hollandaise* genoemd, behaalde de Grondwet alsnog een meerderheid: de voorstemmen in het Noorden en het Zuiden werden opgeteld, maar ook diegenen die alleen vanwege kritiek op de godsdienstpassage hadden tegengestemd én alle niet-stemmers werden bij de voorstemmers gerekend.

Het kiesstelsel was niet landelijk geregeld, maar werd uitgewerkt in – overigens wat systematiek betreft wel vergelijkbare – provinciale en stedelijke reglementen. De census verschildte wel per gemeente. Het platteland ('de landelijke stand') kende geen kiesrecht voor de gemeenteraad; plattelandskiezers hadden alleen stemrecht voor Provinciale Staten. Ook op het in kiesdistricten verdeelde platteland waren de verkiezingen getrapd: de stemgerechtigden kozen een kiescollege dat de Statenleden voor het district koos. In de steden was de situatie het ingewikkeldst. De stemmers kozen een kiescollege; de leden hiervan (de kiezers) kozen een raadslid wanneer een vacature ontstond. De leden van de gemeenteraad kozen hun afgevaardigde voor de Provinciale Staten. Steden hadden eigen zetels in de Staten, net als plattelandsdistricten en de ridderschap. De Provinciale Staten kozen uiteindelijk – per provincie – de Tweede Kamer.

Het kiesrecht refereerde weliswaar aan een conservatieve standenmaatschappijvisie, maar was niettemin eerder individueel dan corporatistisch. De verhouding in afgevaardigden van de standen verschildte per provincie. Opmerkelijk genoeg was het stemrecht minder beperkt dan het in 1848 zou worden, aangezien de conservatieven meenden dat het getrapte systeem een dempende werking had op de uitkomst. De kans dat 'volksmenners' onwetende kiezers zouden manipuleren werd hierdoor verkleind.

De Belgische Opstand van 1830-1831 leidde tot de afscheiding van België. De definitieve deling vond door de halsstarrigheid van Willem I pas in 1839 plaats; pas toen kon het komen tot een grondwetswijziging. Vooruitlopend hierop publiceerde de Leidse hoogleraar en liberaal J.R. Thorbecke de *Aanteekening op de Grondwet*, een jaar later een *Proeve*. Voorstander van een rechtstreeks kiesrecht was Thorbecke op dat moment niet. Hij had daarvan nergens ter wereld een goed werkend voorbeeld gezien; invoering was dus een te groot risico. Een vijftal voorstellen tot grondwetswijziging dat op

30 december 1839 aan de Tweede Kamer werd aangeboden bracht, afgezien van de bevestiging van de Belgische afscheiding, weinig nieuws: geen direct kiesrecht noch ministeriële verantwoordelijkheid.

Onder Willem II werd de ministersploeg langzaam maar zeker ververst in een deels gematigd liberale richting. Zo werd F.A. van Hall in 1842 minister van Justitie. Hoewel deze in het verleden had gepleit voor rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer, was hij nu pragmatischer en voorzichtiger, beducht als hij zei te zijn voor het 'euvel van de democratie'. De Grondwet mocht niet ineens radicaal worden vernieuwd, maar ook voor een geleidelijke vernieuwing vond hij bij de koning geen steun.

De Grondwet van 1848; de doorbraak van direct kiesrecht

In 1844 werd Thorbecke door de Staten van Zuid-Holland in de Tweede Kamer gekozen. Zijn *Aanteekening op de Grondwet* kende inmiddels meerdere aangevulde edities. Het rechtstreekse kiesrecht was het belangrijkste thema in de grondwetsdebatten van die dagen geworden, en Thorbecke had zich bekeerd tot voorstander van dit systeem. Wel pleitte hij voor censuskiesrecht dat, met de groei van de welvaart, als vanzelf zou kunnen uitgroeien tot algemeen kiesrecht.

De koning wilde echter niets van een grondwetsherziening weten. Dat ging een negental liberalen in de Tweede Kamer – de 'negenmannen' – te ver. Op 9 december 1844 presenteerden zij de Kamer een radicaal initiatiefvoorstel tot wijziging van de Grondwet dat uit de koker kwam van Thorbecke en L.C. Luzac. Een van de opmerkelijkste punten was de invoering van rechtstreekse verkiezingen (met census) voor de Tweede Kamer. Vooral dit punt verdeelde de liberale parlementariërs. Conservatieven vonden rechtstreeks kiesrecht in strijd met 'de landsaard'. De critici vreesden dat direct kiesrecht allerlei volksmenners toegang zou verschaffen tot het parlement. Zij pleitten daarom voor een getrapt systeem: een ruim aantal kiezers zou (met een lagere census) kiesmannen kiezen die samen de Tweede Kamer zouden moeten samenstellen. Veel Kamerleden betwijfelden ook of zoiets belangrijks als een grondwetsherziening wel uit een initiatief van de Kamer mocht voortkomen – was dat geen taak van de koning? De regering, een woedende Willem II inbegrepen, wees de voorstellen

van de ‘negenmannen’ zonder meer af. Uiteindelijk verwierp de Kamer de mogelijkheid een voorstel te doen tot grondwetswijziging; deze was hooguit gewenst, maar niet noodzakelijk.

Enige grondwetsherziening was echter wel geboden, zelfs volgens de koning en zijn ministers, toen de Tweede Kamer een van de vele voorstellen tot regeling van het kiesrecht voor Provinciale Staten in de herfst van 1847 afwees. De wijzigingsvoorstellen waren futiel, maar wakkerden wel het debat in de Kamer weer aan. Indiening van de voorstellen viel samen met de revolutionaire gebeurtenissen in Frankrijk en Duitsland in het voorjaar van 1848. Onder druk van de revolutiedreiging van over de grens en van binnenlandse onrust verzocht Willem II op 13 maart verrassend, en buiten zijn ministers om, aan de Kamer om haar gevoelens over grondwetsherziening aan hem mee te delen. De verontwaardigde (conservatieve) ministers namen collectief ontslag. De radicaal Luzac greep daarop het initiatief door zich bij de koning te melden met een voorstel tot het instellen van een commissie tot grondwetsherziening die zou moeten bestaan uit Thorbecke, de radicale advocaat D. Donker Curtius en de conservatief-liberale katholieke diplomaat L.A. van Ligtenvelt. De koning stemde in met de voorstellen van Luzac.

Op 18 maart werd de grondwetscommissie benoemd. Uiteindelijk zou zij bestaan uit Luzac zelf, Thorbecke (voorzitter), Donker Curtius, J.M. de Kempenaer en de katholiek L.D. Storm. Een week later werd aan de Tweede Kamer een kabinet gepresenteerd, onder leiding van de conservatieve G. graaf Schimmelpenninck. Al op 12 april kon de grondwetscommissie haar advies aan de koning aanbieden. Hier zijn vooral van belang de voorstellen om de Tweede Kamer voortaan rechtstreeks te doen kiezen op grond van censuskiesrecht, en de Eerste Kamer eenmalig rechtstreeks uit een duizendtal van de ‘hoogst aangeslagenen in de belastingen’ en daarna via Provinciale Staten. De census voor het kiesrecht voor de Tweede Kamer bedroeg tussen 20 en 160 gulden in de directe belastingen. Zij verschilde per gemeente en was in grote gemeenten hoger dan op het platteland. Ook Provinciale Staten werden rechtstreeks via censuskierecht verkozen, en de gemeenteraden rechtstreeks op grond van een de helft van de census voor de Tweede Kamer.

Schimmelpenninck hoopte dat zijn kabinet in meerderheid tegen de voorstellen zou zijn, maar hij rekende buiten de koning. Willem II vond dat, gelet op de revolutiedreiging, op de ingeslagen weg moest worden voortgegaan. Een meerderheid van de ministers deelde dat inzicht, waarna Schimmelpenninck zijn ontslag indiende. Donker Curtius nam de verdediging van de grondwetsvoorstellen in beide Kamers op zich. De Staten-Generaal hadden nog de meeste moeite met het rechtstreekse kiesrecht, maar Donker wilde van geen wijken weten. Uiteindelijk aanvaardden de Staten-Generaal de nieuwe Grondwet in eerste en tweede lezing. Zij werd op 3 november 1848 in het *Staatsblad* afgekondigd. Op 30 november 1848 volgden de eerste verkiezingen volgens de nieuwe Grondwet en een voorlopig kiesreglement, waarin het districtenstelsel werd geïntroduceerd, een meerderheidsstelsel waarbij de winnaar van de absolute meerderheid in elk district werd afgevaardigd naar de Kamer.

Kieswet van 1850

Het in november 1849 aangetreden kabinet-Thorbecke viel de taak toe de grondwetsbepalingen inzake het kiesstelsel nader uit te werken in een Kieswet. In de Kamerdebatten over de ontwerp-Kieswet was de hoogte van de census het belangrijkste discussiepunt. Een te lage census dreigde 'ongeschikten' toegang tot het kiesrecht te geven, terwijl opleiding geen rol speelde, zo meenden conservatieve critici. Thorbecke begreep de bezwaren, maar zag geen oplossing. Ondanks de lage census zou slechts 10 procent van de mannen vanaf 23 jaar het kiesrecht genieten: ruim 81.000 personen. De voorgestelde hoogte van de census, gebaseerd op patent-, grond- en personele belasting, had wel tot gevolg dat ook de ambachtelijke middenstand het kiesrecht kreeg. De census voor de gemeenteraadsverkiezingen was aanmerkelijk lager uitvallen dan die voor de Kamerverkiezingen; bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1851 waren ruim 137.000 mannen stemgerechtigd. De Tweede Kamer aanvaardde het Kieswetvoorstel in juni 1850 met 41 tegen 19 stemmen, de Eerste Kamer volgde kort daarna.

Deze Kieswet-1850 zou geruime tijd gelden, ook al werd, bijvoorbeeld ten tijde van de strijd om het bijzonder onderwijs, regelmatig duidelijk dat het niet-stemgerechtigde 'volk achter de kiezers' anders dacht dan de

kiezers en de Kamer. Hierover waarschuwde met name Groen van Prinsterer graag de liberale elite. En inderdaad: omdat de census tot 1887 ongewijzigd bleef, nam het aantal kiesgerechtigden zeker relatief maar langzaam toe, al betekende dit niet dat het actief kiesrecht exclusief de ‘hogere standen’ toekwam.

Overigens steeg tussen 1850 en 1887 ook het aantal gekozenen geleidelijk, omdat de Kieswet de omvang van de Kamer koppelde aan het bevolkingsaantal (zo’n 45.000 inwoners per Kamerlid). Pas bij de grondwetswijziging van 1887 zou worden besloten tot een vast aantal Kamerleden van honderd.

Naar de grondwetsherziening van 1887

De grote sociaaleconomische veranderingen tijdens de tweede helft van de negentiende eeuw, veelal verband houdend met de Industriële Revolutie, gaven ook impulsen aan het denken over de vraag wie het kiesrecht toekwam. Storend was in eerste instantie vooral dat het vigerende censuskiesrecht de zich ontwikkelende middenklasse – beoefenaren van vrije beroepen, onderwijzers, hoogleraren en de meeste ambtenaren – nog steeds uitsloot. De drie merendeels liberale kabinetten die tussen 1868 en 1874 optraden, slaagden er ondanks diverse pogingen niet in het probleem op te lossen. Een ander probleem vormde de opportunistische manipulatie met de districtsgrenzen. De kiesdistricten moesten elke vijf jaar worden aangepast aan de bevolkingsgroei, wat de zittende minister van Binnenlandse Zaken in de verleiding bracht deze zo in te delen dat dat het gunstigst was voor geestverwante kandidaten.

In 1883 trad een conservatief-liberaal kabinet aan onder leiding van J. Heemskerk Azn., dat zich zette aan een grondwetsherziening, die verder ging dan de herziening van het kiesrecht. In de voorbereidende staatscommissie onder leiding van Heemskerk zelf ontstond onder meer discussie over de vraag of een grondwetswijziging er wel kon komen zonder oplossing van de onderwijkswestie; protestanten en katholieken verbonden de kiesrechtuitbreiding aan de financiële gelijkberechtiging van bijzonder met openbaar onderwijs. Kiesrecht en onderwijs werden dan ook de grote conflictpunten in de commissie.

Het voorstel van het kabinet kwam erop neer de onderwijskwestie door de gewone wetgever te laten regelen – de Grondwet zou zelf financiële ondersteuning van het onderwijs niet verhinderen – en de kiesrecht kwestie voorrang te geven. Heemskerk vond dat de Grondwet wél de maatstaven voor het kiesrecht moest bepalen. In november 1885 deed het kabinet alsnog een concessie aan rechts door in ieder geval een Grondwetsartikel over onderwijs voor te stellen dat de oorspronkelijke tekst van 1848 verving, maar de nieuwe regeling vrijwel geheel aan de wetgever zou overlaten.

In de plenaire debatten die begonnen op 17 maart 1886 kwam de Kamer er echter niet uit. De concessie van het kabinet bleek onvoldoende, waarop Heemskerk in april het ontslag van zijn kabinet aanbod. Nieuwe Kamerverkiezingen brachten de confessionelen verlies: de liberalen kregen 47 zetels, katholieken en antirevolutionairen 39; het kabinet-Heemskerk bleef uiteindelijk aan. Alleen in tweede lezing zouden de confessionelen een grondwetsherziening kunnen blokkeren.

Vanaf 23 februari 1887 begon de hoofdstuksgewijze behandeling van de grondwetsherziening, andermaal met vooral aandacht voor onderwijs en kiesrecht. Opmerkelijk was de splitsing in het confessionele kamp, waar Herman Schaepman zich, tot ergernis van de meeste katholieke en protestantse medeleden, ontpopte als een voorstander van algemeen kiesrecht, net als de voorzitter van het Algemeen Nederlandsch Werkliedenverbond, de liberaal B.H. Heldt. Maar dat ging ook het kabinet te ver. Dat vond dat het kiesrecht toekwam aan ‘mannelijke ingezeetenen, tevens Nederlanders, die door de kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand bezitten’. Geen uitsluitingsbepalingen dus, maar positieve kenmerken als vereisten om het stemrecht te krijgen. Het was tevens een uiterst elastische formulering, waardoor het artikel als ‘caoutchoucartikel’ bekend kwam te staan. Het voorstel was ruim genoeg geformuleerd om voor een meerderheid aanvaardbaar te zijn: het werd met 68 tegen 12 stemmen aangenomen. Het voorlopig kiesreglement dat invulling gaf aan het caoutchoucartikel verdubbelde het aantal kiesgerechtigden. Nieuw was voorts dat het ledental van de Tweede Kamer werd uitgebreid tot het vaste aantal van 100.

Mede naar aanleiding van een poging van de feministische arts Aletta Jacobs om zich te laten inschrijven als kiezer in Amsterdam – een poging die uiteindelijk strandde bij de Hoge Raad – werd in de Grondwet bepaald dat het kiesrecht alleen mannen toekwam. In de Grondwet van 1848 was dat niet opgenomen geweest; het sprak toen vanzelf dat de vrouw geen plaats had in het politieke domein. Het ijveren van Aletta Jacobs had de kwestie van het vrouwenkiesrecht echter wel op de agenda gezet, en dit onderwerp zou rond 1900 worden opgepikt door een bredere beweging.

Ook in tweede lezing gingen Tweede en Eerste Kamer akkoord met de ingrijpende grondwetsherziening; de nieuwe Grondwet werd op 30 november officieel afgekondigd.

De strijd om het algemeen kiesrecht

In 1892 diende de liberale minister van Binnenlandse Zaken J.P.R. Tak van Poortvliet voorstellen in ter wijziging van de Kieswet die het electoraat verder zouden uitbreiden. Realisering zou alle mannen ouder dan 23 die konden lezen en schrijven en niet afhankelijk waren van de bedeling of armenzorg stemrecht geven: zo'n 75 procent van de volwassen mannelijke bevolking – dat was in 1890 nog maar zo'n 14 procent geweest. Taks voorstellen ontmoetten veel tegenstand: een deel van de politieke elite meende dat minder gegoede burgers (laat staan het proletariaat) niet in staat waren in onafhankelijkheid en goed geïnformeerd de juiste politieke keuzes te maken. Bij de Kamerbehandeling kreeg een door Tak ontraden matigend amendement van de liberaal De Meijier een meerderheid, waarna de minister zijn wetsvoorstel introk en de regering de Kamer ontbond. De hieropvolgende verkiezingsstrijd stond geheel in het teken van de kiesrechtuitbreiding: de politieke scheidslijn was die van Takkianen versus anti-Takkianen. De voorstellen van Tak spleten zowel de liberale partij als de ARP.

Na het echec van de voorstellen van Tak realiseerde minister Van Houten in 1896 een minder verstrekkende wijziging van de Kieswet. De census werd verlaagd en daarnaast werd het zogeheten capaciteitenkiesrecht ingevoerd: ook alle mannen van 25 jaar of ouder (de minimumleeftijd werd verhoogd met twee jaar om de electorale invloed van al te onbezonnen jongemannen te beperken) die een vast woonadres met een vastgestelde huur hadden,

minstens een jaar in loondienst waren of een pensioen genoten, een zeker vermogen of een diploma hadden behaald, kregen stemrecht. De Kieswet-Van Houten verstrekke in 1896 het kiesrecht aan 49 procent van alle mannen, maar verzekerde een geleidelijke uitbreiding van het electoraat: bij de laatste Kamerverkiezingen volgens deze bepalingen, in 1917, was het percentage gestegen naar zeventig.

Ook wijzigden door de nieuwe Kieswet enkele uitvoeringsaspecten van het verkiezingsproces: kiezers gingen voortaan naar een stemlokaal om daar het stembriefje in te vullen. Hiermee meende de wetgever de mogelijkheid van beïnvloeding van de kiezer te beperken. Voordien werd dat stembriefje immers thuis ingevuld. De wijziging introduceerde het stemgeheim. Ook werd de kandidaatstelling ingevoerd: voor 1896 kon de kiezer op elke willekeurige burger zijn stem uitbrengen, daarna was de keuze beperkt tot vooraf aangemelde en geregistreerde kandidaten.

De kiesrechtuitbreiding door de Kieswet-Van Houten was niet het eindstation; de roep om de invoering van algemeen kiesrecht nam alleen maar toe. Nederland vormde hier overigens geen uitzondering: in alle westerse parlementaire democratieën werd einde negentiende, begin twintigste eeuw gestreden om invoering van algemeen kiesrecht. Geleidelijk aan won de opvatting terrein dat alle deelbelangen van het Nederlandse volk in het parlement vertegenwoordigd zouden moeten zijn, en dat beperkingen van het kiesrecht dus opgeheven zouden moeten worden. Hiermee werd afstand genomen van de negentiende-eeuwse opvatting die de onafhankelijkheid van het individuele Kamerlid vooropstelde ('zonder last en ruggespraak') en die bepaalde dat de Kamer los van allerlei deelbelangen en op basis van argumenten besluiten nam.

Dezelfde veranderende representatieopvatting leidde tot de brede acceptatie van de gedachte om, naar voorbeeld van het Belgische kiesstelsel, het districtenstelsel te vervangen door een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Hiermee zouden de verschillende minderheden waaruit de Nederlandse samenleving was opgebouwd beter zichtbaar worden in de Kamer. Onder het districtenstelsel was dat niet het geval: in elk district gingen de stemmen die niet waren uitgebracht op de winnaar, verloren.

Aangezien na 1896 vooral de lagere klassen nog van stemrecht verstoken waren, viel hierbij een voortrekkersrol toe aan de arbeidersbeweging. Het politieke voortouw werd vervolgens genomen door de in 1894 opgerichte Sociaal-Democratische Arbeiderspartij en de in 1901 opgerichte Vrijzinnig-Democratische Bond. De kiesrechtbeweging werd gaandeweg massaler: de SDAP organiseerde in 1911 en 1912 op Prinsjesdag grote manifestaties ('Rode Dinsdagen') waarin de eis om algemeen kiesrecht kracht werd bijgezet. De SDAP zette zich feitelijk vooral in voor kiesrecht voor haar eigen achterban: de arbeiders. Het principiële pleidooi voor de invoering van vrouwenkiesrecht raakte bij de sociaaldemocraten om politiek-strategische redenen steeds meer op de achtergrond; de emancipatie van de arbeider stond voorop. Van het vrouwenkiesrecht werd steeds meer de VDB de politieke woordvoerder. Daarnaast ijverden ook vrouwen zelf voor de invoering van het vrouwenkiesrecht; zij organiseerden zich in 1894 in de door Wilhelmina Drucker geleide Vereniging voor Vrouwenkiesrecht. Deze maakte in het eerste kwart van de twintigste eeuw onderdeel uit van een internationale, vooral door de Britse suffragettes geïnspireerde vrouwenkiesrechtbeweging.

Ondertussen bepleitten katholieken en antirevolutionairen vormen van 'organisch kiesrecht' – als tegengesteld aan het door 'links' nagestreefde 'individualistisch kiesrecht'. Naar de mening van de confessionelen hield dat laatste geen rekening met het organische karakter van de samenleving. ARP-voorman Kuyper werkte het principe uit in de vorm van het gezinshoofden- of huismanskiesrecht, dat alle gezinshoofden (inclusief de hoofden van 'onvollledige gezinsformatiën') stemrecht gaf. Tegen kiesrecht voor vrouwen hadden veel antirevolutionairen principiële bezwaren: de plaats van de vrouw was naar Bijbelse normen in het gezin, daar pasten geen politieke activiteiten bij. De echtgenoot kon de belangen van zijn vrouw bij de stembus behartigen. Niettemin nam Kuyper in 1907 een ruimhartiger standpunt in: onder 'de aan de gezinshoofden gelijkgestellten' zouden ook weduwen verstaan kunnen worden. In katholieke kring was een meerderheid voor een vorm van gezinshoofdenkiesrecht, maar vielen na 1906 geleidelijk meer stemmen te horen, onder wie die van P.J.M. Aalberse

en M.J.C.M. Kolkman, die om principiële of praktische redenen algemeen (mannen)kiesrecht bepleitten.

Aangezien de confessionele partijen zich doorgaans verzetten tegen al te voortvarende uitbreiding van het kiesrecht zolang hun eigen prioriteit, de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs, nog niet was geregeld, gebeurde er onder de kabinetten-Kuyper (1901-1905) en -Heemskerk (1908-1913) niets. Het liberale minderheidskabinet-De Meester (1905-1908) legde de Kamer weliswaar eigen voorstellen voor met onder meer passief kiesrecht voor vrouwen, maar die werden door de vroegtijdige val van het kabinet niet in behandeling genomen. Datzelfde gold voor de voorstellen die het confessionele kabinet-Heemskerk in 1912 presenteerde tot invoering van een gezinshoofdenkiesrecht die sterk leken op die van Kuyper, waardoor bijna alle volwassen mannelijke burgers het stemrecht hadden kunnen krijgen. De feitelijke kloof tussen links en rechts werd dus alsmaar kleiner.

Pacificatie

In de aanloop naar de verkiezingen van 1913 omarmden ook de Vrije Liberalen, die tot dan terughoudend waren geweest, het algemeen mannenkiesrecht. Hierdoor kwamen er nieuwe kansen voor de invoering van algemeen kiesrecht na de verkiezingen van 1913, toen de linkerkzijde – de liberale partijen (Liberale Unie 19, Vrije Liberalen 10 en de VDB 7) en de SDAP (18 zetels) – in de Kamer een meerderheid kreeg. Die wens stond immers opgenomen in het gemeenschappelijke programma van de drie liberale partijen ('de Concentratie') en dat van de SDAP. Hoewel de sociaaldemocraten niet deelnamen aan het na de verkiezingen gevormde extraparlamentaire kabinet-Cort van der Linden, dat vooral uit ongebonden liberalen bestond, was er wel een meerderheid voor de invoering van algemeen mannenkiesrecht. Voor een grondwetswijziging was echter een tweederdemeerderheid nodig.

