

Een principiële kwestie?

Politiek strategische overwegingen van Kamerleden in de districtenkwestie 1872-1917

Bachelorscriptie geschiedenis

Universiteit Utrecht

Juni 2017

Student Ruben Tobias van Riel

Studentnummer 5946107

Aantal woorden circa 8600

Begeleider Pepijn Corduwener

Nederland en het districtenstelsel: Een principiële kwestie?

Inhoudsopgave

Inleiding.....	7
1. De kiesrecht kwestie en het districtenstelsel	11
Politieke vertegenwoordiging vanaf 1848	11
De roep om een betere vertegenwoordiging	12
Het districtenstelsel.....	14
Politieke kansberekening	16
Conclusie.....	17
2. Politieke strategie en de kiesdistricten kwestie	19
Het kabinet-De Vries (1872-1874)	20
Het kabinet-Van Lynden (1879-1883).....	22
Het coalitiekabinet-Mackay (1888-1891)	24
Conclusie.....	26
3. Gevolgen van de verwerpingen	29
Aanhoudende kiesrecht kwestie.....	29
Eene principiële quaestie	30
Periode 1891-1917	31
Conclusie.....	33
Conclusie	35
Nawoord	39
Literatuurlijst	41
Primaire bronnen.....	41
Secundaire literatuur	42

Nederland en het districtenstelsel: Een principiële kwestie?

Samenvatting

Deze scriptie laat zien dat het debat over het districtenstelsel van grote invloed is geweest op de kiesrecht kwestie die Nederland tussen 1848 en 1917 bezig hield. Volgens de negentiende-eeuwse Kieswet moesten de kiesdistricten eens in de vijf jaar worden herzien zodat, uitgaande van een bevolkingsgroei, ieder kiesdistrict ongeveer evenveel inwoners zou blijven omvatten. Echter, de herzieningsvoorstellen die de regering deed, werden lang niet altijd door de Eerste en Tweede Kamer aangenomen. Zo werden de politieke discussies over de districtenherziening, politieke kwesties. Aan de hand van Kamerdebatten in de periode 1872 tot 1891 wordt aangetoond dat, in tegenstelling tot de heersende opvatting in de historiografie, politici zich bij deze herzieningen niet lieten leiden door ideologische overtuigingen of samenwerking, maar dat politieke strategie een veel grotere rol speelde in het onvermogen de districtenkwestie op te lossen. Kamerleden handelden eerder uit eigenbelang, dan om daadwerkelijk het kiesstelsel te willen verbeteren. Daarmee was de districtenkwestie illustratief voor de aanhoudende kiesrecht kwestie en beïnvloedde zij die kwestie ook.

Nederland en het districtenstelsel: Een principiële kwestie?

Inleiding

Tegenover de aantoonbare nadelen van evenredigheid staan de verwachte voordelen van het districtenstelsel. Dat mobiliseert de keizers, omdat verkiezingen altijd om de machtsvraag gaan: alleen de winnaar behaalt een zetel. In theorie leidt dit tot een levendige verkiezingsstrijd, hoge opkomstcijfers en mogelijk een geringere rol voor politieke partijen.¹

Dit citaat van oud-NRC-redacteur Hendrik Jan Schoo tekent de actuele discussie over het Nederlandse kiesstelsel. Het districtenstelsel wordt als alternatief voor het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging geprezen. In het kiesstelsel van evenredigheid, dat in Nederland al een eeuw bestaat, mag een stemgerechtigde op ieder verkiesbaar Kamerlid uit heel het land stemmen om zich te laten vertegenwoordigen. Daarvoor kende Nederland echter een districtenstelsel. Het land was in kiesdistricten opgedeeld en ieder district werd door een afgevaardigde in de Tweede Kamer vertegenwoordigd.

