

De opkomst en teloorgang van de kritiek
op Evenredige vertegenwoordiging in Nederland (1967-2008)

Auteur: M. A. Voorsluijs

6002102

Faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit Utrecht

Master 'Geschiedenis van politiek en maatschappij'

Begeleider: Dr. L. Behrisch

22.6.2018

17.654 woorden

Amsterdam, juni 2018.

Voorwoord

„Ieder tijdvak heeft zijn eigen beginsel van beweging; laat men dat slapen, dan ontstaat in het volgende tijdvak verwarring van beweging. Gestadige aaneenschakeling wordt niet door werkeloosheid, maar door gestadige schepping onderhouden. – Mr. J. R Thorbecke ¹

De wisselwerking tussen de tijd en de opbouw van het Nederlandse politieke bestel fascineert mij. Ik heb er dan ook van genoten om de scriptie te schrijven over één van de bouwstenen: Het kiesstelsel. De inhoudelijke achterkant van de totstandkoming van het Nederlandse evenredig kiesstelsel fascineert mij eindeloos. Ik ben zoveel prachtige en leerzame quotes tegengekomen in de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Ik hoop dat ik het enthousiasme op u, de lezer, door middel van dit onderzoek over kan brengen. U zult aan het einde van deze scriptie zien dat tot op de dag van vandaag kiesstelselhervorming relevant is.

Graag wil ik kort mijn dank uitspreken voor de mensen die mij geholpen hebben, want zonder hen was dit niet tot stand gekomen. Ik ben dankbaar voor de fijne samenwerking met mijn scriptiebegeleider Lars Behrisch. Zijn kritiek was opbouwend en inhoudelijk. Mijn speciale dank gaat uit naar Justin Bergwerff, die een kritische blik hebben geworpen op de scriptie. Tot slot wil ik mijn vriend, familie, vrienden en mijn Raadsman bedanken. Dit product is immers het sluitstuk van mijn studententijd. Zij zijn en waren mijn steun, toeverlaat en inspiratie in deze tijd.

Annemarieke Voorluijs

¹ Mr. J. R. Thorbecke *Historische Schetsen* ('s-Gravenhage 1872) 6.

Inhoudsopgave

Kritieke momenten voor het Nederlandse evenredige kiesstelsel: Een introductie	4
1 De invoering van evenredige vertegenwoordiging in Nederland (1870- 1917)	10
1.1 De opkomst van evenredige vertegenwoordiging in Europa	10
1.2 De invoering van evenredige vertegenwoordiging in Nederland	13
1.3 Mogelijke verklaringen voor de teloorgang van de kritiek op het evenredig kiesstelsel	16
2 Wij stemmen wel maar wij kiezen niet: De Staatscommissie-Cals/Donner (1967-1971)	19
2.1 Het electoraat op drift	19
2.2 Politieke weerklank	21
2.3 Instelling Staatscommissie-Cals/Donner	23
2.4 Kritiek op de bevindingen van de staatscommissie	25
2.5 Deelconclusie	27
3 Politieke relatieproblemen? Bijzondere-commissie-vraagpunten-Deetman & Commissie-De Koning (1991-1993)	29
3.1 Maatschappelijke veranderingen	29
3.2 Politici maken zich zorgen	31
3.3 De roep om een vernieuwingsoperatie	31
3.4 De Bijzondere-commissie-vraagpunten-Deetman	32
3.5 Voorstellen van de Commissie-De Koning	34
3.6 Gemengde reacties in het parlement	35
3.7 Teloorgang van de kritiek	36
3.8 Deelconclusie	37
4 Depolitisering, consensus en conflictvermijding: Burgerforum Kiesstelsel (2006-2008)	39
4.1 Een veranderend partijlandschap	39
4.2 De kloof dichten	40
4.3 Het Burgerforum kiesstelsel	41
4.4 Een nieuw kiesstelsel	42
4.5 De regering haakt af	43
4.6 Meninge binnen het parlement	43
4.7 Deelconclusie	46
5 Algehele conclusie	47
5.1 Verklaringen voor de opkomst van de kritiek	47
5.2 Verklaringen voor de teloorgang van de kritiek	49
5.3 De kracht van evenredige vertegenwoordiging	51
5.4 Een bepaalde mate van onvrede is inherent aan de representatieve democratie	52
Bibliografie	54

Kritieke momenten voor het Nederlandse evenredig kiesstelsel: Een introductie.

Honderd jaar geleden, in 1917, werd het kiesstelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging (EV) in Nederland ingevoerd. Bij dit stelsel is het aandeel dat politieke partijen in stemmen behalen ook het aandeel dat zij in zetels in het parlement krijgen.²

Door een veranderend politiek landschap, namelijk de opkomst van massapartijen³ en de uitbreiding van het kiesrecht⁴, leek evenredige vertegenwoordiging destijds de beste manier om de wil van het volk te representeren in het parlement, beter dan het districtenstelsel.⁵ Volgens de liberale premier Cort van der Linden betekende representatie dat het parlement een afspiegeling van de verschillende politieke opvattingen van kiezers moest zijn. Hij verdedigde de keuze voor EV als volgt: "Deze veranderende partijvorming eischt dat de verschillende schakeeringen van het politieke en rechtsbewustzijn van het volk, welke zich in de partijen consolideren, in het parlement in dezelfde relatieve kracht tot uiting komen, die zij in het volk zelf kunnen ontwikkelen."⁶

Die verder veranderende politieke omstandigheden hebben in de laatste honderd jaar voor veel kritiek gezorgd op de legitimiteit van dit kiesstelsel. Het meest recente voorbeeld daarvan is te vinden in de probleemverkenning die de jongste staatscommissie parlementair stelsel, de Staatscommissie-Remkes, op 18 oktober 2017 presenteerde. In die probleemverkenning viel het volgende te lezen: "Eén en ander leidt tot de vraag of het Nederlandse strikt evenredige kiesstelsel, ondanks zijn onmiskenbare kwaliteiten, zoals het zo volledig mogelijk tot uitdrukking brengen van de politieke verscheidenheid, niet toch tekort schiet qua adequate representatie?"⁷

De kritiek dat het evenredig kiesstelsel niet langer een goede afspiegeling van de Nederlandse bevolking was, had volgens deze staatscommissie een aantal oorzaken. Zo was er sprake van een gebrekkige demografische afspiegeling. Dit betekende bijvoorbeeld dat er relatief meer

² Parlement.com, 'Evenredige vertegenwoordiging', (versie 28 mei 2018)

https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x0a/evenredige_vertegenwoordiging (28 mei 2018).

³ Met massapartijen worden hiërarchisch georganiseerde landelijke partijen met een sterk gecentraliseerde kandidaatstellingsprocedure bedoeld.

⁴ Voorheen kregen alleen mannen boven de 23 jaar die een bepaald bedrag aan directe belasting betaalden en in bezit waren van burgerlijke en burgerschapsrechten stemrecht. In 1887 en 1896 werd dit enigszins uitgebreid en in 1917 kregen alle mannen kiesrecht. (Parlement.com, 'Historische ontwikkeling kiesstelsels en kiesrecht', (versie 18 juni 2018)

https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltkw9/historische_ontwikkeling_kiesstelsels_en (18 juni 2018)).

⁵ Het negentiende-eeuws districtenstelsel, dat tot dan toe gold in Nederland, verdeelde Nederland in kiesdistricten. In die districten moest een kandidaat de absolute meerderheid behalen om in het parlement plaats te mogen nemen. Lukte dit in de eerste ronde niet, dan werd er een tweede verkiezingsronde gehouden tussen de twee kandidaten die de meeste stemmen behaald hadden in de eerste ronde. (Parlement.com, 'Negentiende-eeuws districtenstelsel in Nederland', (versie 18 juni 2018)

https://www.parlement.com/id/vglrdyd9plkn/negentiende_eeuws_districtenstelsel_in (18 juni 2018))

⁶ *Verlag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1915-1916*, Bijlagen 226, nr 4, 23.

⁷ Staatscommissie Parlementair Stelsel- Remkes, 'Probleemverkenning staatscommissie parlementair stelsel', (Den Haag 2017) 54.

volksvertegenwoordigers kwamen uit de grote steden, dan bijvoorbeeld uit Zeeland of Limburg. Daarnaast bleek uit onderzoek van de politicologen Hakverdian en Schakel dat de inhoudelijke overtuigingen met betrekking tot immigratie, integratie en Europa binnen de Tweede Kamer vrijwel naadloos aansloten op de overtuigingen van hoogopgeleide kiezers, maar niet op die van laagopgeleide kiezers.⁸ Daardoor konden volksvertegenwoordigers dus andere inhoudelijke overtuigingen hebben dan een groot deel van het electoraat. Voor sommige (kwetsbare) groepen leidde dit tot een lager politiek vertrouwen en verminderde symbolische representatie.⁹ Met verminderde symbolische representatie wordt bedoeld dat kiezers zich niet meer herkennen in hun volksvertegenwoordiger.

Na 100 jaar is er dus nog steeds substantiële kritiek op het evenredig kiesstelsel. Hoewel er meerdere momenten van kritiek waren op het evenredig kiesstelsel, heeft het kiesstelsel al deze aanvallen overleefd. De vraag rijst waarom deze kritiek toch telkens opkomt, maar niet tot verandering leidt. Er zijn namelijk vier (staats)commissies geweest die naar aanleiding van de kritiek op het evenredig kiesstelsel binnen de Nederlandse politiek, onderzoek hebben gedaan naar de houdbaarheid van het stelsel. Dit waren de Staatscommissie-Cals/Donner (1967-1971), de Staatscommissie-Biesheuvel (1982-1985) en de Bijzondere-commissie-vraagpunten-Deetman in combinatie met de Commissie-De Koning (1991-1993). Daarnaast stelde het kabinet Balkenende II in 2006 de Nationale conventie in die vervolgens het Burgerforum Kiesstelsel (2006-2008) de opdracht gaf om onderzoek te doen naar het kiesstelsel. Deze momenten van kritiek hebben nooit echter tot aanpassing van het stelsel geleid.

Om de grotere vraag waarom het Nederlandse evenredig kiesstelsel zo stabiel is en waarom ondanks de kritiek het kiesstelsel dus nooit aangepast is te kunnen beantwoorden, is het van belang de regelmatige opkomst van de kritiek en het verdwijnen van deze kritiek beter te begrijpen. Dit leidt tot de volgende twee vragen: "Waarom kwam er precies op deze momenten kritiek op het evenredig kiesstelsel?" en "Waarom leidde deze kritiek niet tot aanpassing van het evenredig kiesstelsel?" Dit is de centrale vraagstelling van deze scriptie.

De eerste vraag over de aanleiding van de momenten van kritiek op het evenredig kiesstelsel is niet volledig beantwoord door wetenschappers, want het onderzoek stopt rond het jaar 2000. Anne Bos beschrijft in het artikel 'Een 'zuiver en billijk' stelsel', de aanleiding voor de discussies over het kiesstelsel, welke onderdelen van het evenredig kiesstelsel destijds als zwak en sterk werden beschouwd en vervolgens de verdere ontwikkeling van de discussies.¹⁰ Haar onderzoek beslaat drie periodes: 'De bescherming van de democratie (1945-1958)', 'De kiezer zonder invloed op de regeringsvorming (1966-1984)' en 'Van partijen naar personen (1989-2000)'.

⁸ Staatscommissie parlementair stelsel-Remkes, 'Probleemverkenning staatscommissie parlementair stelsel', 53.

⁹ Staatscommissie parlementair stelsel-Remkes, 'Probleemverkenning staatscommissie parlementair stelsel', 54.

¹⁰ Anne Bos, 'Een 'zuiver en billijk' stelsel?' in: Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots (red.), *Een sprong in het duister* (Den Haag/Nijmegen 2005) 93.

Volgens Anne bos loopt het denkbeeld dat de democratie in gevaar is, als een rode draad door de discussies over hervormingen van het kiesstelsel heen. Hoewel volgens haar het waarheidsgehalte van dat denkbeeld iedere keer betwist is, geeft het steeds weer aanleiding voor een discussie over datgene wat het hart van de democratie raakt: Het kiesstelsel. Bos stelt dat er in de jaren zestig een discussie ontstond, omdat diverse Nederlandse politici vonden dat het politieke bestel 'ziek en moe' was. Dit kwam doordat een directe relatie tussen volksvertegenwoordiger en het electoraat ontbrak. Bovendien klaagde men over het gebrek aan inspraak van de kiezer op de regeringsvorming. In de jaren 90 laaide de kritiek opnieuw op want politici vonden dat het land aan de afgrond stond vanwege een diepe legitimiteitscrisis. De leegloop van politieke partijen en hun wegvallende legitimiteit moest worden opgevangen door een 'personeel element' aan te brengen in de vorm van regionale vertegenwoordiging. In beiden gevallen kwam het niet tot een hervorming volgens Anne Bos, omdat de evenredige vertegenwoordiging als onmisbaar voor de Nederlandse parlementaire democratie werd beschouwd.¹¹

Jasper Loots heeft de opkomst kritiek op het districtenstelsel in de aanloop naar de invoering van evenredige vertegenwoordiging onderzocht. Zijn conclusies kunnen als leidraad dienen om de factoren die de kritiek op het kiesstelsel in latere tijden veroorzaakten te herkennen. Hij gebruikte voor het debat over het kiesstelsel dat aan de totstandkoming van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 voorafging de Handelingen der Staten-Generaal als belangrijkste bron.¹²

Loots geeft als mogelijke verklaring voor de opkomst van de kritiek op het kiesstelsel in 1917 de wisseling van de macht in de politieke arena. Soms zijn er nieuwe partijen die toegang willen tot de politieke arena of soms vinden partijen dat ze niet voldoende macht krijgen en daarom hebben ze kritiek op het kiesstelsel. Dit was in 1917 bijvoorbeeld het geval. De liberalen waren bang dat door de uitbreiding van het kiesrecht de 'domme massa' de politieke arena zou gaan domineren, met als gevolg dat de liberalen uit de Tweede Kamer zouden verdwijnen. Met de invoering van evenredige vertegenwoordiging zou de kans op een blijvende vertegenwoordiging in de Kamer voor de liberalen groter zijn.¹³ Daarnaast kan er een algemene verklaring voor de opkomst van de kritiek gevonden worden in de veranderde opvatting over de rol van de volksvertegenwoordiger. Bernard Manin noemt dit 'representatiecrisis'. Hij ziet er twee: Eind negentiende eeuw van onafhankelijke volksvertegenwoordigers (parlementairisme) naar partijafgevaardigden (partijdemocratie) en vanaf de jaren zestig de overgang naar toeschouwersdemocratie.¹⁴ Tegenwoordig is er sprake van een

¹¹ Anne Bos, 'Een 'zuiver en billijk' stelsel?', 113-114.

¹² Jasper Loots, 'Voor het volk, van het volk: van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging' (Amsterdam 2004), 19.

¹³ Loots, 'Voor het volk, van het volk', 16.

¹⁴ A) Geciteerd uit: Loots, 'Voor het volk, van het volk', 16. B) Hoogleraar Politieke Jos de Beus geeft in een artikel in de Trouw van 25 oktober 2000 een mooi voorbeeld van de toeschouwersdemocratie: "In de toeschouwersdemocratie staan politici op zichzelf en is de kiezer een kritische cliënt die reageert op hun aanbod. Hoewel hij een onderscheid maakt tussen slechte en goede politici, zal de kiezer zelden tevredenheid of

maatschappelijke representatieopvatting: Geslacht, etniciteit, godsdienst, beroep en regio zijn variabelen die vandaag de representatie door volksvertegenwoordigers lijken te bepalen.¹⁵ Een andere mogelijke verklaring is volgens Loots dat er bepaalde veranderingen zijn opgetreden in het politieke landschap of in de maatschappij die er voor gezorgd hebben dat men anders over politiek is gaan denken. In 1917 waren dit bijvoorbeeld de massapartijen die opkwamen. Hierdoor werd de binding tussen volksvertegenwoordigers en partijen belangrijker. Daarnaast werd het politieke landschap diverser. Dit moest tot uitdrukking komen in het parlement. Deze twee veranderingen vroegen om een nieuw kiesstelsel, namelijk evenredige vertegenwoordiging.¹⁶ In de volgende 100 jaar hebben er twee vergelijkbare veranderingen plaatsgevonden: De ontzuiling vanaf de jaren zestig en de opkomst van het rechtspopulisme vanaf de jaren negentig.

Het onderzoek van Anne Bos geeft de mogelijkheid voor aanvullend onderzoek door een empirische analyse van de teloorgang van de kritiek op het evenredig kiesstelsel binnen de Nederlandse politiek, omdat ze de vraag waarom de kritiek teloorging niet expliciet beantwoord. Daarnaast is er ruimte om het onderzoek van Bos naar de actualiteit toe te halen door ook de (staats)commissies na 2000 te onderzoeken. Dit maakt de vergelijking breder en dit kan tot nieuwe inzichten leiden over de kritiek op het evenredig kiesstelsel. Ook is het interessant om te kijken of dit bredere onderzoek tot dezelfde conclusies leidt. Het onderzoek van Jasper Loots naar de opkomst van de kritiek op het evenredig kiesstelsel van 1870 kan als een voorbeeld dienen. Bovendien is het interessant om te kijken of er sindsdien veranderingen in de samenstelling van de Nederlandse politiek zijn geweest of een verandering in de representatieopvatting. Dit zou kunnen verklaren waarom Nederlandse politici weer sympathie opvatten voor (een vorm van) het negentiende-eeuws districtenstelsel.

Er zijn meerdere wetenschappers die naar verklaringen hebben gezocht waarom de kritiek geen gevolg kreeg. Allereerst zijn er wetenschappers die verklaringen hebben op systeemniveau. Volgens Rudy B. Andeweg heerst er in Nederland een bepaald conservatisme op het gebied van institutionele hervormingen waardoor kritiek om verschillende redenen niet wordt omgezet in daden.¹⁷ Ook Alan Renwick acht de kans op kiesstelselhervorming vrij klein, want de politieke elite moet verzekerd zijn van machtsuitbreiding door de kiesstelselhervorming. Daarnaast moeten de voorstanders het electoraat kunnen mobiliseren en omdat er steeds meer actoren bij het hervormingsproces betrokken raken,

merkentrouw tonen. En de gekozene hoeft niet tot de elite te behoren, noch in een partij actief te zijn of een volksdeel te vertegenwoordigen, hij representeert zijn eigen ego. Hij geeft zijn ogen goed de kost, is een expert in communicatie en beschikt over allerlei andere eigenschappen waardoor hij voeling heeft met de samenleving.” (Marcel ten Hooven, 'De behoudzucht van de toeschouwersdemocratie', *Trouw* (versie 25 oktober 2000) <https://www.trouw.nl/home/de-behoudzucht-van-de-toeschouwersdemocratie~a67a513a/> (18 juni 2018).

¹⁵ Loots, 'Voor het volk, van het volk' 15.

¹⁶ Loots, 'Voor het volk, van het volk', 10.

¹⁷ Rudy B. Andeweg, 'Institutional conservatism in the Netherlands: Proposals for and resistance to change', *West European Politics* 12 (2007)1, 42-60, aldaar 57.

wordt die kans steeds kleiner.¹⁸ Henk van der Kolk voegt daar nog aan toe dat partijen vaak onderling verdeeld zijn over dit onderwerp en daarom minder slagvaardig zijn. Ook erkent hij dat het besluitvormingsproces over kiesstelselhervorming vaak complex is, omdat je bijvoorbeeld soms de grondwet moet wijzigen en daar is een twee derde meerderheid in het parlement voor nodig.¹⁹

Naast verklaringen op systeemniveau zijn er ook verklaringen van normatieve aard, namelijk dat evenredig kiesstelsel om verschillende redenen het 'beste' kiesstelsel is. Zo concludeert David M. Farrell dat evenredige vertegenwoordiging zo'n effectief stelsel is omdat de stem van de burger daadwerkelijk effect heeft op de samenstelling van de regering en het parlement.²⁰ Ook Joop van den Berg benoemt de interne kenmerken van het stelsel als verklaring voor de stabiliteit. Hij stelt dat het stelsel ruimte biedt voor politieke bewegelijkheid en verandering.²¹

Uit de empirische analyse in deze scriptie zal moeten blijken of deze aanames de teloorgang van de kritiek op het evenredig kiesstelsel kunnen verklaren. De empirische vergelijking tussen verschillende momenten van kritiek en de reacties daarop zullen dan ook een middel zijn de volgende vragen te beantwoorden: "Waarom kwam er precies op deze momenten kritiek op het evenredig kiesstelsel?" en "Waarom leidde deze kritiek niet tot aanpassing van het evenredig kiesstelsel?"