Het kabinet-Cort van der Linden stelde vervolgens twee staatscommissies in die de twee grote politieke dilemma's van dat moment moesten oplossen: het kiesstelsel en de gelijke financiering van openbaar

en bijzonder onderwijs. Beide staatscommissies werden samengesteld uit kopstukken van de grote politieke stromingen. De ene staatscommissie (onder voorzitterschap van de liberale staatsrechtsgeleerde Jacques Oppenheim) besprak welk model evenredige vertegenwoordiging het meerderheidsstelsel moest vervangen.

De commissie-Oppenheim rapporteerde al in mei 1914. Op basis hiervan diende het kabinet in het najaar van 1915 – de oorlogsprikelen zorgden voor veel vertraging – voorstellen in ter wijziging van de Grondwet. De door het kabinet aan het parlement voorgelegde wijzigingen op het terrein van het kiesstelsel betroffen de invoering van algemeen actief en passief kiesrecht voor mannen, passief kiesrecht voor vrouwen en het schrappen van de bepalingen die actief vrouwenkiesrecht blokkeerden, een opkomstplicht en evenredige vertegenwoordiging. Hierdoor kreeg ook het werk in de andere staatscommissie, die moest rapporteren over het onderwijsvraagstuk, een impuls. Hoewel mogelijk geen sprake is van een directe ‘uitruil’, zijn beide kwesties wel aan elkaar verbonden geraakt. Met de kiesstelselwijziging op zak was ‘links’ genegen om de confessionelen de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs te gunnen. Onder voorzitterschap van de VDB’er D. Bos kwam de ‘bevredigingscommissie’ voorjaar 1916 tot een compromis, dat leidde tot gelijke financiering van bijzonder en openbaar lager onderwijs. Dat gaf vervolgens de behandeling van alle grondwetswijzigingsvoorstellen van het kabinet weer vaart, omdat de confessionelen zich tegemoetkomender opstelden inzake de kiesrechtuitbreiding.

De Tweede Kamer debatteerde van midden oktober tot begin december 1916 over alle kabinetsvoorstellen. Een amendement van Troelstra om meteen actief vrouwenkiesrecht in te voeren stuitte op tegenstand van Cort van der Linden; de minister-president vond dat met het oog op de broze overeenkomst met de confessionelen politiek-strategisch prematuur. Troelstra trok zijn amendement vervolgens in. Bij de afronding op 21 december ging de Kamer zonder hoofdelijke stemming akkoord met alle wijzigingsvoorstellen, inclusief die betreffende het kiesstelsel. In mei 1917 gaf ook de Eerste Kamer groen licht.

Vervolgens werden beide Kamers ontbonden met het oog op de behandeling in tweede lezing. Nadat in juli 1917 nieuwe Kamers voor de Staten-Generaal in zo goed als identieke samenstelling als de vorige waren gekozen ('laat-zitten-wat-zit'), volgde de tweede lezing. Op 25 september nam de Tweede Kamer met overgrote meerderheid de voorstellen aan; slechts twee Kamerleden (het onafhankelijke christelijk-historische Kamerlid C.J.A. Bichon van IJsselmonde en de CHU'er J.W.H.M. van Idsinga, die als enige ook tegen de additionele artikelen – de overgangsbepalingen – stemde) stemden tegen de kiesstelselvoorstellen. Kamervoorzitter D. Fock verklaarde daarop: 'Mijne Heeren! Ik hoop en vertrouw – gelijk gij allen, zooals uit uw stemmen is gebleken, hoopt en vertrouwt – dat deze grondwetswijzigingen, wanneer zij tot uitvoering zullen komen, zullen strekken tot heil van ons land en van ons volk.' Nadat op 29 november ook de Eerste Kamer had ingestemd, volgde op 12 december 1917 de officiële afkondiging.

Ten aanzien van de invoering van algemeen mannenkiesrecht behoorde Nederland niet bepaald tot de voorhoede. Zwitserland (1848), Denemarken (1849), Griekenland (1864), Duitsland (1871), Spanje (1869), Frankrijk (1875) en België (1893) waren bijvoorbeeld (veel) vroeger. Van de westerse democratieën waren eigenlijk alleen het Verenigd Koninkrijk en Polen (1918), Luxemburg (1919) en Canada (1920) later.

Door de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging werd Nederland feitelijk één kieskring, dat om administratieve redenen werd opgedeeld in achttien kieskringen. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging had twee andere effecten. De kabinetsvorming werd gecompliceerder, omdat na verkiezingen steeds meerdere coalities mogelijk waren. Daarnaast nam, omdat de politieke strijd gecentraliseerd werd, de betekenis van nationaal georganiseerde politieke partijen toe. Partijen werden leidend in de organisatie van de verkiezingscampagnes en de kandidaatstelling.

Om de Tweede Kamer een zo nauwkeurig mogelijke afspiegeling van de Nederlandse bevolking te laten zijn en de nieuwe kiezers te integreren in het proces, werd tevens een stemplicht ingevoerd – alweer naar

het voorbeeld van België (1894).⁴ Nadat in 1918 toch 10 procent van de kiesgerechtigde burgers niet was komen opdagen, werd in 1922 de stemplicht alweer uit de Grondwet gehaald; de in de Kieswet opgenomen opkomstplicht bleef gehandhaafd tot 1971. Steeds meer won de opvatting terrein dat de burger vrij moest zijn in zijn keuze al dan niet van zijn stemrecht gebruik te maken.

De Kamerverkiezingen van juli 1918 waren de eerste volgens het nieuwe kiesstelsel. De liberalen verloren flink, de katholieken en de sociaal-democraten wonnen. Bovendien kwam met Suze Groeneweg de eerste vrouw in de Kamer. (De VDB haalde te weinig stemmen om Aletta Jacobs een Kamerzetel te bezorgen.) Zelf was Groeneweg nog niet stemgerechtigd, maar dat zou snel veranderen. Toen het in de zomer van 1918 geformeerde confessionele kabinet-Ruijs de Beerenbrouck geen aanstalten maakte om zelf werk te maken van de invoering van actief vrouwenkiesrecht, diende de oppositionele VDB-voorman H.P. Marchant eind september 1918 een voorstel met deze strekking in.

Marchants voorstel kreeg de wind in de rug toen in november 1918, na de Oktoberrevolutie in Rusland en de val van het Duitse keizerrijk, de revolutiedreiging ook Nederland leek te bereiken. Troelstra meende zelfs dat de arbeidersbeweging ook in Nederland de macht zou moeten grijpen, maar al snel na zijn opruiende Kamerrede op 12 november moest hij retireren: zelfs in zijn eigen partij kon hij nauwelijks op steun rekenen. Desondanks maakte minister-president (tevens minister van Binnenlandse Zaken) Ruijs de Beerenbrouck een ommezwaai: hij verklaarde daags na Troelstra's rede in de Kamer dat hij het voorstel-Marchant zou omarmen. Ruijs verraste hiermee zijn collega-ministers, die zover nog niet waren maar zich wel bij zijn beslissing neerlegden. In mei 1919 aanvaardde de Tweede Kamer de aanpassing van de Kieswet, die actief vrouwenkiesrecht realiseerde. Nederland behoorde hiermee niet tot de voorhoede onder de westerse democratieën – Nieuw-Zeeland (1893), Finland (1906), Noorwegen (1913), Denemarken

4 Grondwet en Kieswet spraken elkaar op dit punt enigszins tegen. De Grondwet van 1917 bepaalde dat iedere kiezer zijn stem moest uitbrengen; de Kieswet dat iedere kiesgerechtigde zich bij een stembureau moest melden.

(1915), Oostenrijk en Duitsland (1918) waren eerder – maar zeker niet tot de achterblijvers: Zweden en Polen voerden eveneens in 1919 algemeen kiesrecht voor de vrouw in, maar bijvoorbeeld Groot-Brittannië (1928⁵), Canada (1940), Frankrijk (1944), Italië (1945), België (1948) en Zwitserland (1971) waren (soms veel) later.

Epiloog: kiesrechtuitbreidingen na 1919

Na 1919 vonden nog enkele aanpassingen plaats, die het aantal kiesgerechtigden verder uitbreidden. Dat gold allereerst verlagingen van de minimumleeftijden. Vrijwel ongemerkt werden bij Grondwetsherzieningen die samenvielen met Kamerverkiezingen deze minimumleeftijden verlaagd: voor het actief kiesrecht achtereenvolgens van 25 naar 23 (in 1946), 21 (1963) en 18 (1972). De minimumleeftijd voor de verkiesbaarstelling ging in 1963 van 30 naar 25, en in 1983 naar 18 jaar.

De Grondwetswijziging van 1983 verstrekke bovendien ook ingezetenen zonder Nederlands paspoort die langer dan vijf jaar in Nederland verbleven passief en actief kiesrecht voor gemeenteraadsverkiezingen. Daarnaast werd de eis van ingezetenschap voor het uitoefenen van stemrecht door Nederlanders geschrapt, waardoor ook in het buitenland verblijvende Nederlanders hun stem konden uitbrengen. Een laatste categoriale uitbreiding van het electoraat vond plaats in 2008, toen de uitzondering van het kiesrecht aan personen die wegens geestesstoornissen onder curatele stonden, werd geschrapt. Het is de vraag of in het huidige tijdsgewricht verdere kiesrechtuitbreidingen, wellicht in de richting van de in dit land verblijvende allochtonen die nog niet in het bezit zijn van een Nederlands paspoort, realiseerbaar zijn.

5 In 1918 hadden vrouwen ouder dan 30 jaar al stemrecht gekregen.

Literatuur

- Berg, J.Th.J. van den, en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946* (Amsterdam 2013).
- Blok, Lodewijk, *Stemmen en kiezen. Het kiesstelsel in Nederland in de periode 1814-1850* (Groningen 1987).
- Bos, Anne, Ron de Jong en Jasper Loots, *Een sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918* (Den Haag/Nijmegen 2005).
- Driel, Niels van, en Ron de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Amsterdam 2014).
- Jong, Ron de, Henk van der Kolk en Gerrit Voerman, *Verkiezingen op de kaart 1848-2010* (Utrecht 2011).
- Leenknecht, Gert-Jan, Raymond Kubben en Beatrix Jacobs, *Opstand en Eenwording. Een institutionele geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur* (3^{de} druk; Nijmegen 2010).
- Loots, Jasper, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004).
- Minderaa, J.T., 'Kiesrecht en onderwijs' in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel 13 (Haarlem 1978), p. 432-438.
- Spoormans, Huub, 'Met uitsluiting van voorregt'. *Het ontstaan van liberale democratie in Nederland* (Amsterdam 1988).
- Tijdschrift voor geschiedenis* 92 (1979) nr. 3 (themanummer 'Kiesstelsels en stemgedrag').
- Troelstra, P.J., *Gedenkschriften*, vierde deel, *Storm* (Amsterdam 1931). *Het Volk*, 13 dec. 1917.

Elders

Kiesrecht in de landen van de EU

*Koen Blankenstijn**

* Koen Blankenstijn was (in 2016) junior onderzoeker bij het Parlementair Documentatiecentrum (PDC) in Den Haag.

Lidstaat	Vrouwen kiesrecht	Algemeen kiesrecht	Kamers	Kiesstelsel	Curiosa
Belgie*	1948	1948	2	evenredige vertegenwoordiging	Stemmen is verplicht
Bulgarije	1944	1945	1	deels evenredige vertegenwoordiging, deels meerderheidsstelsel	31 zetels worden verdeeld via een meerderheidsstelsel, de overige 209 via evenredige vertegenwoordiging
Cyprus	1960	1960	1	evenredige vertegenwoordiging	Het parlement telt 80 zetels, 24 daarvan zijn bedoeld voor vertegenwoordigers uit Noord-Cyprus en blijven vooralsnog leeg. Stemmen is verplicht.
Denemarken	1915	1915	1	evenredige vertegenwoordiging	40 zetels worden via een landelijke kieslijst verdeeld; 135 zetels via meervoudig districtenstelsel. 2 zetels voor Groenland en de Farøer-eilanden.
Duitsland	1919	1919	2	evenredige vertegenwoordiging	Kent een tweestemmenstelsel; Als er meer volksvertegenwoordigers worden gekozen dan er zetels zijn gaat het aantal zetels omhoog
Estland	1918	1918	1	evenredige vertegenwoordiging	Parlement bestaat uit 101 zetels; deze worden verdeeld door verkiezingen in 12 districten. Restzetels worden verdeeld op basis van de landelijke uitslag.
Finland	1906	1906	1	evenredige vertegenwoordiging	Finland kent geen kiesdrempel; kandidaten worden gerangschikt naar het aantal stemmen dat zij krijgen.
Frankrijk	1944	1944	2	meerderheidsstelsel	Een enkelvoudige districtenstelsel, waarin absolute meerderheid nodig is.
Griekenland	1952	1952	1	evenredige vertegenwoordiging	De winnende partij krijgt een bonus van 50 zetels. Stemmen is verplicht tot en met 70 jaar.

Lidstaat	Vrouwen kiesrecht	Algemeen kiesrecht	Kamers	Kiesstelsel	Curiosa
Hongarije	1918	1918	1	meerderheidsstelsel	Kent een tweestemmenstelsel; 1 stem voor een districtelijke lijst en 1 voor een landelijke lijst
Ierland*	1928	1923	2	evenredige vertegenwoordiging + enkelvoudig overdraagbare stem	Kiezers stemmen op meerdere kandidaten en bepalen hierin een volgorde.
Italië	1945	1945	2	deels evenredige vertegenwoordiging, deels meerderheidsstelsel	Wanneer de winnende coalitie geen 340 zetels heeft behaald krijgen zij 'bonuszetels' om de 340 te halen.
Kroatië	1945	1945	1	evenredige vertegenwoordiging	Het aantal parlementariërs is afhankelijk van de opkomst in de kiesdistricten en kan variëren tussen de 100 en 161.
Letland	1918	1918	1	evenredige vertegenwoordiging	Kiezers kunnen naast hun stem ook hun afkeuring voor een kandidaat laten blijken op het stembiljet
Litouwen	1918	1918	1	deels evenredige vertegenwoordiging, deels meerderheidsstelsel	Verkiezingen hebben twee rondes. In de eerste ronde worden 71 zetels via een meerderheidsstelsel verdeeld; de 70 zetels via evenredige vertegenwoordiging in een tweede ronde.
Luxemburg	1919	1919	1	evenredige vertegenwoordiging	Stemmen is verplicht tot en met 75 jaar.
Malta	1947	1947	1	evenredige vertegenwoordiging + enkelvoudig overdraagbare stem	Kiezers stemmen op meerdere kandidaten en bepalen hierin een volgorde.
Nederland*	1919	1919	2	evenredige vertegenwoordiging	Kent geen kiesdistricten, vandaar een lage kiesdrempel (0,67%)
Oostenrijk	1918	1945	2	evenredige vertegenwoordiging	Stemrecht vanaf 16 jaar.
Polen	1918	1918	2	evenredige vertegenwoordiging	Kieslijsten moeten voor ten minste 35% uit vrouwen en voor 35% uit mannen bestaan.

Lidstaat	Vrouwen kiesrecht	Algemeen kiesrecht	Kamers	Kiesstelsel	Curiosa
Portugal	1931	1974	1	evenredige vertegenwoordiging	Kiesrecht werd ingeperkt onder de regimes van Salazar en Caetano. In 1974 werd de huidige parlementaire democratie opgericht.
Roemenië*	1946	1946	2	evenredige vertegenwoordiging	Het aantal zetels is afhankelijk van het aantal kiesgerechtigden.
Slovenië	1945	1945	2	evenredige vertegenwoordiging	Het Sloveens lagerhuis heeft 88 nationale zetels en 2 zetels voor de Hongaarse en Italiaanse gemeenschappen.
Slowakije	1920	1920	1	evenredige vertegenwoordiging	Kiezers kunnen vier voorkeursstemmen uitbrengen op kandidaten van dezelfde lijst.
Spanje	1931	1977	2	evenredige vertegenwoordiging	Vrouwenkiesrecht werd ingeperkt onder het regime van Franco (1939-1975).
Tsjechië	1920	1920	2	evenredige vertegenwoordiging	Kiezers kunnen vier voorkeursstemmen uitbrengen op kandidaten van dezelfde lijst.
Verenigd Koninkrijk	1928	1928	2	meerderheidsstelsel	Een enkelvoudige districtenstelsel, waarin absolute meerderheid nodig is.
Zweden	1921	1921	1	evenredige vertegenwoordiging	310 zetels worden verdeeld via evenredige vertegenwoordiging; de overige 39 zetels worden verdeeld als restzetels.

* Eerder kiesrecht met restricties.

Beperkingen van kiesrecht

*Hansko Broeksteeg**

Het kiesrecht is een fundamenteel recht. Om die reden is het kiesrecht opgenomen in de nodige mensenrechtenverdragen en in de grondrechten-catalogus van de Grondwet.¹ Fundamentele rechten gelden echter zelden absoluut. Ook het kiesrecht kan worden beperkt. Daarvoor gelden wel de nodige criteria; omdat het kiesrecht een fundamenteel recht is, kan het immers niet zomaar worden beperkt.

In deze bijdrage verken ik de grenzen van het kiesrecht. Welke beperkingen kunnen daaraan worden gesteld? Ik zal eerst ingaan op de beperkings-systeem van het EVRM en vervolgens op die van de Grondwet. Vervolgens ga ik na welke beperkingen Europese staten zoal aan het kiesrecht verbinden en of deze volgens het EHRM geoorloofd zijn. Daarbij geef ik weer of de betreffende beperking ook in Nederland geldt en of de Europese jurisprudentie voor Nederland relevant is.

1 Impliciete en ‘bij de wet gestelde’ beperkingen

Art. 3 Eerste Protocol (EP) EVRM bevat geen beperkingsclausule. De rechten, zoals in art. 3 EP vervat, gelden echter niet absoluut. Het EHRM heeft – overigens niet alleen ten aanzien van het kiesrecht, maar bijvoorbeeld ook ten aanzien van het recht op toegang tot de rechter en het recht op onderwijs – de leer van de *implied of inherent limitations* (impliciete beperkingen) ontwikkeld. Dit leerstuk houdt in dat het voor de hand ligt dat deze rechten

* Hansko Broeksteeg is universitair hoofddocent staatsrecht aan de Radboud Universiteit.

1 Art. 3 Eerste Protocol EVRM, art. 39 en 40 EU-Handvest voor de grondrechten, art. 25 IVBPR, art. 4 Grondwet.

niet onbeperkt kunnen worden uitgeoefend.² Dat geldt ook voor het actief en passief kiesrecht, zo bepaalde het EHRM in de zaak *Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België*: ‘The rights in question are not absolute. Since Article 3 (...) recognises them without setting them forth in express terms, let alone defining them, there is room for implied limitations.’³

Omdat art. 3 EP EVRM geen beperkingsclausule kent, is in het artikel evenmin een lijst met legitieme doelen (*legitimate aims*) opgenomen, die als beperkingsdoel van het grondrecht kunnen gelden.⁴ De lidstaten zijn daarom vrij om een doel aan te nemen ter rechtvaardiging van de beperking van het kiesrecht, met dien verstande dat dit doel verenigbaar moet zijn met het beginsel van de rechtsstaat en de algemene doelen van het EVRM.⁵ Daar is niet snel sprake van. Een voorbeeld van een doel dat onverenigbaar is met de beginselen van de rechtstaat is de beperking van het kiesrecht tot bepaalde bevolkingsgroepen waardoor regeringspartijen electoraal terreinverlies willen voorkomen.⁶

Het ontbreken van de ‘reguliere’ beperkingsclausule heeft tot gevolg dat het EHRM een voor art. 3 EP EVRM eigen beperkingssystematiek heeft ontwikkeld. Die komt er in de kern op neer dat het Hof toetst of de nationale autoriteiten niet arbitrair of disproportioneel hebben gehandeld. Nationale wetgeving dient *sufficiently clear and precise* te zijn:⁷ het handelen van de nationale autoriteiten mag niet willekeurig zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor het indienen van kandidatenlijsten, het vaststellen van de verkiezingsuitslag en (voor deze bijdrage van belang) voor het stellen van beperkingen aan het kiesrecht. Bovendien mogen beperkingen, gesteld aan het kiesrecht, niet disproportioneel zijn, met andere woorden niet verder strekken dan het doel waarvoor de beperking is vastgesteld.

2 J.H. Gerards, *EVRM algemene beginselen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 108-110. Het ‘standaardarrest’ met betrekking tot de impliciete beperkingen is *Golder t. het VK*. Het betreft de toegang tot de rechter, zoals vastgelegd in art. 6 EVRM: EHRM 21 februari 1975, nr. 4451/70, NJ 1975, 462, m.nt. Alkema.

3 EHRM 2 maart 1987, nr. 9267/81.

4 J.L.W. Broeksteeg, ‘Art. 3 1^{ste} Prot. EVRM’, in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 1358-1360.

5 EHRM 3 december 2009, nr. 37700/05, *Seyidzade t. Azerbeidzjan*.

6 EHRM 27 april 2010, nr. 7/08, *Tănase t. Moldavië*, EHRC 2010, 74, m.nt. Broeksteeg.

7 EHRM 16 maart 2006, nr. 58278/00, *Zdanoka t. Letland*, EHRC 2006, 57, m.nt. Broeksteeg.

Ten slotte: bij het bepalen van de voorwaarden waaronder het kiesrecht kan worden beperkt, beschikken de lidstaten over een ruime *margin of appreciation*. Het kiesrecht is immers gevormd door historische en politieke factoren die van land tot land verschillen.⁸ Het Hof heeft daarom bij democratieën in ontwikkeling (de voormalig Oost-Europese staten) een ruimere *margin of appreciation* aangenomen dan bij reeds gevestigde democratieën.⁹

De Grondwet kent in art. 4 wel een expliciete beperkingsclausule: iedere Nederlander heeft – kort weergegeven – actief en passief kiesrecht, ‘behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen’. De wet is een wet in formele zin. Bij de grondwetsherziening in 1983 is overigens expliciet weergegeven dat ook de Grondwet zelf het kiesrecht kan beperken, hetgeen logisch is omdat een specifieke grondwetsbepaling deroegt aan het algemene art. 4.¹⁰ Dat doet de Grondwet in art. 54 voor de Tweede Kamerverkiezingen en in art. 129 voor de verkiezingen van Provinciale Staten en de gemeenteraad. Kortmann leidt daaruit af dat de beperkingsmogelijkheden van art. 4, die vervat zijn in speciale bepalingen zoals art. 54, uitputtend zijn. Immers, als dat niet zo zou zijn, zou een bepaling als art. 54 Grondwet zinloos zijn en kon de formele wetgever op grond van art. 4 verdere beperkingen aan het kiesrecht stellen.¹¹

2 Nationaliteit en ingezetenschap

Een eerste logische beperking van het kiesrecht is die tot de kiezers die de nationaliteit van de eigen staat hebben. Ook bestaan in Europa beperkingen tot de kiezers die de nationaliteit van de eigen staat zijn én die daarvan ingezetenen zijn. Beide beperkingen zijn door het EHRM getoetst en in beginsel toegestaan.¹² Het Hof stelt daarbij vast dat niet-ingezetenen minder

8 EHRM 9 april 2002, nr. 46726/99, *Podkolzina t. Letland*, EHRC 2002, 41, m.nt. Heringa; EHRM 19 oktober 2004, nr. 17707/02, *Melnychenko t. Oekraïne*, EHRC 2004, 109, m.nt. Broeksteeg.