Historicus Jasper Loots maakt in zijn proefschrift *Voor het volk, van het volk*, duidelijk dat het huidige kiesstelsel de uitkomst is van zeven decennia lang politiek debat. Vanaf 1848 waren Kamerleden vertegenwoordigers ‘voor het volk’: een afgevaardigde handelde naar eigen overtuiging. Gedurende de negentiende eeuw nam de politieke mobilisatie van het volk toe en werd het meer politiek actief. Zo ontstond er een kloof tussen de bevolking die steeds luider riep om kiesrecht en politieke vertegenwoordiging en de Kamerleden die naar eigen overtuiging handelden. Deze groeiende kloof was problematisch voor de representativiteit van Kamerleden: een afgevaardigde leek steeds minder de kiezers uit zijn kiesdistrict te vertegenwoordigen. Om een representatieve afgevaardigde van de kiezers te blijven, poogden Kamerleden de Kieswet naar eigen overtuiging te wijzigen. Echter, over deze hervormingen ontstond discussie omdat Kamerleden het niet eens konden worden over de herzieningen van de Kieswet. Deze strijd om de vertegenwoordiging ‘van het volk’: waarin een Kamerlid ‘een zo nauwkeurig mogelijke afspiegeling van de daarin heersende belangen en opvattingen’ representeerde, kwam bekend te staan als de kiesrecht kwestie. Pas met de grondwetswijziging van 1917 werd dit ‘aanmodderde’ debat doorbroken en was het parlement met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en het algemeen (mannen)kiesrecht de vertegenwoordiging ‘van het volk’ geworden.²

¹ H.J. Schoo, *Een bitter mensbeeld* (Amsterdam 2004) 82.

² De Rooy, Piet, ‘De Pacificatie van 1917’, *Historisch Nieuwsblad*, 3/2005.

Voordat men in 1917 het districtenstelsel verving, was de politieke discussie over de kiesrechtuitbreiding, uitgemond in een politieke patstelling.³ Maar waarom duurde het zeven decennia om de kiesrecht kwestie op te lossen? In de historiografie worden drie verklaringen gegeven voor het onvermogen om de kiesrecht kwestie op te lossen. Ten eerste verklaren historici als Piet de Rooy en Arend Lijphart deze patstelling met de ideologische tegenstellingen tussen Kamerleden. Waar de confessionelen het huismannen kiesrecht voorstonden, streefden de liberalen naar een blijvende verlaging van de (belasting)census en streden de socialisten voor algemeen kiesrecht. Zodoende stonden de ideologische motieven van Kamerleden tot 1917 het bereiken van een compromis in de weg.⁴

Naast deze gangbare opvatting om vanuit de ideologische tegenstellingen de patstelling te verklaren, bieden onder andere historicus Jo Tollebeek en het duo historici Lodewijk Rogier en Niek de Rooy een tweede verklaringenmodel. Zij lieten zien dat de samenwerking tussen protestanten en katholieken in het parlement de verhoudingen tussen ‘links’ (niet-confessioneel) en ‘rechts’ (confessioneel) verscherpten. Hierdoor leek een compromis tussen links en rechts over de kiesrechtuitbreiding verder te verdwijnen.⁵

Een derde verklaring wordt gegeven door historici als Hans Daalder en Ernst Heinrich Kossmann. Zij benadrukken dat de politieke strategie van Kamerleden de patstelling in stand hield. Een politiek strategisch overweging van Kamerleden hield in dat zij doelbewust voor óf tegen een wetsvoorstel stemden, om hun eigen politieke macht te vergroten én de groei van anderen dwars te zitten. Deze tweeledige doelstelling zat een compromis over de kiesrecht kwestie in de weg en zodoende was de patstelling eerder een gevolg van politieke strategie dan van ideologische motieven van of samenwerking tussen Kamerleden.⁶

³ De Rooy, Piet, ‘Great men and a single woman. Politics and social security in the Netherlands’, in: Ad Knotter, Bert Altena en Dirk Damsma (red.), *Labour, social policy, and the welfare state* (Amsterdam 1997) 143-154, aldaar 148; I. de Haan, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2003) 117; A. de Swaan, *Zorg en de staat* (Amsterdam 2004) 119.