Het eerste hoofdstuk zal gewijd worden aan de ontwikkeling van enkele parameters die kunnen helpen om de vergelijking structuur te geven. Dit zal onder andere gedaan worden op basis van de kritiek op het districtenstelsel voorafgaand aan de invoering van het evenredig kiesstelsel in 1917.

Vervolgens zullen er drie momenten van kritiek worden bekeken in de daarop volgende hoofdstukken: De Staatscommissie-Cals/Donner (1967 -1971), de Bijzondere-commissie-vraagpunten-Deetman in combinatie met de Commissie-De Koning (1991-1993) en het Burgerforum Kiesstelsel (2006-2008) dat een onderdeel vormde van de Nationale Conventie (2006) die was ingesteld door kabinet Balkenende II. Er is voor deze commissies gekozen op basis van de veranderingen door de tijd heen. Zo wordt er gekeken naar een commissie voor de ontzuiling, de Staatscommissie-Cals/Donner en na de ontzuiling, de Bijzondere-vraagpunten-commissie-Deetman & Commissie-De Koning. Het Burgerforum Kiesstelsel wordt ook bekeken omdat deze plaatsvond na de opkomst van het rechtspopulisme in de jaren negentig. De Commissie-Biesheuvel (1982-1985) wordt niet onderzocht, omdat deze niet direct na de ontzuiling of voor of na de opkomst van het rechtspopulisme valt. Zo kan

¹⁸ Alan Renwick, *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, (Cambridge 2010) 240-244.

¹⁹ Henk van der Kolk, 'Electoral System change in the Netherlands: The road from PR to PR (1917-2006)', 43(2007) 4, 271-287, aldaar 281-282.

²⁰ David M. Farrell, *Electoral Systems: A comparative introduction* (London 2011) 220.

²¹ J. Th. J van den Berg 'De evenredige vertegenwoordiging in Nederland', *Tijdschrift voor geschiedenis*, 92 (1979), 452-472, aldaar 465.

bij deze commissie de invloed van deze gebeurtenissen op het verschijnen en verdwijnen van de kritiek niet goed onderzocht worden.

De eenheid van analyse zullen de standpunten jegens evenredige vertegenwoordiging binnen de Nederlandse politiek zijn. Met Nederlandse politiek wordt bedoeld op de Tweede Kamer (het parlement) en de regering. Om de standpunten binnen de Tweede Kamer te analyseren zijn de parlementaire debatten die vooraf gingen aan de aanstelling van de staatscommissies, de debatten over de uitkomst en over de aanbevelingen van de staatscommissies belangrijk.²² De rapporten van de staatscommissies, de memorie van toelichting en de memorie van antwoord zullen worden onderzocht om de het standpunt van de regering te vinden.

In de conclusie zal getracht worden om aan de hand van verschillen of overeenkomsten die gevonden worden tussen de verschillende momenten van kritiek een antwoord te geven op de vraag waarom evenredige vertegenwoordiging in Nederland al 100 jaar stabiel is, ondanks de kritiek. Daarbij zullen ook de normatieve verklaringen en de verklaringen op systeemniveau die eerder genoemd zijn bekeken worden. Hieruit blijkt ook de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek: Er zal worden getracht om te bepalen welke facetten van het evenredig kiesstelsel zijn belangrijk zijn voor de Nederlandse politiek. Daarmee kan antwoord gegeven worden op de vraag wat de betekenis is van het evenredig kiesstelsel voor de Nederlandse politiek.

²² Deze verslagen zijn digitaal beschikbaar. Via de website www.statengeneraaldigitaal.nl zijn de handelingen der Staten Generaal van 1814 tot 1995 te vinden. Voor de Handelingen der Staten Generaal vanaf 1995 kan de site www.tweedekamer.nl worden geraadpleegd.

1 De invoering van evenredige vertegenwoordiging in Nederland - 1870- 1917

Om de opkomst van de kritiek op het kiesstelsel en de teloorgang daarvan op verschillende momenten te kunnen duiden is het van belang enkele parameters te ontwikkelen. De parameters zullen de vergelijking tussen de momenten van kritiek structureren. Deze worden ontwikkeld naar aanleiding van de opkomst van de kritiek op het districtenstelsel in aanloop naar de invoering van evenredige vertegenwoordiging in 1917. Een mogelijke verklaring voor de opkomst van de kritiek in de 100 jaar die daar op volgde is dat de kritiekpunten die men destijds had op het districtenstelsel veranderd zijn. Zodoende zal de invoering van het evenredig kiesstelsel, de discussie die eraan vooraf ging in de periode vanaf 1870 en de staatscommissie die dit onderzocht, de Staatscommissie-Oppenheim (1913-1914), als voorbeeldcasus dienen. Dit zijn dus verwachte oorzaken voor de opkomst van de kritiek. Elk moment van kritiek dat echter geanalyseerd wordt, vond plaats in een andere episode in de geschiedenis van de Nederlandse politiek en is dus uniek. Daarom is verwachting dat er steeds andere oorzaken zullen zijn waarom de kritiek enerzijds opkwam en anderzijds weer verdween nadat de aanbevelingen van de staatscommissie waren gepresenteerd.

1.1 De opkomst van evenredige vertegenwoordiging in Europa.

Het verhaal van de invoering van evenredig vertegenwoordiging in Nederland begint bij de groeiende onvrede over het Nederlandse districtenstelsel. Deze onvrede in Nederland is niet los te zien van de Europese context. De roep om een nieuw kiesstelsel in Nederland is namelijk onderdeel van een bredere beweging in Europa waarbij er veranderingen met betrekking tot het electorale regime plaatsvonden.

De transitie naar evenredige vertegenwoordiging in Europa tussen 1890 en 1920 is een onderdeel van de evolutie van electorale regimes. Binnen deze evolutie zijn drie episodes zichtbaar. Gedurende de eerste periode, waarin er sprake was van censuskiesrecht²³, werd er consistent gekozen voor meerderheids- of meervoudige kiesstelsels.²⁴ De tweede episode werd ingeluid door de uitbreiding van het kiesrecht en de opkomst van massapartijen en in mindere mate de invloed van de Eerste Wereldoorlog. Met massapartijen worden hiërarchisch georganiseerde landelijke partijen met een sterk gecentraliseerde kandidaatstellingsprocedure bedoeld. Dit was nieuw ten opzichte van de

²³ Censuskiesrecht wil zeggen dat alleen mannen die een bepaald bedrag aan directe belasting betaalden of in het bezit van burgerlijke of burgerschapsrechten waren, stemrecht hadden. (Parlement.com, 'Historische ontwikkeling kiesstelsels en kiesrecht', (versie 18 juni 2018) https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltkw9/historische_ontwikkeling_kiesstelsels_en (18 juni 2018)).

²⁴ Bij deze kiesstelsels moet een volksvertegenwoordiger in één of meerdere rondes de absolute of relatieve meerderheid in een bepaald gebied of district behalen om een plaats in het parlement te veroveren.

onafhankelijke niet-partijgebonden parlementariërs.²⁵ Deze tweede episode viel rond de eeuwwisseling van 1900 en kenmerkte zich doordat de meeste staten binnen Europa evenredige vertegenwoordiging omarmden. Daarna volgt, vanaf 1920, de derde episode, een relatief stabiel tijdperk waarbij de meeste electorale regimes niet veranderden.²⁶

De selectie van kiesstelsel in de tweede episode is terug te voeren op strategische beslissingen, gemaakt door de gevestigde rechtse partijen. De rechtse gevestigde partijen voelden zich bedreigd door de opkomende arbeidersklasse die toegang wilde tot de wetgevende macht. Als reactie op deze dreiging voerden ze evenredige vertegenwoordiging in.²⁷ Dit was een strategische beslissing gebaseerd op de calculatie door deze partijen van het effect van verschillende kiesstelsels hun machtspositie. Binnen het districtenstelsel zou de arbeidersklasse een overweldigende meerderheid kunnen halen en zo de gevestigde politieke elite helemaal kunnen verdrijven, maar onder EV was de gevestigde elite in ieder geval nog verzekerd van een plaats in het parlement. Ze waren dus gericht op het behoud van representatie in het parlement.²⁸

Charles Boix verfijnt dit argument door te stellen dat de keuze voor evenredige vertegenwoordiging afhankelijk was van twee factoren: De mate van electorale socialistische dreiging en het vermogen van de gevestigde rechtse partijen om samen een front te vormen. Bij een sterke socialistische dreiging en/of een gefragmenteerde gevestigde elite werd vaak evenredige vertegenwoordiging ingevoerd.²⁹

Daarnaast stelt Boix dat de etnische en religieuze samenstelling van een natie ook een rol speelde bij de keuze voor evenredige vertegenwoordiging. De eerste Europese landen die overgingen naar evenredige vertegenwoordiging waren meestal vrij heterogeen. In staten die op het gebied van taal en religie erg verdeeld waren, konden meerderheidssystemen de politieke stabiliteit en zelfs de civiele vrede in gevaar brengen. Minderheden werden dan niet of nauwelijks vertegenwoordigd en konden daarom in opstand komen.³⁰ Belangrijk bij deze stelling is de nuancering dat dit wel afhankelijk was van de geografische distributie van de verschillende bevolkingsgroepen over het land en de aanwezigheid van federalisme.³¹ Een goed voorbeeld hierbij zijn Canada en de Verenigde Staten. Opvallend aan deze staten is dat ze in verhouding tot de staten op het Europese continent vrij groot zijn. Bovendien zijn er, als gevolg van grote migratiestromen in de 19^e eeuw, relatief veel verschillende etnische en religieuze groeperingen. Toch is men hier niet voor evenredige vertegenwoordiging gegaan terwijl dit kiesstelsel bekend staat om de waardering van minderheden.

²⁵ Loots, 'Voor het volk, van het volk', 14.

²⁶ Charles Boix, "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies." *American Political Science Review* 93 (1999) 3, 609.

²⁷ Stein Rokkan and Angus Campbell. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. (Oslo 1970) 157.

²⁸ Boix, 'Setting the rules: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies', 620.

²⁹ Boix, 'Setting the rules: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies', 609.

³⁰ Boix, 'Setting the rules: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies', 613-614.

³¹ Boix, 'Setting the rules: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies', 613-614.

Dit is te verklaren door de geografische distributie van minderheden. Die waren over het algemeen geconcentreerd in specifieke regio's. Zo werden bijvoorbeeld de belangen van de Franse gemeenschap in Québec vertegenwoordigd in Ottawa. Dus als lokale districten redelijk homogeen zijn, wordt nationaal heterogeniteit te niet gedaan. Federalisme diende hier dus als een substituut voor evenredige vertegenwoordiging. Het zorgde ervoor dat de stem van minderheden niet verdrongen werd en de civiele vrede gehandhaafd bleef.³²

In Italië was de socialistische electorale dreiging de oorzaak voor de invoering van evenredige vertegenwoordiging. In augustus 1919 werd in Italië zowel universeel kiesrecht als evenredige vertegenwoordiging ingevoerd. Dit kwam doordat de liberalen vreesden als het kiesrecht uitgebreid zou worden onder het meerderheidssysteem. Ook de socialisten gingen akkoord, omdat zij hun aandeel in stemmen mogelijk konden vergroten onder EV. Tijdens de verkiezingen in 1919 leden de liberalen grote verliezen in het voordeel van de socialisten en de katholieken, maar ze bleven de grootste partij.³³

In Zweden, Finland, België, Zwitserland en Nederland waren het de stakingen en protesten van de arbeiders die de gevestigde rechtste partijen deden beseffen dat de socialisten een bedreiging vormden voor de status quo.³⁴ Ofwel doordat de socialisten evenredige vertegenwoordiging eisten ofwel doordat de gevestigde orde dacht door evenredige vertegenwoordiging hun stem in het parlement te behouden werd er gekozen door de gevestigde elite om tot evenredige vertegenwoordiging over te gaan.³⁵

Een laatste verklaring voor de invoering van evenredige vertegenwoordiging is er één van historische aard. De aard van de kiessystemen die landen hanteerden voor 1900 was van invloed op de keuze om evenredige vertegenwoordiging in te voeren. Er was een grotere kans dat landen EV zouden invoeren als ze al gebruik maakten van een districtenstelsel waarbij er op basis van een meerderheidsstelsel één of meer afgevaardigden verkozen werden of van een meerderheidsstelsel met meerdere verkiezingsrondes. Dit was niet het geval in het Verenigd Koninkrijk, daar moest één kandidaat een meerderheid in een district halen. In bijvoorbeeld Nederland, Italië en Duitsland werd er gebruik gemaakt van meerdere rondes.³⁶

³² Boix, 'Setting the Rules of the game: The Choice of electoral systems in Advanced democracies', 619- 620.

³³ McLaren, 'A Short History of Electoral Systems in Western Europe', 155.

³⁴ Erik S. Herron, Robert Pekkanen, Matthew Soberg Shugart, *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (New York 2018) 394

³⁵ Erik S. Herron, Robert Pekkanen, Matthew Soberg Shugart, 'The Oxford Handbook of Electoral Systems', 394.

³⁶ McLaren, 'A short history of electoral systems', 213.

1.2 De invoering van evenredige vertegenwoordiging in Nederland

De liberale premier Cort van der Linden stelde al aan het begin van zijn regeerperiode, op 15 november 1913, de Staatscommissie-Oppenheim in die moest onderzoeken welk evenredig kiesstelsel voor de verkiezing van het parlement in Nederland het meest geschikt zou zijn. Hij stelde Jacques Oppenheim aan als voorzitter en formuleerde het doel van de staatscommissie als volgt: ‘Voor alle politieke partijen, (...) ,éénzelfde verhouding in het leven te roepen tusschen het aantal stemmen dat de partij of groep heeft uitgebracht en het aantal zetels dat zij zal innemen in het vertegenwoordigend lichaam, (...), ziedaar het doel der evenredige vertegenwoordiging.’³⁷ Het was dus geen vraag meer of evenredige vertegenwoordiging ingesteld zou worden, maar welke vorm men zou kiezen.

Opvallend genoeg had men in 1848 nog de grondwet gewijzigd zodat directe districtsgewijze verkiezingen de structuur van de volksinspraak zouden bepalen. In de liberale geest bleek dit de meest geschikte vorm van representatie, want door middel van een districtenstelsel dat gebaseerd was op een absolute meerderheid binnen de districten, ging het om de selectie van bekwame volksvertegenwoordigers en niet om het vertalen van de wensen en opinies van het volk. Volksvertegenwoordigers moesten het algemeen belang vertegenwoordigen en dat konden ze alleen als ze onafhankelijk waren van het electoraat.³⁸ Teveel volksinspraak was derhalve niet gewenst. Er was slechts zo’n zestig jaar nodig om deze opinie te veranderen.

Belangrijk was daarbij de opkomst van nieuwe politieke krachten. Zo kwamen de antirevolutionairen, katholieken, socialisten en zelfs vooruitstrevende liberalen in opstand tegen de heersende liberale moraal. Ze kwamen in opstand tegen liberale representatieopvatting, het nationaliseren van het liberale programma (in de praktijk bleek de liberale opvatting hetzelfde als het nationale belang) en het verleggen van districtsgrenzen zodat er ‘liberale’ districten kwamen. Deze nieuwe partijen, met name de antirevolutionairen van Abraham Kuiper en de socialisten van Ferdinand Domela Nieuwenhuis stredden voor erkenning van meerdere partijen in het parlement. Ze vonden dat het parlement een getrouwe weergave moest worden van de bestaande politiek-ideologische verdeeldheid.³⁹ Deze nieuwkomers in de Nederlandse politiek zagen het districtenstelsel als een onneembare drempel om toegang te krijgen tot de politiek. De Antirevolutionaire Partij (ARP) was enthousiast over evenredige vertegenwoordiging. De socialisten wilden toegang tot de politieke arena, maar twijfelden of evenredige vertegenwoordiging de manier was. Door de uitbreiding van het algemeen (mannen)kiesrecht zou de SDAP een veel groter electoraat aanspreken. Daarom zagen zij wel potentie in het districtenstelsel.⁴⁰ Deze opkomende partijen konden zonder de uitbreiding van het algemeen

³⁷ Staatscommissie –Oppenheim *Verslag der Staatscommissie voor Evenredig Kiesrecht* ('s Gravenhage 1914) 3-4.

³⁸ Loots, 'Voor het volk, van het volk', 207.

³⁹ Loots, 'Voor het volk, van het volk', 207.

⁴⁰ Jasper Loots, 'Een sprong in het duister. Over de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (1917) en de kritiek op haar werking in de jaren twintig en dertig' in: Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots. *Een sprong*

(mannen)kiesrecht, in het geval van de SDAP, geen absolute meerderheid in de districten verkrijgen en kwam zo niet in het parlement.⁴¹ Voor de ARP en de katholieken gold dit ook, maar zij zagen de oplossing in de invoering van het evenredig kiesstelsel.

Voor de katholieke politici was het dus een andere zaak. Zij hoefden als EV ingevoerd zou worden niet langer in de zuidelijke protestantse districten hun stem aan ARP af te staan. Want hier zou nu 100 procent van de stemmen gaan gelden in plaats van 50 procent onder het meerderheidsstelsel. Zowel de katholieken als protestanten realiseerden zich dat evenredige vertegenwoordiging hun kans op een gezamenlijke politieke meerderheid zou vergroten.⁴²

Hoewel de Nederlandse liberalen in de loop van de 19^e eeuw ten prooi waren gevallen aan onderlinge verdeeldheid, bleven zij het districtenstelsel en de onafhankelijke, distante volksvertegenwoordiger zien als de manier om representatie invulling te geven. De opkomst van de socialisten en het feit dat de socialisten kiezers mobiliseerden die vaak nog geen kiesrecht hadden, boezemden de liberalen angst in.⁴³ De liberalen in het parlement waren bang voor de opdoemende macht van deze ‘domme massa’ die door de invoering van het algemeen kiesrecht zeggenschap in het parlement zou verkrijgen. De liberalen hadden door dat zij, als de inmiddels weldenkende minderheid, evenredige vertegenwoordiging nodig hadden om in het parlement vertegenwoordigd te blijven.⁴⁴ Daarnaast had voor de liberalen de invoering van het evenredig kiesrecht ook alles te maken met de Belgische ervaring, al was men daar niet open over. Zoals in België bleek, hadden de liberalen weinig goeds te verwachten van het algemeen kiesrecht. Dit voorbeeld boezemde de liberalen angst in.⁴⁵

Uit dit verhaal kan men een belangrijke oorzaak ontwarren voor de invoering van het evenredig kiesstelsel. Deze valt overigens in lijn met de ontwikkelingen in de andere staten van Europa. De opkomst van nieuwe massapartijen, die toegang tot de politieke natie eisten en daartoe een achterban organiseerden, is een belangrijke factor waardoor de gevestigde liberale orde hun positie gevaar zag lopen. Onder evenredige vertegenwoordiging zouden ze in ieder geval een plek in de volksvertegenwoordiging behouden. Je kunt dit zien als een verandering van de machtsverhoudingen. De liberale status quo die jaren lang had voldaan, kwam in gevaar. Om die veranderde machtsverhoudingen ook in het parlement te kunnen weerspiegelen was evenredige vertegenwoordiging nodig. Cort van der Linden onderschreef dit met de woorden: ‘den minderheden, tot eenigen wasdom gekomen, wordt een deur geopend naar ’s lands raadzaal en de verschillende fractiën herkrijgen haar volledige zelfstandigheid’.⁴⁶ Een belangrijke oorzaak voor de opkomst van de

in het duister: de overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918 (Den Haag 2005) 11-58, aldaar 32.

⁴¹ Loots, ‘Voor het volk, van het volk’, 209.

⁴² Van den Berg, ‘De evenredige vertegenwoordiging in Nederland’, 456-457.

⁴³ Loots, ‘Voor het volk, van het volk’, 209.

⁴⁴ Loots, ‘Voor het volk, van het volk’, 210.

⁴⁵ Van den Berg, ‘De evenredige vertegenwoordiging in Nederland’, 457.