9 Bijvoorbeeld: EHRM 24 juni 2008, nr. 3669/03, *Adamsons t. Letland*, EHRC 2008, 98, m.nt. Broeksteeg.

10 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2016, p. 443.

11 Kortmann 2016, p. 443-444.

12 Ten aanzien van nationaliteit: ECieRM 21 mei 1997, nr. 27614/95, *Luksch t. Italië*. Ten aanzien van ingezetenschap geldt als ‘standaardarrest’: EHRM 6 februari 2007, nr. 30158/06,

direct of minder continu betrokken zijn bij de dagelijkse problemen in hun land en daarvan minder kennis hebben, dat zij minder invloed hebben op de selectie van kandidaten of op de formulering van verkiezingsprogramma's, dat zij minder direct geraakt worden door de besluiten van politieke organen en dat deze besluiten voornamelijk de ingezetenen raken.¹³ Ten aanzien van ingezetenen kunnen staten de eis stellen van een minimale verblijfsduur in de betreffende staat.¹⁴ Ook kunnen zij regelen dat het kiesrecht vervalt indien een staatsburger gedurende lange tijd in het buitenland woonachtig is.¹⁵

De Nederlandse Grondwet beperkt in art. 54, eerste lid, en in art. 129, eerste lid, het kiesrecht ook tot Nederlanders. Niet-ingezetenen kunnen per brief stemmen.¹⁶ Art. 130 maakt op de hoofdregel een uitzondering: de wet kan het kiesrecht voor de gemeenteraad uitbreiden naar niet-Nederlandse ingezetenen. Er bestaan twee regimes. Het kiesrecht voor niet-Nederlanders die onderdaan zijn van een EU-lidstaat is geregeld in art. 20 lid 2 onderdeel b VwEU. Voor onderdanen van niet-EU-staten geldt art. 10 lid 2 Gemeentewet en art. B3 lid 2 Kieswet. Kiesrecht van niet-Nederlanders voor de leden van Provinciale Staten heeft de wetgever vooralsnog afgewezen, omdat deze leden de Eerste Kamer kiezen. Daardoor zouden niet-Nederlanders invloed krijgen op het op nationaal niveau gevoerde beleid, in het bijzonder op het buitenlands en defensiebeleid.¹⁷

Doyle t. het VK, EHRC 2007, 77, m.nt. Broeksteeg. Vergelijk: EHRM 15 maart 2012 (GK), nr. 42202/07, *Sitaropoulos e.a. t. Griekenland*, EHRC 2012, 115, m.nt. De Lange.

13 Ibidem.

14 EHRM 15 september 1997, nr. 23450/94, *Polacco en Garofalo t. Italië*; EHRM 19 oktober 2004, nr. 17707/02, *Melnychenko t. Oekraïne*, EHRC 2004, 109, m.nt. Broeksteeg; EHRM 11 januari 2005, nr. 66289/01, *Py t. Frankrijk*, EHRC 2005, 26, m.nt. Kiiver.

15 In EHRM 7 mei 2013, nr. 19840/09, *Shindler t. het VK*, EHRC 2013, 151, m.nt. De Lange, betrof het een periode van vijftien jaar.

16 Art. M1 e.v. Kieswet. Uitgebreid: D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling en J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 59-70.

17 *Kamerstukken II 1975/76*, 13 991, nr. 3, p. 6; uitgebreid: J.L.W. Broeksteeg, 'Foreign Voters in the Netherlands', in: J.H.M. van Erp, L.P.W. van Vliet (eds.), *Netherlands Reports to the Eighteenth International Congress of Comparative Law, Washington 2010*, Antwerp/Oxford/Portland: Intersentia 2010, p. 403-421; D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling en J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 71-79.

3 Bevolkingsgroepen

Het zal duidelijk zijn dat het niet is toegestaan om bevolkingsgroepen van het actief of passief kiesrecht uit te sluiten. Dan kan immers *the opinion of the people in the choice of the legislature* (zoals verwoord door art. 3 EP EVRM) niet worden gevormd. Dat was bijvoorbeeld het geval voor bewoners van Gibraltar, die geen actief en passief kiesrecht hadden voor het Europees Parlement,¹⁸ voor Turks-Cyprioten die zich in Cyprus niet konden registreren en daarom geen kiesrecht hadden voor het parlement¹⁹ en voor het passief kiesrecht van niet met bepaalde bevolkingsgroepen geaffilieerde kiezers in Bosnië-Herzegovina.²⁰ Het zal duidelijk zijn dat de beperking van het kiesrecht van of tot bepaalde bevolkingsgroepen veelal tevens een schending inhoudt van het verbod van discriminatie.²¹

Hier heeft Nederland (althans, vooralsnog) een probleem. Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (de BES-eilanden) zijn geen onderdeel van een provincie, waardoor de inwoners van deze openbare lichamen geen (indirect) kiesrecht voor de Eerste Kamer hebben. Daarmee is deze bevolkingsgroep uitgesloten van het kiesrecht. Om dit probleem op te lossen voorziet een voorstel tot grondwetsherziening in een kiescollege, gekozen door de Nederlandse inwoners van deze eilanden, waarvan de leden kiesrecht hebben voor de Eerste Kamer.²² De Eerste Kamer heeft het voorstel op 25 oktober 2016 in eerste lezing aanvaard.

4 Handelings- en wilsonbekwamen

Handelings- en wilsonbekwaamheid zijn in meerdere Europese landen een grond tot uitsluiting van kiesrecht. Het EHRM accepteert als legitiem doel dat alleen personen die capabel zijn de gevolgen van hun beslissing

18 EHRM 18 februari 1999 (GK), nr. 24833/94, *Matthews t. het VK*.

19 EHRM 22 juni 2004, nr. 69949/01, *Aziz t. Cyprus*.

20 EHRM (GK) 22 december 2009, nrs. 27996/06 en 34836/06, *Sejdić en Finci t. Bosnië-Herzegovina*, EHRC 2010, 17, m.nt. Broeksteeg en Gerards; EHRM 15 juli 2014, nr. 3681/06, *Zornić t. Bosnië-Herzegovina*; EHRM 26 mei 2016, nr. 56666/12, *Šlaku t. Bosnië-Herzegovina*; EHRM 9 juni 2016, nr. 41939/07, *Pilav t. Bosnië-Herzegovina*.

21 Art. 14 EVRM en art. 1 Twaalfde Protocol EVRM.

22 *Kamerstukken II* 2015/16, 34 341, nrs. 1-3. Over de ingewikkelde voorgeschiedenis: H.M.B. Breunese en L.L. van der Laan, 'De gordiaanse knoop van 10/10/10: het kiesrecht in het Caribische deel van Nederland', *TvCR* 2015, p. 268-284.

in te zien en zich bewust zijn van hun keuzes, aan publieke zaken (waaronder verkiezingen) deelnemen.²³ Wel geldt (zie ook hierna met betrekking tot gedetineerden) dat uitsluiting van het kiesrecht in voldoende mate geïndividualiseerd moet zijn. Een blanco beperking wegens handelingsonbekwaamheid is, aldus het Hof, niet toegestaan.²⁴

Tot 2008 kende art. 54 lid 2 Grondwet twee gronden voor uitsluiting van kiesrecht: ten aanzien van gedetineerden (zie hierna) en ten aanzien van personen ten aanzien van wie de rechter heeft vastgesteld dat zij ‘wegens een geestelijke stoornis onbekwaam [zijn] rechtshandelingen te verrichten’. Aanleiding tot schrapping van deze grond was niet art. 3 EP EVRM, maar het IVBPR. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overwoog namelijk, met een beroep op art. 25 onder b IVBPR, dat het onredelijk was om personen die wegens wilsonbekwaamheid onder curatele stonden, per definitie door de rechter uit te sluiten van het kiesrecht.²⁵

5 Gedetineerden

In veel Europese staten kan aan gedetineerden het kiesrecht worden ontzegd. Deze beperking kan, aldus het EHRM, twee doelen dienen: het voorkomen van misdrijven en het bevorderen van burgerlijke verantwoordelijkheid en het respect voor de rechtsstaat.²⁶ Beperking van het kiesrecht van gedetineerden is echter niet altijd toegestaan. Kort weergegeven komt de jurisprudentie van het EHRM erop neer dat een algemene of vanzelf opgelegde beperking van gedetineerden niet is toegestaan. In de fameuze *Hirst*-uitspraak oordeelde het Hof dat een gedetineerde niet automatisch van het kiesrecht mag zijn uitgesloten (geen *blanket restriction*, geen *blunt instrument*). Een beperking moet betrekking hebben op de specifieke omstandigheden, met andere woorden voldoende geïndividualiseerd zijn.²⁷ In de regel zal een ontzetting

23 EHRM 20 mei 2010, nr. 38832/06, *Alajos Kiss t. Hongarije*.

24 Ibidem. Zie voorts: EHRM 23 september 2014, nr. 62924/10, *Gajcsi t. Hongarije*; EHRM 21 oktober 2014, nr. 63012/10, *Harmati t. Hongarije*.

25 ABRvS 29 oktober 2003, *Martijn*, AB 2003, 463, m.nt. Stolk.

26 EHRM 6 oktober 2005 (GK), nr. 74025/01, *Hirst t. het VK*, EHRC 2005, 115, m.nt. Broeksteeg.

27 Ibidem. Zie voor andere zaken tegen het VK: EHRM 23 november 2010, nrs. 60041/08, 60054/08, *Greens en M.T. t. het VK*, EHRC 2011, 20, m.nt. De Lange; EHRM 11 juni 2013,

van het kiesrecht daarom door de rechter worden opgelegd.²⁸ Hij kan rekening houden met individuele omstandigheden en de proportionaliteit van de maatregel. Maar ook de wet kan zodanig differentiëren, waardoor ontzetting van het kiesrecht geen *blunt instrument* meer is.²⁹ Deze jurisprudentie heeft de nodige stof doen opwaaien. Volgens sommigen vergaloppeerde het Hof zich met de *Hirst*-uitspraak. Niet alleen moesten (en moeten) veel Europese lidstaten hun kiesrecht aan deze jurisprudentie aanpassen, er bestond ook het gevoel dat het EHRM met deze jurisprudentie te ver ingreep in de autonomie van de lidstaten.³⁰ Niettemin past het Hof deze jurisprudentie toe en heeft deze daarmee niet alleen gevolgen voor het Verenigd Koninkrijk, maar in ieder geval ook voor Oostenrijk, Italië, Roemenië, Bulgarije, Turkije en Rusland.

Voor Nederland heeft de *Hirst*-jurisprudentie geen gevolgen. Art. 54 lid 2 Grondwet geeft weer dat van het kiesrecht is uitgesloten, hij die wegens het begaan van een daartoe bij de wet aangewezen delict bij onherroepelijke rechterlijke uitspraak is veroordeeld tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar en hierbij tevens is ontzet van het kiesrecht. Hieruit volgt dat de wet de delicten aanwijst – dat is overigens een zeer beperkt aantal – waarvoor de rechter deze bijkomende straf kan uitspreken.³¹ Daarmee is de veroordeling tot ontzetting van het kiesrecht voldoende geïndividualiseerd.

nrs. 12626/13 en 2522/12, *McLean en Cole t. het VK*; EHRM 12 augustus 2014, nr. 44784/09, *Firth e.a. t. het VK*; EHRM 10 februari 2015, nr. 51987/08, *McHugh e.a. t. het VK*; EHRM 30 juni 2016, nr. 44473/14, *Millbank e.a. t. het VK*. Deze overwegingen zijn ook toegepast in: EHRM 28 januari 2003, nr. 58540/00, *M.D.U. t. Italië*; EHRM 1 juli 2008, nr. 42250/02, *Calmanovici t. Roemenië*; EHRM 13 november 2012, nr. 22362/06, *Cucu t. Roemenië*; EHRM 4 juli 2013, nrs. 11157/04 en 15162/05, *Anchugov en Gladkov t. Rusland*, EHRC 2013, 194, m.nt. Broeksteeg; EHRM 17 september 2013, nr. 29411/07, *Söyler t. Turkije*, EHRC 2013, 245; EHRM 21 oktober 2014, nr. 9540/07, *Murat Vural t. Turkije*; EHRM 27 oktober 2015, nr. 39951/08, *Brândușe t. Roemenië*; EHRM 21 juli 2016, nr. 63849/09, *Kulinski en Sabev t. Bulgarije*, EHRC 2016, 218.

28 EHRM 8 april 2010, nr. 20201/04, *Frodl t. Oostenrijk*.

29 EHRM 22 mei 2012, nr. 126/05, *Scoppola t. Italië*, EHRC 2012, 154, m.nt. De Lange.

30 Ook in Nederland. Zie bijvoorbeeld: J.L.W. Broeksteeg, 'Schoenmaker, blijf bij je leest', en R.J.B. Schutgens en J.J.J. Sillen, 'Pick your battles', in: J.H. Gerards en A. Terlouw (red.), *Amici Curiae*, Nijmegen: WLP 2012, p. 35-44 en p. 241-249.

31 Uitgebreid: D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling en J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 85-92.

6 Gefailleerden

In enkele Europese landen (waaronder Frankrijk en Italië) was het mogelijk om bij een faillissement als bijkomende straf ontzetting van het kiesrecht uit te spreken. Het EHRM oordeelde echter dat het ontnemen van electorale rechten gedurende een faillissementsperiode geen legitiem doel dient. Het enkele (civielrechtelijke) faillissement rechtvaardigt, aldus het Hof, geen bijkomende straf in de zin van een extra morele berisping.³² Deze beperking is voor Nederland niet relevant.

7 Conclusie

De in Europa meest gebruikelijke beperkingen van het kiesrecht betreffen nationaliteit en ingezetenschap. Deze zijn toegestaan, de Europese staten hebben daarbij een ruime *margin of appreciation*. Niet toegestaan zijn beperkingen van of tot bevolkingsgroepen en wegens faillissement. De eerste beperking is (in de regel) tevens discriminerend, de tweede strekt geen enkel (legitiem) doel. Beperkingen van het kiesrecht van handelings- en wils-onbekwamen en van gedetineerden is slechts mogelijk indien de ontzetting van het kiesrecht voldoende geïndividualiseerd is.

De Europese jurisprudentie heeft voor Nederland beperkte betekenis. Gedetineerden kunnen alleen van het kiesrecht worden ontzet na veroordeling door de rechter wegens een beperkt aantal delicten. Daarmee is deze beperking voldoende geïndividualiseerd. Wel dient de grondwetgever het (indirecte) kiesrecht voor de inwoners van de BES-eilanden voor de Eerste Kamer afdoende te regelen. Een voorstel tot grondwetsherziening is in eerste lezing aangenomen. Indien de tweede lezing niet tot het beoogde resultaat leidt, zou zomaar een schending van art. 3 EP EVRM kunnen ontstaan.

³² Zie onder meer: EHRM 23 maart 2006, nr. 77955/01, *Campagnano t. Italië*, EHRC 2006, 59, m.nt. Broeksteeg.

‘De macht der partijbesturen en de onmacht van de kiezers’

Over kiesstelsels en politieke partijen

*Gerrit Voerman**

Toen in 1918 voor het eerst verkiezingen voor de Tweede Kamer werden gehouden op basis van het algemeen mannenkiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, had dit grote gevolgen voor het partijstelsel en de interne organisatie van de politieke partijen. Doordat Nederland feitelijk één groot kiesdistrict werd, in combinatie met de introductie van een lage kiesdrempel (aanvankelijk de helft van de kiesdeler), raakte het partijstelsel sterk gefragmenteerd. In het districtenstelsel was het vrijwel onmogelijk voor kleine partijen om in een district de (absolute) meerderheid van de stemmen te behalen. Om die reden bleef het aantal partijen dat in de Tweede Kamer zitting had beperkt: na de verkiezingen van 1913 telde de Kamer zeven fracties. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 1918 schoten nieuwe partijen als paddenstoelen uit de grond; de nieuw samengestelde Kamer bestond uit maar liefst zeventien fracties – waarvan acht eenmansfracties.

Naast deze fragmentering van partijstelsel en parlement kwam er binnen de partijen als gevolg van de massificatie en schaalvergroting van de nationale politiek een concentratie- en centralisatieproces op gang.¹ In het nieuwe kiesstelsel telde elke stem, en het waren er bovendien veel

* Gerrit Voerman is hoogleraar ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) van de Rijksuniversiteit Groningen.

1 J.J. de Jong, *Politieke organisatie in West Europa na 1800* ('s-Gravenhage, 1951), p. 338; zie ook J. Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam, 2004).

meer geworden door de invoering van het algemeen kiesrecht. Als reactie hierop gingen de landelijke partijen overal afdelingen oprichten, leden werven en de interne kandidaatstelling en de verkiezingscampagne meer dan daarvoor strakker coördineren en sturen. Deze processen riepen al snel weerstand op; de historicus G.W. Kernkamp bijvoorbeeld kantte zich in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 1922 tegen de ‘macht van partijen en partijbesturen’, die tot ‘onmacht van de kiezers’ zou leiden.² ‘De partijbonzen hadden de macht gegrepen door zowel de partijleden als de kiezers buiten spel te zetten. Partijleden mochten wel meepraten..., maar de feitelijke macht berustte sinds 1918 bij de landelijke partijleiding’, aldus de historicus Jasper Loots.³

Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging bestaat in 2018 honderd jaar. Niet alleen in Nederland, maar ook in een aantal andere landen werd dit kiesstelsel aan het begin van de twintigste eeuw ingevoerd. Tegen het einde van die eeuw werd een divergerende tendens zichtbaar waarbij districtenstelsels (ook wel meerderheidsstelsels genoemd) en stelsels van evenredige vertegenwoordiging elementen van elkaar zijn gaan overnemen.⁴ Ook in Nederland zijn diverse pogingen ondernomen te komen tot zo’n gemengd stelsel – de laatste keer ruim tien jaar geleden, tijdens het tweede kabinet-Balkenende van CDA, VVD en D66. In het onderstaande wordt nagegaan wat de gevolgen zouden zijn van de invoering van zo’n kiesstelsel voor het partijstelsel en de organisatie van de partijen in Nederland.

Voortdurend debat over het nieuw kiesstelsel

Na de invoering werd aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging al snel gesleuteld, vooral vanwege de versnippering in de Tweede Kamer die er het gevolg van was. Al heel snel werd de zeer lage kiesdrempel verhoogd. Bij de Kamerverkiezingen in 1922 diende driekwart van de kiesdeler

2 Geciteerd door J. Vermoolen, ‘Het Comité voor de verkiezing van onafhankelijke kamerleden. Jhr. Van Beresteyn en zijn strijd tegen de partijbonzen in 1922’, in: G. Voerman (red.), *Jaarboek 1993 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen, 1994), p. 229-247, p. 237.

3 Loots, *Voor het volk, van het volk*, p. 212.

4 Zie M.S. Shugart en M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* (Oxford, 2003).

te worden behaald, en in 1937 de gehele kiesdeler (bij de uitbreiding van het aantal Tweede Kamerzetels in 1956 van 100 naar 150 daalde de kiesdeler en daarmee ook de kiesdrempel overigens weer van 1 procent naar 0,67 procent). In 1933 werd ook de wijze van zetelverdeling gewijzigd, ten gunste van de grote partijen. Ook de veelheid aan partijen en partijtjes die aan de Tweede Kamerverkiezingen deelnamen (34 in 1918, 53 in 1922 en zelfs 54 in 1933) baarde zorgen, omdat de verkiezingen zo wel erg onoverzichtelijk werden (en de stembiljetten groter en groter).⁵ Om aan de vele 'snipperlijsten' en speculatieve kandidaatstellingen een einde te maken werd in 1935 een waarborgsom ingevoerd, die een partij verspeelde wanneer zij niet driekwart van de kiesdeler zou halen. Mede als gevolg hiervan daalde bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1937 het aantal deelnemende partijen naar twintig.

Naast deze technische aanpassingen, die dus vooral bedoeld waren om de fragmentatie van het parlement tegen te gaan om zijn effectieve functioneren te verbeteren, was er in het interbellum ook sprake van kritiek op het 'individualistisch' geachte kiesrecht en het evenredigheidsstelsel, als onderdeel van kritiek op 'de ideële grondslagen, waarop de democratie rust', in de woorden van A.A. de Jonge.⁶ Vooral aan de uiterste rechterzijde leefden grote principiële bezwaren, mede vanwege de verdeeldheid die het parlement liet zien. Politici bekvechtten met elkaar, terwijl daadkracht geboden was. Sommigen betoogden dat de volksvertegenwoordiging niet meer zou worden samengesteld door de kiezer, maar uit beroepsgroepen. Zo pleitte de extreemrechtse Nationaal-Socialistische Beweging (NSB) voor een corporatief bestel waarin werkgevers en werknemers harmonieus zouden samenwerken ten behoeve van de gemeenschap.⁷

Werd vóór de Tweede Wereldoorlog vooral de versplintering van het parlement geheld, vanaf de jaren zestig trokken vooral het gebrek aan invloed van de kiezer op de regeringsvorming en de vermeende afstand

5 N. van Driel en R. de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Amsterdam, 2014), p. 59.

6 A.A. de Jonge, *Crisis en critiek der democratie. Anti-democratische stromingen en de daarin levende denkbeelden over de staat in Nederland tussen de wereldoorlogen* (Utrecht, 1982), p. 6.

7 R. te Slaa en E. Klijn, *De NSB. Ontstaan en opkomst van de Nationaal-Socialistische Beweging* (Amsterdam, 2009), p. 127.

tussen kiezer en gekozene de aandacht. Dit hing samen met de ontzuiling en individualisering, die de band tussen partijen en hun vaste electorale achterban losser maakte. Die kloof was een van de redenen voor de oprichting van D'66 in 1966 (later liet de partij de apostrof in haar naam vervallen). Net als in het interbellum kreeg het kiesstelsel de schuld van het probleem. D66 wilde terug naar de periode voor 1918: zij bepleitte de invoering van het districtenstelsel, dat niet alleen tot een meer directe band tussen kiezers en vertegenwoordigers zou leiden, maar daarnaast de kiezers ook meer invloed zou geven op de samenstelling van de regering.⁸

Als lichtend voorbeeld diende hierbij vaak het Britse meerderheidstelsel. In Nederland is het echter niet mogelijk om een dergelijk districtenstelsel in te voeren zonder de Grondwet te wijzigen, aangezien artikel 53 bepaalt dat 'de leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen'. Omdat een grondwetswijziging in Nederland een mijl op zeven is, zijn de voorstellen die sindsdien zijn gedaan om de Kieswet te wijzigen steeds gebaseerd op het beginsel van evenredige vertegenwoordiging. Die voorzichtige aanpak vergrootte overigens de kansen op wijziging van het bestaande kiesstelsel niet.