⁴ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (8^{ste} druk; Haarlem 1990) 81, 99 en 104; L.J. Rogier en N. de Rooy, *In vrijheid herboren* (Den Haag 1953) 303, 450; H. Knippenberg en B. De Pater, *De eenwording van Nederland. Schaalvergroting en integratie sinds 1800* (6^e druk; Nijmegen 2002) 135.

⁵ J. Tollebeek, *De toga van Fruin* (Amsterdam 1996) 30; Rogier en De Rooy, *In vrijheid herboren*, 347-348; P. de Rooy, *Republiek van Rivaliteit. Nederland 1813* (4^{de} druk; Amsterdam 2010) 97; F.M. Boekholt en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland. Vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd* (Assen/Maastricht 1987) 213; De Swaan, *Zorg*, 110.

⁶ E.H. Kossmann, *De lage landen 1780-1980* (Amsterdam 1986) 267-268; H. Daalder, *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland* (Amsterdam 1995) 198-199; Bank en Van Buuren, *1900*, 40; T.W.M. Veld, *Volksonderwijs en leerplicht. Een historisch sociologisch onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse leerplicht 1860-1900* (Delft 1987) 260.

In de geschiedschrijving is de ideologische verklaring dominant geworden en is de politieke discussie over de aanpassingen van het kiesrecht volgens dit model gedetailleerd in kaart gebracht.⁷ Hierdoor is volgens Loots het belang van het districtenstelsel en de herziening van de kiesdistricten voor het aanhouden van de kiesrecht kwestie te veel blijven liggen. Loots maakt duidelijk dat Kamerleden een steeds groter belang hechtten aan de districtenherziening.⁸ Eens in de vijf jaar moest de regering de kiesdistricten herzien, zodat de omvang van de kiesdistricten in overeenstemming bleef met het stijgende bevolkingscijfer en zo de representatie van Kamerleden gelijk bleef.⁹ Deze herzieningsregeling werd zo belangrijk dat er meerdere kabinetten op stuk liepen en de kwestie niet werd opgelost. Zo stond de aanhoudende discussie over de kiesdistricten een oplossing van de kiesrecht kwestie in de weg.¹⁰

In het kader van de door Loots geschetste relevantie van het districtenstelsel en de herziening van de kiesdistricten voor de kiesrecht kwestie, zal dit onderzoek aan de hand van Kamerdebatten over herzieningsvoorstellen de patstelling verklaren. Om te verklaren op welke wijze het districtenstelsel en het debat over de districtenherziening bijdroeg aan de kiesrecht kwestie, luidt de hoofdvraag van deze scriptie: hoe droeg het politieke debat over de districtenkwestie bij aan het voortduren van de kiesrecht kwestie?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zal in het eerste hoofdstuk het belang van het districtenstelsel en herziening van de kiesdistricten voor de kiesrecht kwestie worden toegelicht en antwoord worden gegeven op de vraag: wat was de kiesrecht kwestie en waarom speelden de districtenkwestie hierin zo'n belangrijke rol? Vervolgens zal in het tweede hoofdstuk inzichtelijk worden gemaakt hoe Kamerdebatten over de districtenherziening verliepen aan de hand van het kabinet-De Vries, het kabinet-Van Lynden en het coalitiekabinet-Mackay. Ten tijde van deze drie kabinetten was de districtenherziening hoofdzaak van debat, maar werden de herzieningsvoorstellen uiteindelijk verworpen.¹¹ De vraag van hoofdstuk twee luidt: waarom kwamen een drietal kabinetten in de periode 1872-1883 niet tot herziening van de kiesdistricten? In het derde hoofdstuk zullen de gevolgen van

⁷ Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 149-150; P. de Rooy, *Ons stipje op de wereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (Amsterdam 2014) 139-140; Lijphart, *Verzuiling*, 102-103; J. Bank en M. van Buuren, *1900. Hoogtij van burgerlijke cultuur* (Den Haag 2000) 33-34.