⁴⁶ *Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1915-1916, 226, nr. 12, p. 109 (MvA)

kritiek op het kiesstelsel was dus de opkomst van nieuwe politieke partijen. De opkomende politieke partijen eisten toegang tot het parlement. Zij achtten evenredige vertegenwoordiging hier het meest geschikt voor. Daarnaast zag de gevestigde orde dit als de manier om tenminste een plaats in het parlement te behouden. Hier uit volgt de eerste parameter:

Was er sprake van een verandering in de samenstelling van politieke partijen of zijn er nieuwe partijen ontstaan en kan dit de opkomst van de kritiek op het evenredig kiesstelsel verklaren?

Daarnaast kunnen belangrijke maatschappelijke of politieke veranderingen impact hebben op de keuzes van de politieke actoren voor een nieuw kiesstelsel. In 1917 werd door een politieke verandering, de opkomst van massapartijen, de roep om evenredige vertegenwoordiging steeds sterker. Zoals hierboven al uitgelegd zorgden deze nieuwe organisatievorm voor de opkomst van nieuwe partijen en daarmee een verandering in het partijlandschap. Bovendien kon door de dominante positie van massapartijen een verandering in de rol van de volksvertegenwoordiger niet uitblijven. Hieruit de volgt tweede parameter:

Was er sprake van een verandering in de Nederlandse politiek of maatschappij die zorgde voor kritiek op het evenredig kiesstelsel?

Zoals zojuist genoemd veranderden door de opkomst van massapartijen de ideeën over de volksvertegenwoordiger. Joop van den Berg noemt dit de principiële argumenten achter de invoering van het evenredig kiesstelsel in 1917.⁴⁷ De Franse politicoloog Bernard Manin beschreef deze representatiecrisis, die zich in meerdere Europese staten voltrok, als de overgang van onafhankelijke volksvertegenwoordigers (parlementarisme) naar partijafgevaardigden (een partijdemocratie).⁴⁸ In Nederland hield deze verschuiving in dat het parlement niet langer gezien moest worden als het ‘betere ik’ van de natie en volksvertegenwoordigers niet als ‘vertrouwensmannen van de districtenkiezers’. Men vond dat de volksvertegenwoordiger niet langer gedistantieerd tegen over het volk moest staan, maar dat hij ‘het volk’ moest zijn. Het parlement diende dan ook een exacte fotokopie van de natie te zijn waarbij alle politiek-ideologische stromingen in Nederland vertegenwoordigd werden in het parlement. Zo werd de volksvertegenwoordiger anno 1917 een ‘vertegenwoordiger van de partij’. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging was nodig om de zetels volgens een rechtvaardig verdelingsprincipe onder al die partijen te verdelen.⁴⁹ Hieruit volgt de derde parameter:

Was er sprake van een verandering in de representatieopvatting?

Hierbij zal de representatieopvatting die in 1917 gold en waarmee het evenredig kiesstelsel gelegitimeerd werd als uitgangspunt genomen worden. Dit is de opvatting dat

⁴⁷ Van den Berg, ‘De evenredige vertegenwoordiging in Nederland’, 459.

⁴⁸ Bernard Manin, *The Principles of representative government* (New York 1997) 195.

⁴⁹ Loots, ‘Voor het volk, van het volk’, 22-23.

volksvertegenwoordigers als partijafgevaardigden fungeren en dat in het parlement de verschillende politiek-ideologische stromingen zo zuiver mogelijk moeten worden uitgedrukt.

Tot slot is er een exogene kracht die ook invloed uit kan oefenen op de opkomst van de kritiek op het kiesstelsel binnen het parlement, namelijk de publieke opinie. Nu is deze kracht bij de invoering van het evenredig kiesstelsel minimaal. De discussie werd met name aangezwengeld door publicaties van politieke voormannen. Zo maakte bijvoorbeeld de Antirevolutionaire voorman Abraham Kuiper al vanaf medio 1870, op het ritme van de tweejaarlijkse tussentijdse verkiezingen, zijn ongenoegen over het districtenstelsel kenbaar in het dagblad 'De standaard'. In het eerste partijprogramma 'Ons program' in 1878, sprak hij zijn voorkeur voor een evenredig lijstenstelsel uit.⁵⁰ Ook de liberaal Buys pleitte in 1882 in de Gids voor een aantal grote kiesdistricten waarbij de stemmen naar evenredigheid verdeeld moesten worden.⁵¹ Evenredige vertegenwoordiging bleek echter irrelevant en theoretisch voor een groot deel van het Nederlandse electoraat. Een luide roep om evenredige vertegenwoordiging uit deze hoek bleek in de praktijk erg onwaarschijnlijk.⁵² Daarin moet worden meegenomen dat het media-apparaat destijds slechts bestond uit geschreven media. Tegenwoordig zijn er veel meer media, zoals bijvoorbeeld sociale media, televisie en radio. Daar tegenwoordig het bereik en de toegang tot media veel groter is, is het van belang de publieke opinie mee te nemen als factor die de roep om een ander kiesstelsel kan beïnvloeden. De vierde parameter zal dan ook luiden:

In welke mate werd het debat binnen de Nederlandse politiek over verandering van het kiesstelsel aangezwengeld door de publieke opinie?

1.3 Mogelijke verklaringen voor de teloorgang van de kritiek op het evenredig kiesstelsel

De invoering van het evenredig kiesstelsel is uiteindelijk ook gewoon een pragmatische uitkomst van onderhandelingen geweest. Het was het kabinet onder leiding van Cort van der Linden al snel duidelijk dat de confessionelen alleen mee zouden werken voor de invoering van het algemeen (mannen)kiesrecht en de noodzakelijke invoering van het evenredig kiesstelsel, als tegelijkertijd de staatssubsidie voor het bijzonder lager onderwijs zou worden ingevoerd.⁵³ Bovendien wisten slechts enkele Kamerleden interesse voor dit onderwerp op te brengen. Parlementair journalist C.K.Elout van het Algemeen Handelsblad betitelde de dagen als uitermate 'saaie en weinig belangrijke' vergaderdagen.⁵⁴ Uit het gebrek aan interesse in de Nederlandse politiek en de uitwisseling van belangen blijkt dat de invoering uiteindelijk ook een pragmatische keuze was. Dit leidt tot de verwachting dat de teloorgang van de kritiek uiteindelijk een uitkomst van politieke onderhandelingen kan zijn. Dit kan in meer of mindere mate een rol spelen.

⁵⁰ Ibidem, 52-53.

⁵¹ Ibidem, 68.

⁵² Ibidem, 115.

⁵³ Ibidem, 123.

⁵⁴ Loots, 'Voor het volk, van het volk', 138.

Er zijn wetenschappers die hebben nagedacht over de verklaringen waarom kritiek op evenredige vertegenwoordiging in Nederland nooit tot verandering heeft geleid. Zij richtten zich met name op verklaringen waarom de kritiek op het evenredig kiesstelsel vaak wel leidde tot onderzoek, in de vorm van een (staats)commissie, maar waarom er vervolgens niets mee gedaan werd. Enerzijds zijn deze verklaringen normatief anderzijds zijn er verklaringen op systeemniveau.

De normatieve verklaringen zijn met name gericht op de interne kenmerken van het evenredig kiesstelsel. Zo concluderen Anne Bos en Jasper Loots na een analyse van zesentachtig jaar kritiek op EV dat het kiesstelsel de katalysator is van de kritiek op de politieke instituties in zijn geheel. Volgens Loots en Bos komt men, als de storm van de discussie is gaan liggen dat van een aanpassing van het kiesstelsel geen wonderen mogen worden verwacht.⁵⁵ Daarnaast geeft Joop van den Berg aan, dat in tijden van politieke ontevredenheid, de kiezer binnen het evenredig kiesstelsel duidelijk de mogelijkheid heeft om zijn ongenoegen te laten blijken. De kiezer heeft in theorie de mogelijkheid om partijen na een regeringsperiode af te rekenen, want de kiezer kan een nieuwe regeringscoalitie kiezen waarbij geen enkele partij deel uitgemaakt heeft van de vorige. Bovendien kan EV meebewegen met de politieke conjunctuur: Er is mogelijkheid tot formering van nieuwe partijen en versplintering, waarbij er veel partijen zijn die deelnemen, maar er is ook een mogelijkheid voor politieke concentratie en stabiliteit.⁵⁶

De ondergang van de kritiek op het evenredig kiesstelsel kan ook verklaard worden door te kijken naar de dynamiek binnen de Nederlandse politiek. Zo heerst er in de Nederlandse politiek een vorm van conservatisme op het gebied van politieke institutionele hervormingen. Er treedt namelijk een bepaalde cyclus op bij institutionele hervormingen. Zo worden politieke of economische problemen allereerst vaak geweten aan disfunctionele instituties en niet aan slecht presterende beleidsmakers. Politici richten vervolgens een (staats)commissie op die potentiële hervormingen moet onderzoeken. Als dit voorstel er eenmaal is dan is de impuls achter de hervorming al naar de achtergrond verschoven of men ziet in, zoals Bos en Loots al concludeerden, dat de hervorming het probleem niet oplost.⁵⁷

Tot slot is er het één en ander nodig om een institutionele hervorming te bewerkstelligen. Allereerst moeten politieke partijen er van verzekerd zijn dat hun macht zal worden uitgebreid door de hervorming.⁵⁸ Daarnaast moeten de voorstanders van de hervorming het volk vaak mobiliseren om de grondwettelijke aanpassing te kunnen doorvoeren.⁵⁹ Doordat er vaak veel actoren betrokken zijn bij zo'n proces, denk hierbij aan de verschillende politieke organen, Eerste Kamer, Tweede Kamer en de

⁵⁵ Bos, Anne en Jasper Loots, 'Kop van Jut: zesentachtig jaar kritiek op de evenredige vertegenwoordiging' in: Carla van Baalen et.al. (red.) *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2000* (Den Haag 2000) 24-33, aldaar 24-30.

⁵⁶ Van den Berg, 'Evenredige vertegenwoordiging in Nederland', 466.

⁵⁷ Andeweg, 'Institutional conservatism in the Netherlands', 57.

⁵⁸ Renwick, 'Politics of Electoral Reform', 240.

⁵⁹ *Ibidem*, 244.

Raad van State, is een hervormingsproces langdurig, complex en ontbreekt het vaak aan daadkracht.⁶⁰
Tenslotte zijn partijen vaak onderling te verdeeld en daardoor minder slagvaardig.⁶¹

⁶⁰ Ibidem, 255.

⁶¹ Van der Kolk, 'Electoral System change in the Netherlands: The road from PR to PR (1917-2006)', 281.

2 ‘Wij stemmen wel, maar wij kiezen niet’ De staatscommissie-Cals/Donner - 1967- 1971

We waren ongerust. Over de politieke situatie in ons land. Over de verwarring en de ondoorzichtigheid. Over de tanende invloed van de kiezers. Over de ontoereikendheid van de verouderde politieke spelregels.⁶² –D’66 lijsttrekker Hans van Mierlo

In het eerste, verkennende rapport van de Staatscommissie-Cals/Donner dat op 8 juli 1968 werd gepubliceerd, stelde Minister-President De Jong het volgende: ”Ik weet dat de staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel nog geen 10 jaar geleden over deze vragen haar mening gaf. Maar in deze snel geleefde tijd is er behoefte aan het opnieuw beantwoorden van die vragen.” De Minister-President verwees hier naar antwoord op de vraag of evenredige vertegenwoordiging moest worden vervangen of moest worden gecombineerd met een districtenstelsel.⁶³ Met ‘deze snel geleefde tijd’ doelde de Minister-President op enkele maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die zich vanaf het begin van de jaren zestig in korte tijd voltrokken. Deze ontwikkelingen veroorzaakten een hernieuwde discussie over het Nederlandse staatsbestel en specifiek een discussie over het behoud van evenredige vertegenwoordiging.

2.1 Het electoraat op drift

Er zijn drie belangrijke maatschappelijke veranderingen zichtbaar vanaf het begin van de jaren zestig die er toe leidden dat de politieke participatie van burgers toenam. Ten eerste was er sprake van ontkerkelijking, zo behoorde in 1971 22,5 procent van de bevolking niet tot de kerk, terwijl dat in 1947 nog 17,1 procent was.⁶⁴ Daarnaast was er sprake van ontzuiling, dit betekende politieke ontwikkelingen die fundamenteel afweken van de verzuiling die gebaseerd was op het ‘pacificatiestelsel’, zoals Arend Lijphart dat noemt.⁶⁵ Pacificatiedemocratie hield in dat er een sterke verdeeldheid (verzuildeheid) aan de basis was. Deze leidde echter niet tot politieke instabiliteit omdat er een overkoepelende samenwerking tussen de leiders van de verzuilde groepen was. Daarbij was het overgrote gedeelte van het electoraat politiek passief. Dit zorgde voor een hoge mate van stabiliteit.⁶⁶

⁶² Hans van Mierlo, Geciteerd uit: Anne Bos, Charlotte Brand, ‘Hoge toppen, diepe dalen’, (versie 19 juni 2018) <https://www.ru.nl/cpg/publicaties/blogs-rubrieken/debutanten-binnenhof/d66/> (19 juni 2018)

⁶³ Eerste rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1 (Den Haag 1968) 14.

⁶⁴ Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Berkeley 1979) 30.

⁶⁵ Lijphart, ‘Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek’, 24.

⁶⁶ Lijphart, ‘Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek’, 11.

Ontzuiling betekende vervaging van sociale scheidslijnen tussen de katholieke, protestants-christelijke, socialistische en liberale zuilen. Bovendien werden de banden tussen de verschillende organisaties binnen de zuilen verzwakt en er werden gemeenschappelijke organisaties over zuilen heen gebouwd.⁶⁷ De ontzuiling bleek ook uit het gegeven dat een groot aantal politieke leiders, de overkoepelende samenwerking, een fundament van de pacificatiepolitiek verwierpen. Zo werd er op het congres van de Partij van de Arbeid (PvdA) in 1969 een anti-KVP resolutie aangenomen.⁶⁸ Voor de burger betekende dit herbezinning op zijn of haar politieke voorkeur.⁶⁹ Tot slot was er sprake van toenemende welvaart. Zo kregen met name jongeren meer geld te besteden. Zij ontwikkelden een eigen cultuur die van invloed was op het straatbeeld, de muziek en de omgangsvormen.⁷⁰ Al deze veranderingen resulteerden in een burger die losser kwam van zijn oude kring, meer te weten kwam over andere stromingen en zodoende kritischer tegenover de eigen kring of zuil kwam te staan.

Deze geëmancipeerde burger was minder trouw aan de leiders van de zuilen en zijn politieke passiviteit nam af. Zo nam ondanks de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 en de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd in 1972 de opkomst voor de Tweede Kamerverkiezingen toe.⁷¹ Daarnaast probeerden burgers steeds meer buiten de gevestigde institutionele kanalen om druk uit te oefenen op de politiek.⁷² Ook bestond er onder deze kiezers weinig bereidheid om hun volksvertegenwoordigers nog vrij te laten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de antwoorden op de in 1972 gestelde vraag: 'Een lid van de Tweede Kamer moet vaak over bepaalde kwesties stemmen. Als de meeste kiezers van zijn partij een andere mening voer de kwestie hebben dan hijzelf, vindt u dan dat hij in de Kamer zou moeten stemmen volgens de mening van de kiezers of volgens zijn eigen mening?' Een meerderheid van 62% vond dat de mening van de kiezers doorslaggevend moest zijn.⁷³ Ten gevolge van deze ontwikkelingen raakte het electoraat op drift.⁷⁴

Het electoraat raakte niet alleen los, maar werd ook steeds groter. Dit was het gevolg van de uitbreiding van het algemeen kiesrecht in 1917 en 1919 (voor vrouwen) en daarbij de verlaging van de leeftijd van kiezers in 1946 naar 23 jaar en 1963/1965 tot 21 jaar. Daarmee was de toetsing van de besluitvorming aan de mening van het volk breder geworden.⁷⁵

⁶⁷ Lijphart, 'Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek', 12.

⁶⁸ De afkorting KVP staat voor de Katholieke Volkspartij.

⁶⁹ Lijphart, 'Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek', 13.

⁷⁰ Anne Bos, 'Een 'Zuiver en billijk' stelsel?' in: Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots (red.), *Een sprong in het duister* (Den Haag/Nijmegen 2005) 106.

⁷¹ De uitslagen van de Tweede Kamerverkiezingen in 1971, 1972 en 1977 waren 79,1, 83,5 en 88,0 procent. (Lijphart, 'Verzuiling, Pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek', 14)

⁷² Lijphart, 'Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek', 16.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Eerste rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1 (Den Haag 1968) 13.

Door de invoering van de onderwijsplicht en de verdere ontwikkeling van het onderwijssysteem waren burgers in toenemende mate in staat kennis te vergaren over het functioneren van het Nederlandse staatsbestel.⁷⁶ Daarbij kregen burgers door de opkomst van massacommunicatie steeds beter zicht op wat er buiten hun eigen kring of zuil gebeurde en hoe daar gedacht werd. Ook bracht de media het staatskundig gebeuren dichterbij en maakte het begrijpelijker.⁷⁷

De voorzitter van de Staatscommissie-Cals/Donner, Donner, stelde dan ook dat de burger staatskundig volwassen was geworden en zich meer bewust van zijn recht, van vrijheden en zo hoopte hij, van zijn verantwoordelijkheden.⁷⁸ Ook verwoordde hij de wens van deze geëmancipeerde burger, want hij signaleerde een groeiend gevoel van machteloosheid bij vele staatsburgers, door de toenemende spanning tussen gezag en vrijheid, door het rusteloos zoeken naar een eigentijdse vorm van democratie, waarin de burger zich in vrijheid en sociaal dienstbetoon thuis kon voelen.⁷⁹ Daar waar de burger politieke besluitvorming voorheen aan de verzuilde elite overliet, wilde hij nu in toenemende mate zelf invloed uitoefenen op deze besluitvorming. Daarbij werd deze burger steeds kritischer en liet zich minder leiden door de ideologie van de zuil waar hij tot dan toe lid van was.

2.2 Politieke weerklank

De roep van het electoraat om meer zeggenschap in de politiek vond zijn weerklank in de Nederlandse politiek. Tijdens de incubatieperiode tussen 1958-1966 riepen diverse politici, redacteuren en intellectuelen op tot grondige vernieuwing van de Nederlandse democratie.⁸⁰ Er zijn meerdere oorzaken voor de opkomst van de kritiek op het evenredig kiesstelsel binnen de Nederlandse politiek aan te wijzen.

Zo lag de oorzaak van het onbehagen volgens Kamerlid Lankhorst van de Politieke Partij Radicalen (PPR) met name bij de grote partijen die sinds de Tweede Wereldoorlog gezamenlijk het beleid hadden bepaald en die zich daarin op concrete punten te weinig van elkaar onderscheidden.⁸¹ Er was daardoor een gebrek aan een duidelijke keuze voor het electoraat. Daarnaast was er onvrede in de Nederlandse politiek over het effect van de verkiezingsuitslag op de formatie. Met één en dezelfde verkiezingsuitslag werden er drie kabinetten in de periode 1963- 1967 gevormd met steeds een andere samenstelling. Bovendien werd er na de val van het centrumrechtse kabinet-Marijnen in februari 1965 zonder nieuwe verkiezingen besloten een nieuw centrumlinks kabinet-Cals met de PvdA te vormen.⁸²

⁷⁶ A) Met de incubatieperiode wordt de tijd waarin de onvrede broeide en ontstond bedoeld. B) Eerste rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1 (Den Haag 1968) 13.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem, 20.

⁷⁹ Ibidem, 20.

⁸⁰ Eerste rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1 (Den Haag 1968) 15.

⁸¹ *Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1967- 1968*, 115.

⁸² James Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw* (Amsterdam 2017) 206.