De in 1967 ingestelde staatscommissie Cals/Donner adviseerde – zij het niet unaniem – de invoering van een beperkt districtenstelsel, maar daarvan kwam niets terecht. Het in 1994 aangetreden eerste kabinet-Kok stelde op aandringen van regeringspartij D66 de invoering van een gemengd kiesstelsel voor, waarin de kiezer net als in de Bondsrepubliek Duitsland over twee stemmen zou beschikken: één voor een landelijke lijst (op basis van evenredige vertegenwoordiging) en één voor een kandidaat op een regionale lijst in een district. Ook dit voorstel haalde het niet, net zomin als het voornemen van het tweede kabinet-Kok om het regionale element in het kiesstelsel te versterken. Het tweede kabinet-Balkenende, waarvan zoals al vermeld D66 eveneens deel uitmaakte, zette door toedoen van die partij het

8 Anne Bos, 'Een "zuiver en billijk" stelsel? Discussies over hervormingen van het kiesstelsel na 1945', in: Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots, *Een Sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918* (Den Haag/Nijmegen, 2005), p. 97-119; p. 106-107.

gemengde kiesstelsel opnieuw op de agenda. Ook dit keer liep het op niets uit: toen er geen zicht was op een meerderheid in de Tweede Kamer, verdwenen in 2005 de plannen van tafel.

Vooralsnog waren de plannen van het tweede kabinet-Balkenende de laatste – en ook meest serieuze – concrete poging tot hervorming van het kiesstelsel. Hieronder zal worden nagegaan wat deze voorstellen zouden betekenen voor het Nederlandse partijstelsel en de daarin werkzame politieke partijen. Eerst worden kort die plannen uit de doeken gedaan.

Naar een sterker parlement. Hoofddlijnennotitie nieuw kiesstelsel

In de herfst van 2003 publiceerde minister Thom de Graaf (D66) van Bestuurlijke Vernieuwing *Naar een sterker parlement. Hoofddlijnennotitie nieuw kiesstelsel*. Uitgangspunt van het kabinet was om de band tussen kiezer en gekozene te verstevigen en het persoonlijke mandaat van het individuele Tweede Kamerlid te versterken door tot op zekere hoogte districtsgewijze vertegenwoordiging te introduceren. Aan het constitutionele beginsel van proportionele representatie tornde het kabinet niet. Maximaal 75 volksvertegenwoordigers dienden door de kiezers te worden aangewezen in meervoudige districten (dat wil zeggen dat er meerdere volksvertegenwoordigers in een district worden verkozen, in volgorde van het aantal stemmen dat zij hebben behaald) en minimaal 75 via de landelijke kandidatenlijsten van partijen. Kandidaten zouden van tevoren moeten kiezen voor een van de twee mogelijkheden: de landelijke partijlijst of een kandidatuur in een district. In dit gemengde stelsel (dat lijkt op het Duitse kiesstelsel) kreeg de kiezer twee stemmen, één voor de landelijke lijst en één voor de districtskandidaat. Bij de toewijzing van de door een partij op basis van het aantal op de landelijke partijlijst behaalde Kamerzetels kregen de in de districten verkozen kandidaten voorrang boven de lijstkandidaten.

In enkele belangrijke opzichten weken deze plannen af van het districtenstelsel dat Nederland voor 1918 kende. Het belangrijkste verschil is wel dat het totale aantal stemmen dat in het gehele land op de partijen was uitgebracht, bepalend zou blijven voor het aantal Tweede Kamerzetels (waarbij de kiesdrempel ongewijzigd bleef). Daarnaast was in de *Hoofddlijnennotitie* sprake van meervoudige districten, waarvan de laatste ten onzent in 1896

waren afgeschaft. Niettemin bewoog het Nederlandse kiesstelsel zich in deze plannen wel enigszins in de richting van het vroegere districtenstelsel. Betekende dit na invoering dat het aantal partijen zou afnemen en er binnen de partijorganisaties een decentralisatieproces op gang zou kunnen komen – met andere woorden: dat zich vergeleken bij 1918 omgekeerde effecten zouden kunnen voordoen? Hier kan al wel worden vastgesteld dat het aantal partijen dat in de Tweede Kamer vertegenwoordigd is niet noodzakelijkerwijs zou verminderen, omdat in de *Hoofdlijnennotitie* – zoals al vermeld – het beginsel van evenredige vertegenwoordiging werd gehandhaafd en er geen plannen waren de kiesdrempel te verhogen. Een zekere decentralisatie of regionalisering zou zeker wel te verwachten zijn. Hieronder zal eerst worden ingegaan op de verkiezingen in de districten, daarna op de gevolgen voor de kandidaatstelling binnen de partijen, en ten slotte op de mogelijke effecten op de partijen in het algemeen en op het partijstelsel.⁹

De verkiezingen in de districten

Hoe zullen verkiezingen er in een meervoudig district uit gaan zien? In de plannen was sprake van ongeveer twintig meervoudige districten, van minimaal twee tot maximaal zes afgevaardigden – afhankelijk van het aantal kiezers dat daar woonachtig is. Maximaal waren er 75 zetels in de Tweede Kamer gereserveerd voor districtsafgevaardigden – dat wil zeggen dat het gemiddelde aantal afgevaardigden per district op bijna vier ligt. Het ligt voor de hand dat deze van de grotere partijen afkomstig zullen zijn, waarbij verondersteld mag worden dat die het hoogstwaarschijnlijk op één kandidaat per district zullen houden. Dat heeft om te beginnen te maken met de regel in de *Hoofdlijnennotitie* dat de stemmen van de kandidaat van een partij in een district niet overdraagbaar zijn op een eventuele tweede kandidaat van diezelfde partij in dat district. De districtsstem wordt formeel op een persoon uitgebracht, niet op een partij. In dit personenstelsel is de kandidaat met de meeste stemmen gekozen. Partijen die een goede kans maken op een afge-

9 Het hierna volgende deel is gebaseerd op G. Voerman, 'De gevolgen van het nieuwe kiesstelsel voor de politieke partijen', in: *Nieuw kiesstelsel. Verslag van de discussiebijeenkomst over de hoofdlijnennotitie 'Naar een sterker parlement' op 22 januari 2004* (Den Haag, 2004), p. 27-37.

vaardigde zullen dus maar één kandidaat stellen; een tweede kandidaat zou immers leiden tot opsplitsing van de electorale steun voor die partij, met als reële kans dat beide kandidaten niet verkozen worden.

Belangrijker is misschien wel de vraag welk belang de grotere partijen hebben bij twee afgevaardigden uit één district. Een hoog aantal regionaal verkozen Kamerleden gaat immers ten koste van de ‘landelijke’ Kamerleden die door de nationale partijorganisaties op grond van hun eigen criteria worden geselecteerd, en op wie de in de districten gekozen Kamerleden bij de toewijzing van de gewonnen Kamerzetels voorrang hebben. Misschien zouden de partijen het liefst helemaal geen districtskandidaten stellen, want vanuit hun perspectief bekeken lijken de nadelen groter dan de voordelen – wat ongetwijfeld eraan heeft bijgedragen dat het met deze plannen destijds niets is geworden. Niet voor niets verzette het CDA zich in 2003 – toen het nog de grootste partij was – tegen het voorgestelde verbod van een dubbele kandidatuur (dat wil zeggen dat een kandidaat zowel op de landelijke lijst staat als in de districten uitkomt; iets wat in het Duitse kiesstelsel wel is toegestaan), uit angst dat de partij de regie zou verliezen over de samenstelling van de fractie (bijvoorbeeld wat betreft de deskundigheid van de leden). Toch lijkt het vrijwel uitgesloten dat de grotere partijen indien een gemengd kiesstelsel zou zijn ingevoerd, niet in elk district met een kandidaat zullen komen, simpelweg omdat het moeilijk uit te leggen is dat zij willen afzien van pogingen de band tussen kiezer en gekozene te versterken – dat zou immers als minachting van de kiezer kunnen worden opgevat. Het is echter terecht dat de aan de verkiezingen deelnemende partijen niet worden verplicht in alle districten deel te nemen, omdat lang niet elke partij over een het gehele land omspannende organisatie beschikt. De kleinere partijen zullen zeker niet overal in de gelegenheid zijn kandidaten te stellen. Bovendien zou een dergelijke eis een bijna niet te nemen barrière betekenen voor partijen die voor het eerst aan de verkiezingen deelnemen.

In het voorgestelde kiesstelsel zullen de kleinere landelijke partijen in de meeste districten kansloos zijn. Toch zullen zij waarschijnlijk kandidaten stellen om te voorkomen dat zij in de campagnes van de districtsverkiezingen geheel ontbreken. Niet-deelname zou zeker leiden tot afwezigheid in de regionale media – met mogelijke gevolgen voor hun resultaat

bij de landelijke verkiezingen. In het gemengde kiesstelsel zal de nationale verkiezingscampagne immers moeten concurreren met de districts-campagnes om de aandacht van de media en de kiezer. De nationale media zullen vooral de ‘Haagse’ campagne volgen en de regionale en lokale media hoogstwaarschijnlijk vooral de verkiezingsstrijd tussen de kandidaten in de districten. Om zo veel mogelijk aandacht te genereren, zal elke partij zo veel mogelijk op beide niveaus haar gezicht willen laten zien.

Daarnaast zullen de kleinere partijen ongetwijfeld ook zo veel mogelijk in elk district kandidaten stellen om eventueel ‘strategisch’ stemmen mogelijk te maken en zo hun potentiële kracht te etaleren. In het nieuwe stelsel is het denkbaar dat PvdA- of CDA-kiezers landelijk op deze partijen zullen stemmen, maar in hun district op de kandidaat van de SP of de ChristenUnie, om met een gesplitste stem aan de PvdA of het CDA een bepaald signaal te geven.

Resumerend: partijen die in een district kansrijk zijn, zullen hoogstwaarschijnlijk niet meer dan één kandidaat stellen, al was het maar om niet te veel districts-kandidaten tot de Kamerfractie te moeten toelaten. Kansloze partijen zullen omwille van de mediabelangstelling toch zo veel mogelijk met een kandidaat de regionale verkiezingsstrijd ingaan. Om de aandacht te trekken moeten zij dan wel min of meer aansprekende kandidaten weten te vinden die bereid zijn deze electorale figurantenrol op zich te nemen.

De partijen – groot of klein – zullen hun landelijke kandidaten niet in een district stellen. De politiek leider en de kandidaten met electorale potentie (die dus veel voorkeurstemmen kunnen binnenhalen) zullen altijd op de landelijke lijst worden geplaatst, omdat op basis van de uitgebrachte stemmen op deze lijsten de krachtsverhoudingen in de Tweede Kamer worden bepaald. Een electoraal kanon in een district kandideren zou ten koste kunnen gaan van het landelijke resultaat. Het tweede echelon zittende Kamerleden van de grotere partijen daarentegen – de *back benchers* – zal waarschijnlijk staan te dringen om zich een kandidatuur in de districten te verwerven. Door de voorrang die wordt gegeven aan de districtszetels wordt de spoeling op de landelijke lijst dunner, terwijl er in een aantal districten vrijwel ‘zekere’ Kamerzetels te behalen zijn. Regionale politici met

ambitie en een zekere mate van populariteit zullen zeker hun kansen willen beproeven: met voorbijgaan aan de landelijke partijorganisatie krijgen zij immers uitzicht op een Kamerzetel.

Kandidaatstellingsprocedure

De gevolgen van het nieuwe kiesstelsel voor de kandidaatstellingsprocedure binnen de partijen zullen aanzienlijk zijn; een procedure om districts-kandidaten aan te wijzen bestaat immers niet.¹⁰ De vaststelling van zo'n formele procedure kan leiden tot touwtrekken tussen de landelijke partijleiding en de regionale partijorganisaties, waarbij de laatste het tij mee lijken te hebben. De meeste partijen hebben hun leden na de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 immers veel meer zeggenschap gegeven over de aanwijzing van de lijsttrekker en de volgorde op de kandidatenlijst door de invoering van ledencongressen waar alle leden mogen meebeslissen en/of referenda waarin zij de lijsttrekker voor de Tweede Kamerverkiezingen en het Europees Parlement aanwijzen (en in sommige partijen ook de rest van de kandidaten rangschikken).¹¹ D66 liep bij die interne democratisering voorop; sinds de oprichting hebben de leden in deze partij intern veel invloed. GroenLinks volgde in de loop van de jaren negentig; in de afgelopen vijftien jaar kwamen de meeste andere partijen over de brug.

De *empowerment* van de leden binnen de partijorganisaties is eigenlijk niet terug te draaien, voor zover partijen dat al zouden willen. Voor de inrichting van de kandidaatstellingsprocedure op districtsniveau betekent dit dat het uiterst onwaarschijnlijk is dat de partijleiding de regionale kandidaatstelling naar zich toe zal trekken – ook al zou zij die misschien graag centraal regisseren, met het oog op een goed verkiezingsresultaat en een evenwichtig samengestelde fractie. Gelet op de huidige verhoudingen binnen de partijen ligt het meer voor de hand dat de kandidaatstellings-

¹⁰ De PvdA kende van 1969 tot 1992 wel een sterk geregionaliseerde interne kandidaatstellingsprocedure voor de Tweede Kamerverkiezingen; zie R.A. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990* (Utrecht, 1992), p. 296-299.

¹¹ Zie hiervoor uitgebreid G. Voerman, 'Kandidaatstelling op landelijk niveau', in: S.L. de Lange, M. Leyenaar en P. de Jong (red.), *Politieke partijen: overbodig of niet?* (Den Haag, 2014), p. 45-62.

procedure zich voornamelijk op districtsniveau zal afspelen en dat de leden hierin het laatste woord zullen krijgen. Bovendien: als de invoering van het nieuwe kiesstelsel vooral bedoeld is om de band tussen kiezer en gekozene te versterken – *bottom up* dus –, dan kan de landelijke partijleiding het zich nauwelijks veroorloven om haar regionale gremia *top down* kandidaten voor te schotelen of door andere vormen van interventie haar zin door te drijven.

Deze regionalisering en democratisering van de kandidaatstelling zal ertoe leiden dat de centrale sturing van de partijtop op de kandidaatstelling sterk zal verminderen. Die is tot nu toe nog aanwezig in de vorm van landelijke commissies die de kandidaten waaruit gekozen kan worden rekruteren, selecteren en rangschikken, waarna de leden – op een ledencongres, of soms via een referendum – de definitieve volgorde vaststellen. Het is denkbaar dat de nationale partijleiding onder verwijzing naar de noodzaak van landelijke coördinatie ten behoeve van een uitgebalanceerde Tweede Kamerfractie zal proberen haar regisserende functie nog enigszins te bewaren, bijvoorbeeld door formeel in de nieuw op te stellen kandidaatstellingsprocedure een moment in te lassen waarop zij haar oordeel kan geven over de kandidaten, of een aanbeveling kan doen. Een rechtstreeks ingrijpen – laat staan een veto – lijkt echter moeilijk denkbaar. Wel is het mogelijk dat de partijtop op informele wijze – achter de schermen – zal pogen de regionale organisatie te bewegen om bepaalde kandidaten te stellen of juist te laten vallen. In de nieuwe constellatie is het dan ook voorspelbaar dat er zich spanningen van structurele aard zullen voordoen tussen de landelijke partij – als die bijvoorbeeld een aantal ‘nationale’ kandidaten via de districten verkozen wil krijgen – en de regionale partijorganen, die verantwoordelijk worden voor de kandidaatstelling in de districten en die vanzelfsprekend weinig behoefte aan inmenging van bovenaf hebben.

Gevolgen voor de partijen en het partijstelsel

Wat zijn nu de gevolgen van het nieuwe kiesstelsel voor de partijen en meer in het algemeen voor het partijstelsel? Op de mogelijke effecten op de compositie van de Kamerfracties is in het voorbijgaan al gewezen: het districtselement zal ertoe leiden dat de samenstelling ervan moeilijker valt te coördineren. De consequenties voor de kandidaatstelling en de machts-

verhoudingen binnen de partijen zijn hierboven eveneens reeds aan de orde geweest. Er zal zich een zekere regionalisering van de partijorganisatie voordoen, net als ten tijde van het districtenstelsel van vóór 1918, en vergelijkbaar met de ontwikkelingen in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. De politicoloog Ruud Koole heeft opgemerkt dat 'het streven naar democratisering in die jaren werd "vertaald" in decentralisatie, waardoor de positie van de partijtop onder druk kwam te staan'.¹² Bij de kandidaatstelling voor de Tweede Kamerverkiezingen hadden toen met name de regionale partijorganisaties in de PvdA en de VVD een behoorlijke vinger in de pap. Aan het begin van de jaren negentig breidde het partijbestuur zijn invloed echter weer uit ten koste van de regionale partijbaronnen uit de zogeheten gewesten en kamercentrales. De partijleiding zal in een gemengd kiesstelsel echter een deel van haar invloed op de kandidaatstelling moeten afstaan aan de regio's.

Een ander mogelijk effect van het gemengde kiesstelsel is dat electoraal succesvolle districts kandidaten losser van de landelijke partijorganisatie kunnen komen te staan. Met hun aanwijzing in een direct-democratische kandidaatstellingsprocedure binnen de partij enerzijds en hun rechtstreekse verkiezing binnen het district door de kiezer anderzijds hebben zij in tweevoudig opzicht – dus binnen de partij en binnen het electoraat – een sterk persoonlijk mandaat. Hun partij- en fractiegenoten die op de landelijke lijst zijn genomineerd, ontberen in de regel zo'n positie – met uitzondering van de lijsttrekker. De op de landelijke lijst verkozen Kamerleden zijn voor hun (her)verkiezing meer afhankelijk van de partijleiding. Zij zijn voor een belangrijk deel in het kielzog van de lijsttrekker in het parlement gekomen – en dat nadat eerst de behaalde Kamerzetels aan de verkozen districts kandidaten zijn toegewezen. De plaats die de districts kandidaten in de fractiehierarchie innemen, zal dan ook niet – of niet uitsluitend – bepaald worden door de specialismen die zij in hun portefeuille hebben, zoals nu vaak het geval is, maar ook, en misschien wel meer, door hun directe kiezersmandaat. Een klinkende overwinning in een district kan een afgevaardigde veel prestige opleveren en hem of haar binnen de partij

12 Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*, p. 387; zie ook p. 128-134.

en binnen de fractie een bepaalde vrijheid verschaffen.¹³ Die speelruimte is echter niet ongelimiteerd. De districtsafgevaardigde kan zich niet geheel losmaken van zijn partij, omdat dan ook zijn of haar herverkiezing gevaar loopt. Net als de landelijk verkozen Kamerleden wordt de districtsafgevaardigde immers ook door de politieke partij gekandideerd – zij het in dit geval door de regionale organisatie.

In tegenstelling tot de veranderingen in het kiessysteem aan het begin van de twintigste eeuw zullen de gevolgen van het gemengde stelsel voor het partijstelsel als geheel niet al te groot zijn. Zoals al vermeld blijft hierin het stelsel van evenredige vertegenwoordiging bepalend voor de zetelverdeling in de Tweede Kamer; de mogelijkheden voor nieuwe partijen worden in het gemengde kiesstelsel in deze vorm niet beïnvloed zolang kiesdrempel niet wordt verhoogd.

Slot

Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is regelmatig de klacht te vernemen dat de afstand tussen kiezer en gekozene te groot is geworden. Als remedie wordt dan vaak voorgesteld om het stelsel van evenredige vertegenwoordiging te combineren met de verkiezing van kandidaten in districten. Omdat het constitutioneel verankerde beginsel van evenredige vertegenwoordiging daarin gehandhaafd blijft (om een grondwetswijziging met een in tweede lezing benodigde tweederdemeerderheid in de Eerste en Tweede Kamer te voorkomen), zijn de gevolgen van deze plannen voor het partijstelsel niet al te groot, zoals de analyse op basis van de *Hoofdlijnennotitie* uit 2003 – vooral nog de laatste in de rij van voorgestelde kiesstelselwijzigingen – liet zien. Voor de partijorganisaties ligt dat wat anders. Er zullen effecten optreden die

13 In Nieuw-Zeeland, waar in 1993 het districtenstelsel werd gewijzigd in een gemengd systeem gebaseerd op districten en evenredige vertegenwoordiging, genieten de in de districten verkozen parlementariërs meer status dan hun op de landelijke lijst gekozen collegae. Dit statusverschil zal hoogstwaarschijnlijk in belangrijke mate voortvloeien uit het op uiteenlopende wijze – direct dan wel indirect – verkregen kiezersmandaat, maar kan ook mede het gevolg zijn van het feit dat de ‘lijstparlementariërs’ vaak nieuwkomers zijn die zich nog moeten bewijzen. Zie E. McLeay en J. Vowles, ‘Is a Mixed Member Parliament Really the “Best of Both Worlds”? An Analysis of the Linkages between MPs and Voters in New Zealand, 1993-2000’, in: *Bundel ‘buitenlandse voorbeelden van staatkundige vernieuwing’* (Den Haag, 2003), p. 32-57; p. 46.

de nationale partijleiding waarschijnlijk minder wenselijk zal vinden: zij zal een substantieel deel van de regie over de kandidaatstelling van de Kamerkandidaten moeten afstaan aan de regionale partijorganisaties en daarmee de controle over de compositie van de Tweede Kamerfractie voor een deel kwijtraken. Bovendien kunnen de in de districten gekozen Kamerleden zich vanwege hun sterkere kiezersmandaat autonomer gaan opstellen tegenover de partijorganisatie.

Het verlies aan invloed van de partijtop als gevolg van deze te verwachten regionalisering van de partijorganisatie zal een belangrijk obstakel zijn voor de invoering van een gemengd kiesstelsel, om van een zuiver districtenstelsel maar te zwijgen. De ‘macht van partijbesturen’, die Kernkamp destijds hekelde, is ondanks de interne democratisering van de partijen in de afgelopen decennia nog altijd groot, mede vanwege het stelsel van zuiver evenredige vertegenwoordiging en de daarmee verbonden centrale kandidaatstelling binnen de partijen. Het is niet voor niets dat er van alle plannen om op een bepaalde wijze districtsvertegenwoordiging aan het bestaande stelsel toe te voegen, niets terecht is gekomen.

Kiesrecht en fragmentatie

Over kiesdrempels, bonussen, en afsplitsingen

Aalt Willem Heringa*

1 Inleiding

In 2015 en 2016, bijna honderd jaren na de invoering van het algemene kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging in 1917,¹ boog de Tweede Kamer zich over het vraagstuk van afsplitsingen en de daaruit voortvloeiende versplintering in de Tweede Kamer. Daarachter zit uiteraard het gegeven niet alleen dat afsplitsingen tot fragmentatie leiden, maar ook dat een stelsel van evenredige vertegenwoordiging versplintering mogelijk maakt. Kortom, het vraagstuk van kiesrecht en fragmentatie moet niet alleen gaan over afsplitsingen maar ook over de vraag naar de wenselijkheid dat een parlement ook microstromingen in de samenleving een stem geeft. De omvang van zo'n groep wordt uiteraard bepaald door de omvang van het parlement. Hoe omvangrijker een parlement, hoe kleiner een stroming kan zijn om toch nog via een zetel vertegenwoordigd te kunnen zijn. Dat is uiteraard percentageel. In een groot land met een groot bevolkingsaantal kan bij een groot

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar comparative constitutional law aan Maastricht University.

1 Zie: A. Bos, R. de Jong en J. Loots, *Een sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidstelsel 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*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; en verder: K.P.S.S. Vossen, *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine partijen in Nederland 1918-1940* (<http://hdl.net/11245/1.220463>). De auteur stelt vast dat tamelijk geruisloos een stelsel van evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd met een zo lage kiesdrempel dat het wel extreme proportional representation werd genoemd. Evenredige vertegenwoordiging als middel om te bevorderen dat beginselen meer nadruk zouden krijgen en het stelsel dus een correctie kon zijn op het algemeen kiesrecht.

parlement een zetel toch nog meer mensen vertegenwoordigen dan in een kleiner parlement in een klein land.