⁸ Jasper Loots, *Voor het volk. Van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004) 16 en 22-23.

⁹ P.J. Oud, *Honderd jaren* (Assen 1946) 104.

¹⁰ Oud, *Honderd jaren*, 104; M. Bakker, 'Dirigisme en politieke blindheid', *Politiek en cultuur*, juli-aug. 1974, 146.

¹¹ J.H. Gosses en N. Japikse, *Handboek tot de staatkundige geschiedenis van Nederland* ('s-Gravenhage 1927) 851.

de verwerpingen worden besproken en onderzocht aan de hand van Kamerdebatten uit de periode 1872-1917, en luidt de vraag: wat waren de gevolgen van het verwerpen van de herzieningsvoorstellen? In de conclusie zal de hoofdvraag worden beantwoord door de bevindingen uit hoofdstuk twee en de gevolgen besproken in hoofdstuk drie, te verbinden met de historiografie uiteengezet in hoofdstuk één.

Aan de hand van de eerder genoemde historici, zal de historiografie van de kiesrecht kwestie en het districten kwestie worden toegelicht. Om de verwerping van de voorstellen en de gevolgen daarvan te reconstrueren, zullen Kamerstukken uit de periode 1872-1917 worden geanalyseerd volgens de drie eerder toegelichte verklaringsmodellen. Met deze drie modellen zullen de Kamerstukken, bestaande uit de Kamerdebatten van de Eerste en Tweede Kamer, de Voorlopige Verslagen en de Memorie van Antwoord en Toelichting, worden onderzocht om de standpunten van regeringen en Kamerleden weer te geven. Zo zal in beeld worden gebracht hoe politici de districten kwestie poogden op te lossen en hoe de districtenherziening bijdroeg aan het voortduren van de patstelling rondom de kiesrecht kwestie. Deze scriptie zal illustreren hoe Kamerleden in eerste plaats politiek-strategisch gedreven waren om de kiesdistricten (niet) te herzien en dat zodoende de kiesrecht kwestie vooral het gevolg was van het politiek-strategisch handelen van Kamerleden.

1. De kiesrecht kwestie en het districtenstelsel

Voor de *Arnhemsche Courant* van 16 juli 1880 was het duidelijk: het districtenstelsel was ‘een kwaad’ voor de kiezers. Het ontnam de kiezer gelijke rechten, onderdrukte minderheden en zette aan tot ‘het smeden van onzedelijke coalities.’ Een afgevaardigde was ‘niet of ter naauwernood’ een volksvertegenwoordiger.¹² Of Kamerleden net als het artikel in de *Arnhemsche Courant* het districtenstelsel als ‘het kwaad’ zagen moet nog blijken, maar zoals in de inleiding is geïllustreerd, is het duidelijk dat zij de districtenkwestie tot onderwerp van politiek debat maakten. Gedurende de negentiende eeuw werd de representativiteit voor Kamerleden van steeds groter belang. In de periode 1848-1917 is diverse keren geprobeerd het kiesstelsel te herzien, om tot een betere representatie te komen. In dit hoofdstuk zal worden uiteengezet wat de kiesrecht kwestie inhield en hoe Kamerleden de Kieswet poogden te hervormen met een voor hen gunstige districtenherziening.¹³ Dit eerste hoofdstuk zal antwoord geven op de vraag wat de kiesrecht kwestie was en waarom de districtenkwestie hierin zo’n belangrijke rol speelde.