Dit gaf het electoraat te denken wie er nu bepaalde, het volk of de formateur? ⁸³ ARP-Politicus Siewert Bruins Slot vatte de kritiek op het Nederlandse kiesstelsel samen in de volgende zin: 'Wij stemmen wel, maar wij kiezen niet.'⁸⁴ Ook kwam de KVP in opspraak door de 'Nacht van Schmelzer'. In die nacht had de KVP-fractievoorzitter W.K.N. Schmelzer een motie in gediend waarin het financiële beleid van het kabinet-Cals werd bediscussieerd. Het kabinet-Cals zag dit als een motie van wantrouwen en trad af. Dit debat was tot diep in de nacht rechtstreeks op de televisie te bekijken. Deze gebeurtenis deed de geloofwaardigheid van de politici en in het bijzonder van de KVP-politici, geen goed.⁸⁵ Tot slot was er sprake van een veranderend partijlandschap. De opkomst van nieuwe partijen zoals de PPR, D'66 en de Boerenpartij maakte van het vijf-partijstelsel een acht-partijstelsel.' Er is ook een sterke toename van het aantal partijen te constateren, waardoor de werkzaamheid in deze Kamer vaak ernstig wordt vertraagd'', betoogde Kamerlid de Haas van de Christelijke Historische Unie (CHU).⁸⁶

Het kantelpunt in deze discussie kwam met de verkiezingen van 1967 waar de nieuwe partij Democraten'66 (D'66) met maar liefst zeven zetels een stormachtige binnenkomst had in het Nederlandse parlement. Volgens PvdA'er Ed van Thijn bleek uit de algemene beschouwingen van april 1967 dat de komst van D'66 diepe indruk had gemaakt op het parlement.⁸⁷ De winst van D'66 werd gezien als een protest tegen het huidige partijbestel door de vijf grote politieke partijen. Zij werden dan ook ongerust. ⁸⁸

Het protest van D'66 had één doel: Zij wilden een ontploffing van het huidige partijstelsel.⁸⁹ Ze stredden met name tegen ondoorzichtige kabinetsformaties en het 'fundamentele' gebrek aan invloed van de kiezer op de regeringsvorming. De kiezer kon wel kiezen op een partij en daarmee invloed uitoefenen op de samenstelling van het parlement, maar de kiezer werd uitgesloten van de vorming van het parlement.⁹⁰ Door een moderne vorm van een districtenstelsel de band tussen kiezer en gekozenen worden versterkt en zo zou de kiezer meer invloed krijgen. Bovendien wilde D'66 dat het partijstelsel moest bestaan uit een progressief en conservatief blok, want dan wist de kiezer waar hij na de verkiezingen aan toe zou zijn met betrekking tot de regering. Een districtenstelsel zou dit in de hand werken. Opvallend is dat D'66 het probleem van de relatie tussen kiezers en gekozenen verlegde naar de relatie tussen kiesstelsel en regeringsstelsel. ⁹¹

⁸³ Uwe Becker, *Maatschappij & Nederlandse politiek: historisch en vergelijkend* (Amsterdam 1998), 297.

⁸⁴ J.A.H.S. Bruins Slot, 'De crisis in de westerse democratie', *Anti-Revolutionaire Staatkunde* 34 (1964) 128-132.

⁸⁵ Anne Bos, 'Een zuiver en Billijk stelsel?', 107.

⁸⁶ *Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1969-1970, 1623.

⁸⁷ *Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 1968-1969, 2449.

⁸⁸ Dit betreft de KVP, ARP, CHU, PvdA en VVD.

⁸⁹ Philip van Praag jr., 'Continuïteit en verandering in de Nederlandse politiek' in Uwe Becker (red.) *Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief* (Amsterdam 1992), 99.

⁹⁰ Anne Bos, 'Een zuiver en Billijk stelsel?', 107.

⁹¹ Anne Bos, 'Een zuiver en Billijk stelsel?', 108.

2.3 Instelling Staatscommissie-Cals/Donner

Door deze ontwikkelingen voelde het nieuwe kabinet-De Jong zich geroepen om werk te maken van deze roep om staatkundige vernieuwing. De premier stelde: 'Er zijn tendensen in onze maatschappij werkzaam die moeten leiden naar een geheel andere maatschappij en gemeenschap dan wij bijvoorbeeld in de eerste helft van onze eeuw hebben gekend. Het is logisch dat dan de vormen van onze democratie enz. zich daarmee zullen en ook dienen te wijzigen.'⁹² Daarom stelde hij de Staatscommissie-Cals/Donner in op 26 augustus 1967 met als voorzitters de heren J.M.L.H. Cals (KVP) en A.M. Donner (ARP). Het eerste rapport bekeek de wenselijkheid van deze herzieningen van de kieswet en het kiesstelsel binnen het kader van de bestaande grondwet.⁹³

De Staatscommissie-Cals/Donner werd niet door iedereen positief verwelkomd. Weliswaar was het kabinet, dat bestond uit de KVP, Antirevolutionaire Partij (ARP), CHU en Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD) en D'66 en de PvdA enthousiast, maar er waren ook tegenstanders. De voorstanders constateerden dat de invloed van de kiezer op de regeringsvorming vergroot zou moeten worden. Zo droeg de tweede paragraaf van een intern rapport over parlementaire vernieuwing van de VVD de naam 'vergroting van de invloed van de kiezer op de regeringsvorming'.⁹⁴ In een rapport van het centrum voor staatkundige hervorming van de KVP stond: 'Uit democratisch oogpunt lijkt het echter moeilijk aanvaardbaar, dat de gezamenlijke kiezers niet konden komen tot een duidelijke uitspraak omtrent de essentiële politieke beslissingen, namelijk die betreffende de vorming van een regering en betreffende de algemene strekking van het regeringsprogramma.'⁹⁵ De ARP stelde dat op grond van de verkiezingen een regering wordt gevormd, die moet steunen op het vertrouwen van de meerderheid van het parlement en daarmee tevens in overeenstemming moet zijn met de keuze van de meerderheid van de kiezers.⁹⁶ Ook de CHU wilde een directer verband tussen de verkiezingsuitslag en de kabinetsformatie.⁹⁶ Kleine partijen waren echter sceptisch. Zo stelde Kamerlid H.J. Lankhorst van de Pacifistisch-Socialistische Partij (PSP) tijdens de algemene beschouwingen in 1967: 'Sommigen die menen het politieke onbehagen te kunnen wegnemen door herziening van het kiesstelsel acht ik struisvogelpolitiek of een doelbewuste poging minderheidsopvatting uit te schakelen. Men neemt immers het onbehagen niet weg door de daarvoor noodwendig ontstane uitkleppen te liquideren.'⁹⁷ De kleinere partijen waren bang dat zij binnen een ander kiesstelsel het onderspit moesten delven.

Volgens de Staatscommissie-Cals/Donner moest een kiesstelsel aan twee eisen voldoen: 'Enerzijds zal het stelsel een zo zuiver mogelijk beeld dienen te geven van de meningen en gevoelens der kiezers. Anderzijds zal het een volksvertegenwoordiging moeten opleveren die krachtens gevormde

⁹² *Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* 1968-1969, 336.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ HTK 1968-1969, 2450.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ HTK 1967-1968, 115.

meerderheid grondslag kan zijn voor de kabinetsformatie en die in staat is de uit het staatsbestel voortvloeiende taken goed te vervullen.’⁹⁸

De Staatscommissie-Cals/Donner signaleerde dan ook de volgende kritiepunten op het evenredig kiesstel. Zo prikkelde het kiessysteem partijen niet tot politieke samenbundeling zodat de kiezer voor duidelijke keuze werd gesteld en er een stabiel draagvlak voor de regering zou worden geschapen. Meerderheidsvorming vond bovendien plaats buiten de invloed van de kiezer na de verkiezingen tijdens de kabinetsformatie.⁹⁹ Ook stelde men dat tegen gevolge van een lijstenstelsel de band tussen kiezer en gekozenen was vervaagd. Bovendien hadden de gekozenen vaak geen duidelijke relaties met een bepaalde streek of plaats, waardoor bepaalde regionale belangen te weinig een spreekbuis in de kamer zouden vinden.¹⁰⁰ Wel waarschuwde de staatscommissie dat het beperken van de evenredigheid of het veranderen van het stelsel ook nadelen had. Het ontstaan van nieuwe partijen en het voorbestaan van kleine partijen kwam in het gedrang. Ook zouden kleine verschillen tussen partijen opgeblazen kunnen worden tot fundamentele tegenstellingen.¹⁰¹

Over de oplossing waren de leden van de commissie verdeeld. De meerderheid was voor aanpassing van het kiesstelsel. Binnen die meerderheid waren zes leden overtuigd dat een aanpassing van het kiesstelsel niet mogelijk was binnen het grondwetsartikel 91. Daarin stond dat de leden van de Tweede Kamer op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging werden verkozen. De vijf leden die niets in een herziening van het kiesstelsel zagen vonden dat de oplossing bij politieke partijen lag.¹⁰² Politieke partijen konden voor te verkiezingen tot samenwerking overgaan en zich in grotere verbanden aan de kiezers presenteren. Dit zou de versnippering in het parlement en de onduidelijkheid voor de kiezer tegengaan. Daarnaast zouden partijen voor de verkiezingen de namen van de bewindslieden kunnen presenteren. Zo kon de kiezer meer invloed op de regeringsvorming uitoefenen.¹⁰³

Pas een jaar later verscheen het tweede rapport, omdat er onderlinge verdeeldheid in de commissie was wat betreft politieke vernieuwing. Op 19 september 1969 werden zodoende twee compromisvoorstellen gepresenteerd. De gekozen kabinetsformateur en een beperkt districtenstelsel waarbij in twaalf afzonderlijke districten tien volksvertegenwoordigers werden gekozen. Voor D’66 en PvdA waren deze voorstellen niet los te zien, want de kiezer moest ook meer invloed krijgen op de

⁹⁸ Eerste rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1 (Den Haag 1968) 25.

⁹⁹ Ibidem, 27.

¹⁰⁰ Ibidem, 27/28.

¹⁰¹ Ibidem, 27/28.

¹⁰² Anne Bos, ‘een ‘Zuiver en Billijk’ stelsel?’, 107.

¹⁰³ Eerste rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1 (Den Haag 1968) 29.

vorming van het kabinet.¹⁰⁴ Evenredigheid bleef door dit voorstel grotendeels bestaan, de band tussen de kiezer en gekozene kon versterkt worden en partijen zouden meer verbinding onderling zoeken.¹⁰⁵

2.4 Kritiek op de bevindingen van de staatscommissie

Op D'66 en verschillende PvdA'ers na werd de invoering van het beperkte districtenstelsel niet als de oplossing gezien voor de kiezer zonder invloed. Zo lag volgens de VVD de oplossing bij de politieke partijen. Kamerlid Wiebenga stelde dat veel politieke partijen niet voldeden aan de eigenlijke functie van een samenhangend geheel van politieke standpunten, dat in alle duidelijkheid aan de kiezer vertelt, wat hij met zijn stem doet als hij op die politieke club zijn stem uitbrengt. Dat was volgens hem het fundamentele manco.¹⁰⁶ Bovendien was de VVD bang dat een meerderheidsstelsel tot verstarring zou leiden. Het verschijnen van de P.S.P, de Boerenpartij en D'66 heeft juist tot een heroverweging van de gevestigde partijen geleid.¹⁰⁷ De CPN-fractie zag dat televisie en andere communicatiemiddelen de afstand tussen kiezers kleiner maakte en juist de nadruk legde op centrale vraagstukken. De noodzaak van lokale of streeksgewijze belangenroepen was dan ook afwezig.¹⁰⁸

Opvallend is de mening van de heer P. Jongeling. Hij stelde dat de invoering van een beperkt districtenstelsel "Een remedie is die erger is dan de kwaal".¹⁰⁹ Evenredige vertegenwoordiging kon een partij wel aan een meerderheid helpen. Dat het nu niet gebeurde kwam volgens hem door de pluriforme samenleving. Die pluriformiteit moest ook in het parlement tot uitdrukking komen.¹¹⁰ De CHU vond dat evenredige vertegenwoordiging de beste manier was om die pluriformiteit de ruimte te geven in het parlement.¹¹¹

Er waren ook politici die het beperkt districtenstelsel minder democratisch vonden, want meerderheidsvorming zou ervoor zorgen dat partijen die niet tot samenwerking zouden kunnen komen niet in het parlement kwamen. Zo zouden kiezers van hun stem worden beroofd. Volgens H. Koekoek (Boerenpartij) was het districtenstelsel ondemocratisch vanwege de kunstmatig verworven zetelmeerderheid.¹¹²

Binnen de ARP werd erkend dat het evenredig kiesstelsel zijn gebreken had, maar een tweepartijensstelsel zou geen recht doen aan alle partijen die het Nederlandse stelsel rijk was. Ook vond Kamerlid de Kwaadsteniet dat men niet de spelregels van het ene stelsel moest overhevelen naar het

¹⁰⁴ Tweede rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1 (Den Haag 1969) 205.

¹⁰⁵ Anne Bos, 'Een zuiver en Billijk stelsel?', 107.

¹⁰⁶ HTK 1968-1969, 2455.

¹⁰⁷ HTK 1968-1969, 266.

¹⁰⁸ HTK 1970-1971, Kamerstuk 10993.

¹⁰⁹ HTK 1974-1975, Openbare Commissie Vergadering nr. 1, 98.

¹¹⁰ HTK 1974-1975, Openbare Commissie Vergadering nr. 1, 97.

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² HTK 1974-1975, 2332.

andere stelsel.¹¹³ Ook de KVP verzette zich tegen de opdeling van het politieke spectrum in twee kampen.¹¹⁴

Binnen de PvdA was men verdeeld. Daudt, de afgevaardigde van de PvdA binnen de staatscommissie vond dat één van de grootste problemen van EV is dat politieke partijen altijd een coalitie aanmoeten gaan.¹¹⁵ Daardoor is het voor de bevolking heel moeilijk om volksvertegenwoordigers politiek verantwoordelijk te houden.¹¹⁶ Bij het Engelse kiesstelsel zijn partijen niet genoodzaakt om een coalitie aan te gaan en zijn die verantwoordelijkheden dus duidelijker, vond hij.¹¹⁷

Kabinet-de Jong nam de hervormingsvoorstellen wat betreft het kiesstelsel niet over. Ze waren het eens met de meerderheid van het parlement dat het kiesstelsel onder de huidige verhoudingen geen optimale volksvertegenwoordiging en kiezersinvloed op de regeringsvorming bewerkstelligde. De regering zocht het probleem echter niet bij het kiesstelsel, maar zij zag een rol weggelegd voor politieke partijen. Ook waren de gedachten over de wijziging van het kiesstelsel nog niet voldoende uitgekristalliseerd, en zo achtte de regering een grondwetsherziening van het kiesrecht niet passend. Bovendien achtte de regering landelijke evenredigheid als een essentieel element voor evenredige vertegenwoordiging.¹¹⁸

In reactie hierop dienden de Tweede Kamerleden, E. van Thijn (PvdA), A.M.Goudsmit (D'66) en J.M. Aarden (Groep-Aarden) een initiatiefvoorstel in tot de invoering van een direct gekozen kabinetsformateur, gekoppeld aan een beperkt districtenstelsel, zoals in het voorstel van de staatscommissie. Dit werd al ingetrokken voordat het ter stemming werd gebracht, omdat de indieners zagen dat ze te weinig steun hadden in de Kamer.¹¹⁹ Ook het progressieve kabinet-Den Uyl ondervond deze gebrekkige steun voor vernieuwing. Met de 'nota inzake de grondwetsherziening' in 1974 deed het kabinet een poging om alsnog verandering te bewerkstelligen, maar vond geen meerderheid in het parlement. Kamerlid Wiegel (VVD) stelde voor om er een kabinetskwestie van te maken, maar daarop antwoordde Premier Den Uyl dat de regering geen dwang uit wilde oefenen en het alleen maar kon betreuren dat zij in overtuigingskracht te kort schoot.¹²⁰

¹¹³ HTK 1974-1975, 2423.

¹¹⁴ HTK 1970-1971, Kamerstuk 10993.

¹¹⁵ Commissie-Cals/Donner, Notulen plenaire vergadering 27-10-1967, via <http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/gids/commissie/658054055>, 9.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ Karin van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke* (Amsterdam 2013), 107.

¹¹⁸ HTK 1969-1970, 9181.

¹¹⁹ Uwe Becker, 'Maatschappij & Nederlandse politiek: historisch en vergelijkend', 297.

¹²⁰ HTK 1974-1975, 2376-2440.

2.5 Deelconclusie

Ten gevolge van ontkerkelijking, ontzuiling en de toename van welvaart kwam het electoraat lossers van de oude kring en kwamen de kiezers meer te weten over andere stromingen. Zodoende kwamen zkritischer tegenover de eigen kring of zuil te staan. Ook de komst van massamedia en verbetering van het onderwijssysteem droegen hieraan bij. Daar waar de burger politieke besluitvorming voorheen aan de verzuilde elite overliet, wilde hij nu in toenemende mate zelf invloed uitoefenen op deze besluitvorming.

De emanciperende en kritische burger in combinatie met enkele politieke ontwikkelingen, zoals politieke concentratie, dat voor onduidelijke politieke besluitvorming zorgde, enkele ondoorzichtige kabinetsformaties en de Nacht van Schmelzer, zorgden voor onvrede in de politiek over het gebrek aan invloed van de burger op de politieke besluitvorming.

Het kantelpunt kwam met de opkomst van D'66 waardoor het Nederlandse partijlandschap ingrijpend veranderde. Doordat deze partij zoveel zetels verkreeg en de burgerlijke onvrede verwoordde werden de Nederlandse politici zich te meer bewust van de ernst van de kloof tussen burger en politiek. Er moest wat gebeuren en zo werd de eis van D'66 om het Nederlands staatsbestel te veranderen ingewilligd doordat het Kabinet-De Jong dat de Staatscommissie-Cals/Donner instelde. Hoewel de commissie onderling verdeeld was over de oplossing kwamen ze met het voorstel om een beperkt districtenstelsel in te voeren om de kiezer meer invloed te geven op de regeringsvorming en een duidelijkere politieke besluitvorming te bewerkstelligen. Voor de belangrijkste hervormers, PvdA en D'66 was dit voorstel niet los te zien van een gekozen kabinetsformateur. Zo zou de kiezer meer invloed krijgen op de regeringsvorming. Deze harde eis, waardoor er geen ruimte voor consensus was, maakte de hervorming substantiëler en daardoor moeilijker te accepteren voor de tegenstanders.

Dat de kritiek niet tot een kiesstelselhervorming leidde, valt ook te verklaren doordat men het er over eens was dat er een geringe band was tussen kiezer en gekozene, alleen vond de meerderheid van het parlement de invoering van een beperkt districtenstelsel geen passende oplossing voor dit probleem. De tegenstanders zagen de oorzaak van die geringe band in de houding van de politieke partijen, de voorstanders zagen de oorzaak in het functioneren van het kiesstelsel. Door de onenigheid over de oorzaak van probleem, dacht men verschillend over de oplossing. Alleen PvdA en D'66 zagen de oplossing in aanpassing van het kiesstelsel naar een beperkt districtenstelsel. De PvdA kon echter geen vuist maken omdat men onderling verdeeld was en dan nog hadden de PvdA en D'66 uiteindelijk geen meerderheid in het parlement. Enkele tegenstanders vonden de voorgestelde hervorming te rigoureuus en zagen dus een rol voor politieke partijen weggelegd. Weer anderen zagen een beperkt districtenstelsel als een ondemocratische keuze. Uiteindelijk werd door de meerderheid een zo nauwkeurig mogelijke afspiegeling van het volk in het parlement op nationaal niveau als een onaantastbaar goed van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging gezien. Het hielp ook niet mee

dat het Kabinet-De Jong de voorstellen direct verwierp omdat deze nog niet goed uitgekristalliseerd waren en er vervolgens niet mee aan de slag ging om deze onvoldoende uitgekristalliseerde ideeën verder te onderzoeken. Kabinet-Den Uyl was welwillend, maar het ontbrak aan daadkracht. Wellicht had een kabinetskwestie geholpen, maar dat was ook een risico, want het kon een bom onder samenwerking in de coalitie zijn.

3 Politieke relatieproblemen?

Bijzondere-commissie-vraagpunten-Deetman & Commissie-De Koning (1991-1993)

‘Geënt op een staatkundige situatie van meer dan een eeuw geleden, vertoont haar uitwerking in het heden bij zozeer veranderde inzichten en omstandigheden ernstige gebreken en dreigt steeds duidelijker het gevaar, dat met deze vormgeving de daaraan ten grondslag liggende waarden als oud en versleten worden ervaren en in het bijzonder de noodzakelijke vertrouwensbasis hieraan gaat ontvallen.’¹²¹

De instelling van de Bijzondere-commissie-vraagpunten-Deetman was een reactie op de vraag van bepaalde Nederlandse politieke groeperingen om staatkundige vernieuwing. De Commissie-De Koning was de externe commissie die in opdracht van de Commissie-Deetman onderzoek deed naar kiesstelselhervorming. De roep om staatkundige vernieuwing kwam voort uit de zorg over de kloof tussen de kiezer en gekozene en tussen de kiezer en de overheid. De Commissie-Deetman sprak zelfs van een legitimiteitscrisis van de overheid.¹²² Dit was de uitwas van een storm aan veranderende politieke en maatschappelijke verhoudingen die zich begin van de jaren negentig ontwikkelde.