Ik wil in deze bijdrage kijken naar fragmentatie als probleem (2), naar kiesdrempels om fragmentatie te voorkomen (3), naar premies voor grotere partijen (bonussen) teneinde ondanks fragmentatie werkbare meerderheden te scheppen (4), naar afsplitsingen en ten slotte naar de rechten van afsplitsingen (5). Een en ander wordt uiteraard afgerond met een conclusie (6).²

2 Fragmentatie als probleem

Aan fragmentatie in een parlement kunnen verschillende aspecten worden onderscheiden. Er is enerzijds het gegeven dat bij een grote fragmentatie kiezers kennelijk verschillende politieke voorkeuren hebben waarbij deze weer spiegeld worden in politieke partijen en samenstelling van het parlement. Dat kan bijdragen aan legitimiteit van de volksvertegenwoordiging.

Daar staat tegenover, en dat is dan ook meteen een belangrijke reden om te komen tot mechanismen om fragmentatie te verkleinen, dat regeringsvorming en regeringsstabiliteit aanzienlijk lastiger kunnen en zullen zijn. Dus is in veel Europese landen gekozen voor kiesdrempels. Die sluiten de toegang van kleine partijen nu eenmaal uit en bevoordelen de partijen die de kiesdrempel zullen overstijgen. In een stelsel als het meerderheidsstelsel is een juridische kiesdrempel overbodig omdat het systeem als zodanig al een twee(grote)partijenstelsel in de hand werkt.

De mate waarin fragmentatie een probleem gevonden wordt, hangt af van de mate waarin er sprake is van instabiele regeringen en lastige regeringsvorming en beleidsvorming en -uitvoering.³ En daarnaast van de voorkeur voor evenredige vertegenwoordiging en het hebben van een

2 Zie voor een overzicht van kiesstelsels in de wereld: <http://www.idea.int/esd/world.cfm>. Zie verder: het Ace Project: The Electoral Knowledge Network: <http://aceproject.org/ace-en/topics/es/onePage>. En: Comparative Studies of Electoral Systems: <http://www.cses.org>.

3 Of ook van de mate waarin de kleine partijen effectief het stelsel niet echt aantasten omdat de grotere partijen voldoende middelen hebben om de kiezers ervan af te houden op kleine splinters te stemmen. Dat dat gebeurde in de periode tot WO II laat Vossen (noot 1) zien waarbij de verzuiling een belangrijke factor was.

nauwkeurige afspiegeling van de kiezersvoorkeur en de wens dat ook minderheidsopvattingen vertegenwoordigd kunnen zijn en kunnen uitgroeien tot meerderheden of tot grotere partijen. Dat wil zeggen de evenredigheid speelt een rol, net als de toegankelijkheid van het politieke bestel voor nieuwkomers.

Het gaat daarbij uiteraard om een balans tussen stabiliteit van regeringen en evenredigheid en toegankelijkheid van het bestel.

De aanwezigheid van kleine partijen kan die kleine partijen soms ook een (onevenredig) grote invloed geven, bijvoorbeeld als zij nodig zijn voor (stabiele) regeringsvorming. Maar dat kleine partijen of kleine groepen kiezers een grote invloed kunnen hebben op regeringsvorming komt ook voor in meerderheidsstelsels waar kleine verschuivingen in kiezersvoorkeur tot andere meerderheden in het parlement kunnen leiden.

Pas als de vraag is beantwoord naar de wenselijkheid van een stabielere regering en effectievere regeringsvorming, en dat ten koste van de evenredigheid, kunnen middelen onderzocht worden om die doelen te bereiken. In dit stuk kijk ik naar enkele, zoals de kiesdrempel, bonussystemen en het bemoeilijken van afsplitsingen. Andere technieken, zoals andere kiesstelsels dan evenredige vertegenwoordiging, laat ik buiten beschouwing. Uitgangspunt is hier namelijk het Nederlandse grondwettelijke stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals neergelegd in art. 53 lid 1 Grondwet: 'De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet gestelde grenzen.'

3 Kiesdrempels

Kiesdrempels komen in soorten en maten.⁴ Er zijn juridische drempels, zoals het bepalen van een minimumaantal stemmen dat behaald moet zijn voordat men toegang krijgt tot zetels in het parlement.

4 Zie over kiesdrempels: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Comparative Report on Thresholds and Other Features of Electoral Systems Which bar Parties From Access to Parliament (15-12-2008, 485/2008, CDL-AD(2008)37), and Part II, 15-3-2010, 485/2008, CDL-AD(2010)007. Available through: www.venice.coe.int.

Verder zijn er inherente kiesdrempels. Daarvan is sprake door te kijken naar het aantal stemmen dat in een kiesdistrict nodig is om een zetel te krijgen en dat hangt daarmee af van de omvang van het kiesdistrict resp. het aantal zetels dat in een district kan worden ingevuld. En deze inherente kiesdrempel hangt daarmee samen met het aantal zetels in een parlement en de omvang van een kiesdistrict. Hierna zal ik het primair hebben over de eerste soort kiesdrempels, de juridische, zonder uit het oog te verliezen dat er ook inherente drempels zijn. Een kiesdrempel is een eis gesteld aan het moeten hebben behaald van een minimumaantal zetels of stemmen ten einde in aanmerking te komen voor een zetel. Dat wil zeggen, eerst wordt volgens het vigerende kiesstelsel berekend wat het behaalde percentage is en voor hoeveel zetels men in aanmerking komt, en dan wordt bekeken of men die zetel, gelet op een daaraan te stellen minimumaantal, ook mag innemen. Verschillende landen hebben zulk een kiesdrempel. De laagste bestaat in het VK en die is daarmee een natuurlijke drempel: aldaar volstaat een relatieve meerderheid (plurality) in een kiesdistrict om toegang te krijgen tot het House of Commons, waarbij evenmin nadere eisen zijn gesteld aan de grootte van de relatieve meerderheid. Die kan dus uit een minderheid in een kiesdistrict bestaan. Dat is momenteel het geval met de ene zetel van UKIP in het House of Commons bij voorbeeld.

Die mogelijkheid geldt in theorie ook in Frankrijk, maar het tweerondensysteem maakt de kans kleiner dat een kleine relatieve meerderheid in de tweede ronde volstaat, en vaak is het zo dat de tweede ronde bestaat uit twee kandidaten (waar de overige zijn afgevallen of zich hebben teruggetrokken) zodat de winnaar de absolute meerderheid heeft. Maar in beide landen geldt in feite, net als in Nederland, een kiesdrempel van een zetel!

Duitsland staat bekend om zijn juridische kiesdrempel voor de Bundestag: 5 procent van het landelijk aantal stemmen resp. het behalen van kiesdistricten. In het geval een partij geen 5 procent behaalt, maar wel minimaal drie van de 299 kiesdistricten, behoudt de partij de aan die districten verbonden zetels en worden haar zetels waar ze recht op heeft onder de evenredige vertegenwoordiging ook nog eens toegekend, maar wel als

extra zetels toe te voegen aan de omvang van de Bundestag. Omdat grosso modo, voor de overall samenstelling van de Bundestag, de evenredige zetelverdeling doorslaggevend is, is ook de 5 procent-kiesdrempel (die correspondeert met zo'n 30 zetels) cruciaal in het weren van kleine partijen en het fenomeen dat grote(re) partijen de Duitse politiek domineren. Het heeft wat dat betreft, als een in hoofdlijnen tweepartijstelsel (CDU-CSU / SPD) kenmerken van een meerderheidsstelsel.

Het wordt wel eens vergeten, en het is voor studenten altijd een aardige examenvraag, maar Nederland heeft formeel eveneens een kiesdrempel; deze is echter zeer laag, want gelijk aan de kiesdeler: 0,67 procent. Een partij is slechts gerechtigd mee te doen aan het stelsel van restzetels als de kiesdeler is gehaald, ook al zou men, bij voorbeeld omdat men vlak onder de kiesdeler zit, via de restzetelverdeling in aanmerking komen voor een zetel. Daarmee is de juridische kiesdrempel maar iets hoger dan de natuurlijke kiesdrempel die er nu eenmaal altijd is, en die alleen kan worden veranderd/aangepast door een ander stelsel van verdeling van restzetels (grootste overschotten bijvoorbeeld) of door het aantal zetels in het parlement te vergroten.

In Nederland zijn wel pogingen ondernomen om een kiesdrempel in te voeren of om op een andere manier de lat voor kleinere partijen hoger te leggen. Die voorstellen hebben allemaal gemeen dat zij het niet hebben gehaald. Daarbij speelt een rol de opvatting dat de oorzaak voor politieke of parlementaire zwakten niet in de eerste plaats bij kleinere partijen moet worden gezocht. Ook is politiek van belang dat kleinere partijen eigenlijk altijd wel een rol spelen in coalitievorming of de steun van coalities; en die steun kan licht verspeeld worden als er plannen worden ontwikkeld om kleinere partijen te weren. Ten slotte wordt ook wel gewezen op art. 53 lid 1 Grondwet, dat bepaalt dat verkiezingen plaatsvinden op grondslag van evenredige verkiezingen. Dat betekent niet dat een kiesdrempel a priori verboden is – er bestaat immers een kiesdrempel – maar dat de vraag is wanneer een kiesdrempel zo hoog wordt dat de grondslag van evenredige verkiezingen wordt verlaten.

Een korte geschiedenis van de kiesdrempel in Nederland

Aanvankelijk was de kiesdeler bij de invoering van de evenredige vertegenwoordiging 50 procent van de kiesdeler; vanaf dat moment kwamen partijen dus in aanmerking voor een restzetel.

In 1921 werd dit percentage verhoogd tot 0,67 procent van de kiesdeler.

In 1934 stelde de regering voor om te komen tot een kiesdrempel van 3 procent van de stemmen; dat voorstel werd bij amendement verlaagd tot 1 procent (toen gelijk aan de kiesdeler, vanwege het aantal van 100 zetels in de Tweede Kamer).

In 1952 werd niet alleen gesproken over uitbreiding van het aantal Kamerleden, maar ook over de verhoging van de kiesdrempel naar 150 procent van de kiesdeler. De daartoe strekkende motie werd niet uitgevoerd en het uitbreiden van de Tweede Kamer ging door toedoen van de Eerste Kamer niet door.

Die uitbreiding vond wel plaats in 1956, naar het huidige aantal van 150. De kiesdrempel bleef gelijk aan de kiesdeler, maar daalde dus effectief van 1 procent naar 0,67 procent van de kiezers.

In 1962 nam de Tweede Kamer weer een motie aan over verhoging van de kiesdrempel en wel tot anderhalf maal de kiesdeler, dus tot 1 procent van de kiezers. Maar deze aangenomen motie leidde net als eerder tot niets.

In 1970 kwam de KVP met een initiatiefvoorstel om de kiesdrempel te verhogen naar tweemaal (later driemaal) de kiesdeler, dus 1,34 resp. 2 procent. In 1976 werd dit voorstel verworpen.

De Commissie-De Koning die in 1993 rapporteerde over staatkundige vernieuwing constateerde dat aan verhoging van de kiesdrempel geen behoefte was.

Twee jaren later, in 1995, schreef staatsecretaris Kohnstamm een notitie met als voorstel te komen tot de verkiezing van de helft van de Kamer via kiesdistricten.

Daarmee zou de kiesdrempel dus aanzienlijk worden verhoogd. Voor dit voorstel was er evenmin een meerderheid.

Zou in Nederland net zo'n hoge kiesdrempel als in Duitsland gelden, dan hadden vorig jaar bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer vijf partijen het niet gehaald: GroenLinks (2,33 procent), ChristenUnie (3,13 procent), SGP (2,09 procent), de Partij voor de Dieren (1,93 procent) en 50PLUS (1,88 procent).

Naar Duitse beoordelingen hangt de kiesdrempel van 5 procent ook wel samen met de omvang van het parlement en de mogelijkheid voor kleinere politieke groepen om toch vertegenwoordigd te kunnen zijn. Dat kan worden afgeleid uit rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) dat twee keer een kiesdrempel voor het Europese Parlement ongrondwettig verklaarde. De eerste keer was in 2011 toen de 5 procent-drempel sneuvelde.⁵ En de tweede keer was in 2014 toen de 3 procent-drempel ongrondwettig werd verklaard.⁶ In beide uitspraken speelde een rol dat een drempel voor (Duitse leden van) het Europese Parlement niet cruciaal is voor een stabiele regeringsvorming, zodat het vertegenwoordigingsprincipe zwaarder moet wegen.

Kiesdrempels zijn er veel in Europese landen: ze variëren van 0,67 procent (Nederland) tot 10 procent (Turkije). Veel landen hebben geopteerd voor de 5 procent (Duitsland, Hongarije, Litouwen, België, Kroatië, Tsjechië, Estland, Letland, Moldavië, Polen, Slowakije). Behalve Turkije zit ook Rusland (7 procent) daar boven. Vele andere landen zitten er onder (Italië, Oekraïne, Oostenrijk, Bulgarije, Noorwegen en Slovenië, Zweden, met ieder 4 procent); Griekenland, Spanje, Roemenië en Oekraïne met 3 procent; en Denemarken met 2 procent.

Bedacht moet wel worden dat de kiesdeler uiteraard ook van belang is bij het beantwoorden van de vraag of een kiesdrempel (te) hoog of (te) laag is. Een hoge kiesdrempel zoals de Turkse van 10 procent (naar Nederlandse verhoudingen 15 zetels!) leidt tot een enorme bevoordeling van enkele grote partijen en tot een kiesstelsel dat nauwelijks nog evenredig kan worden genoemd.⁷ Bij een lage kiesdeler, dat wil zeggen een relatief groot parlement vergeleken bij de omvang van de bevolking, zal een kiesdrempel de toegang tot het parlement bemoeilijken voor partijen die bij een kleiner parlement evenmin toegang zouden hebben gehad. Dit verschijnsel kan dan ook mede

5 BVerfG 9-11-2011, 2BvC 4/10 Rn 1-160; BVerfGE 128, 300-355, http://www.bverfg.de/e/cs20111109_2bvco00410.html.

6 BVerfG 26-2-2014, 2BvE 2/13 Rn1-116, BVerfGE 135, 259-312, http://www.bverfg.de/e/es20140226_2bve000213.html.

7 Naar de samenstelling van de Tweede Kamer na de verkiezingen van 2012 voldeden alleen VVD, PvdA, SP en PVV daaraan, met destijds (voor de afsplitsingen), 41 resp. 38, resp. 15 en 15 zetels.

verklaren dat het Duitse BVerfG een kiesdrempel acceptabel acht voor de Bundestag, maar niet voor het Europese Parlement. Zonder kiesdrempel voor het Europees Parlement is het aantal benodigde stemmen om in aanmerking te komen voor een zetel in het Europees Parlement namelijk nog substantieel veel hoger dan het geval is bij de Bundestag. Dat wil zeggen de inherente kiesdrempel is aanzienlijk lastiger te overwinnen.

Hieronder staat een tabel waarin per lidstaat van de Europese Unie het aantal zetels in het parlement en het aantal inwoners is weergegeven.

Land	Inwoners	Parlement	Zetel per inwoners
België	11 miljoen	150	73.000
Bulgarije	7	240	29.000
Cyprus	1	80	12.500
Denemarken	5,5	179	5.500
Duitsland	81	598 (613)	135.500
Estland	1	101	9.900
Finland	5,5	200	27.500
Frankrijk	66,5	577	115.250
Griekenland	10,5	300	35.000
Hongarije	10	199	50.250
Ierland	5	166	30.120
Italië	62	630	98.500
Kroatië	4,5	152	29.600
Letland	2	100	20.000
Litouwen	3	140	21.400
Luxemburg	0,5	60	8.300
Malta	0,5	69	7.250
Nederland	17	150	113.300
Oostenrijk	8,5	183	46.500
Polen	38,5	460	83.700
Roemenië	21,5	334	64.400
Slovenië	2	90	22.200
Spanje	48	350	137.150
Tsjechië	10,5	200	52.500
Verenigd Koninkrijk	64,5	650	99.000
Zweden	10	349	28.600
EU	514	571	900.000

Enkele kanttekeningen bij bovenstaande tabel:

1. De genoemde getallen zijn afgeronde getallen.
2. Gekozen is hier voor de relatie inwoners tot omvang van het parlement, en niet voor kiesgerechtigden.
3. De omvang van het parlement is de omvang van de rechtstreeks verkozen kamer van afgevaardigden in het desbetreffende land, en in het geval van een éénkamerstelsel voor die ene kamer.

Enkele voorlopige conclusies kunnen er wel worden getrokken:

1. Slechts enkele landen zitten boven de 100.000 inwoners per zetel: dat zijn Duitsland, Frankrijk, Nederland en Spanje. Het VK zit daar, net als Italië, nog net onder.
2. Geen van de landen onder de 40 miljoen inwoners heeft, net als Nederland, zo'n klein parlement qua verhouding zetels/vertegenwoordigers tot inwoners. Voor een land met de omvang van Nederland hebben we dus een relatief klein parlement.

4 Bonussen

Teneinde stabiliteit te bevorderen en regeringsvorming van stabiele regeringen mogelijk te maken kennen sommige landen het systeem van een bonus voor de grootste partij. Doel is het bevorderen of garanderen van een stabiele regering. Het meest vergaand daarin is het stelsel in San Marino dat de winnende partij/coalitie 58 procent van de zetels verschaft. Het doel van regeringsstabiliteit prevaleert daarmee boven een evenredige afspiegeling van de kiezers en verstoort tevens gelijkheid in aantal stemmen dat benodigd is voor een zetel.

Vergeleken met systemen met een kiesdrempel komt een bonussysteem (veelal 'majority bonus system' – MBS – genoemd) weinig voor. De bekendste landen waar zo'n systeem op nationaal niveau bestaat, zijn Griekenland, Italië (op regionaal niveau voor Senaatsverkiezingen, nationaal voor verkiezingen voor het Lagerhuis en op lokaal niveau voor gemeenteraadsverkiezingen) en, zoals gezegd, San Marino. Verder is er een bonussysteem voor de Franse regionale verkiezingen. Malta heeft weer een andere variant: naast het systeem van Single Transferable Vote (STV) bepaalt de grondwet dat de

partij met de meeste stemmen (plurality of the vote) ook de meeste stemmen in het parlement moet hebben. Zo kreeg in 2008 de Nationalistische Partij vier zetels extra teneinde een parlementaire meerderheid te bereiken. Zo'n soort bonus dient weer een ander doel dan de bonus in Griekenland of Italië. Aldaar betreft de bonus het bereiken van een stabiele regering en meerderheid. In Malta is het doel om de grootste partij qua stemmen ook de meeste zetels te geven. Net als in een meerderheidsstelsel kan het ook in STV zo zijn dat de partij met de meeste stemmen toch geen meerderheid heeft. Doel van de bonus is dan het bewaken van een parallelle tussen meeste stemmen en meerderheid.

In Griekenland krijgt de grootste partij als bonus extra zetels in de omvang van 1/6 (50 zetels) van het totale aantal parlamentszetels (300). In Italië⁸ is er een bonus voor de grootste partij die dan echter wel 40 procent van de stemmen moet hebben gehaald; indien geen van de partijen daarvoor in aanmerking komt, komt er een run-off tussen de twee grootste partijen om te bepalen wie voor de bonus in aanmerking komt. De bonus wordt gegeven aan de partij die minder dan 55 procent van de zetels (340 van de 618) heeft gehaald, en de bonus houdt in dat het aantal zetels wordt gesteld op 340! De rest wordt dan proportioneel verdeeld over de overige partijen.

Uiteindelijk is een bonus een verstoring van de evenredigheid van verkiezingen. Zo kreeg in 2013 onder de oude kieswet in Italië de grootste partij (de Democratische Partij) 292 zetels voor 8,5 miljoen stemmen. De Vrijheid van het Volk Partij kreeg 97 zetels voor iets meer dan 7 miljoen stemmen.⁹

8 Het Italiaanse Corte Costituzionale 4 december 2013 (http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?tipo_view=P&anno=2014&numero=1) verklaarde een ongelimiteerde bonus ongrondwettig. Daarna werd het nieuwe stelsel met de bonus tot 340 zetels voor de partij boven de 40 procent ingevoerd met ingang van 1 juli 2016: Wet van 6 mei 2015, no. 52 *Italicum*. Of die wet ook de eerstkomende verkiezingen gaat bepalen is onzeker omdat zij voorligt bij het Italiaanse Constitutionele Hof, dat zich er begin 2017 over uit zal spreken.

9 <http://www.electionresources.org/it/chamber.php?election=2013>.

5 Afsplitsingen en rechten van afsplitsingen

In 2015 schreef minister Plasterk in een nota aan de Tweede Kamer het volgende:¹⁰

‘Aan een grondwettelijk verbod op fractieafsplitsing kleven echter in mijn ogen meer nadelen dan voordelen. Een dergelijk verbod zou ons partijensysteem nog dominanter maken dan het nu is. Dit was in 2001 voor mijn ambtsvoorganger aanleiding om een verbod op fractieafsplitsingen af te wijzen. Ook het huidige kabinet is niet voornemens om de mogelijkheid van fractieafsplitsingen te heroverwegen of wijzigingen aan te brengen in de wijze waarop dit thans in de (Grond)wet is geregeld.’

Daar is wel wat voor te zeggen, omdat dat knap ingewikkeld zal zijn met een verwaarloosbare kans op succes. De drempel van tweederdemeerderheid voor een grondwetsherziening zal niet eenvoudig te halen zijn. Met deze brief beoogde hij bij te dragen aan een discussie over de vraag of en hoe om te gaan met fractieafsplitsingen, waarover eerder al een verkennende notie van het Presidium verscheen.¹¹

Hoe gaan landen om ons heen nu om met afsplitsingen resp. heel kleine fracties en hun rechten?

5.1 Duitsland

In Duitsland mag een afsplitsing pas een echte fractie vormen met alle rechten en verplichtingen als de nieuwe fractie 5 procent van de zetels in het Duitse parlement heeft (in de huidige *Bundestag* (BT) zou dat zo’n 32 zetels zijn)! Die eis van 5 procent spoort met de kiesdrempel die er in Duitsland is voor BT-verkiezingen en die inderdaad niet geheel toevallig 5 procent is. Die kiesdrempel verklaart dan ook dat er effectief een vierpartijenparlement is (CDU/CSU 310 zetels, SPD 193 zetels, Alliance 90/Groenen 63 zetels, Die Linke 64 zetels). Het hoeft uiteraard niet, zo’n parallelle.

¹⁰ *Kamerstukken II 2015/16*, 34 183, nr. 35.

¹¹ *Kamerstukken II 2014/15*, 34 183, nr. 5.

In Nederland zou bijvoorbeeld voor fractievorming (al dan niet na een afsplitsing) ook een drempel kunnen worden ingevoerd van bijvoorbeeld 5 zetels, maar dan rijst wel de vraag of dat gelijke behandeling is, om sommige partijen met één zetel wel als fractie met alle rechten van dien te beschouwen en andere niet. Vandaar de vrees van kleine partijen om afsplitsingen het leven zuur te maken: zo iets zou dan ook kunnen leiden tot beleid dat kleine partijen benadeelt, hetgeen op gespannen voet kan staan met ons ver doorgevoerde stelsel van evenredige vertegenwoordiging, met een zeer lage kiesdrempel, die immers gelijk is aan de kiesdeler.