Politieke vertegenwoordiging vanaf 1848

Dat het districtenstelsel en de herziening van de kiesdistricten op de politieke agenda verscheen, was niet verwonderlijk in de periode 1848-1917. Voor 1848 draaide de politieke cultuur om de koning en de, door hem benoemde, Eerste Kamerleden.¹⁴ De Tweede Kamer, gekozen door de Provinciale Staten, had een symbolische functie. De getrapte gekozen leden van de Provinciale Staten, vertegenwoordigden maar een klein deel van de totale bevolking. De politiek was vooral ‘een zaak van lokale besloten colleges’ die uit hun midden een afgevaardigde verkozen.¹⁵

Met de Grondwet van 1848 bleef aanvankelijk het oude idee van regionale vertegenwoordiging aanwezig, maar bracht uiteindelijk een ‘principiële wijziging’ in de politieke cultuur en in het kiesstelsel.¹⁶ Voortaan werd de Eerste Kamer getrapte gekozen door de Provinciale Staten en de Tweede Kamer via rechtstreekse verkiezingen. Het duo sociaal-geografen Hans Knippenberg en Ben de Pater stelde dat Thorbeckes grondwetswijziging in

¹² ‘Het districten-stelsel I’, *Arnhemsche Courant*, 14-06-1880; ‘Het districten-stelsel II’, *Arnhemsche Courant*, 16-06-1880.

¹³ Loots, *Voor het volk*, 16 en 22-23.

¹⁴ Jeroen Koch, *Koning Willem I. 1772-1843* (Amsterdam 2013) 572-577; Lijphart, *Verzuiling*, 84.

¹⁵ Zie voor een uitgebreide toelichting over de politieke cultuur tussen 1813 en 1848 en precieze percentages van stem- en kiesgerechtigden, Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 146-152.

¹⁶ Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 148; De Rooy, *Republiek*, 54-55.

theorie ‘de kiezers directer in contact met de nationale politiek’ bracht, omdat de stemgerechtigden direct op een afgevaardigde stemden. In praktijk bleef de politiek sterk regionaal en lokaal georiënteerd en werd het bedrijven van politiek nog veelal gezien als ‘een zaak voor deftige heren.’¹⁷ Volgens De Rooy was er lange tijd ‘niet veel te merken van een brandende begeerte naar [uitbreiding van] het kiesrecht.’¹⁸

Waar in 1848 de lokale of regionale oriëntatie van de kiezers aanhield en de belangstelling voor de nationale politiek uitbleef, ging de nationale oriëntatie van afgevaardigden al snel overheersen.¹⁹ Aanvankelijke leidde dat niet tot ongenoegen, omdat er ‘weinig politiek leven’ was, maar na verloop van tijd, lees het artikel van de *Arnhemsche Courant*, nam de ‘ontevredenheid van de lokale achterban’ toe.²⁰ De bevolking begon zich steeds meer uit te spreken over het contrast tussen de nationale oriëntatie van hun afgevaardigde en de ontbrekende regionale belangenvertegenwoordiging die van hem werd verwacht.²¹ Deze ontevredenheid zien Knippenberg en De Pater als een indicator voor de inhaalslag van nationale oriëntatie die de bevolking maakte ten opzichte van de landelijke politici.²² Dit ontging de Kamerleden allerminst. In 1883 schreef de Minister van Binnenlandse Zaken Cornelis Pijnacker Hordijk in de *Memorie van Antwoord* over de herziening van de Kieswet dat hij:

Den bedorven politieken toestand als van een algemeen erkend feit [zag]. Wat aan de geheele natie bekend is, kan voor de leden der Volksvertegenwoordiging niet zijn verborgen gebleven. [Er] wordt dan ook van gebreken in den politieken toestand en van de heerschende ontevredenheid over de werking onzer parlementaire instellingen melding gemaakt.²³

De roep om een betere vertegenwoordiging

De toenemende onvrede over de politieke toestand en vertegenwoordiging onder de bevolking zag Hordijk als een ‘ziekte’ die ‘hoe langer hoe meer een ernstig karakter’ had aangenomen. Deze roep om kiesrecht en de verandering van het kiesstelsel werd gehoord door verschillende politici die poogden herzieningen door te voeren.²⁴ Waar na 1848 de politieke oriëntatie van kiezers en afgevaardigde zonder moeite uiteenliep, werd deze kloof lopende de

¹⁷ Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 150-152.