3.1 Maatschappelijke veranderingen

De naweeën van de ontzuiling hadden impact op zowel de politiek als de samenleving. De ontzuilde samenleving kenmerkte zich door het wegvallen van ideologie als bindende kracht tussen de bestuurlijke elite en het electoraat en tussen de kiezers onderling. De ontzuiling had enkele belangrijke gevolgen. Zo zorgden ontideologisering en individualisering ervoor dat mensen hun politieke keuzes steeds meer maakten op basis van overwegingen die gebaseerd waren op actuele politieke kwesties. Daarnaast stond het eigen belang steeds meer voorop bij de kiezer. Dit zorgde voor een toenemende heterogeniteit van het kiezerscorps. Hierdoor werd de taak van de volksvertegenwoordiger steeds gecompliceerder. De kiezer vroeg meer maatwerk en ook werd de volksvertegenwoordiger meer als persoon benaderd. Daarnaast nam voor de vertegenwoordiging de concurrentie van buitenparlementaire bewegingen, de pers en ‘publieke-opinie-onderzoekers’ toe, want deze waren soms beter op de hoogte van de wensen van het electoraat dan de volksvertegenwoordigers zelf.¹²³

¹²¹ L.J.M.Beel, ‘Parlementaire democratie in Nederland’ in: F.J.F.M. Duynstee (red.), *Politiek, Parlement, Democratie* (Deventer 1974).

¹²² Commissie-De Koning, *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing* (Den Haag 1993), 4.

¹²³ Ibidem.

Door individualisering en ontzuiling werd de burger steeds kritischer en ook mondiger. Hierdoor stelde men andere eisen aan de volksvertegenwoordiger. Ook in het parlement dachten ze hierover na. Tweede Kamerlid Wolffensperger (D66) vroeg zich af: ‘Betekent het niet dat je reëel moet kunnen kiezen voor een vertegenwoordiger die het best in staat is om jouw wensen en gevoelens tot uitdrukking te brengen en dat je in staat moet zijn om die vertegenwoordiger zo nodig ter verantwoording te roepen? Ook op die punten schiet onze staatsinrichting te kort.’¹²⁴ Ook Kamerlid Mateman (CDA) erkende het verantwoordelijkheidsprobleem.¹²⁵ Volgens hem stemde de kiezer op de lijst van een politieke partij, maar had hij nauwelijks invloed op de personen die hem namens die partij gaan vertegenwoordigen en kon met zijn problemen niet terecht bij zijn specifieke vertegenwoordiger en evenmin kon hij die bij de volgende verkiezing ter verantwoording roepen, omdat de partij bepaalde wie er herkiesbaar is in plaats van de kiezer.¹²⁶

Ook de politieke participatie veranderde in de jaren 90. Dit was zichtbaar in de opkomst bij verkiezingen, de partijkeuze, lidmaatschap van partijen en betrokkenheid bij partijactiviteiten. Zo was de opkomst van de verkiezingen in 1989 met 80 procent de laagste tot dan toe. Voor veel politieke partijen was dit reden tot zorg en werd het als argument gebruikt voor een afname in de legitimiteit van de overheid. In het rapport van de Commissie-De Koning stond echter de nuancering dat die opkomst in 1971, vlak na de afschaffing van de opkomstplicht ook rond de 80 procent lag en men dus niet kon spreken van een eenduidige trend.¹²⁷ Dat de politieke organisatiegraad veranderde bleek wel uit de daling in het partijlidmaatschap: In 1960 waren er nog 745.000 mensen lid van een politieke partij en in 1993 waren dat er 335.000. De Commissie-Deetman sprak hier van functieverlies van politieke partijen, terwijl de Commissie-De Koning sprak van verandering in de functie van de partijen. De Commissie-De Koning erkende de lossere binding met traditionele politieke partijen maar zag een toename in, wat zij noemden, ‘one-issue bewegingen’ zoals de partijen SGP, GPV en RPF en stelde dat kiezers steeds meer het eigen (deel)belang wilden behartigen.¹²⁸

Wetenschappelijke onderzoeken ondersteunden de analyse van Commissie- De Koning. Zo viel er in de conclusie van het Sociaal en Cultureel Rapport 1992 te lezen: ‘In langer tijdsperspectief wijst niets op een toenemende afwijzing van volksvertegenwoordigers. In Europees perspectief zijn Nederlanders nog al tevreden over het functioneren van hun democratie.’¹²⁹ Deze conclusies werden ook onderschreven door politici en historici uit die tijd. Politicoloog Rudy B. Andeweg stelde dat de vermeende crisis die de Commissie-Deetman beschrijft te wijten is aan een ‘hardnekkig geloof in een mankeerde vertrouwensrelatie tussen burger en politiek onder politici en columnisten’, terwijl uit

¹²⁴ HTK 1990-1991, 3544.

¹²⁵ CDA is de afkorting die staat voor het Christen-Democratisch Appèl.

¹²⁶ HTK 1993-1994, 2406.

¹²⁷ Commissie-De Koning, *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing* (Den Haag 1993), 7-8.

¹²⁸ Commissie-De Koning, ‘Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’, 10.

¹²⁹ SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport* (Den Haag 1992), 23.

onderzoek het tegendeel blijkt. Zijn collega J.Th. J van den Berg wijt het ‘crisisdenken’ aan de mythe van het dualisme onder politieke waarnemers. Dit leidde volgens hem tot een verkeerd verwachtingspatroon.¹³⁰

Tot slot signaleerde Tweede Kamerlid Lankhorst (GroenLinks) dat de publieke en commerciële omroepen een steeds grotere rol in het politieke proces kregen. Media kon een bijdrage leveren om de relatie tussen de kiezers en de gekozenen en de relatie tussen de kiezers en het openbaar bestuur te verbeteren, want het bracht het politieke handelen in de huiskamers, vond hij. Het kon de kloof echter ook nog groter maken, doordat politieke blunders onder een vergrootglas werden gelegd, aldus Lankhorst.¹³¹ Ook Kamerlid Wolffensperger (D66) erkende dat massamedia bepalend was voor het beeld dat de burger had van de politiek.¹³²

3.2 Politici maken zich zorgen

Wat meermaals terugkwam in de Tweede Kamerdebatten was de discussie over het functioneren van de overheid. Een voorbeeld hiervan is de analyse van kamerlid Wolffensperger (D66). Volgens hem waren er in de afgelopen jaren door enquêtes, parlementaire onderzoeken, de ombudsman en de Algemene Rekenkamer in toenemende mate beleidsfouten en zelfs onrechtmatigheden aan de kaak gesteld.¹³³ Ook maakten verschillende partijen zich zorgen om het toenemende aantal zwevende kiezers. ‘Dit verschijnsel mogen wij niet afdoen met een zeker *dédain* jegens trouweloosheid. Wij moeten het juist beschouwen als de weerslag van een mondig kiezerskorps dat door vanzelfsprekendheden heen breekt’, aldus Kamerlid Wolffensperger (D66).¹³⁴ Premier Lubbers (CDA) gaf tijdens de bespreking van het rapport van Commissie-De koning een bondige samenvatting van de problematiek: ‘Vanuit mijn gezichtspunt heb ik gewezen op drie elementen in de analyse van de problematiek: de overbelaste democratie, een andere structuur, weefsel of positie van de partijen, mede door de ontzuiling en de internationalisering van een aantal vraagstukken.’¹³⁵

3.3 Roep om een vernieuwingsoperatie

Opvallend genoeg was er onder kabinet Lubbers II nauwelijks discussie over het kiesstelsel. Zo stelde staatssecretaris van Binnenlandse Zaken de Graaff-Nauta (CDA): ‘De realiteit is echter dat noch de regering, noch de meerderheid van de Kamer op dit moment voelt voor de ideeën van D66 om de discussie over wijziging van de grondwet te heropenen.’¹³⁶

¹³⁰ J.Th.J van den Berg, ‘Staatkundige vernieuwing anno 1992: Kiezer en gekozene, is er een probleem?’, in: *Namens* 7 (1992)2, 17-23.

¹³¹ HTK 1993-1994, 2617.

¹³² HTK 1993-1994, 2405.

¹³³ HTK 1990-1991, 3541.

¹³⁴ HTK 1990-1991, 3542.

¹³⁵ HTK 1993-1994, 2656.

¹³⁶ HTK 1988-1989, 5779.

De impuls voor de politieke discussie kwam wederom van D66. In januari 1989 vroeg D66-leider Hans van Mierlo de politieke leiders van de PvdA, CDA en VVD om in gesprek te gaan over de legitimiteitscrisis van de overheid die volgens van Mierlo was ontstaan. Voor dit gesprek mogelijk was viel het kabinet Lubbers II en dat betekende ‘Nieuwe ronde, nieuwe kansen’ voor D66.¹³⁷ Staatkundige vernieuwing was dan ook een belangrijk speerpunt tijdens de verkiezingscampagne voor de partij.

Die geluiden werden gehoord in Den Haag. In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet, Lubbers III, werd de noodzaak voor nadere bestudering van de mogelijkheden tot staatkundige vernieuwing beschreven: ‘Het is van belang om in de komende kabinetsperiode een breed politiek overleg te bevorderen om na te gaan welke grondwetswijzigingen en/of op welke andere manieren een aantal vernieuwingen, c.q. verbeteringen kunnen worden aangebracht op staatkundig gebied.’¹³⁸

Tijdens het debat over de regeringsverklaring van het derde Kabinet-Lubbers diende Van Mierlo een motie in voor ‘grondige bestudering van de problematiek omtrent staatskundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing en voorstellen voor oplossingen door het presidium van de Tweede Kamer’ omdat ‘een goed functionerend openbaar bestuur en een goed functionerende parlementaire democratie van essentieel belang zijn voor het democratisch gehalte van ons staatsbestel’.¹³⁹ De motie was mede ondertekend door de leiders van de vijf grootste politieke partijen en werd aangenomen.¹⁴⁰

De motivatie van D66 was tweeledig. Er heerste onder D66 grote onvrede over het afgelopen formatieproces. Volgens Van Mierlo had het CDA, D66 de formatie uit gewipt had om een minderheidspositie te voorkomen en daarmee had CDA behoud van de eigen positie verkozen boven het bewaren van zuiverheid tussen het formatie proces en de verkiezingen.¹⁴¹ Daarnaast waren de verbindingen tussen samenleving en parlement en overheid waren volgens Van Mierlo verzwakt. Ze moesten versterkt worden, omdat die ketting de politiek anders onmogelijk haar lange-termijnverplichting tegenover die samenleving kan nakomen. Hij stelde daarom een vernieuwingsoperatie voor door middel van een onderzoekscommissie op basis van een ‘gezamenlijk initiatief van politieke voorleden’.¹⁴²

3.4 De Bijzonder-commissie-vraagpunten-Deetman

Niet lang daarna werd de bijzondere-commissie-vraagpunten-Deetman opgericht. Op 16 november 1990 presenteerde deze commissie, die overigens alleen bestond uit parlementariërs, haar bevindingen

¹³⁷ Anne Bos, ‘Een ‘Zuiver en Billijk’ stelsel?’, 115.

¹³⁸ HTK 1989-1990, Regeerakkoord, 21132, nr 8, 49.

¹³⁹ HTK 1989-1990, Bijl. 21.132, nr 27.

¹⁴⁰ Het betreft hier naast van Mierlo, Brinkman (CDA), Wöltgens (PvdA), Voorhoeve (VVD) en Beckers (Groenlinks).

¹⁴¹ HTK 1989-1990, 344-345.

¹⁴² Ibidem.

in de vorm van vraagpunten. Volgens de Commissie-Deetman, die een analyse deed naar de noodzaak voor staatkundige vernieuwing, was er in Nederland sprake van een legitimiteits- en een kwaliteitscrisis van politiek en bestuur.¹⁴³ De Commissie-Deetman sprak van een kwaliteitscrisis omdat het overheidsoptreden achterbleef op de verwachtingen van de kiezer. De vertrouwensrelatie tussen kiezer en gekozene kon daarbij niet los gezien worden van die tussen burger en overheid. Een kwaliteitscrisis met betrekking op het functioneren van de overheid gaf aanleiding voor een legitimiteitscrisis. De kiezer verloor het vertrouwen in de gekozene omdat die niet voldoende ingreep om het overheidsoptreden te verbeteren.¹⁴⁴ Daarnaast was de band tussen de kiezer en gekozene verzwakt omdat kiezers zich minder liet leiden door ideologische en levensbeschouwelijke voorkeuren. Kiezers kozen steeds meer op basis van een voorkeur voor personen, met name voor lijsttrekkers.¹⁴⁵ Ook de toenemende bemoeienis van de overheid deed de burger steeds meer de vraag stellen wat de legitimatie van dat overheidsoptreden is.¹⁴⁶ Door de groeiende Europese gemeenschap was het belangrijk om de invloed van de burger en democratische controle op dat niveau te versterken.¹⁴⁷

Daarom formuleerde de Commissie-Deetman het volgende vraagpunt: ‘‘Uitgaande van de handhaving van evenredige vertegenwoordiging en de onwenselijkheid van een speciale kiesdrempel moeten de mogelijkheden bestudeerd worden om via het kiesstelsel te bevorderen dat kandidaten een directere band met de kiezer krijgen en meer geneigd zijn tot een generalistische aanpak van problemen’’. Volgens de commissie waren daartoe twee mogelijkheden: De invoering van een vorm van het Duitse kiesstelsel of een beperkt districtenstelsel.¹⁴⁸

Op D66 en enkele leden van de PvdA na reageerde het parlement niet erg enthousiast. Zo constateerde Kamerlid Wiebenga (VVD): ‘‘De samenstelling van de regering in ons land op dit ogenblik wordt niet rechtstreeks door de kiezers beïnvloed, zoals bijvoorbeeld in Engeland of Amerika wel het geval is. Het huidige kiesstelsel leidde volgens hem tot een ruime vertegenwoordiging van velerlei groepen in de het parlement in de vorm van kleinere en grotere fracties en tot een gematigd coalitiebeleid en dit paste volgens hem beter bij het Nederlandse volk dat bestaat uit minderheden.’’¹⁴⁹ Kamerlid Janmaat (Centrum Democraten) vond dat het politieke stelsel zoals dat in Nederland functioneert heeft door de tijd heen zijn waarde bewezen. Hij zag als een voordeel van het Nederlandse politieke stelsel dat kleinere partijen ook hun stem konden laten horen en hij vond dat een wijziging deze openheid van het

¹⁴³ Commissie-De Koning, ‘Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’, 4.

¹⁴⁴ Commissie-Deetman, ‘Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’ (Den Haag 1990) 3.

¹⁴⁵ Commissie-Deetman, ‘Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’, 6.

¹⁴⁶ Commissie-Deetman, ‘Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’, 5-6.

¹⁴⁷ Commissie-Deetman, ‘Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’, 6.

¹⁴⁸ A) Definitie van deze kiesstelsels komt paragraaf 4.5 aan bod. B) Commissie-Deetman, ‘Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’, 22.

¹⁴⁹ HTK 1990-1991, 3521.

stelsel niet ten goede zou komen.¹⁵⁰ Tot slot vond Kamerlid Willems (GroenLinks) dat het zonde was van alle tijd en moeite om te spreken over bestuurlijke vernieuwing want bij de politieke meerderheid ontbrak volgens hem de wil om werkelijk iets te veranderen.¹⁵¹

3.5 Voorstellen van de Commissie-De Koning

De externe Commissie-De Koning werd belast met het onderzoek naar het vraagpunt van de Commissie-Deetman. De focus van de commissie was het genereren van een directe(re) band tussen de keizers en gekozenen. De interpretatie van de commissie was dat het vraagpunt alleen gerealiseerd kon worden als men zich ofwel richt op evenredigheid van de vertegenwoordiging waarbij een zo nauwkeurig mogelijke afspiegeling van de keuze van het electoraat het hoogste goed is of men beperkt deze waarde en richt zich op een directere relatie tussen de kiezersuitspraak en machtsvorming.¹⁵² Daartoe interpreteerde de commissie de handhaving van evenredige vertegenwoordiging als de handhaving van het beginsel van evenredigheid in plaats de mathematische evenredigheid.¹⁵³

De Commissie-De Koning was niet overtuigd van de versterking van de band tussen kiezer en gekozone bij het Duitse kiesstelsel, omdat in Duitsland het beoogde effect ervan uit bleef. Dit kon wel bereikt worden door de combinatie van district- en lijstkandidatuur uit te sluiten, maar dit was nadelig voor kleinere partijen. Verder had de invoering implicaties voor de getalsverhoudingen in de Tweede Kamer omdat men niet kan bepalen in welke mate het verschijnsel van *überhangsmandate*¹⁵⁴ zich voor zou gaan doen.¹⁵⁵ Ook bij de invoering van een gematigde vorm van het districtenstelsel zag men nadelen.¹⁵⁶ De commissie zag vooral een gevaar voor kleinere partijen met een landelijke verspreide aanhang. De kans dat ze het parlement zouden halen werd veel kleiner. Dit effect zou verminderd kunnen worden door meer verkozenen per district of een door een lagere kiesdrempel. Dit zou echter weer voor een grotere afstand tussen keizers en gekozenen kunnen leiden omdat er meer gekozenen zijn. Bovendien was de commissie er niet zeker van dat een districtenstelsel de nauwere band tussen kiezer en gekozone per definitie zou versterken.¹⁵⁷

¹⁵⁰ HTK 1989-1990, 1553.

¹⁵¹ HTK 1990-1991, 3529

¹⁵² Commissie-De Koning, 'Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing', 15-16.

¹⁵³ Commissie-De Koning, 'Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing', 15-16.

¹⁵⁴ Bij het Duitse kiesstelsel brengt de kiezer twee stemmen uit. De eerste stem wordt uitgebracht op een district kandidaat. Deze komt rechtstreeks in het parlement. De tweede stem wordt volgens een stelsel van evenredige vertegenwoordiging uitgebracht op een partij. Het kan zijn dat men op basis van de partijstemmen recht heeft op 10 zetels. Door de districtenstem kan men echter recht hebben op 12 zetels. Deze laatste twee zetels worden dan toegevoegd aan het parlement. Dit wordt ook wel het *überhangsmandate* genoemd.

¹⁵⁵ Commissie-De Koning, 'Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing', 21.

¹⁵⁶ Nederland zou bij dit voorstel verdeeld worden in 5, 10 of 15 kiesdistricten. Waarbij er volgens het principe van evenredigheid ten minste 10 (in het geval van 15 districten) volksvertegenwoordigers zouden worden verkozen. Het aantal parlementsliden zou op 150 blijven staan.

¹⁵⁷ Commissie-De Koning, 'Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing', 26.

De commissie was dan ook niet overtuigd en zocht de oplossing voor de afstand tussen kiezers en gekozenen in regionalisering van de campagne of regionale kandidaatstelling van partijen.¹⁵⁸

Daarnaast pleitte de commissie uiteindelijk voor afschaffing of verlaging van de voorkeursdrempel. Elke kandidaat zou zo moeten vechten voor zijn zetel en generalisten hebben hierbij een grotere kans.¹⁵⁹ Dit zou zo dus een directere relatie tussen kiezers en gekozenen bevorderen. Het was een stevig alternatief maar makkelijker te realiseren dan de invoering van een districtenstelsel dacht de commissie.¹⁶⁰

Deze conclusie zorgde echter voor discussie binnen de commissie. Commissielid De Graaf (D66) vond dat als de districten niet te groot zouden worden (tien à twaalf districten) en als partijen hun kandidaatstelling gelijktijdig zouden organiseren, een districtenstelsel wel degelijk een bijdrage kunnen leveren aan persoonlijke profilering van de kandidaten en het kon een stimulans kunnen bieden voor een meer generalistische opstelling. Hij achtte de kans dat partijen zelf overgaan tot het regionaliseren van de kandidaatstelling nihil. Daar was volgens hem een kiesstelsel dat er toe dwingt voor nodig.¹⁶¹

5.6 Gemengde reacties in het parlement

Kamerlid Leerling van de Reformatorische Politieke Federatie (RPF) was kort maar krachtig over staatkundige vernieuwing: ‘’Afgezien van principiële bezwaren — afwijzing volkssoevereiniteit dus — voelt de RPF niets voor onderzoek naar allerlei oplossingsvarianten die de commissie voor verbetering van de relatie kiezer-gekozene aandraagt.’’¹⁶²

Kamerlid Willems (GroenLinks) was niet enthousiast over een beperkt districtenstelsel. ‘’Het is de verkapte invoering van een kiesdrempel’’ vond hij.¹⁶³ Voor GroenLinks was het Duitse stelsel geen optie, want stelsel was te ingewikkeld en resulteerde niet in een sterkere band tussen kiezer en gekozone. Om dat laatste bereiken stelde Willems het volgende voor: ‘’Intensiveer de directe communicatie tussen politiek en burgers in de vorm van ronde-tafelconferenties, stadsgesprekken, discussieplatforms, werkbezoeken en spreekuren; zend Kamerdebatten rechtstreeks uit op de kabel en zorg ervoor dat de kwaliteit van de debatten zich daartoe leent; organiseer een grotere openheid van politieke partijen naar de buitenwereld, mede om de pluriformiteit binnen partijen en vertegenwoordigende organen te vergroten; voer het correctief referendum en het volksinitiatief in en verlaag drastisch de kiesdrempel voor voorkeurstem.’’¹⁶⁴

¹⁵⁸ Commissie-De Koning, ‘Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’, 26.