5.2 *Frankrijk*

In Frankrijk geldt in de Nationale Assemblée de eis dat een fractie uit vijftien leden bestaat (van de in totaal 577). Dat is iets meer dan 2 procent. In de huidige Assemblée zitten vier kleinere fracties (respectievelijk 15, 18, 18, 30 leden) en twee grote van 275 en 192, alsmede tien leden die ongebonden zijn. Een fractie is vertegenwoordigd in de Conferentie van presidenten, is naar rato vertegenwoordigd in commissies en deelt in de verdeling van spreektijd. De huidige samenstelling van twee grote fracties en een aantal kleinere is overigens ook de uitkomst van het kiesstelsel; maar verder is er anders dan in Duitsland geen parallellie tussen de minimumomvang van een fractie en een kiesdrempel.

Indien Nederland zich zou willen spiegelen aan het Franse voorbeeld dan ligt een minimumeis van een fractie van zo'n vier leden evenredig gezien voor de hand. Maar, gezien onze nadruk op evenredigheid, anders dan in Frankrijk dat effectief een meerderheidsstelsel heeft, is het begrijpelijk dat een minimumfractie-eis van vier zetels bij veel huidige fracties slecht zou vallen.

5.3 *Het Verenigd Koninkrijk*

In het Verenigd Koninkrijk bestaan weinig formele regels over fracties en fractievorming. Hoewel vaak gezegd wordt dat het VK een tweepartijstelsel kent, is er sprake van een veelpartijenparlement met tien partijen in de omvang van één tot acht zetels; verder is er de SNP met 55 zetels, en overigens de twee grote partijen Labour (231) en Conservatives (330). En dat

in een House of Commons van 650 zetels. De Conservatieven zijn momenteel in de meerderheid en de overige partijen vormen de oppositie, zij het dat de echte oppositie (Her Majesty's most loyal opposition) bestaat uit de Labour Partij. De kleintjes zijn nauwelijks vertegenwoordigd in commissies en krijgen weinig spreektijd. Het systeem is niet voor niets een meerderheidssysteem en dat wordt weerspiegeld in de werkwijze van het parlement.

5.4 *Europa*

Het Europese Parlement stelt, ondanks zijn nadruk op evenredigheid van verkiezingen, minimumeisen aan fracties, eveneens met corresponderende rechten en verplichtingen. Er zijn momenteel zeven politieke groeperingen en teneinde zo'n groepering te mogen formeren dient er sprake te zijn van minimaal 25 leden (iets minder dan 5 procent) afkomstig van minimaal zeven lidstaten. Erkenning als groep is belangrijk vanwege financiële subsidies en zetels in commissies.

5.5 *Nederlandse ontwikkelingen*

Er bestaan dus inderdaad mogelijkheden voor regelingen om een minimale omvang van een fractie vast te stellen. In veel parlementen gelden die eisen echter zowel voor een partij na verkiezingen als bij afsplitsingen. Die gelijke behandeling ligt ook wel voor de hand. Het ontnemen van parlementaire rechten aan heel kleine fracties/partijen past evenmin erg goed in ons zeer evenredige kiesstelsel. Bij afsplitsingen speelt uiteraard wel een cruciaal verschil ten opzichte van kleine fracties na verkiezingen en dat is dat een afsplitsing niet op eigen titel een zetel of zetels heeft gewonnen en niet als eigen partij aan de verkiezingen heeft deelgenomen. Dat verschil leidt echter in de landen om ons heen niet tot een andere behandeling.

De laatste jaren is het aantal afsplitsingen toegenomen.¹² Sinds de verkiezingen van 2012 hebben de volgende zeven Kamerleden zich afgesplitst en hebben zij de volgende vijf nieuwe fracties gevormd:

¹² http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vh8lnhrpmxvk/afsplittingsen_fracties_tweede_kamer.

2013: Bontes (uit fractie gezet): vormt een fractie met Van Klaveren
2014: Van Vliet: eigen fractie
2014: Van Klaveren: vormt een fractie met Bontes
2014: Klein: eigen fractie
2014: Kuzu en Öztürk: vormen samen een fractie
2015: Houwers: eigen fractie
2016: Monasch: eigen fractie

Daarmee zijn vier eenmansfracties en twee tweemansfracties toegevoegd aan het na de verkiezingen bestaande aantal van elf fracties: totaal zeven-tien dus. Van die aanvankelijke elf waren de kleinste fracties de PvdD en 50PLUS met twee leden; SGP met drie leden en GroenLinks met vier.

Zoals al aangegeven: op 1 april 2015 schreef het presidium van de Tweede Kamer een brief aan de Tweede Kamer met als bijlage een notitie over afsplitsingen van fracties.¹³ Deze notitie laat zien wat er wel mogelijk is en wat juridisch niet mogelijk is, en hoe andere parlementen met afsplitsingen omgaan. De nota bevat (nog) geen directe oplossingen maar inventariseert varianten en mogelijke denkrichtingen. Hoofddlijn is dat grondwettelijke rechten van Tweede Kamerleden dienen te worden gerespecteerd, maar dat de regeling van werkzaamheden als te vinden in het Reglement van Orde, onder erkenning van de Grondwet, kan worden veranderd. Dat kan dus ook de organisatie in fracties betreffen waar het financiële tegemoetkomingen betreft en de werkwijze ten aanzien van de samenstelling van commissies, spreektijd in plenaire debatten en andere kwesties.

De problematiek kan vanuit het formele staatsrecht worden benaderd, namelijk dat Kamerleden een individueel mandaat hebben en dus allen gelijkelijk dienen te worden behandeld en dezelfde rechten hebben. Een andere benadering is echter vanuit het feitelijke gegeven dat gekozenen normaliter verkozen zijn via partijlijsten en ieder met minder stemmen dan de kiesdeler. Dat wil zeggen dat zij het op eigen houtje niet hadden gered.

¹³ *Kamerstukken II 2014/15*, 34 183, nr. 5.

5.6 *Zuiver staatsrechtelijke benadering*

De eerste benadering geeft leden van het parlement, ongeacht de omvang van de fractie of wanneer die ontstaan is, gelijke rechten op alle faciliteiten. Waarom zou namelijk een na de verkiezingen gevormde fractie anders behandeld worden dan een door verkiezingen gevormde fractie? Het formele antwoord kan uiteraard zijn dat er alleen in het tweede geval een expliciet kiezersmandaat is voor de fractie, en in het eerste geval niet. Op zichzelf kan dat verschil rechtvaardigen dat nadien gevormde afsplitsingen niet kunnen gaan behoren tot een separate nieuwe fractie.

De vraag is echter wel of het grondwettelijk toelaatbaar is om een lid van het parlement in aanzienlijke mate te beperken in de deelname aan debatten of interrupties of wat betreft lidmaatschap van een commissie. Lidmaatschap van het parlement houdt immers in, zo kan betoogd worden, dat alle leden alle parlementaire rechten hebben. Daar hoort niet alleen het vragenrecht toe maar toch ook het recht om te kunnen spreken en te participeren in debatten? Is dat niet het wezen van het lidmaatschap zoals dat voortvloeit uit art. 66 en 67 Grondwet? Dat recht mag met praktische regelingen worden beperkt ('geregeld') maar toch niet dusdanig dat de kern ervan wordt aangetast? Of dat de beperking niet in verhouding staat tot het ermee te dienen belang? Dat wil zeggen, hoe zwaar zijn de bezwaren en nadelen van afsplitsingen voor het parlementaire werk?

5.7 *Partijpolitieke benadering*

Een andere benadering is ingegeven door het feit dat parlementariërs in feite worden verkozen via partijlijsten; weliswaar gaat de Grondwet uit van verkiezing en mandaat van individuele leden, maar feit is dat verkiezingen gaan langs de lijn van partijprogramma's, lijsttrekkers en politieke partijen. Is het dan niet raar dat een individueel lid zich 'zomaar' kan afsplitsen en een eigen nieuwe fractie kan vormen? Het eerste kan grondwettelijk, maar het tweede volgt daar niet expliciet uit. Het bezwaar van deze benadering is dat de Grondwet parlementariërs nog steeds als individuen ziet, die immuniteit hebben en zonder last stemmen. De ultieme consequentie daarvan lijkt te zijn dat de fracties of de partijen geen dwang kunnen uitoefenen,

waarvan de keerzijde is dat een parlementariër moet kunnen ontsnappen aan fractiedwang.

Een andere vraag is of het probleem werkelijk zo groot is dat getornd moet gaan worden aan de praktijk dat afsplitsingen erkend kunnen worden als fracties, ook al hebben we de laatste twee jaren wel erg veel afsplitsingen gehad. Is dat werkelijk een onwerkbaar situatie, of is de onwerkbaarheid er veeleer door de volatiliteit van de kiezers, de versnippering na verkiezingen, met grote partijen die niet groot meer zijn? Dan is de beperking van afsplitsingen een verkeerde remedie.

In het voorjaar van 2016 kwam de werkgroep van de Tweede Kamer met een uitgewerkt voorstel¹⁴ dat inhoudt dat de financiële vergoeding voor Kamerleden die zich hebben afgesplitst, moet verdwijnen en dat hun spreektijd dient te worden verminderd. Deze maatregel zou afsplitsen moeten ontmoedigen. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door in het RvOTK afsplitsingen als groep te definiëren (en niet als fractie).

Bij een afsplitsing zouden volgens het voorstel alleen de afzonderlijke leden nog een vergoeding behouden. De spreektijd van afgesplitste fracties dient te worden gehalveerd ten opzichte van (bestaande) fracties van dezelfde grootte.

De consequentie van deze regeling is dat groepen gelijkgezinden die er als zodanig na en door de verkiezingen in de Tweede Kamer waren en groepen die later worden gevormd, ongelijk worden behandeld zowel qua spreektijd als qua financiële ondersteuning. Het enige argument dat daarvoor kan worden aangevoerd is dat de kiezer zich over de eerste heeft uitgesproken en over de tweede niet. De vraag is of dat argument doorslaggevend kan zijn en of niet het uitgangspunt dient te gelden dat alle parlementariërs, ongeacht het moment waarop zij zich als groep/fractie constitueren, gelijkelijk dienen te worden behandeld. Dat is ook het grondwettelijke uitgangspunt: het individuele mandaat van ieder Kamerlid. Dat gegeven, in verband met art. 1 Grondwet, lijkt zich mijns inziens te verzetten tegen een

¹⁴ Fractievorming in de Tweede Kamer, rapport van de werkgroep Fractievorming, 22 juni 2016.

regeling in het Reglement van Orde om sommige groepen/fracties anders te behandelen dan andere.

6 Conclusie

Fragmentatie en kiesrecht: zij gaan samen bij een vorm van evenredige vertegenwoordiging en bij volatiel en divers stemgedrag. Dat is zeker lastig voor regeringsvorming, ook omdat rekening moet worden gehouden met de samenstelling in twee Kamers, en omdat de grondwettelijke regeling in Nederland uitgaat van een individueel mandaat en van een ver doorgevoerde evenredigheid met een zeer lage kiesdrempel. De koninklijke weg zou zijn om grondwettelijk na te denken over een aanpassing waardoor erkend wordt dat Kamerleden zitting hebben als vertegenwoordiger van de fractie waarvoor ze verkozen zijn en dat in die voege zetels als het ware toekomen aan de partij die als zodanig meedeelt aan verkiezingen. Door zo'n erkenning zou het mogelijk kunnen worden afsplitsingen minder rechten te geven. Maar zolang het individuele en gelijke mandaat het grondwettelijk uitgangspunt is, lijkt het mij oneigenlijk om afsplitsers aan te pakken, ook al kunnen de redenen daarvoor gebillijkt worden, namelijk meer efficiency in het parlementaire werk en door overwegingen ter zake van stabiliteit in regering. Maar de aantasting van die waarden kan niet louter op het conto van afsplitsers worden geschoven, ook al hebben zij de urgentie mogelijk meer aan het daglicht gebracht.

Kiesdrempels zijn al vaak voorgesteld en hebben het nimmer gehaald, om machtspolitieke redenen en vooral ook vanwege opvattingen over de intensiviteit en wenselijkheid van het Nederlandse stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Die laatste aspecten zullen ook wel in de weg staan aan de invoering van een bonusstelsel. Dat verstoort immers ook de perfectie van een evenredige afspiegeling. Al kan tevens gezegd worden dat een bonusstelsel mogelijk een stimulans kan zijn voor de (mogelijkheden van) vorming van een stabiele coalitie. Ook al zou dat het geval zijn, het is tevens een instabiel mechanisme en een mogelijk perverse prikkel. Wat namelijk als een coalitie met daarin de partij met de bonus, faalt? Dan kan de bonus alleen maar worden afgepakt door nieuwe verkiezingen te houden en dan werkt de incentive van de bonus juist destabiliserend. Het is interessant om

te zien hoe het nieuwe Italiaanse kiesstelsel de komende jaren in dat opzicht gaat uitwerken. Italië kent weliswaar een ander soort kiesstelsel dan Nederland, met een vergaande bonus leidend tot een aandeel van 55 procent in het parlement, maar het is desondanks een interessant experiment.

Kortom, de meest voor de hand liggende mogelijkheid voor een stabilere samenstelling van de Tweede Kamer, te weten een kiesdrempel, is politiek onhaalbaar. Een voordeel is wel dat politieke rechten van afsplitsingen gekoppeld kunnen worden aan de omvang/hoogte van de kiesdrempel. Een niet al te hoge drempel kan niet ongrondwettig beoordeeld worden, want zelfs bij een kiesdrempel kan er nog steeds sprake zijn van verkiezingen op grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Die grondslag is er dan nog steeds, zij het dat de werking ervan enige beperkingen kent, zoals dat nu het geval is met de kiesdrempel die gelijk is aan de kiesdeler.

Evenredige vertegenwoordiging en beproefde alternatieven

*Wytze van der Woude**

Inleiding

Tijdens het eeuwfeest van het kiesrecht gaat de meeste aandacht – terecht – uit naar de stapsgewijze invoering van het algemene kiesrecht die in de periode tussen 1917 en 1921 zijn beslag kreeg. Het belang hiervan wordt door de auteur van deze bijdrage niet onderschat. Niettemin blijft deze ontwikkeling hier verder buiten beschouwing. Belangrijk is namelijk evenzeer om het honderdjarig bestaan van ons kiesstelsel te markeren. De overgang naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging tekent ons politieke landschap tot op de dag van vandaag. Soms kunnen echter kritische geluiden worden opgetekend omtrent de houdbaarheid van dit systeem op de langere termijn.¹ Hieronder wordt – vanuit een historisch perspectief – aangegeven welke uitdagingen ons honderd jaar oude kiesstelsel heeft te verwerken. Verder wordt diegenen die geloven dat een herziening van het Nederlandse kiesstelsel noodzakelijk is, een handreiking geboden door een inblikje te geven in de kiesstelsels van landen om ons heen (en soms iets verder).

Bij een vraagstelling van die omvang past echter een nadere afbakening. Er zijn zoveel verschillende kiesstelsels dat het trachten te geven van een overzicht daarvan ofwel tot een opeenstapeling van platitudes ofwel tot een veel te omvangrijk document zou leiden. Ten behoeve van enige inhoudelijke begrenzing is ervoor gekozen vooral te kijken naar de gevolgen van de wijze van zetelverdeling binnen de te bespreken stelsels voor het politieke landschap van deze landen. Bij de bespreking van landen die uitgaan

* Wytze van der Woude is universitair hoofddocent Staatsrecht aan de Universiteit Utrecht.

1 Zie ook M. Camps en W. van der Woude, 'Kiesstelsels en coalitievorming', *Ars Aequi* 61 (12), p. 914-918. Delen van deze bijdrage zijn ontleend aan deze eerdere publicatie.

van evenredige vertegenwoordiging betekent dat, dat in deze bijdrage niet uitgebreid zal worden stilgestaan bij de – overigens zeer belangrijke vraag – hoe zetels worden toegewezen aan individuele parlementsleden, maar vooral bij de vraag hoe deze zetels worden verdeeld over de partijen.

1 Een relatief soepele overgang

Zoals duidelijk moge zijn is het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ingevoerd in 1917. Daarvóór hanteerden wij een meerderheidsstelsel in enkelvoudige kiesdistricten. In elk district werden verkiezingen gehouden, waarbij de kandidaat die een absolute meerderheid van de stemmen (meer dan de helft) had weten te veroveren een Kamerzetel won. Haalde geen van de kandidaten een absolute meerderheid, dan vond een tweede stemronde plaats tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen hadden gekregen, waarna de winnaar zijn Tweede Kamerzetel kon innemen. De overgang naar evenredige vertegenwoordiging is vooral beïnvloed geweest door de denkbeelden van Thomas Hare² en zijn voornaamste pleitbezorger John Stuart Mill.³ Hoewel het idee van evenredige vertegenwoordiging niet per se nieuw was, ontwikkelde Hare een belangrijk deel van de rekenkundige systematiek die nog steeds ten grondslag ligt aan het Nederlandse kiesrecht. Kiesdelers als de onze worden in Engelstalige literatuur niet voor niets tot op de dag van vandaag ‘Hare quota’ genoemd.⁴

Wie kijkt naar de parlementaire geschiedenis van de invoering van evenredige vertegenwoordiging zal opvallen dat deze betrekkelijk soepel verlopen is. In 1882 oppert Buijs – die het stelsel van evenredige vertegenwoordiging als ‘onbetwistbaar juist’ beoordeelt – nog dat hij ‘zeer betwijfel[t] of eenig staatsman ooit den moed zal hebben de zuivere invoering van het stelsel voor zijne verantwoording te nemen’.⁵ Vijfendertig jaar

2 T. Hare, *A treatise on the election of representatives parliamentary and municipal*, London: Longman, Brown, Green, Longmans & Roberts 1859.

3 J.S. Mill, *Considerations on Representative Government*, London: Parker, Son, and Bourn, West Strand 1861, p. 140.

4 Zie bijvoorbeeld D.M. Farrell, *Electoral Systems. A Comparative Introduction* (2nd edition), USA: Palgrave Macmillan 2011.

5 J.T. Buijs, ‘Onze aanstaande reform bill’, in: J.T. Buijs, *Studiën over Staatskunde en Staatsrecht*, deel II, Arnhem: Gouda Quint 1895, p. 121.

later lijkt alle discussie verstomd. Op een aantal laatste wetenschappelijke stuip trekkingen na⁶ draait het parlementaire debat in het tweede decennium van de twintigste eeuw niet meer om de vraag of evenredige vertegenwoordiging zou moeten worden ingevoerd, maar op welke manier dat zou moeten gebeuren.⁷ De Grondwetgever was kennelijk overtuigd door de inherente eerlijkheid van een systeem waarin politieke partijen bij benadering hetzelfde aandeel van de Kamerzetels voor zich kunnen opeisen als het aandeel van de stemmen dat zij hebben weten te verzamelen. De grondwettelijke overgang van een meerderheidsstelsel naar evenredige vertegenwoordiging is dan ook inderdaad geruisloos verlopen.

Donner ziet overigens ook een minder hoogdravende oorzaak voor de overgang: met behoud van een meerderheidsstelsel zou de invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen (eveneens in 1917 en iets later ook voor vrouwen) ervoor zorgen dat nieuwe politieke stromingen (met name socialisten) de oude politieke stromingen (met name de liberalen) zouden wegvagen, om de eenvoudige reden dat liberalen onder het 'gewone volk' geen meerderheid hadden. Onder de vigeur van evenredige vertegenwoordiging zouden de liberalen in ieder geval een deel van hun zetels kunnen behouden.⁸ Dezelfde Donner keek met een zekere heimwee terug naar de situatie van voor 1917. Voor hem kon het tijdvak 1887-1917 worden gekarakteriseerd als de 'belle époque' van het Nederlandse parlementaire stelsel. Kabinetten met een duidelijk linkse of rechtse signatuur wisselden elkaar met enige regelmaat af, maar zaten doorgaans zonder kabinetscrisis de rit uit.⁹

6 Zie bijvoorbeeld A.A.H. Struycken, 'Evenredige vertegenwoordiging', in: A.A.H. Struycken, Politieke opstellen, Arnhem: Gouda Quint 1916, p. 160 e.v. (zoals afgedrukt in A.A.H. Struycken, Verzamelde werken, Arnhem: Gouda Quint 1927).

7 Zie bijvoorbeeld het opschrift dat de Staatscommissie-Oppenheim (1913-1917) meekreeg ('Staatscommissie tot onderzoek van de vraag, welk stelsel van evenredig kiesrecht voor onze vertegenwoordigende lichamen het verkieslijkst is'). Zie voor de verdere parlementaire behandeling van de grondwetsherziening van 1917 F.J.A. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1922, Arnhem: Gouda Quint 1925, p. 168 e.v.

8 Zie A.M. Donner, Iets over kiesstelsels (vierde druk), Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij 1974.

9 Van der Pot-Donner, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1983. De kwalificatie belle époque moet worden toegeschreven aan Donner; in het oorspronkelijke werk van Van der Pot kwam zij niet voor.

2 De rek eruit?

Hoe anders lijkt de huidige situatie. Alleen al in deze eeuw zijn de kiezers vijfmaal naar de stembus getrokken om een nieuwe Tweede Kamer te kiezen.¹⁰ Dat is een gemiddelde van één verkiezing per 3,2 jaar en dit gemiddelde wordt nog enigszins gered door de omstandigheid dat het huidige kabinet-Rutte II – als eerste van de eenentwintigste-eeuwse kabinetten – de rit lijkt uit te zitten. Volgens velen zou deze instabiliteit (deels) worden ingegeven door ons kiesstelsel. De redenering is daarbij als volgt. Omdat Nederland een stelsel van evenredige vertegenwoordiging hanteert zonder noemenswaardige kiesdrempel, kunnen kleinere partijen gemakkelijk toegang tot de Tweede Kamer genereren en versplintert ons politieke landschap. Het grote aantal politieke partijen dat hiervan het gevolg is, zorgt – gecombineerd met de relatief beperkte omvang van zelfs de grotere partijen – voor problemen met het vormen en vooral het handhaven van regeringscoalities. Als deze redenering wordt gevolgd, is de oplossing simpel: het kiesstelsel moet zodanig worden gewijzigd dat de geconstateerde versplintering niet optreedt.¹¹

3 Een radicale ommezwaai: het ene probleem voor het andere?

Kortom: vanwege ons kiesstelsel zitten we met een politiek landschap dat bestaat uit louter kleine tot middelgrote partijen. Vanwege de noodzaak tot coalitievorming verwatert de politieke signatuur van de coalitie bovendien in de noodzaak van het sluiten van compromissen tussen partijen die wezenlijk van opvatting verschillen. Hieronder zal worden ingegaan op de vraag of een stelsel als het Britse of het Franse hiervoor een oplossing kan bieden.

10 Zie voor cijfermatige gegevens www.verkiezingsuitslagen.nl (beheerd door de Kiesraad).

11 Er kunnen overigens vraagtekens worden geplaatst bij deze redenering. Is de huidige politieke instabiliteit nu werkelijk zo uitzonderlijk of is het dat alleen tegen de achtergrond van twee exceptioneel rustige decennia onder Lubbers en Kok? Is versplintering bovendien niet vooral een kwantitatief fenomeen, dat in zichzelf nog niets hoeft te zeggen over een politieke cultuur van polarisatie en ligt de bron van de instabiliteit niet vooral in dat laatste (kwalitatieve) verschijnsel? Dat gezegd hebbend zijn er inderdaad landen waarin de wens van het vormen van een stabiele regeringscoalitie gevolgen heeft gehad voor het vormgeven van het kiesrecht voor het parlement.