¹⁸ De Rooy, *Republiek*, 81.

¹⁹ Loots, *Voor het volk*, 48.

²⁰ ‘Het districten-stelsel II’, *Arnhemsche Courant*, 16-06-1880.

²¹ Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 152-153; Tanja, Erie, ‘Dragers van beginselen’, in: Carla van Baalen, Hans Goslinga en Alexander van Kessel (red.), *Waar visie ontbreekt, komt het volk om* (Amsterdam 2011) 67-76, aldaar 67-68.

²² Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 158.

²³ Kamerstuk Tweede Kamer (hierna: KTK), 1882-1883, kamerstuknummer 92, ondernummer 9, 66.

²⁴ De Rooy, *Ons stipje*, 135 en 139; Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 149.

negentiende eeuw een steeds urgentere kwestie. Pas in 1917 kwamen de strijdende partijen tot een compromis en werd het algemeen mannenkiesrecht een feit.²⁵

Deze strijdende partijen werden gevormd door landelijke politici die bijna zeventig jaar debatteerden over de kiesrechtuitbreiding. De liberalen, confessionelen en progressieven poogden het kiesstelsel naar eigen overtuiging te hervormen. Tot 1917 beheersten vooral liberalen de politiek en waren de wijzigingen in het kiesstelsel van liberale aard. Zodoende werd er aanvankelijk gezocht naar een census-verlaging en een herindeling van de kiesdistricten.²⁶ Na een aantal verlagingen van de census, werden er nieuwe criteria ingevoerd en zorgde de verlaging van de kiesrechtige leeftijd voor een verdubbeling van het electoraat.²⁷ De latere sociaal-liberalen stelden zich samen met de socialisten in de debatten over de grondwetswijziging van 1917 alleen tevreden met de ‘invoering van het algemeen kiesrecht.’²⁸

Ook de ‘rechterzijde’ van het politieke spectrum, de confessionelen, probeerden de kiesrechtuitbreiding naar haar eigen idee beslechten. De Rooy stelde dat de protestant en latere voorman van de Anti-Revolutionaire Partij Abraham Kuyper de kiesrecht kwestie politiseerde om zo zijn ‘potentiële aanhang, die voornamelijk bestond uit mensen [zonder] kiesrecht,’ politiek te mobiliseren en te organiseren in de eerste nationale politieke partij.²⁹ Het liberale Kamerlid Samuel van Houten stelde hierover vast dat:

Het tot dusver min of meer individueel gekleurd hervormingsstreven op het gebied van het kiesrecht, [nu zich] rondom een bepaald middelpunt te groeperen en te concentreren.³⁰

Het succes bleek van korte duur, want al snel kreeg Kuyper ‘felle aanklachten’ van geestverwanten te verduren over “baantjesjagers en [zij die] onverschillig het volk” een schouwspel voorhield. Deze kritiek resulteerde in de latere afsplitsing. Vertraagd, maar grofweg hetzelfde pad bewandelden de katholieken.³¹ Niet alleen de confessionelen werden verdeeld door de kiesrecht kwestie, dit gebeurde ook aan de ‘linkerzijde’ van de politiek. Het

²⁵ De Rooy, *Republiek*, 155; De Rooy, *Historisch Nieuwsblad*.

²⁶ KTK, 1882-1883, kamerstuknummer 92, ondernummer 9, 66.

²⁷ Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 149-150; De Rooy, *Ons stipje*, 139-140. Het betreft hier het ‘Attributief-kiesrecht’.

²⁸ De Rooy, *Republiek*, 155; De Rooy, *Ons stipje*, 136.

²⁹ Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 153-154; De Rooy, *Republiek*, 88.

³⁰ Verslag der handeling van de Tweede Kamer der Staten Generaal (hierna: HTK), 1880-1881, 5^{de} zitting, 28-09-1880, 50.