¹⁵⁹ Generalisten zijn politici die op meerdere vlakken kennis van zaken hebben, weliswaar niet specialistisch maar over het algemeen kunnen ze over veel zaken een politieke mening vormen.

¹⁶⁰ Commissie-De Koning, ‘Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’, 28.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² HTK 1990-1991, 3536.

¹⁶³ HTK 1990-1991, 3532.

¹⁶⁴ HTK 1993-1994, 2419.

De focus op de rol van de partijen was ook te vinden bij het Gereformeerd Politiek Verbond (GPV) en het CDA. Kamerlid Middelkoop vond het versterken van de regionale partijkaders iets dat niet kieswettelijk behoefde te worden afgedwongen.¹⁶⁵ Zowel het CDA als de GPV wilden het kiesstelsel dan ook niet aanpassen, maar stonden er wel voor open om het effect van de voorkeursstem te vergroten. Kiezers werden er door uitgenodigd om een bewustere keuze te maken binnen de politieke stroming die ze aanhangen.¹⁶⁶

De VVD zag drie nadelen aan de invoering van een gematigd districtenstelsel of het Duitse kiesstelsel. Allereerst zou het niet leiden tot meer vrouwen in de politiek. Ook leek het de fractie van de VVD een drogreden dat een directere band tussen kiezer en gekozene tot meer generalisten in het parlement leidt. Tenslotte vonden ze dat een districtenstelsel juist tot meer regionaal georiënteerde volksvertegenwoordigers zou leiden en dat er minder winst voor kleinere partijen zou zijn.¹⁶⁷

Volgens van Mierlo (D66) waren betrokkenheid van de burgers bij de politiek en versterking van de legitimatie van parlementsleden de belangrijkste argumenten voor een districtenstelsel met evenredigheidselement.¹⁶⁸ Kamerlid Jurgens (PvdA) wilde dat de kiezers ook in staat kon zijn om legitimatie te verschaffen aan dagelijkse bestuurders. De PvdA koos een andere oplossing dan D66, namelijk een lagere kiesdrempel van maximaal 25 procent voor de voorkeursstemmen. De PvdA stond wel open voor de invoering van een beperkt districtenstelsel. Op dit punt was volgens de partij wel meer studie nodig dan tot nu toe was verricht.¹⁶⁹

Met de Commissie-De Koning was een meerderheid van het parlement tegen kiesstelselhervorming. Uit een rondgang rond de partijen bleek uiteindelijk alleen D66 voorstander was en dat de PvdA er wel voor open stond, maar zij vonden dat er meer onderzoek nodig was. Uiteindelijk werd er in 1998 wel een voorstel aangenomen in de Tweede Kamer om de voorkeursdrempel van 50 procent naar 25 procent van de kiesdeler te verlagen.¹⁷⁰

3.7 Teloorgang kritiek

Kamerlid Lankhorst (GroenLinks) kwam met een drietal verklaringen waarom staatkundige vernieuwing geen doorgang vond. De eerste verklaring lag in de werkwijze van de commissie zelf. Het formuleren van vraagpunten en die door anderen laten beantwoorden bracht geen "wij-gevoel" met zich en was bovendien te vrijblijvend. De externe commissies die het werk moesten uitvoeren waren te partijpolitiek samengesteld en er zaten te weinig ongebonden en vernieuwende mannen en vrouwen

¹⁶⁵ HTK 1990-1991, 3539.

¹⁶⁶ HTK 1993-1994, 2399.

¹⁶⁷ HTK 1993-1994, 2389.

¹⁶⁸ HTK 1990-1991, 3544.

¹⁶⁹ HTK 1993-1994, 2382-2382.

¹⁷⁰ Anne Bos, 'Een 'Zuiver en Billijk' stelsel?', 116.

in.¹⁷¹ Zijn tweede verklaring was dat de meer veranderingsgezinde leden van de Commissie-Deetman er niet in waren geslaagd de meer behoudende types (uit CDA- en VVD-kringen) op sleeptouw te nemen. Deze conservatieve meerderheid had geen behoefte aan bestuurlijke en staatkundige veranderingen. Voor een deel kwam dat omdat de kloof tussen kiezers en gekozenen door CDA en VVD niet onrustbarend groot werd bevonden. Maar voor een deel kwam dat ook omdat in het progressieve kamp elk zijn eigen weg ging.”Wie veranderingen wil doorvoeren tegen de gevestigde belangen in, doet er soms ook verstandig aan een tijdje samen op te trekken”, aldus Lankhorst.¹⁷² Tot slot vroeg Lankhorst zich, samen met vele andere parlementariërs, af of de staatsrechtelijke vernieuwing de oplossing was voor de kloof tussen kiezer en gekozenen. Degene die juist ver van de politiek afstaan, de niet-stemmers, zijn vaak minder geschoold, minder goed gehuisvest en vaker werkloos. Een sociaal beleid, om de tweedeling in de samenleving tegen te gaan, investeringen in onderwijs en huisvesting, zou volgens hem helpen. Bestuurlijke vernieuwing zonder sociale vernieuwing zou de kloof niet dichten, aldus Lankhorst.¹⁷³

3.8 Deelconclusie

De naweeën van de ontzuiling in de vorm van ontideologisering en individualisering zorgden voor een groepende groep zwevende kiezers, een kritischere kiezer die meer gericht was op het eigen belang en het zorgde voor een functieverandering bij politieke partijen. Dit deed de roep om een volksvertegenwoordiger-nieuwe-stijl ontstaan. Deze moest makkelijker ter verantwoording te roepen zijn en de persoonlijke belangen van de kiezer direct kunnen vertegenwoordigen. De persoon van de volksvertegenwoordiger werd steeds belangrijker dan de partij. Massamedia zorgde voor de mogelijkheid tot een nauwere controle van de burger op de politiek. Er was sprake van een verandering in de representatieopvatting. De volksvertegenwoordiger was niet langer een partijafgevaardigde maar er was sprake van een toeschouwersdemocratie. Het gedelegeerde vertrouwen van de kiezer naar de volksvertegenwoordiger was niet langer vanzelfsprekend. De kritische kiezer was meer betrokken en gericht op zijn eigen (deel)belang. De persoon van de volksvertegenwoordiger moest voortaan zijn best doen om die kiezer te behagen.¹⁷⁴

In het parlement ontstonden zorgen over de veranderende politieke participatie, de zwevende kiezers, de internationalisering van de Nederlandse politiek en de kwaliteit van de Nederlandse overheid. Sommige parlementsleden vonden dat door de moeilijk bereikbare volksvertegenwoordiger en de ondermaats presterende overheid er sprake was van een legitimiteitscrisis van de overheid. Wederom

¹⁷¹ HTK 1993-1994, 2616.

¹⁷² HTK 1993-1994, 2616.

¹⁷³ HTK 1993-1994, 2616.

¹⁷⁴ Los vertaalt uit: Marcel van Hooven, 'De behoudzucht van de toeschouwersdemocratie,' *Trouw* (versie 25 oktober 2000) <https://www.trouw.nl/home/de-behoudzucht-van-de-toeschouwersdemocratie~a67a513a/> (20 juni 2018).

was D66 de drijvende kracht achter de staatkundige vernieuwing met een motie die leidde tot de instelling van de Bijzondere-commissie-vraagpunten-Deetman.

In tegenstelling tot de Bijzondere-commissie-vraagpunten-Deetman vonden CDA en VVD dat er geen crisis was. Bovendien paste volgens de meerderheid van het parlement het evenredig kiesstelsel goed bij het Nederlandse politieke landschap. Ook was men sceptisch over wat er gedaan zou worden met de voorstellen tot staatkundige vernieuwing; naar alle waarschijnlijkheid ontbrak het bij de politieke meerderheid aan de wil om te veranderen.

Toch ging de externe Commissie-De Koning aan het werk. Zelf vond zij dat het ook wel mee viel met die legitimiteitscrisis. Op dit vlak heeft het onderzoek van Rudy B. Andeweg een grote rol gespeeld. In het rapport van de commissie en in parlementaire debatten werd het onderzoek vaak aangehaald als argument tegen de legitimiteitscrisis. Daarnaast was de commissie te weinig partijpolitiek samengesteld en waren er te weinig vernieuwingsgezinde leden. Daardoor bleef uiteindelijk alleen het voorstel voor de verlaging van de voorkeursdrempel overeind. Dit was een relatief eenvoudige en manier om de persoonlijke band tussen kiezer en gekozene te bevorderen. Hier valt pragmatisme wederom op er is een consensusoplossing want er kwam wel vernieuwing maar geen kiesstelselhervorming.

Het bleek uit de debatten dat de kritiek vooral uit de gelederen van D66 en in mindere mate uit de PvdA kwam. Deze progressieve partijen bleken zich echter niet te kunnen verenigen om verandering te kunnen bewerkstelligen. De andere, vaak conservatieve partijen, waren niet overtuigd van het bestaan van een kloof tussen kiezer en gekozene. Bovendien paste het evenredig kiesstelsel bij het Nederlandse politieke landschap met zijn minderheden. Bij de conservatieve christelijke partijen was men principieel tegen het uitbreiden van de stem van het volk, want het gezag lag bij God. Door onenigheid over de grootte van het probleem, gebrek aan daadkracht om hervorming te bewerkstelligen en een discutabele werkwijze van de commissies ging de kritiek teloor.

4 Depolitisering, consensus en conflictvermijding

Burgerforum Kiesstelsel (2006-2008)

‘Putting hot potatoes in the refrigerator’¹⁷⁵

De instelling van het Burgerforum kiesstelsel was een reactie op de opkomst van de Lijst Pim Fortuyn. Deze rechts-populistische partij kaapte veel stemmen weg bij de traditionele politieke partijen. Dit in combinatie de verregaande ontzuiling en individualisering gaf politici opnieuw aanleiding om zich zorgen te maken over de toegenomen kloof tussen burger en politiek. Voor D66 was dit zelfs aanleiding om onderzoek naar staatsrechtelijke vernieuwing te agenderen. Hier ontbrak echter een breed politiek draagvlak voor. Doormiddel van consensus, depolitisering en de neiging tot conflictvermijding binnen de Nederlandse politiek kwam dit onderzoek er toch. Uiteindelijk zou blijken dat het ontbreken van draagvlak datgene zou zijn wat vernieuwing in de weg zou zitten.

4.1 Een veranderend partijpolitiek landschap

De voorstellen tot electorale vernieuwing in 2006 vinden eigenlijk al zijn oorsprong in de ‘dramatische’ verkiezingen van 2002 en 2003. In 2002 bleek uit de verkiezingspolls dat de charismatische politicus Pim Fortuyn met zijn partij Lijst Pim Fortuyn (LPF) een groot deel van de kiezers naar zich toe trok. Een paar dagen voor de verkiezingen werd hij echter doodgeschoten. Bij die verkiezingen won zijn partij 26 zetels waardoor de traditionele partijen substantiële verliezen leden. De LPF nam vervolgens deel aan de coalitie, maar na een paar maanden explodeerde de partij dankzij interne onenigheden en viel het kabinet. Tijdens de daaropvolgende verkiezingen in 2003 haalde de LPF ‘maar’ 8 zetels, maar de toon was gezet. De leiders van de traditionele partijen werden het boegbeeld van de ‘oude politiek’ en enkele stapten daardoor zelfs op. Daarnaast werd het succes van de partij gezien als een teken van de enorme kloof tussen de traditionele politiek en het de publieksmassa.¹⁷⁶

4.2 De kloof dichten

Electoraal hervorming werd gezien als de manier om deze kloof te dichten. Thom de Graaf, Minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties én lid van D66, introduceerde begin 2005 een wet met een voorstel om het kiesstelsel aan te passen. In dit nieuwe kiesstelsel zou de kiezer twee stemmen

¹⁷⁵ Rudy B. Andeweg & Gale Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (New York 2014) 42.

¹⁷⁶ Henk van der Kolk en Jacques Thomassen, ‘The Dutch Electoral System on Trail’, *Acta Politica* 41 (2006) 118.

hebben: Eén om de distributie van partijen over de zetels te bepalen, net zo als in het evenredig kiesstelsel en de andere stem die werd uitgebracht in één van de twintig districten zou bepalen welke volksvertegenwoordiger er in het parlement zou komen.¹⁷⁷ Het doel van deze electorale vernieuwing was, wederom, het versterken van de band tussen individuele volksvertegenwoordigers en de kiezer. Minister de Graaf vond dat zijn plan voor electorale hervorming maar halfhartige steun kreeg uit het parlement en hij besloot af te treden. Dat partijprominenten van D66 en PvdA en doorgaans voorstanders van electorale hervorming, Gerrit Jan Wolffensperger en Ed van Thijn (inmiddels senatoren in de Eerste Kamer), tegen zijn voorstellen stemden hielp ook niet mee.¹⁷⁸ Zijn aftreden was vervolgens een reden voor de regering om de wet in te trekken.¹⁷⁹

Dit veroorzaakte een korte kabinetscrisis. Meerdere leden van D66 waren teleurgesteld in de gefaalde pogingen tot electorale vernieuwing en wilden zich terugtrekken uit de coalitie. Het paasakkoord tussen D66, VVD en CDA van 2005 was de redding. Hierin werd bepaald dat er onderzoek nodig was naar verschillende mogelijkheden van electorale vernieuwing. Volgens politicologen Van der Kolk en Thomassen past dit perfect in Nederlandse politieke traditie van consensus zoeken en conflictvermijding en ze noemen het dan ook '*Putting hot potatoes in the refrigerator*'.¹⁸⁰ Er werd voldaan aan de eis van onderzoek naar electorale vernieuwing maar men pinde zich qua uitkomsten nergens op vast.

Een nieuwe minister, Alexander Pechtold (D66) werd aangewezen om dit onderzoek vorm te geven. Het werd op de Nederlandse manier gedaan: Een consensus was het doel en daaruit volgde de instelling van een diepgaandere onderzoekscommissie. De kans op verandering was bij voorbaat klein. Premier Balkenende (CDA) gaf in een interview in september 2005 al aan dat hij tegen electorale hervorming was.¹⁸¹ In plaats van een Staatscommissie, met deels mensen met een partijpolitieke kleur en deels specialisten en wetenschappers (Commissie-Cals/Donner & Commissie-De Koning) of een commissie van parlementariërs (Commissie-Deetman), bestond deze nieuwe commissie uit burgers. Zo depoliticiseerde Alexander Pechtold het onderzoek dat al voor heel veel onrust had gezorgd binnen het kabinet. Hij stelde op 1 januari 2006 de Nationale Conventie in die onderzoek moest doen naar staatkundige vernieuwing. In september 2006 adviseerde de Nationale Conventie om een Burgerforum in te stellen dat het kabinet mocht informeren over kiesstelselhervorming.¹⁸²

¹⁷⁷ Ibidem, 117.

¹⁷⁸ Ruud van Heese, 'De Eenzaamheid van minister Thom de Graaf,' *Trouw* (24 maart 2005) <https://www.trouw.nl/home/de-eezaamheid-van-minister-thom-de-graaf~a424fa05/> (13 juni 2018).

¹⁷⁹ Henk van der Kolk en Jacques Thomassen, 'The Dutch Electoral System on Trail', *Acta Politica* 41 (2006) 117.

¹⁸⁰ Henk van der Kolk en Jacques Thomassen, 'The Dutch Electoral System on Trail', 118-119.

¹⁸¹ Ibidem, 125.

¹⁸² Ibidem, 125.

4.3 Het Burgerforum kiesstelsel.

Het Burgerforum werd op een bijzondere manier samengesteld. Uitgangspunt was dat iedere kiesgerechtigde voor de Tweede Kamer in principe deel uit moest kunnen maken van het forum. Zodoende werden er uit de Gemeentelijke Basisadministratie Personen (GBA) 100.000 mensen geselecteerd, waarvan uiteindelijk 1700 mensen zich kandidaat stelden. Uit deze groep werden 140 mensen geselecteerd waarbij men rekening hield van de verdeling per provincie en de verhouding man/vrouw. De voorzitter, Drs. Jacobine Geel, werd vooraf door minister Pechtold benoemd.¹⁸³

In het rapport dat op 14 december 2006 door Drs. Jacobine Geel aan minister Pechtold werd aangeboden, werd de discussie over electorale hervorming geweten aan het afnemende vertrouwen van burgers in de politiek.¹⁸⁴ Dat afnemende vertrouwen tussen kiezer en gekozene werd net als bij de Commissie-Deetman en de Commissie-De Koning, geweten aan de ontzuiling als een oorzaak voor de veranderende relatie tussen kiezer en gekozene. Eén van de conclusies van het Burgerforum was: "Sinds de invoering van het huidige kiesstelsel in 1917 is onze samenleving in veel opzichten ingrijpend veranderd. (...) Zo is onze samenleving in de eeuw die achter ons ligt ontzuild en sterk geïndividualiseerd."¹⁸⁵ "Door deze individualisering was partijlidmaatschap niet meer leidend voor de band met de politiek, maar een persoonlijke afweging over wat belangrijk is."¹⁸⁶

Opvallend is dat naar de mening van het Burgerforum het geringe politieke vertrouwen niet direct te maken had met de inrichting van het kiesstelsel. Het had ook te maken met de gebeurtenissen tussen de verkiezingen door, zoals taakopvatting van Kamerleden, geen transparante coalitievorming en het ontbreken van een tussentijdse volksraadpleging.¹⁸⁷ Het Burgerforum was met name kritisch op de Kamerleden. Zo splitsten deze zich in toenemende mate af van de partij en eindigden zo zonder mandaat in de Kamer. Bovendien verruilden Kamerleden met enige regelmaat het Kamerlidmaatschap voor een beter betaalde of eervollere baan. Daarnaast waren er de zogenaamde 'lijstduwers': Mensen die op de lijst staan om stemmen te werven en bij verkiezing bedanken voor een plaats in de Kamer.¹⁸⁸

Volgens het Burgerforum was de beperkte invloed van de kiezer op de samenstelling van het parlement en een grote afstand tussen de Kamerleden en burgers wel problematisch.¹⁸⁹ Dit kwam volgens het Burgerforum doordat binnen het evenredige kiesstelsel volksvertegenwoordigers niet in staat waren om op een goede wijze de opvattingen van de kiezers te vertalen. Daardoor voelden grote

¹⁸³ Parlement.com, 'Burgerforum Kiesstelsel', (versie 11 juni 2018)

https://www.parlement.com/id/vhnm7l7tkw7/burgerforum_kiesstelsel (11 juni 2018).

¹⁸⁴ Burgerforum Kiesstelsel, *Met één stem meer keus: Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel* (Den Haag 2006), 1.

¹⁸⁵ Burgerforum Kiesstelsel, *Met één stem meer keus: Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel*, (Den Haag 2006) 3.

¹⁸⁶ Ibidem, 3.

¹⁸⁷ Ibidem, 3.

¹⁸⁸ Ibidem, 3.