Verenigd Koninkrijk

In het Britse meerderheidsstelsel wordt elke zetel in het Lagerhuis individueel bevochten door kandidaten van de verschillende partijen. De kandidaat die de meeste stemmen krijgt (dat hoeft geen absolute meerderheid te zijn), wint de zetel.¹² Dit stelsel heeft in zoverre een stabiliserend effect dat over het algemeen alleen de grote politieke stromingen of de verwaarloosbaar kleine, maar regionaal sterke, partijen kans op zetels maken.¹³ Kandidaten van extreme partijen of middelgrote partijen waarvan de aanhang gelijkmatig over het land verdeeld is, hebben hiervan in zoverre nadeel dat in vrijwel ieder kiesdistrict wel een kandidaat van een van de grote politieke stromingen (dan wel van een kleine regionaal sterke partij) meer stemmen zal halen. Zo kan het in het Britse systeem voorkomen dat partijen die landelijk gezien een groot aantal aanhangers hebben maar weinig parlamentszetels weten te winnen. De Liberal Democrats zijn hiervan het bekendste (maar niet enige) slachtoffer.

Door dit kiesstelsel komt het maar zelden voor dat niet een van de twee grote politieke machtsblokken een absolute meerderheid in het Lagerhuis weet te behalen en als één partij meer dan de helft van de parlamentszetels bezit, is kabinetsformatie een peulenschil: er hoeft namelijk meestal geen coalitie te worden gevormd. Het ontegenzeggelijke voordeel van de reguliere Britse situatie is dat kiezers veel directer dan in Nederland invloed kunnen uitoefenen op de vorming van de regering en de benoeming van de minister-president. Waar in Nederland de verkiezingsuitslag over het algemeen verschillende opties openlaat ten aanzien van de vraag welke partijen met elkaar in het regeringsbootje stappen en wat dit betekent voor de door deze partijen te sluiten compromissen, geldt in het Verenigd Koninkrijk doorgaans ‘what you vote, is what you get’. (Althans, als je hebt gekozen voor het winnende blok.)

12 Zie ook A.W. Heringa, *Constitutions Compared. An introduction to Comparative Constitutional Law*, Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia, 4th edition 2016, p. 135 e.v.

13 Dit wordt ook wel aangeduid als de ‘Wet van Duverger’.

Van wijlen Johan Cruijff weten we echter dat voordelen en nadelen met elkaar in verband staan. De voordelen van eenvoudige meerderheidsvorming en een natuurlijke achterban kennen – met andere woorden – een prijs. Deze prijs bestaat onder meer uit een groot aantal ‘verloren stemmen’. Immers, als een kandidaat in een kiesdistrict de grootste is met 30 procent van de stemmen, wordt de 70 procent van de mensen die op een van de andere kandidaten heeft gestemd niet vertegenwoordigd door de parlementariër van hun keuze. Tactisch stemgedrag is dan ook hier schering en inslag, evenals het simpelweg wegblijven bij verkiezingen. Een verstokte conservatief, die woonachtig is in een sterk Labourbolwerk, zal immers toch inzien dat zijn conservatieve stem weinig zal uithalen. Verder biedt een stelsel als het Britse bijzonder weinig mogelijkheden voor nieuwe politieke partijen om op korte termijn een rol van betekenis te kunnen spelen, zeker als dit kleine tot middelgrote partijen betreft waarvan de aanhang gelijkmatig over het land verdeeld is (voor partijen als D66 en GroenLinks zou een dergelijk stelsel bijvoorbeeld funest zijn).

Frankrijk

Wat het Franse stelsel zo interessant maakt, is de gelijkenis die het vertoont met het Nederlandse stelsel van vóór 1917. Met alle denkbare slagen om de arm zou het Franse stelsel zoals dat wordt gehanteerd bij verkiezingen van de Assemblée Nationale ons in zekere zin inzicht kunnen verschaffen in de vraag hoe ons stelsel uit de ‘belle époque’ eruit zou kunnen zien in moderne politieke verhoudingen.

Frankrijk telt in totaal 577 kiesdistricten, waarvan per district één kandidaat zitting neemt als afgevaardigde in de Assemblée Nationale (art. 24 Grondwet (Constitution 1958), artikel LO119 Kieswet (Code électorale)). Op grond van de Franse Kieswet vinden de verkiezingen voor de Assemblée in twee ronden plaats (art. L123 Kieswet). In de eerste ronde dient elke kandidaat per district een absolute meerderheid (de helft plus één) van de uitgebrachte stemmen te behalen. Aangezien het zelden voorkomt dat kandidaten in slechts één ronde de vereiste meerderheid bemachtigen, wordt er in de praktijk vrijwel altijd een tweede ronde gehouden tussen die kandidaten die in de eerste ronde ten minste 12,5 procent van de stemmen hebben

behaald (art. L126 Kieswet). Bij de tweede ronde is een relatieve meerderheid voldoende om als districtswinnaar gekozen te worden.¹⁴

Gebaseerd op de uitslagen van de afgelopen drie verkiezingen¹⁵ zien we dat de Franse politiek, in ieder geval sinds 2002, gedomineerd wordt door de Socialistes (SOC) aan de linkerkant van het politieke spectrum en rechts door Les Républicains (voorheen de Union pour un Mouvement Populaire (UMP)).¹⁶ Vanuit deze optiek lijkt het Franse systeem op het Britse stelsel, dat de Labour en Conservative Party in staat stelt beurtelings het politieke landschap te domineren. Toch zit er een wezenlijk verschil tussen beide meerderheidssystemen. Het Franse tweerondenstelsel leidt namelijk vaker tot electorale coalities ('stembusakkoorden')¹⁷ dan een meerderheidsstelsel met slechts één ronde.¹⁸ Deze electorale coalities kunnen in twee varianten voorkomen. De eerste variant ontstaat voorafgaand aan de eerste stemmingsronde en beoogt het volgende: ten eerste vergroot deze variant de kans dat kleine partijen het vereiste quorum van 12,5 procent behalen;¹⁹ bovendien is hiermee de kans dat de vereiste absolute meerderheid reeds in de eerste ronde wordt behaald aanzienlijk groter dan wanneer partijen individueel de strijd zouden aangaan. Het tweede type electorale coalitie ontstaat nadat de uitslag van de eerste stemmingsronde bekend is. Deze coalitevorm lijkt gebruikelijker, simpelweg omdat partijen de mogelijkheid hebben om de uitslag van de eerste ronde af te wachten en naar

14 Zie ook A.W. Heringa, *Constitutions Compared. An introduction to Comparative Constitutional Law*, Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia, 4th edition 2016, p. 143 e.v.

15 Voor verkiezingsuitslagen van de Assemblée in 2002 respectievelijk 2007 en 2012 zie: www.france-politique.fr/elections-legislatives-2002.htm, www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/LG2007/FE.html en www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/LG2012/FE.html.

16 Voor een volledig overzicht van de huidige samenstelling van het Franse Parlement: www.assembleenationale.fr/14/tribun/xml/effectifs_groupes.asp.

17 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 232.

18 A. Blais en P.J. Loewen, 'The French Electoral System and its Effects', *West European Politics* (32)2009-2, p. 352.

19 Dit impliceert dat electorale coalities vaker zullen voorkomen tussen kleine en grote partijen dan tussen kleine partijen. Zie o.a. A. Blais en P.J. Loewen, 'The French Electoral System and its Effects', *West European Politics* (32)2009-2, p. 355.

aanleiding hiervan hun strategie aan te passen.²⁰ Het tweerondensysteem stelt partijen dus in staat om meer gewicht toe te kennen aan strategische overwegingen en beslissingen voorafgaand aan de verkiezingen dan stelsels waarbij met slechts één stemmingsronde of met evenredige vertegenwoordiging wordt gewerkt. Dit vergt, met name van kleine partijen, dat zij een afweging zullen moeten maken tussen het vasthouden aan ideologische standpunten en het belang om door middel van een electorale coalitie de kans op overwinning in de verkiezingen te vergroten. Het aansluiten bij andere partijen vereist dat er wordt overgegaan tot het doen van concessies en het sluiten van compromissen. Zo zal er één gemeenschappelijke kandidaat naar voren moeten worden geschoven en zal een partij haar beleid moeten aanpassen ten behoeve van overige coalitiepartners.²¹ Hoewel dit stelsel dus in eerste instantie tot meer keuzevrijheid bij de kiezer leidt, zijn ook hier de nadelen van een stelsel dat uitgaat van enkelvoudige districten zichtbaar.²²

4 Aanpassingen binnen de context van evenredige vertegenwoordiging

Wie niet bereid is de inherente 'eerlijkheid' van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in te ruilen voor een – weliswaar overzichtelijk, maar stemmenverspillend – meerderheidsstelsel als het Britse of Franse, zal moeten kijken welke mogelijkheden bestaan binnen de context van evenredige vertegenwoordiging. Dat laatste is voor Nederland bovendien van belang

20 Zie o.a. M. Duverger, *Les Partis Politiques*, Paris: Armand Collin 1951, p. 270, en C. Demesmay en G. Manuela, *L'avenir des partis politiques en France et en Allemagne*, Villeneuve d'Ascq: Presses Universitaires de Septentrion 2009, p. 45.

21 Ibid.

22 Een ander bekend nadeel van landen met een kiesstelsel dat uitgaat van enkelvoudige kiesdistricten is het zogenoemde 'Gerrymandering'. Omdat de grenzen van kiesdistricten om de zoveel tijd moeten worden gewijzigd – anders zou het kunnen gebeuren dat demografische ontwikkelingen binnen een land ervoor zorgen dat één district voor veel meer stemmen komt te staan dan andere – moet een instantie worden aangewezen die hiermee belast wordt. Dit is echter geen 'politiek neutraal' karwei, omdat van de samenvoeging of opsplitsing van bepaalde gebieden vaak op voorhand kan worden voorspeld wat de meest voor de hand liggende verkiezingsuitslag in een nieuwgevormd district zal zijn. In sommige landen zijn partijen die aan de macht zijn, hierin zo bedreven, dat zij hun meerderheid effectief kunnen beschermen.

omdat voor de overgang naar een meerderheidsstelsel een grondwetsherziening vereist is. De Grondwet gaat namelijk uit van verkiezingen *op grondslag van evenredige vertegenwoordiging* (artikel 53 lid 1).

Kiesdrempels

Een bekende manier van het vergemakkelijken van meerderheidsvorming zonder het uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging te verlaten, is gelegen in het invoeren van kiesdrempels.²³ Een kiesdrempel zorgt ervoor dat partijen slechts worden toegelaten tot het parlement als zij een minimum-percentage aan stemmen voor zich hebben weten te winnen. Ook Nederland kent een dergelijke drempel, zij het dat deze niet bijzonder hoog ligt. Om in Nederland voor een Tweede Kamerzetel in aanmerking te komen, moet een partij namelijk minstens eenmaal de kiesdeler (het totale uitgebrachte aantal stemmen gedeeld door de 150 zetels) hebben gehaald en dat komt neer op 1/150 deel van de stemmen (ofwel 0,67 procent). Partijen die minder stemmen hebben behaald komen ook niet in aanmerking voor de toewijzing van rest-zetels. Een gevolg van het inkrimpen van de Tweede Kamer naar 100 leden (zoals het kabinet-Rutte van plan was) zou zijn dat de kiesdrempel 1/100 deel (of 1 procent) van de stemmen zou bedragen. In Nederland valt de kiesdrempel dus samen met de kiesdeler.

Er zijn veel landen waar deze drempel hoger ligt (bijvoorbeeld in Duitsland,²⁴ België, Denemarken, Zweden en Turkije). Een kiesdrempel van 5 procent zou al voor een aanzienlijke reductie van het aantal politieke partijen kunnen zorgen (naar Nederlandse maatstaven bemeten zou dit betekenen dat partijen met minder dan ongeveer acht zetels ernstig zouden moeten vrezen voor hun voortbestaan). Hoge kiesdrempels zijn echter niet onomstreden. In een stelsel met een verhoogde kiesdrempel gaat vaak een

23 Zie ook A.W. Heringa, *Constitutions Compared. An introduction to Comparative Constitutional Law*, Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia, 4th edition 2016, p. 106 en 124.

24 Het Duitse kiesstelsel bestaat uit een ingewikkelde mengvorm van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en een districtenstelsel. Dit laatste element van het Duitse kiesstelsel laat ik hier buiten beschouwing, om redenen als genoemd in de inleiding.

groot aantal stemmen ‘verloren’.²⁵ Hierdoor kan het voorkomen dat kiezers (nog) strategischer stemmen op partijen die wellicht niet hun eerste keuze zijn;²⁶ wellicht komen ze zelfs simpelweg niet meer opdagen.

Je moet je in gemoede afvragen of deze nadelen opwegen tegen de te behalen voordelen. Een fundamentele misvatting bij voorstanders van een kiesdrempel lijkt namelijk te zijn dat coalitieonderhandelingen per definitie gemakkelijker worden naarmate er minder partijen nodig zijn om een coalitie te vormen. In voorkomende gevallen zou dit inderdaad het gevolg kunnen zijn, maar uiteindelijk gaat het vooral om de mate waarin de onderhandelende politieke partijen van elkaar verschillen: een ‘regen-boogcoalitie’ van vijf (overwegende) middenpartijen kan op inhoudelijke gronden wellicht eerder gesloten worden dan een tweepartijenakkoord tussen (bijvoorbeeld) VVD en SP. Het is immers helemaal niet gezegd dat een kiesdrempel van 5 procent automatisch resulteert in een politiek landschap als het Duitse, waarin slechts twee grote partijen domineren en elkaar met enige regelmaat in de regering afwisselen. Wat ook tot de mogelijkheden behoort, is een politiek landschap waarin drie of vier grote, maar zeer uiteenlopende politieke blokken overblijven, die geen van alle een absolute meerderheid hebben en die elkaar in een voortdurende politieke patstelling houden.

Bonuszetels

Een vergelijkbaar bezwaar geldt voor het Griekse stelsel waar de grootste partij een aantal additionele zetels toegewezen krijgt. Het enige doel van deze maatregel is het versnellen en bestendigen van coalitievorming.²⁷ Vertaald naar Nederlandse verhoudingen zouden volgens de Griekse systematiek de

25 Zo ging bij de Poolse parlementsverkiezingen van 1993 (kiesdrempel van 5 procent) en de Turkse parlementsverkiezingen van 2002 (kiesdrempel van 10 procent) ongeveer 34 procent respectievelijk ongeveer 46 procent van de stemmen verloren. Zie S. Fiers, *De spelregels van de democratie. Kiesstelsels en politieke systemen in Europa*, Brussel: Uitgeverij ASP nv 2009, p. 145.

26 Zie bijvoorbeeld K. Deschouwer e.a. (red.), *De stemmen van het volk. Een analyse van het kiesgedrag in Vlaanderen en Wallonië* op 7 juni 2009, Brussel: Uitgeverij VUBPRESS 2010, p. 60-72.

27 Zie voor een korte beschrijving van het Griekse systeem een recente rapportage van de OSCE, *Greece early parliamentary elections* (4 October 2009). OSCE/ODIHR Election

eerste 125 zetels op reguliere wijze worden verdeeld, waarna de partij die de meeste zetels heeft veroverd de laatste 25 zetels op haar conto kan bijschrijven. Binnen de juiste politieke verhoudingen kan dit systeem inderdaad een stabiliserend effect hebben. Of dat zo is, hangt echter in betekenende mate af van de vraag welke partij met de bonuszetels aan de haal gaat. Als een partij aan een van de uiterste flanken van het politieke spectrum deze extra zetels krijgt (naar Nederlandse omstandigheden vertaald: bijvoorbeeld de PVV), dan zou dit een kabinetsformatie waarschijnlijk alleen maar ernstig bemoeilijken.

Wat een dergelijk stelsel voor heeft op een stelsel met verhoogde kiesdrempels, is dat er in beginsel geen stemmen verloren gaan. Er komen alleen zetels bij. De vraag blijft hangen op welke principiële grond dat kan worden verdedigd. Met evenredigheid heeft e.e.a. in ieder geval niets te maken. Sterker nog: het doet er alleen aan af.

5 Conclusie

Elk stelsel heeft zijn voordelen; elk stelsel heeft zijn nadelen. In deze bijdrage is getracht een aantal voor- en nadelen tegenover elkaar te plaatsen. De afweging welke systematiek uiteindelijk 'de beste' is, is uiteindelijk een politieke. Wel moet worden uitgekeken dat de betekenis van een kiesstelsel in het Nederlandse debat te vaak versmald wordt tot zijn betekenis voor regeringsvorming. Bedacht moet blijven worden dat de regering en het parlement twee verschillende organen met verschillend bestaansrecht zijn. Het parlement is een volksvertegenwoordiging, dat wil zeggen een gremium waarin de vertegenwoordigers van de bevolking samenkomen om zich te buigen over vraagstukken van wetgeving en om de regering te controleren. Een volksvertegenwoordiging is geen collegiaal orgaan. Zij hoeft niet met één mond te spreken en de discussies binnen dit gremium hebben juist baat bij zo veel mogelijk 'input' uit uiteenlopende richtingen. De regering is wel een collegiaal orgaan en is op grond van de homogeniteitsregel juist wel gedwongen als eenheid naar buiten te treden. Uiteraard is het lastig deze collegialiteit te

Assessment Mission Report, p. 3-7. Raadpleegbaar via www.osce.org/odihr/elections/greece.

bewerkstelligen in een coalitie van uiteenlopende partijen. Echter, ongeacht het kiesstelsel zullen dergelijke coalities toch gesloten moeten worden, of dit nu grotendeels na de verkiezingen gebeurt (zoals in Nederland) of grotendeels daarvoor (zoals in Frankrijk). Dat probleem wordt dus niet zonder meer opgelost door een fundamentele verandering van kiesstelsel. Ook zonder een dergelijke fundamentele verandering zijn er niettemin mogelijkheden. Een aantal daarvan – kiesdrempels en bonuszetels – doet bewust af aan het uitgangspunt van evenredigheid en ook daarvoor geldt dat moet worden gewaakt tegen het uitsluitend bezien van het stelsel ter verkiezing van een *parlement*, in het licht van het vormen van een *regering*.

Het Duitse kiesstelsel – een alternatief voor Nederland?

Voor en tegen van het ‘personalisierte Mehrheitswahlrecht’

Sascha Hardt*

1 Inleiding

Het honderd jaar oude Nederlandse kiesstelsel wordt vaak verantwoordelijk gehouden voor zowel de (vermeende) grote afstand tussen de kiezer en de gekozen vertegenwoordiger als de versnippering van de Kamer en het vaak moeilijke proces van coalitievorming dat daaruit volgt. Er zijn – tot op heden tevergeefs – verschillende pogingen ondernomen tot aanpassing en vernieuwing van dit stelsel. Een terugkerend voorstel in deze discussie is de invoering van het kiesstelsel dat gebruikt wordt voor de Duitse *Bundestag* of een soortgelijk systeem. Dit stelsel geeft de kiezer twee stemmen en combineert een systeem van evenredige vertegenwoordiging met een meerderheidsstelsel, waarbij de eerste stem wordt uitgebracht of op een direct verkozen districtskandidaat, terwijl de tweede stem bepalend is voor de samenstelling van de *Bundestag* naar evenredige vertegenwoordiging.

In het volgende zullen we proberen om nog eens een nieuw licht te werpen op de vraag of de invoering van het Duitse kiesstelsel inderdaad een zinvol en werkbaar alternatief voor Nederland zou zijn. Daarvoor moeten we ten eerste de verschillende argumenten in gedachte roepen die tegen het thans geldende Nederlandse stelsel worden aangevoerd om te kunnen bepalen of het Duitse *personalisierte Mehrheitswahlrecht* een adequaat antwoord op deze problemen zou kunnen geven. Dit kiesstelsel werkt echter ook in Duitsland kennelijk niet zonder problemen: in 2008 verklaarde het

* Sascha Hardt is universitair docent staatsrecht aan de Universiteit Maastricht.

Constitutionele Hof de toen geldende methode van zetelverdeling in strijd met de Duitse grondwet en dwong de wetgever tot aanpassingen, die echter in 2011 eveneens door het Hof werden afgekeurd. Sinds de inwerkingtreding van de laatste wijzigingen in 2013 geldt voor de *Bundestag* een kiesstelsel dat ten opzichte van de methode van zetelverdeling nog maar weinig overeenkomsten heeft met het systeem van vóór 2008. Voor de vraag of en in hoeverre de invoering van het Duitse kiesstelsel in Nederland zinvol zou zijn is het daarom voornamelijk van belang – en dat is in de Nederlandse discussie tot nu toe grotendeels achterwege gebleven – om het Duitse systeem zelf, en met name de recente wijzigingen, wat intensiever onder de loep te nemen.

2 Bezwaren tegen het Nederlandse kiesstelsel

De eigenlijke bedoeling van een stelsel van evenredige vertegenwoordig is om de verschillende politieke meningen (vertegenwoordigd door de politieke partijen) en hun verhouding zo precies mogelijk – evenredig – in de samenstelling van de Kamer te weerspiegelen. Het Nederlandse kiesstelsel kent daarom ook geen kiesdrempel behalve de ‘natuurlijke’ drempel die voortvloeit uit het minimumaantal stemmen dat een partij moet binnenhalen om één zetel te winnen. Zetels die na de eerste verdeling nog onbezet zijn, gaan naar de lijst met het hoogste aantal reststemmen. Op een zekere manier is deze evenredige verdeling van de 150 zetels van de Kamer uiteraard fair. Zij heeft echter ook gevolgen die als negatief worden ondervonden, en het merendeel van de terugkerende argumenten voor wijziging of vernieuwing van het Nederlandse kiesstelsel richt zich tegen deze gevolgen.

Het argument dat waarschijnlijk het vaakst wordt aangevoerd is dat het kiesstelsel een loskoppeling tussen de kiezer en de parlementariër tot gevolg heeft. Ondanks het bestaande systeem van voorkeurstemmen, waarbij de kiezer de mogelijkheid heeft om op een individuele kandidaat te stemmen, en kandidaten met meer dan 25 procent voorkeurstemmen naar voren schuiven op hun lijst, stemt het merendeel van de kiezers toch op de lijsttrekker. Anders dan in meerderheidsstelsels met kieskringen zijn de naar evenredigheid verkozen Kamerleden geen vertegenwoordigers van een bepaald gebied of een groep kiezers. Daarom, en omdat de volgorde van kandidaten op een lijst – met uitzondering van mogelijke verschuivingen

door voorkeurstemmen – door partijen intern wordt bepaald, wordt vaak de kritiek geuit dat er geen sterke band bestaat tussen (de individuele) kiezer en een Kamerlid, en dat parlementariërs dientengevolge eerder de belangen van hun partij dienen dan die van de kiezer.

Een ander argument dat vaak tegen het huidige Nederlandse kiesstelsel wordt aangevoerd is dat het leidt tot een bijna onwerkbare versnippering van de Kamer, met als gevolg een moeilijke en onvoorspelbare coalitievorming. Weliswaar weerspiegelt de samenstelling van de Kamer als zodanig beter dan in andere systemen de in het land heersende politieke mening, maar dan wel ten koste van duidelijke meerderheden. Voor sommigen levert dit een legitimiteitstekort op van de – van tevoren door de kiezer niet te voorspellen – coalitieregering, en daarmee een loskoppeling tussen de kiezer en niet alleen de Kamer maar uiteindelijk ook de regering.

Het Duitse kiesstelsel biedt schijnbaar een oplossing voor deze problemen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging te combineren met een meerderheidsstelsel. In theorie ontstaat er op deze manier een bepaalde mate van regionale vertegenwoordiging en een hechtere band tussen de kiezer en zijn Kamerlid, terwijl de evenredige vertegenwoordiging anders dan in meerderheidsstelsels tegelijkertijd gehandhaafd blijft en de samenstelling van de *Bundestag* wel – tot op zekere hoogte – een afspiegeling is van de politieke stromingen in het volk. Daarnaast voorkomt het Duitse stelsel een te grote versnippering van de Kamer. Enerzijds omdat Duitsland in tegenstelling tot Nederland wel een kunstmatige kiesdrempel kent, waarbij aan de evenredige verdeling van zetels alleen partijen deelnemen die meer dan vijf procent van alle uitgebrachte stemmen binnenhalen.¹ Anderzijds zorgt de combinatie van evenredige vertegenwoordiging met een meerderheidsstelsel voor strategisch stemgedrag van de kiezer: net als in andere districtenstelsels zijn het vooral kandidaten van grote partijen die de kieskringen winnen, terwijl kleinere partijen

¹ Alternatief neemt een partij ook deel aan de evenredige vertegenwoordiging van zetels indien haar kandidaten drie kieskringen winnen (*Direktmandate*). Ook indien een partij er niet in slaagt om deel te nemen aan de evenredige vertegenwoordiging omdat zij geen van de alternatieve voorwaarden vervult, behoudt enige direct verkozen kandidaat (maximaal twee) toch zijn zetel, maar mag er geen fractie gevormd worden.

hun zetels bijna uitsluitend via de tweede stemronde veroveren. Ondanks politieke verschuivingen heeft dit effect, samen met de kiesdrempel, in het naoorlogse Duitse parlement meestal voor veel stabiliteit gezorgd en coalitievorming tussen de twee grote en een redelijk klein aantal kleine partijen in de *Bundestag* betrekkelijk makkelijker gemaakt dan in Nederland.

Op het eerste gezicht lijkt het Duitse kiesstelsel oplossingen te bieden voor sommige van de bezwaren die tegen het thans geldende Nederlandse stelsel worden aangevoerd. Alvorens een dusdanig ingrijpende maatregel te kunnen aanbevelen moet ik echter stilstaan bij een aantal nadelen en problemen die het Duitse kiesstelsel met zich brengt.

3 Enkele nadelen van het Duitse kiesstelsel

3.1 Overhangmandaten, compensatiemandaten en de groei van het parlement

In 2008, na meer dan vijftig jaar zonder bijzonder ingrijpende wijzigingen, werd het toen geldende kiesstelsel voor de Duitse *Bundestag* onconstitutioneel verklaard door het Constitutionele Hof.² De reden daarvoor was een wiskundige bijzonderheid van het Duitse stelsel, het zogeheten negatief stemgewicht. Negatief stemgewicht betekent dat een extra stem die op een partij wordt uitgebracht een negatief effect op het verkiezingsresultaat van die partij kan hebben. Het was dus mogelijk dat een partij door *meer* stemmen binnen te halen *minder* zetels kon winnen. Dit had te maken met de mogelijkheid van zogeheten Overhangmandaten (*Überhangmandate*) en het federale element van het Duitse kiesstelsel.

Onder het stelsel dat vóór 2008 van toepassing was, werd de uitslag van het evenredige vertegenwoordigingscomponent van de verkiezingen die voor het hele land berekend, maar per deelstaat van de Bondsrepubliek. Kiezers stemden in feite namelijk niet op nationale lijsten, maar op aparte lijsten per partij per deelstaat. De zetels van de *Bundestag* moesten daarom niet alleen verdeeld worden tussen de verschillende partijen, maar binnen elke partij ook nog tussen de deelstaten. Hierdoor was de waarschijnlijkheid van overhangmandaten bijzonder groot: waar een partij

2 BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008, 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07.

in een deelstaat via de eerste stemronde meer kieskringen had gewonnen dan zij via de tweede stemronde in diezelfde deelstaat zetels had veroverd naar evenredige vertegenwoordiging, kreeg deze partij een extra zetel erbij om alle gewonnen directmandaten onder te kunnen brengen. De *Bundestag* als geheel groeide met een zetel.

Vlak voor de verkiezingen van 2008 was een van de directkandidaten voor een Oost-Duitse kieskring overleden. Omdat de wet een minimumtijd voor het voeren van verkiezingscampagnes voorschrijft, werd de verkiezing in deze kieskring uitgesteld, zodat de uitslag van de verkiezing in de rest van het land al bekend was op het tijdstip dat de burgers van de betreffende kieskring naar de stembus gingen. De Christendemocraten (CDU) hadden in de deelstaat Saksen een aantal overhangmandaten gekregen omdat hun kandidaten meer kieskringen hadden gewonnen dan de CDU in Saksen zetels had weten te veroveren via de tweede stemronde. Het was echter duidelijk dat enkele duizenden stemmen méér tot een verschuiving zouden leiden die ervoor zou zorgen dat de Christendemocraten in Saksen een extra reguliere zetel zouden krijgen waarop vervolgens een van de direct verkozen kandidaten zou kunnen plaatsnemen. Een overhangmandaat minder dus. Dit wetende riep de CDU Saksen haar eigen kiezers op om in de uitgestelde verkiezingen hun tweede stem *niet* op de CDU uit te brengen, omdat dit tot *minder* zetels voor deze partij zou leiden – de bijkomende stemmen zouden dus een negatief gewicht gehad hebben.

Het Constitutionele Hof achtte dit in strijd met het gebod van gelijkwaardigheid van stemmen en eiste daarom aanpassing van het stelsel. Het parlement voerde in 2011 een eerste reeks van aanpassingen in maar die werden vervolgens opnieuw door het Hof vernietigd omdat het effect van negatief stemgewicht nog steeds mogelijk bleek.³ In 2013 heeft de *Bundestag* het huidige kiesstelsel aangenomen.

Zoals hiervoor vermeld was de mogelijkheid van een negatief stemgewicht een gevolg van de overhangmandaten (in het bijzonder in verband met de onderverdeling van zetels op partijlijsten per deelstaat). In het thans geldende stelsel van 2013 komen – technisch gezien – geen

3 BVerfG, Urteil vom 25. Juli 2012, 2 BvE 9/11, 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11.

overhangmandaten meer voor: waar een partij een overhangmandaat zou moeten krijgen wordt dit vermeden door het parlement met zoveel extra zetels te vergroten (compensatiemandaten) tot de evenredige verdeling van zetels naar aanleiding van de tweede stemronde *alle* partijen voldoende zetels toedeelt om al hun directmandaten onder te brengen en tegelijkertijd de evenredige verhouding te behouden (dus ook extra zetels voor partijen zonder overhangmandaten). Dit neemt weliswaar de mogelijkheid van het negatief stemgewicht weg, maar gaat wel gepaard met een enorme groei van de *Bundestag* met tientallen zetels boven het wettelijke maximumaantal van 598 en alle daarmee verbonden kosten.

3.2 *Complexiteit en helderheid*

Toen het Constitutionele Hof het Duitse kiesstelsel in 2008 en 2011 onconstitutioneel verklaarde, gebeurde dat alleen op basis van de mogelijkheid van het negatieve stemgewicht, dat door het Hof in strijd werd geacht met de eisen van artikel 38 van de Duitse grondwet (met name de gelijkwaardigheid van stemmen en de bijkomende eis dat het effect van de stem voor de kiezer voorspelbaar moet zijn). In beide procedures bevatte het bezwaarschrift daarnaast echter nog verdere argumenten waarom het kiesstelsel in strijd zou zijn met de Duitse grondwet. Het Hof achtte het beide keren onnodig om deze argumenten te behandelen, omdat het negatieve stemgewicht op zichzelf al voldoende was om tot onverenigbaarheid van het kiesstelsel met de grondwet te leiden. Een van die bijkomende argumenten is echter wel de moeite waard om er even bij stil te staan, zeker in het licht van overwegingen om het Duitse kiesstelsel of een soortgelijk systeem in Nederland in te voeren. In beide procedures werd namelijk door eisers beweerd dat het Duitse kiesstelsel een ongeschreven constitutionele eis schendt: de eis van de duidelijkheid van wettelijke normen (*Gebot der Normenklarheit*). Deze eis is geleidelijk ontwikkeld in de jurisprudentie van het Constitutionele Hof en houdt in dat wettelijke normen en hun inhoud toegankelijk en begrijpelijk moeten zijn en wel in het bijzonder voor de kring van personen op wie de betreffende norm van toepassing is – in het geval van de regels van het kiesrecht dus elke kiesgerechtigde burger. Eisers in de constitutionele procedures van 2008 en 2011 twijfelden er – mijns inziens zeer terecht – aan of het Duitse kiesrecht

kon voldoen aan de eis van helderheid van wettelijke normen. § 6 van het *Bundeswahlgesetz* (federale kieswet), waarin de verdeling van zetels van de *Bundestag* geregeld is, is zonder meer een van de ingewikkeldste wettelijke voorschriften binnen het Duitse recht en voor niet-experts nauwelijks te begrijpen. Dit zou niet bijzonder erg zijn als het in § 6 alleen maar ging om de wiskundige formule op basis waarvan deze verdeling plaatsvindt. § 6 van de Duitse kieswet regelt echter het gehele systeem – de samenhang tussen eerste en tweede stemronde, de kiesdrempel en zijn toepassing, enzovoort. Voor de kiezer is het uitermate belangrijk om te begrijpen hoe zijn stem zal uitwerken, zeker in een tweestemrondenstelsel waar de eerste en tweede stemronde op zeer verschillende wijze meetellen en strategisch stemgedrag daarom van groot belang is. Hoewel het Hof zich hierover in 2008 en 2011 bewust niet heeft uitgesproken is de pure ingewikkeldheid van het Duitse kiesrecht een probleem op zichzelf.

4 Het Duitse kiesrecht een optie voor Nederland?

Nederland kent geen federalisme. Ook onder de oude methode van zetelverdeling die in Duitsland in 2008 onconstitutioneel werd verklaard zou de mogelijkheid van het negatieve stemgewicht in Nederland in veel mindere mate problematisch zijn dan in Duitsland, omdat er geen onderverdeling van zetels op lijsten per deelstaat zou plaatsvinden. Of de invoering van het Duitse kiesstelsel in Nederland daadwerkelijk tot een nauwere band tussen kiezer en parlementariër zou leiden valt echter te betwijfelen – na verkiezingen bestaat er, afgezien van hun interne positie in hun eigen partij, verder geen verschil tussen direct gekozen leden van de *Bundestag* en leden die via partijlijsten zijn gekozen. Mogelijkerwijs leidt het Duitse systeem – met name door de hoge kiesdrempel van 5 procent – wel tot een overzichtelijker en minder versnipperd parlement en daarmee tot makkelijkere coalitievorming. Toch is de ingewikkeldheid van het Duitse systeem een duidelijk argument tegen de invoering ervan in Nederland.

Problemen oplossen zonder nieuwe te maken?

Slotbeschouwing

*Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek**

Sinds een eeuw zijn het kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals dat landelijk en op regionaal en plaatselijk niveau wordt gepraktiseerd, een relatief rustig bezit geworden.

Tot 1917 was dat zoals Van Kessel en Ramakers beschreven wel anders. Maar na de pacificatie en de invoering van het algemeen kiesrecht en, in het kielzog daarvan, de evenredige vertegenwoordiging, trad een relatieve rust in. Wel werd in 1919 nog het vrouwenkiesrecht ingevoerd, werd de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd van 25 tot 18, werd de stemplicht afgeschaft en later ook de opkomstplicht, werd de eis van ingezetenschap geschrapt en vond er opschoning plaats van de gronden tot uitsluiting van het kiesrecht. Dat waren soms stappen met verreikende gevolgen, maar die waren als regel niet enorm omstreden, zeker niet na de invoering van het vrouwenkiesrecht.

Dat het een rustig bezit is geworden wil niet zeggen dat het een eeuw lang stil bleef rond het kiesstelsel en het kiesrecht. Tussentijds doken met zekere regelmaat suggesties voor veranderingen, vernieuwingen of andere aanpassingen op. Zoals die voor een kiesdrempel – met een zekere hardnekkigheid. Voor een districtenstelsel, al dan niet naar Brits voorbeeld. Of pleidooien

* Aalt Willem Heringa is hoogleraar comparative constitutional law, Maastricht University. Jan Schinkelshoek is voormalig lid van de Tweede Kamer, adviseur van het Montesquieu Instituut en directeur van het communicatiebureau Schinkelshoek & Verhoog in Den Haag..

voor andere varianten, geïnspireerd door het Duitse model met een eerste en tweede stemronde. Zie daarover het artikel van Van der Woude en ook dat van Voerman.

Geen recht zonder beperkingen, en daarover schreef Broeksteeg. Hoewel we ons in Nederland veelal gelukkig prijzen met onze goede mensenrechtelijke bescherming, is er soms een scheurtje in het systeem, zoals ten aanzien van het (indirecte) kiesrecht voor inwoners van de BES-eilanden voor de Eerste Kamer. Dat zijn zo van die rafelrandjes die plotseling naar voren komen en die dan lastig snel te regelen blijken te zijn. Een ander rafelrandje was de uitsluiting van wilsonbekwamen die na een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat zulks in strijd was met het IVBPR, in 2008 werd gerepareerd.

Het kiesrecht is – en dat is niet alleen in Nederland zo – onlosmakelijk verbonden met het bestaan en de rol van politieke partijen. Je kunt zelfs zeggen dat partijvorming bepaald wordt door de vorm van het kiesrecht. De betekenis van ‘1917’ is ook voor het Nederlandse partijwezen groot. Partijen zoals we die vandaag de dag kennen, hebben in die jaren een min of meer afgeronde vorm gekregen. Daarover schrijft Voerman.

Politieke partijen zijn vanaf het midden van de negentiende eeuw stap voor stap uitgegroeid tot organisaties die komen tot samenhangende programma’s waarin deelbelangen worden verzoend en dat gebeurt op basis van maatschappijvisie of godsdienst of belangenorganisatie. Cruciaal in West-Europese staten is dat die partijen in dat verband ook werden tot organisaties die kandidaatstellingen monopoliseerden en gezamenlijke menings- en stemvorming in het parlement organiseerden. Maar ook zorgden ze voor stabiliteit, mogelijkheden tot coalitievorming en tot besluitvorming: de macht der partijbesturen en de onmacht van de kiezers – zoals de titel van het artikel van Voerman luidt.

Voerman gaat vooral in op de vraag welke gevolgen veranderingen in het kiesstelsel, met name een gemengd stelsel, zouden hebben gehad. Hij noemt een verlies aan invloed van de partijtop, vooral wat betreft de kandidaten in de districten. Zijn betoog is overtuigend ten aanzien van de variant die hij bespreekt (75 kandidaten in meervoudige districten/75 via landelijke lijsten). Maar het verdient ook nuancering vanwege de

afwezigheid van dat verlies in een gemengd stelsel als het Duitse. Nu is dat Duitse stelsel weer in zekere zin afwijkend, omdat aldaar de overall samenstelling van het parlement door de evenredigheid wordt bepaald en dus de facto door de landelijke lijsten en de kracht van de partijen. Dus hangt het er in belangrijke mate van af wat voor soort gemengd stelsel wordt gekozen.

Verzwakking van partijbesturen of van politieke partijen is ook iets wat in toenemende mate lijkt te worden gezocht, zoals bij verkiezingen voor partijleiders (temeer als die ook openstaan voor niet-partijleden), of bij (open) 'primaries' zoals in de VS. En zoals in 2012 bij de presidentskandidaat van de Franse socialisten (winnaar: de latere president Hollande) en in 2016 bij de presidentskandidaat van de Franse conservatieven (Fillon). Verzwakking van (centrale) partijbesturen en partijen kan ook andere oorzaken hebben, bijvoorbeeld volatiel kiezersgedrag, en brengt overigens weer andere gevolgen met zich mee, zoals versnippering, waarbij oorzaak en gevolg lastig te duiden zijn.

Sascha Hardt neemt de lezer mee in dat Duitse stelsel, dat in zijn techniek en details lastig te duiden is, en de laatste jaren veelvuldig is aangepast om te voldoen aan de eisen die het Bundesverfassungsgericht stelde aan de gelijke stemzwaarte. Maar het blijft in hoofdzaak een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, waarbij de 'negatieve' effecten daarvan worden bestreden door een kiesdrempel van 5 procent.

Dat voorbeeld illustreert dat de kiesdrempel een belangrijk instrument is om met een stelsel van evenredige vertegenwoordiging een stabiel stelsel te bouwen. Of, zoals het in andere landen wordt gepraktiseerd, met bonussen: de winnaar krijgt extra zetels. Daarover schrijft Heringa.

Een nadeel is uiteraard dat een zo nauwkeurige mogelijk evenredigheid daarmee geweld wordt aangedaan en kleinere of opkomende politieke stromingen 'weggedrukt' worden. Het binnenkomen in een politiek stelsel is uiteraard ook bij meerderheidsstelsels niet geheel onmogelijk. Neem UKIP in Groot-Brittannië. Maar bij evenredige vertegenwoordiging is het wel eenvoudiger. Ook bij een kiesdrempel van 5 procent blijkt het doenbaar: Alternative für Deutschland en – wat langer geleden – de Groenen. In het laatste geval speelt mee dat een nieuwe partij een opmars kan hebben via de

deelstaatsparlementen en daarna (en via de rol van kiesdistricten) de sprong naar de nationale politiek kan maken.

Na bespreking van enkele beproefde alternatieven komt Van der Woude toch onvermijdelijk weer uit bij de minstens zo beproefde evenredige vertegenwoordiging. Hij wijst erop dat een parlement er niet alleen is voor de regeringsvorming (met de noodzaak/wenselijkheid van stabiliteit en regeerbaarheid), maar ook als volksvertegenwoordiging: geen collegiaal orgaan, maar een bijeenkomst waar de bevolking wordt vertegenwoordigd, de regering gecontroleerd en discussie wordt gevoerd. Dat is een belangrijk punt, soms te veel verwaarloosd in de discussie. Maar om de regering te controleren moet er wel een regering gevormd (kunnen) zijn.

Waar brengt ons dit alles? Hoe nu verder? Kan een stelsel zichzelf overleven en heeft de evenredige vertegenwoordiging zichzelf overleefd? Of gaan de feilen of kritieken dieper en wordt met kritiek op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in feite gedoeld op de representatieve democratie? Terugkijkend kan gezegd worden dat het stelsel, tezamen met de rol van politieke partijen en aspecten als de verzuiling, heeft gezorgd voor een geheel dat gedragen wordt en heeft bijgedragen aan legitimiteit, acceptatie, en toch ook regeerbaarheid en aanpassingsvermogen aan wisselingen bij de kiezer. En ook aan relatief soepele machtswisselingen en geleidelijkheid. Na verlies van macht in een coalitie staat er vaak weer een volgende coalitiemogelijkheid klaar, misschien niet meteen, maar dan wel na een kabinetsperiode. Terugkijkend kan ook gezegd worden dat coalities en regeringen veelal in en om het midden gesitueerd waren; daar zitten ook veel partijen die om de kiezersgunst vragen. En de evenredigheid spreekt aan: toegang is relatief eenvoudig en voor veel kiezers is er wel iets van hun gading, zo lijkt het. De Nederlandse parlementaire democratie heeft gedurende de afgelopen eeuw veel van haar kracht, stabiliteit en uitgebalanceerdheid aan het kiesstelsel te danken.

Zal dat de komende honderd jaar zo blijven? Of zijn er te veel scheuren aan het ontstaan? Scheuren zijn er zeker in het politieke stelsel. Vooral de rol van de politieke partij is aan het veranderen, met een afkalving van het

lidmaatschap, andere verdelingen dan links/midden/rechts in het politieke landschap, met meerdere combinaties en belangengroeperingen (soPLUS, PvdD). Het individualisme heeft de politiek bereikt met bijbehorende veranderlijkheid in keuzes en voorkeuren.

Het grote voordeel van evenredige vertegenwoordiging in de Nederlandse variant is uiteraard de gedetailleerde evenredigheid. Groepen van boze kiezers kunnen, als ze tenminste gaan stemmen, relatief eenvoudig doordringen tot de volksvertegenwoordiging. Protesten en protestpartijen kunnen op die manier aan het licht komen en zullen waarschijnlijk niet pas ontdekt worden als ze uitbarsten. Keerzijden zijn wispelturigheid en versnippering. Keerzijde is ook dat maatschappelijke verschijnselen de rol en functie van politieke partijen hebben aangetast waardoor of waarmee hun plek als *'linching pin'* en verbinding tussen kiezers, parlement en regering vermindert. En dat leidt tot afsplitsingen, afname van stabiliteit, geringere voorspelbaarheid, en mogelijk tot een afname van verantwoordelijkheidsgevoel en continuïteit en afname van consensus en het zoeken en bereiken van consensus.

Ligt dat aan het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging? Nee, maar wel draagt het stelsel eraan bij dat deze verschijnselen zichtbaar zijn – en steeds meer worden. Of anders gezegd, met een ander kiesstelsel (districtenstelsel of met een grote kiesdrempel) zouden de verschijnselen er ook zijn, maar minder aan de oppervlakte, en met een groter risico van erupties of stelselbevingen.

Eigenlijk is het stelsel van de pure evenredigheid die we kennen het dichtst gelegen tegen vormen van directe democratie. De link tussen kiezer en gekozenen kan nog verder verdiept worden door het parlement groter te maken en dus het aantal kiezers per zetel geringer, zodat de kiezers nog preciezer de samenstelling kunnen dicteren en partijen/gekozenen nog meer de wens van de kiezer opzoeken (eerst opinies peilen en dan een standpunt bepalen). De nadelen van een grotere Tweede Kamer – meer detaillisme, misschien meer versnippering – moet men dan wel op de koop toe nemen.

Uiteraard zijn er, afhankelijk van wensen en noodzakelijk geachte uitkomsten, technische veranderingen aan te brengen. Het evenredigheidsstelsel kan van wat scherpe kantjes ontdaan worden door het invoeren

van een kiesdrempel, teneinde te komen tot een grotere stabiliteit door de afwezigheid van vele kleine partijen. Maar ook dat heeft een prijs – in termen van herkenbaarheid, veelkleurigheid en misschien wel authenticiteit, een prijs die hoger wordt naarmate de kiesdrempel toeneemt. Een andere mogelijkheid is om binnen het stelsel van evenredige vertegenwoordiging een tweede stemronde te introduceren waarmee vertegenwoordigers die gelieerd zijn aan een district worden gekozen. Ook zo'n afgevlakt districtenstelsel levert aan evenredigheid in, maar er wordt een grotere band kiezer-gekozene mee geschapen of gefaciliteerd.

Ook kan overwogen worden om politieke partijen een opener vorm van kandidaatstelling voor te schrijven – bijvoorbeeld via open primaries/ voorverkiezingen.

Maar van deze en soortgelijke of nog verdergaande voorstellen en plannen is de vraag of er een probleem mee wordt opgelost zonder andere grotere problemen te scheppen. En of die oplossing bevredigend kan en zal uitwerken. Misschien is niet alleen democratie het minst slechte van de ons bekende staatsvormen, maar is ook het stelsel van evenredige vertegenwoordiging het minste slechte binnen representatieve stelsels.