¹⁸⁹ Ibidem, 4.

groepen kiezers zich niet meer vertegenwoordigd en verloren ze het vertrouwen in de volksvertegenwoordiger.¹⁹⁰ Volgens het Burgerforum kon het vertrouwen alleen herwonnen worden als de kiezer een grotere rol zou krijgen binnen de politiek.¹⁹¹

4.4 Een nieuw kiesstelsel.

Het Burgerforum adviseerde om een stelsel van evenredige vertegenwoordiging in te voeren waarbij de kiezer één stem uitbrengt op ofwel de partij van zijn keuze, ofwel op een kandidaat van zijn keuze. De kiezer die zijn stem aan een partij geeft, stemt in met de lijstvolgorde. De kiezer die op een persoon stemt, spreekt zijn voorkeur uit voor een specifieke kandidaat. In combinatie met de afschaffing met de voorkeursdrempel, heeft deze voorkeurstem direct effect. Ook stelde het Burgerforum voor om de restzetels te verdelen volgens de methode van grootste overschotten.¹⁹²

In dit nieuwe kiesstelsel zou de kiezer meer invloed krijgen op de samenstelling van de Tweede Kamer. Bovendien zouden de verkiezingen meer gaan draaien om de inhoud. Niet alleen de lijsttrekker maar iedereen zou zich moeten gaan profileren op de inhoud om hun zetel te kunnen verdienen. Daarnaast zouden ze, als ze eenmaal gekozen zijn, in het licht van hun herverkiezing, benaderbaar blijven voor de kiezer. Dit zou de interactie tussen Kamerleden en kiezers en daarmee het wederzijdse vertrouwen bevorderen.¹⁹³ Daarnaast was de hervorming betrekkelijk eenvoudig en bleef evenredigheid gehandhaafd.¹⁹⁴ Dat laatste was belangrijk, want het minderheidsstandpunt kon zo goed worden gehoord en er was een mogelijkheid dat discussies die actueel zijn in de samenleving hun weg vinden naar de Kamer.¹⁹⁵ Uiteindelijk kreeg het individuele kamerlid kreeg meer ruimte, maar politieke partijen bleven de verbindende factor. Zij zouden bekwame kandidaten blijven selecteren.¹⁹⁶ Het Burgerforum had daarom nog een boodschap aan politieke partijen. Zij moesten zorgen voor een goed afspiegeling van de Kamer, zowel qua geslacht, etniciteit als regio. Hier moesten de partijen op letten bij de samenstelling van de kandidatenlijst. Daarnaast moesten partijen zich inzetten om op democratische wijze de kandidaatstelling organiseren.¹⁹⁷

4.5 De regering haakt af

De regering was het op bepaalde punten eens met het Burgerforum. Zo onderschreef de regering net als het Burgerforum het belang van evenredige vertegenwoordiging voor de Nederlandse politieke cultuur. Ook was regering het eens dat in een representatieve democratie een belangrijke rol is

¹⁹⁰ Ibidem, 3.

¹⁹¹ Ibidem, 4.

¹⁹² Ibidem, 1.

¹⁹³ Ibidem, 9-10.

¹⁹⁴ Ibidem, 4.

¹⁹⁵ Ibidem, 4.

¹⁹⁶ Ibidem, 10.

¹⁹⁷ Ibidem, 5.

weggelegd voor politieke partijen.¹⁹⁸ De regering deelde echter niet de conclusie van Burgerforum dat, om de verminderde verbinding tussen politieke partijen en samenleving te verbeteren, de invloed van politieke partijen moest worden verminderd. De regering wilde juist herstel van de verbinding tussen politieke partijen en de samenleving om zo de representatieve democratie versterken. Bovendien was men bang dat een te sterke persoonlijke profilering van kandidaten binnen partijen kon zorgen voor onderlinge strijd. Dit kon de stabiliteit van de partijen in gevaar brengen en dat kon weer zorgen voor onduidelijkheid voor de kiezer.¹⁹⁹ Daarnaast vond de regering dat de wijziging van de restzetelverdeling op basis van grootste gemiddelden naar grootste overschotten weliswaar tot eventuele versterking van kleinere partijen leidde, maar het kon de coalitievorming moeilijker maken.²⁰⁰

De regering zag bij een bepaald deel van de kiezers onvrede over het parlementaire stelsel, maar vond dat dit inherent was aan de representatieve democratie. Toch vond ze versterking nodig. Dit moest in de ogen van het kabinet echter door een voortdurende dialoog met de samenleving, verbetering van de dienstverlening van de overheid, inhoudelijk sterke beleidsmaatregelen en bevordering van actief burgerschap.²⁰¹ Voor het kabinet was er uiteindelijk onvoldoende aanleiding voor een wijziging van het kiesstelsel zoals door het Burgerforum was voorgesteld.²⁰²

4.6 Meninge binnen het parlement.

Over de resultaten van dit Burgerforum kiesstelsel heeft geen enkel substantieel debat plaatsgevonden in de Tweede Kamer. Wel is er een Algemeen Overleg geweest. De standpunten van het parlement zijn alleen op te maken uit dit Algemeen overleg. Hierbij waren de partijen GroenLinks, ChristenUnie en Partij voor de dieren afwezig. Van de partijen die wel aanwezig waren, waren alleen PvdA en D66 voor kiesstelselhervorming.

Dat de kiezers ontevreden zijn over de politiek kwam doordat ze een kloof ervaarden en doordat ze de beleidskeuzes van de regering niet begrepen volgens de SP. Zo waren de burgers volgens Kamerlid Van Raak van de Socialistische Partij (SP) bijvoorbeeld boos omdat zij hun stem niet konden uitbrengen op een nieuw Europees verdrag en waren ze woedend over de uitverkoop van de publieke sector. Dat had volgens hem echter niets te maken met het kiesstelsel.²⁰³

Volgens Kamerlid Van den Ham (D66) had deze kloof een andere oorzaak. Uit onderzoek van het CBS bleek dat 93% van de burgers zei dat politici tegen beter weten in meer beloven dan ze kunnen waarmaken. Dat de vertegenwoordiging dus niet goed functioneerde kwam volgens Van den Ham

¹⁹⁸ HTK 2007-2008, 30184 Nr. 20, 5.

¹⁹⁹ HTK 2007-2008, 30184 Nr. 20, 5.

²⁰⁰ HTK 2007-2008, 30184 Nr. 20, 6.

²⁰¹ HTK 2007-2008, 30184 Nr. 20, 6.

²⁰² HTK 2007-2008, 30184 Nr. 20, 1.

²⁰³ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 7.

doordat de afrekenbaarheid van de politiek niet goed was georganiseerd.²⁰⁴ D66 steunde dan ook het voorstel van het Burgerforum omdat een partij mensen op de lijst kan zetten die dichterbij de kiezer zouden staan en zo een grotere ombudsfunctie konden vertolken.²⁰⁵ Ook zorgde voor een precieze vertaling van de voorkeur van kiezers naar de samenstelling van de Tweede Kamer.²⁰⁶

De PvdA-fractie was tot vergelijkbare conclusies gekomen als het Burgerforum Kiesstel, zo viel te lezen in het verkiezingsprogramma. De PvdA vond niet dat het voorstel tot verzwakking van de politieke partijen leidde, want in België leidde het volgens Kamerlid Kalma ook niet tot minder grip op de lijstsamenstelling of concurrentie tussen de kandidaten. Bovendien, vroeg kamerlid Kalma zich af ‘‘waarom kan een grotere invloed van kiezers op de lijstvolgorde niet ook als een versterking van het draagvlak van partijen worden opgevat?’’²⁰⁷

Kamerlid Schinkelhoek (CDA) vond echter dat het voorstel van het Burgerforum een nieuwe stap was in de richting van een personendemocratie, waarin het uiteindelijk meer om de poppetjes draaide dan om de programma’s.²⁰⁸ De SP was het hier mee eens en wilde dat net als het CDA voorkomen.²⁰⁹ Ook de VVD sloot zich bij deze overweging aan: ‘‘Weliswaar zitten wij hier zonder last en ruggespraak, maar wij hebben wel degelijk heel belangrijke banden,’’ aldus Kamerlid van Beek (VVD). Hiermee doelde hij op de partijbanden.²¹⁰

CDA, Partij Voor de Vrijheid (PVV), SP en VVD waren bovendien bang dat door dit nieuwe kiesstelsel de samenstelling van het parlement onder druk kwam te staan. Kamerlid Schinkelhoek (CDA) dacht het risico op een minder evenwichtig samengesteld parlement groter zou worden.²¹¹ Kamerlid Raak (SP) benadrukte waarom die evenwichtige samenstelling zo belangrijk was: ‘‘Een fractie heeft specialisme en ervaring zeker nodig; met louter spitsen win je geen wedstrijd. Bovendien zou een onderlinge strijd niet goed zijn, want je staat niet voor jezelf, maar voor je partij, voor je programma en voor je mensen.’’²¹²

De Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP) en PVV stelden vonden wel dat er een taak was weggelegd voor politieke partijen. Volgens Kamerlid van der Staaij (SGP) zijn er ‘‘voldoende mogelijkheden om tot een evenwichtige, bijvoorbeeld regionale, spreiding van kandidaten te komen

²⁰⁴ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 16.

²⁰⁵ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 7.

²⁰⁶ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 18.

²⁰⁷ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 6.

²⁰⁸ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 4.

²⁰⁹ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 8.

²¹⁰ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 11.

²¹¹ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 4.

²¹² HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 7.

en om bepaalde specialismen tot hun recht te laten komen''.'''Het is ook aan de partijdemocratie om daarop toe te zien.'''²¹³

De oplossing voor de kloof tussen politiek en burgers lag voor de meeste partijen dan ook niet bij kiesstelselhervorming. Volgens de SP zat de kloof veel meer bij de inhoud en de politieke cultuur. ''Regels discussiëren niet en structuren overtuigen niet.''' ''Het zijn mensen die het vertrouwen van mensen winnen.''' Sleutelen aan de structuren zou dan ook een schijnoplossing zijn, volgens Kamerlid Van Raak.²¹⁴ Dit sloot aan bij de gedachte van het CDA. Kamerlid Schinkelhoek vond dat de oplossing bij de overtuigingskracht van politieke idealen en het vermogen om daadkrachtig problemen aan te pakken lag.²¹⁵ Volgens van der Staaij (SGP) was een wijziging van de restzetelverdeling van belang, want als het systeem van restzetelverdeling gewijzigd zou worden, leverde het kleine partijen een enorme toename en grote partijen hooguit een lichte afname van het aantal zetels op. Zijn fractie was dus erg gecharmeerd van het voorstel van het Burgerforum Kiesstelsel hierover.²¹⁶ Ook PVV wilde dat dit voorstel verder werd bekeken.²¹⁷

Over of er verandering moest en zou komen, verschilde de Kamer van mening. Kamerlid Van der Staaij (SGP) dacht dat kiesstelselhervorming vooral bij D66 leefde: ''Over het algemeen beluister ik meer politici dan burgers over het kiesstelsel, maar dit kan bij bijvoorbeeld D66-bijeenkomsten natuurlijk anders zijn. Het valt mij echter op dat dit punt weinig spontaan leeft onder burgers.'''²¹⁸ Boris van der Ham (D66) zag dit ook, maar vond dit problematisch: ''Wat je ook voorstelt – en elke partij komt met haar eigen voorstel – er wordt nergens een meerderheid voor gevonden, omdat niemand water bij de wijn wil doen om tot een soort van vernieuwing te komen.'''²¹⁹ Volgens Van Beek (VVD) was er nauwelijks draagvlak toen het voorstel voor het Burgerforum werd gedaan door Minister Pechtold en ontbrak dit nog steeds. Daarbij speelde volgens hem mee dat er een tussentijdse kabinetswissel geweest was en het Burgerforum niet aansloot bij het beleid van het nieuwe kabinet en er wederom amper draagvlak was.²²⁰

4.7 Deelconclusie

De opkomst van de kritiek op het kiesstelsel rond 2006 werd met name in directe zin aangewakkerd door de opkomst van de onconventionele partij LPF. Daarnaast was er sprake van verregaande

²¹³ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 17.

²¹⁴ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 8.

²¹⁵ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 3.

²¹⁶ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 14.

²¹⁷ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 16.

²¹⁸ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 13.

²¹⁹ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 16.

²²⁰ HTK 2008-2009, 30184, Nr 26, 12-13.

individualisering en ontzuiling waardoor politieke partijen steeds minder goed in staat waren om de mening van de kiezer te verwoorden. Er heerste een bepaalde mate van consensus binnen het parlement dat dit een symptoom was voor de ontstaande kloof tussen burger en politiek. Men dacht echter verschillend over de oplossingen. Zo dachten de burgers binnen het Burgerforum dat een kiesstelselhervorming nodig was, waarbij de burger meer gaat bepalen wie er in de Tweede Kamer komt in plaats van de politieke partij. De regering die de meerderheid van het parlement vertegenwoordigde (CDA,D66,VVD) vond dit echter geen goede oplossing, omdat dit de partijen kon destabiliseren en dit voor onduidelijkheid bij de kiezer kon zorgen. Ook de SP, SGP en PVV vonden dat de oplossing niet bij kiesstelselhervorming lag, maar bij de gedragingen van politieke partijen. PvdA en D66 waren het oneens met deze potentiële gevaren die de andere partijen zagen. Zij vonden het voorstel van het Burgerforum goed en wilden het in praktijk brengen. Volgens hen was kiesstelselhervorming het middel om de kloof te verkleinen. Gezien de politieke verhoudingen ontbrak de brede consensus voor een kiesstelselhervorming. Kamerlid van den Ham gaf ook aan dat men vernieuwing nodig achtte, maar dat de consensus over de juiste oplossing ontbrak. De ontbrekende consensus en de totstandkoming en werkwijze van de het Burgerforum kiesstelsel zorgden voor de teloorgang van de kritiek. Bij het aanstellen van het Burgerforum bleek dit al te weinig draagvlak te bevatten. Na een kabinetswissel was dit nog minder. Bovendien waren de burgers in dit forum wel een afspiegeling van de maatschappij, maar niet van de Nederlandse politiek. Er was dan ook kritiek dat het burgerforum een schaduwvertegenwoordiging zou zijn. Door depolitisering van de commissie bleek ook het draagvlak te ontbreken. Het mijden van conflict bleek vruchteloos. Wellicht had men en er goed aangedaan om op basis van politieke consensus een commissie op te stellen. Nu waren de voorstellen van het Burgerforum eigenlijk van te voren al gedoemd om te mislukken.

5 Algehele conclusie

5.1 Verklaringen voor de opkomst van de kritiek

Om de grotere vraag waarom het Nederlandse evenredig kiesstelsel ondanks de momenten van kritiek zo stabiel is te beantwoorden is het volgende van belang: Op basis van de empirische bevindingen uit de analyse van de drie momenten van kritiek, allereerst de vraag waarom er precies op deze momenten kritiek kwam op het evenredig kiesstelsel beantwoorden en of daar verschillen of juist overeenkomsten zichtbaar zijn.

In de periode 1967-1971, ten tijde van de Staatscommissie-Cals/Donner vonden er veranderingen in de Nederlandse maatschappij plaats. Door ontkerkelijking, ontzuiling en de toename van welvaart kwam het electoraat lossen van de oude kring en kritischer tegenover de eigen zuil te staan. De opkomst van massamedia en verbetering van het onderwijssysteem droegen hieraan bij. Het electoraat wilde in toenemende mate zelf invloed uitoefenen op deze besluitvorming. Deze ontwikkelingen zorgden samen met politieke gebeurtenissen en ontwikkelingen, zoals politieke concentratie, enkele ondoorzichtige kabinetsformaties en de Nacht van Schmelzer voor onvrede in de politiek over het gebrek aan invloed van de burger op de politieke besluitvorming.

Het kantelpunt kwam met de opkomst van D'66 waardoor het Nederlandse partijlandschap ingrijpend veranderde. Doordat deze partij zoveel zetels verkreeg en de burgerlijke onvrede verwoordde, werden de Nederlandse politici zich te meer bewust van de ernst van de kloof tussen burger en politiek. Dit leidde tot de instelling van de Staatscommissie-Cals/Donner. Deze commissie concludeerde dat het kiesstelsel niet prikkelde tot politieke samenbundeling en dus een duidelijke keuze voor de kiezer, dat door het lijstenstelsel de band tussen kiezer en gekozene was vervaagd en dat de regionale binding was verzwakt. De kritiek in de periode van de Staatscommissie-Cals/Donner is dus met name te verklaren door de parameter '(ingrijpende) maatschappelijke veranderingen' die ervoor zorgden dat de traditionele zuilenpolitiek niet langer de manier was om de stem van de burger te verwoorden.

Daarnaast waren er enkele politieke gebeurtenissen die de politici als het ware wakker schudden en de opkomst van een nieuwe partij, de parameter 'een verandering in de samenstelling van de politieke partijen', die de ernst van de kloof tussen burger en politiek aangaf. Dit valt in lijn met de conclusie van Anne Bos dat de kritiek opkwam doordat een directe relatie tussen volksvertegenwoordiger en het electoraat ontbrak en dat men klaagde over het gebrek aan inspraak van de kiezer op de regeringsvorming. Echter volgt uit het voorgaande blijkt dat er meer oorzaken zijn dan Anne Bos noemt.

De opkomst van de kritiek begin jaren 90 is te verklaren door de parameter een 'verandering in de representatieopvatting', die veroorzaakt werd in samenhang met de parameter 'maatschappelijke veranderingen'. De naweeën van de ontzuiling in de vorm van ontideologisering en individualisering

zorgden voor een groep zwevende kiezers en een kritischere kiezer die meer gericht was op het eigen belang. Ook kreeg de burger meer mogelijkheid tot controle op de volksvertegenwoordiging door de opkomst van massamedia. De volksvertegenwoordiger moest voortaan makkelijker ter verantwoording te roepen zijn en de persoonlijke belangen van de kiezer direct kunnen vertegenwoordigen. De volksvertegenwoordiger was niet langer een partijafgevaardigde maar er was sprake van een toeschouwersdemocratie.

In het parlement ontstonden zorgen over de veranderende politieke participatie, de zwevende kiezers, de internationalisering van de Nederlandse politiek en de kwaliteit van de Nederlandse overheid. Sommige parlementsleden, echter niet allen, vonden dat door de moeilijk bereikbare volksvertegenwoordiger en de ondermaats presterende overheid er sprake was van een legitimiteitscrisis van de overheid. Wederom was D66 de drijvende kracht achter de staatkundige vernieuwing met een motie die leidde tot de instelling van de bijzondere-commissie-vraagpunten-Deetman.

Volgens Anne Bos laaide de kritiek op omdat politici vonden dat het land aan de afgrond stond vanwege een diepe legitimiteitscrisis. Uit de empirische analyse volgt dat dit echter een kleiner gedeelte van de Nederlandse politici was. Ook was men verdeeld over of de leegloop van politieke partijen voor wegvallende legitimiteit zorgde en of 'personeel element' in de vorm van regionale vertegenwoordiging wel de juiste oplossing was. De conclusie uit dit onderzoek is dus breder dan die van Anne Bos.

De opkomst van de kritiek op het kiesstelsel rond 2006 is werd met name in directe zin aangewakkerd door de opkomst van de onconventionele partij LPF, de parameter een 'verandering in de samenstelling van politieke partijen'. Daarnaast was er sprake van verregaande individualisering en ontzuiling, de parameter 'maatschappelijke verandering', waardoor politieke partijen steeds minder goed in staat waren om de mening van de kiezer te verwoorden. Er heerste een bepaalde mate van consensus dat dit een symptoom was voor de ontstaande kloof tussen burger en politiek. Men dacht echter verschillend over de oplossingen.

Er valt uit de parlementaire debatten niet op te maken of het debat over de kiesstelselhervorming werd aangezwengeld door de publieke opinie omdat daar geen verwijzingen naar zijn. Wel werd er opvallend vaak verwezen naar publicaties van Rudy B. Andeweg. Zij dienden vaak als argument om de kloof tussen burger en politiek te nuanceren.

Als een rode lijn loopt de veranderende rol van de kiezer door de voorstellen tot kiesstelselhervorming heen. Ten gevolge van ontzuiling, ontkerkelijking, toename in welvaart, verbetering van het onderwijsstelsel, de opkomst van massamedia en individualisering wordt de burger steeds kritischer en meer betrokken op de politiek. De traditionele politiek leende zich daar niet meer toe en zo ontstond er een kloof tussen burger en politiek waarvan sommige politici dachten dat

kiesstelselhervorming de oplossing voor was. Ook is de invloed van D66 als drijvende kracht achter de voorstellen voor kiesstelselhervorming niet te onderschatten. Bovendien was de opkomst van nieuwe politieke partijen altijd een reden tot zorg van Nederlandse politici over de kloof tussen politiek en burger. Voor sommigen was dit een aanleiding tot kiesstelselhervorming als oplossing om de kloof te verminderen. Er zijn echter ook verschillen. Bij de commissie-Cals/Donner was het een aaneenschakeling van politieke gebeurtenissen die er voor zorgde dat men vraagtekens stelde bij het functioneren van het Nederlandse staatsbestel en het kiesstelsel. Bovendien waren bij de laatste twee kritiekmomenten de conservatieve partijen veel minder overtuigd van de ernst van de kloof tussen burger en politiek.

5.2 Verklaringen voor de teloorgang van de kritiek op het evenredig kiesstelsel

Het kiesstelsel overleefde alle kritieke momenten omdat de kritiek teloorging, dat brengt ons bij de beantwoording van de tweede vraag: "Waarom leidde deze kritiek niet tot aanpassing van het evenredig kiesstelsel?"

Dat de voorstellen van de Commissie-Cals/Donner geen doorgang vonden heeft deels met de politieke dynamiek te maken en deels met inhoudelijke, normatieve argumenten. Doordat D'66 en PvdA de invoering van een beperkt districtenstelsel niet los zagen van een gekozen kabinetsformateur was er geen ruimte voor consensus en dat maakte de hervorming substantiëler en daardoor moeilijker te accepteren voor de tegenstanders. Daarnaast zagen sommige politici het probleem in de houding van politieke partijen en de PvdA en D'66 in het gebrekkig functioneren van het kiesstelsel. Alleen PvdA en D'66 zagen de oplossing in de invoering van een beperkt districtenstelsel. De PvdA kon echter geen vuist maken omdat men onderling verdeeld was en dan nog hadden de PvdA en D'66 uiteindelijk geen meerderheid in het parlement. Het hielp ook niet mee dat het Kabinet-De Jong de voorstellen direct verwierp omdat deze nog niet goed uitgekristalliseerd waren, maar geen vervolg onderzoek inzette. Ook het Kabinet-Den Uyl was welwillend, maar het ontbrak aan daadkracht. Het kabinet kon hier een kabinetskwesie van maken, maar dat kon voor verdeeldheid zorgen binnen de coalitie. Het was dus een berekenende keuze om dat niet te doen. Henk van der Kolk gaf al aan dat een hervormingsproces vaak complex is en dat men onderling verdeeld is, dat heeft bij deze commissie een grote rol gespeeld. Daarnaast was er de discussie of de kiesstelselhervorming wel of niet binnen het grondwetsartikel 91 kon plaatsvinden. Hieruit blijkt dat men een grondwetswijziging vaak te rigoureuus vindt, maar dat de mogelijkheden binnen de grondwet te beperkt zijn om te kunnen hervormen. Hierin is de complexiteit die Van der Kolk benoemde zichtbaar.

De normatieve argumenten waren dat enkele tegenstanders de voorgestelde hervorming te rigoureuus vonden en dus een rol voor politieke partijen zagen weggelegd. Weer anderen zagen een beperkt districtenstelsel als een ondemocratische keuze. Uiteindelijk werd door de meerderheid een zo

nauwkeurig mogelijke afspiegeling van het volk in het parlement op nationaal niveau als een onaantastbaar goed van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging gezien.

Bij de externe Commissie-De Koning was er al sprake van enige scepsis voorafgaand aan het werk van de commissie omdat met name de grote conservatieve partijen (VVD & CDA) vonden dat er geen legitimiteitscrisis was en geen kloof tussen kiezer en gekozene. Op dit vlak heeft het onderzoek van Rudy B. Andeweg een grote rol gespeeld. In het rapport van de commissie en in parlementaire debatten werd het onderzoek vaak aangehaald als argument tegen de legitimiteitscrisis. Daarnaast was de commissie te weinig partijpolitiek samengesteld en waren er te weinig vernieuwingsgezinde leden. Daardoor bleef uiteindelijk alleen het voorstel voor de verlaging van de voorkeursdrempel overeind. Hier valt pragmatisme wederom op. Bovendien was er sprake van een consensusoplossing want er kwam wel vernieuwing maar geen kiesstelselhervorming.

Het bleek uit de debatten dat de kritiek vooral uit de gelederen van D66 en in mindere mate uit de PvdA kwam. Deze progressieve partijen bleken zich echter niet te kunnen verenigen om verandering te kunnen bewerkstelligen. Door onenigheid over de grootte van het probleem, gebrek aan daadkracht om hervorming te bewerkstelligen en een discutabele werkwijze van de commissies ging de kritiek teloor. Tot slot kwamen normatieve argumenten vaak terug in het debat. De meerderheid van het parlement was ervan overtuigd dat het evenredig kiesstelsel het beste paste bij het Nederlandse politieke landschap met zijn minderheden.

Gezien de politieke verhoudingen in 2006-2008 ontbrak de brede consensus voor een kiesstelselhervorming, hoewel bepaalde politici vernieuwing wel nodig achtten. De ontbrekende consensus en de totstandkoming en werkwijze van de het Burgerforum kiesstelsel zorgden voor de teloorgang van de kritiek. Bij het aanstellen van het Burgerforum bleek dit al te weinig draagvlak te bevatten. Na een kabinetswissel was dit nog minder. Bovendien waren de burgers in dit forum wel een afspiegeling van de maatschappij, maar niet van de Nederlandse politiek. Er was dan ook kritiek vanuit het parlement dat het burgerforum een schaduwvertegenwoordiging zou zijn. Het mijden van conflict bleek vruchteloos, want door depolitisering van de commissie ontbrak het politieke draagvlak. Hier speelde de politieke dynamiek een grote rol. De machtsverhoudingen tussen partijen waren bepalend voor de instelling van het Burgerforum.

Ook normatieve argumenten speelden een rol. Hoewel het Burgerforum vond dat een kiesstelselhervorming nodig was, vond meerderheid van het parlement vond dit geen goede oplossing, omdat dit de partijen kon destabiliseren en dit voor onduidelijkheid bij de kiezer kon zorgen. De oplossing lag dan ook bij de gedragingen van politieke partijen. Uit de debatten bleek bovendien dat het evenredig kiesstelsel de toegang voor kleine partijen garandeerde en dat dit goed bij de Nederlandse veelkleurige samenleving paste.

Er zijn een paar oorzaken aan te wijzen voor de teloorgang van de kritiek. De eerste valt goed samen te vatten met de term ‘De remedie is erger dan de kwaal’. Men is er over het algemeen van overtuigd dat er een kloof tussen burger en politiek is maar de voorgestelde kiesstelselhervormingen vindt men vaak te rigoureuus. In de parlementaire debatten komt terug dat men dat ondemocratisch vindt, of denkt dat de minderheden dan geen plaats meer in het parlement krijgen. Daarnaast denken politici soms dat het probleem niet bij het kiessysteem ligt maar bijvoorbeeld bij de gedragingen van politieke partijen. Dit komt in de buurt van de conclusie van Loots en Bos dat men, als de storm van de discussie is gaan liggen dat van een aanpassing van het kiesstelsel geen wonderen mogen worden verwacht.²²¹

Er zijn ook systematische verklaringen aan te wijzen. Het is moeilijk om hervorming te bewerkstelligen omdat de voorstanders geen vuist kunnen maken. Bovendien is er vaak discussie of er een grondwettelijke wijziging nodig is. Daarnaast hebben politici vaak kritiek op de werkwijze van de onderzoekscommissies en ontbreekt er daardoor vaak consensus over de voorstellen van deze commissies. Onderlinge machtsverhoudingen in zowel kabinet als parlement zijn ook vaak van invloed op de teloorgang van de politiek. Ook ontbreekt vaak letterlijk de steun van meerderheid voor een kiesstelselhervorming.

5.3 De kracht van evenredige vertegenwoordiging

Waar ligt dan de kracht van dit kiesstelsel? David M. Farrel concludeerde dat evenredige vertegenwoordiging zo’n effectief stelsel is omdat de stem van de burger daadwerkelijk effect heeft op de samenstelling van de regering en het parlement. Dit is niet terug te vinden in de discussie. Het is juist omgedraaid. Men wilde het kiesstelsel aanpassen omdat partijen in plaats van kiezers bepalen wie er in het parlement komt. Bovendien vond de regeringsvorming achter gesloten deuren plaats. Dit laatste is onderdeel van de Nederlandse coalitiecultuur. In een parlement verdeeld in minderheden is het een coalitie op basis van consensus het hoogst haalbare en daar gaat veel onderhandeling (achter gesloten deuren) aan vooraf.

Dat het evenredig kiesstelsel in Nederland overeind blijft is te verklaren door wat Van Den Berg al zei, de beweeglijkheid van het stelsel. Dit is ook terug te zien in de discussies, dan is er kritiek op de politieke concentratie en moet die veranderd worden, dan is kritiek op de versplintering en wil men meer politieke concentratie en stabiliteit. Dat er mogelijkheid is voor de formering van nieuwe (protest)partijen is door de opkomst van D66 en LPF bewezen. Het stelsel biedt de mogelijkheid om onvrede te kanaliseren.

Andere voordelen aan het stelsel zijn dat het recht doet aan de veelkleurige Nederlandse samenleving, omdat volgens een rechtvaardig verdelingsprincipe elke minderheid vertegenwoordigd kan worden in

²²¹ Bos, Anne en Jasper Loots, ‘Kop van Jut: zesentachtig jaar kritiek op de evenredige vertegenwoordiging’ in: Carla van Baalen et.al. (red.) *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2000* (Den Haag 2000) 24-33, aldaar 24-30.

het parlement. Daarnaast doet elke stem ertoe. Wellicht hebben partijen meer invloed op de personele samenstelling van de kamer, omdat het stelsel meer uitnodigt tot stemmen op de partij of lijsttrekker dan op het potentiële kamerlid. Hier staat een strak georganiseerde verkiezingsstrijd tegenover.

De nadelen aan het stelsel zijn dat regionale binding niet automatisch is gewaarborgd in de centrale lijstsamenstelling. Het is de handen van de partijen om dit te bewerkstelligen. Daarnaast is de grote strijd van het stelsel tussen vertegenwoordiging van alle verschillende politiek-ideologische stromingen en het formeren van een daadkrachtige besluitvorming iets wat voor onvrede zorgt. Het is moeilijker om snel tot beslissingen te komen die ook nog eens een breed draagvlak hebben. Een langere politieke beraadslaging die tot een uiteindelijke compromis leidt is vaak realistischer.

Uiteindelijk vertaalt evenredige vertegenwoordiging op een rechtvaardige manier de politiek-ideologische meningen binnen de Nederlandse politiek tot een volksvertegenwoordiging. Dit kan zorgen voor een minder slagvaardige regering, omdat door deze verschillen vaak de consensus moet worden gezocht, maar ook dat past bij de Nederlandse cultuur. De begrippen als tolerantie, polderen en compromis zijn ingebed in de Nederlandse (politieke) cultuur. De plaats voor minderheden en het rechtvaardige aspect passen goed bij de Nederlandse veelkleurige samenleving.

5.4 Een bepaalde mate van onvrede is inherent aan de representatieve democratie

De verklaring voor de regelmatige opkomst en teloorgang van de kritiek ligt deels in de aard van de kritiek en de kenmerken van het evenredig kiesstelsel, maar het komt ook de aard van representatieve democratie. Er is sprake van een democratische paradox die ervoor zorgt dat er altijd een kloof tussen kiezer en gekozen is.²²² Dit komt omdat er altijd sprake is van een fysieke afstand en daarnaast handelt één vertegenwoordiger in de naam van velen. Letterlijke vertegenwoordiging door de gekozen is dus onmogelijk. Politicoloog Herman van Gunsteren stelt dan ook terecht "als vertegenwoordiging gegarandeerd zou lukken, er geen sprake meer is van vertegenwoordiging."²²³ De kloof is dus een onderdeel van de representatieve democratie. De mate waarin de volksvertegenwoordiger in staat is deze te overbruggen vormt ook de basis voor de onvrede over de representatieve democratie. Het zal echter nooit perfect zijn en daarmee hoort een bepaalde mate van onvrede bij de representatieve democratie. De maatschappelijke veranderingen van de afgelopen 60 jaar hebben echter wel deze band onder druk gezet. De eisen aan een volksvertegenwoordiger veranderen constant en daarmee neemt de druk op en complexiteit van zijn werk toe. Er zal dus constant discussie zijn over welke mate van onvrede acceptabel is.

Die onvrede hoort in een bepaalde mate bij de democratie en daarom is er bijna een klok op gelijk te zetten, want om de 14 of 15 borrelt de zorg om de kloof tussen politiek en burger en daarmee de roep

²²² Vrij vertaalt naar: Commissie-De Koning, 'Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing', 6.

²²³ Commissie-De Koning, 'Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing', 6.

om een nieuw kiesstelsel weer op. 21 juni 2018, 12 jaar na het Burger Forum kiesstelsel presenteert Staatscommissie-Remkes haar tussenrapport. Volgens de voorzitters van deze commissie is er sprake van versnippering in het parlement en blijkt uit het onderzoek van het Sociaal en Cultureel planbureau dat de burger vraagt om meer democratie. Die versnippering kan worden tegengegaan door een verkiezing in twee rondes, zoals in Frankrijk. De stem van de minderheden weegt volgens voorzitter Scholten niet op tegen een beter geëquipeerde kamer. Deze overweging is vernieuwend tegenover de voorstellen die in dit onderzoek zijn besproken. Wellicht is dat hoopvol te noemen. Echter zoals de voorzitter zelf ook al ziet'' U weet hoe dat gaat met staatscommissies. De regering haalt eerst eens de helft van de voorstellen af en de Kamer haalt daar weer veel van af.'' Scholten is dan ook bang dat van de unieke gelegenheid iets te doen aan de crisis van de democratie te weinig terecht komt. Op basis van dit onderzoek is te stellen dat zijn scepsis niet ongegrond is. Ik deel dezelfde angst. ²²⁴

²²⁴ Lex Oomen, 'Adviseur: De Kamer dreigt machteloos te worden, tijd om stevig in te grijpen,' *Trouw* (versie 21 juni 2018) <https://www.trouw.nl/democratie/adviseur-kamer-dreigt-machteloos-te-worden-tijd-om-stevig-in-te-grijpen~ab798b20/> (21 juni 2018).

Bibliografie

Handelingen der Tweede Kamer der Staten Generaal:

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1915-1916, Bijlagen 226, nr 4, 23.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1915-1916, 226, nr. 12, p. 109 (MvA)

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1967- 1968,

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1968 -1969

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1969 -1970

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1970-1971

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1974-1975

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1974-1975

.Openbare Commissie Vergadering nr. 1, 97.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1988-1989

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1989-1990 Regeerakkoord, 21132, nr 8 , 49.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1989-1990, Bijl. 21.132, nr 27.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1989-1990

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1990-1991

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1993-1994

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 2007-2008, 30184 Nr. 20, 5.

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 2008-2009, 30184, Nr 26, 7.

Overige bronnen:

Alan Renwick, *'The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*, '(Cambridge 2010)

Anne Bos, 'Een 'zuiver en billijk' stelsel?' in: Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots (red.), *Een sprong in het duister* (Den Haag/Nijmegen 2005)

Anne Bos en Jasper Loots, 'Kop van Jut: zesentachtig jaar kritiek op de evenredige vertegenwoordiging' in: Carla van Baalen et.al. (red.) *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2000* (Den Haag 2000) 24-33.

- Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Berkeley 1979)
- Bernard Manin, *The Principles of representative government* (New York 1997)
- Burgerforum Kiesstelsel, 'Met één stem meer keus: Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel', (Den Haag 2006)
- Charles Boix, "Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies." *American Political Science Review* 93 (1999)
- Commissie-Cals/Donner, Notulen plenaire vergadering 27-10-1967, via <http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/gids/commissie/658054055> (14 mei 2018)
- Commissie-Deetman, 'Staatkundige, bestuurlijke en staatrechtelijke vernieuwing' (Den Haag 1990)
- Commissie-De Koning, *Staatkundige, bestuurlijke en staatrechtelijke vernieuwing* (Den Haag 1993)
- David M. Farrell, *Electoral Systems: A comparative introduction* (London 2011)
- Eerste rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1 (Den Haag 1968)
- Erik S. Herron, Robert Pekkanen, Matthew Soberg Shugart, *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (New York 2018)
- Hans van Mierlo, Geciteerd uit: Anne Bos, Charlotte Brand, 'Hoge toppen, diepe dalen', (versie 19 juni 2018) <https://www.ru.nl/cpg/publicaties/blogs-rubrieken/debutanten-binnenhof/d66/> (19 juni 2018)
- Henk van der Kolk, 'Electoral System change in the Netherlands: The road from PR to PR (1917-2006)', 43(2007) 4, 271-287.
- Henk van der Kolk en Jacques Thomassen, 'The Dutch Electoral System on Trail', *Acta Politica* 41 (2006)
- James Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw* (Amsterdam 2017)
- Jasper Loots, 'Een sprong in het duister. Over de invoering van de evenredige vertegenwoordiging (1917) en de kritiek op haar werking in de jaren twintig en dertig' 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 2005) 11-58
- Jasper Loots, 'Voor het volk, van het volk: van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging' (Amsterdam 2004)
- J.A.H.S. Bruins Slot, 'De crisis in de westerse democratie', *Anti-Revolutionaire Staatkunde* 34 (1964)
- J. R. Thorbecke *Historische Schetsen* ('s-Gravenhage 1872)
- J. Th. J van den Berg 'De evenredige vertegenwoordiging in Nederland', *Tijdschrift voor geschiedenis*, 92 (1979), 452-472.
- J.Th.J van den Berg, 'Staatkundige vernieuwing anno 1992: Kiezer en gekozene, is er een probleem?', in: *Namens* 7 (1992)
- Karin van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke* (Amsterdam 2013)

Lex Oomen, 'Adviseur: De Kamer dreigt machteloos te worden, tijd om stevig in te grijpen,' *Trouw* (versie 21 juni 2018) <https://www.trouw.nl/democratie/adviseur-kamer-dreigt-machteloos-te-woorden-tijd-om-stevig-in-te-grijpen~ab798b20/> (21 juni 2018)

L.J.M.Beel, 'Parlementaire democratie in Nederland' in: F.J.F.M. Duynstee (red.), *Politiek, Parlement, Democratie* (Deventer 1974).

Marcel ten Hooven, 'De behoudzucht van de toeschouwersdemocratie', *Trouw* (versie 25 oktober 2000) <https://www.trouw.nl/home/de-behoudzucht-van-de-toeschouwersdemocratie~a67a513a/> (18 juni 2018)

Parlement.com, 'Burgerforum Kiesstelsel', (versie 11 juni 2018) https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltk7/burgerforum_kiesstelsel (11 juni 2018).

Parlement.com, 'Evenredige vertegenwoordiging', (versie 28 mei 2018) https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x0a/evenredige_vertegenwoordiging (28 mei 2018).

Parlement.com, 'Historische ontwikkeling kiesstelsels en kiesrecht', (versie 18 juni 2018) https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltk9/historische_ontwikkeling_kiesstelsels_en (18 juni 2018)

Parlement.com, 'Negentiende-eeuws districtenstelsel in Nederland', (versie 18 juni 2018) https://www.parlement.com/id/vglrdyd9plkn/negentiende_eeuws_districtenstelsel_in (18 juni 2018)

Philip van Praag jr., 'Continuïteit en verandering in de Nederlandse politiek' in Uwe Becker (red.) *Nederlandse politiek in historisch en vergelijkend perspectief* (Amsterdam 1992)

Rudy B. Andeweg & Gale Irwin, *Governance and Politics of the Netherlands* (New York 2014)

Rudy B. Andeweg, 'Institutional conservatism in the Netherlands: Proposals for and resistance to change', *West European Politics* 12 (2007)1, 42-60.

Ruud van Heese, 'De Eenzaamheid van minister Thom de Graaf', *Trouw* (24 maart 2005) <https://www.trouw.nl/home/de-eezaamheid-van-minister-thom-de-graaf~a424fa05/> (13 juni 2018).

SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport* (Den Haag 1992)

Staatscommissie Parlementair Stelsel- Remkes, '*Probleemverkenning staatscommissie parlementair stelsel*', (Den Haag 2017)

Staatscommissie –Oppenheim *Verslag der Staatscommissie voor Evenredig Kiesrecht* ('s Gravenhage 1914)

Stein Rokkan and Angus Campbell. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. (Oslo 1970)

Tweede rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 augustus 1967, nr. 1 (Den Haag 1969).

Uwe Becker, *Maatschappij & Nederlandse politiek: historisch en vergelijkend* (Amsterdam 1998)