³¹ De Rooy, *Ons stipje*, 144; Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 154-156.

liberale voorstel van 1894 om het kiesrecht ‘drastisch’ uit te breiden, bracht de al weinige liberale eenheid ‘de nekslag’ toe.³² Het verging de socialisten niet anders.³³

Resumerend kan worden gesteld dat de kiesrecht kwestie niet alleen de strijdende partijen verdeelden, maar ook de gehele natie.³⁴ Deze verdeeldheid, deels ten gevolge van de discussie over de kiesrechtuitbreiding, is een verklaring voor het aanhouden van de kiesrecht kwestie. Het compromis dat in 1917 gevonden werd was alles behalve gemakkelijk en kreeg dan ook ‘de vorm van een gewapende vrede.’³⁵ Maar er waren meerdere oorzaken die een oplossing in de weg stonden. Vanwege de politieke mobilisatie van de bevolking en het groeiende aantal politieke bewegingen die in de politiek actief werden, stelt De Rooy dat het politiek machtsevenwicht toe nam.³⁶ Groepen Kamerleden werden machtig genoeg om een voorstel van ander te blokkeren, maar bleven te klein om een eigen wetsvoorstel door te voeren. Ten gevolge hiervan hadden de partijen elkaar nodig om politieke invloed uit te oefenen. In deze wederzijdse afhankelijkheid kwamen uitgerekend de protestanten en katholieken tot samenwerking.³⁷ Dat zij hun ‘traditionele vijandschap’ bijlegden, wijst erop dat zij hun politieke doel boven dat van hun eigen ideologische overtuiging stelden. Dit wonderlijke verschijnsel, om een blok te vormen tegenover de liberale aanwezigheid in de politiek, resulteerde in ‘de samenwerking in een aantal kiesdistricten: door hun stemmen te bundelen konden ze een liberale kandidaat verslaan.’³⁸

Het districtenstelsel

De herziening van de kiesdistricten speelde een cruciale rol voor de kiesrecht kwestie. Het districtenstelsel sloot aan bij de eerder geschetste overheersende regionale en lokale belangenbehartiging, omdat van de afgevaardigde werd verwacht dat hij in eerste plaats ‘voor het eigen district’ op kwam.³⁹ Dit districtenstelsel verdeelde het Nederland van 1848 in 68 kiesdistricten van elk 45.000 inwoners, elk district leverde één afgevaardigde voor de Tweede Kamer. Wie er verkiesbaar werden gesteld en in welke mate er sprake was een strijd om de Kamerzetel, was afhankelijk van de lokale belangstelling voor de nationale politiek (per kiesdistrict). In elk district werd er een kandidatenlijst opgesteld door een kiezersvergadering.

³² De Rooy, *Ons stipje*, 144; Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 156-157; Lijphart, 103.

³³ De Rooy, *Ons stipje*, 136-137; De Rooy, *Republiek*, 131-132; Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 157.

³⁴ De Rooy, *Republiek*, 147-148 en 155.

³⁵ De Rooy, *Republiek*, 155-156; Lijphart, *Verzuiling*, 36.

³⁶ Wolfram, *Vrij van*, 61-62; H.J. Schoo, *Een bitter*, 148.

³⁷ De Rooy, *Ons stipje*, 148; De Rooy, *Republiek*, 147-148.

³⁸ De Rooy, *Ons stipje*, 137; Rogier en De Rooy, *In vrijheid herboren*, 347-348; De Swaan, *Zorg*, 110; Lijphart, *Verzuiling*, 113-114.

³⁹ KTK, 1882-1883, kamerstuknummer 138, ondernummer 5, 41; Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 153.

Aanvankelijk namen plaatselijke comités of besturen daartoe het initiatief, later werden er veelal aparte kiesverenigingen opgericht om tot kandidaatstelling te komen.⁴⁰ Nadat de kandidatenlijst bekend was, volgde er stemrondes tot één kandidaat de meerderheid van de stemmen behaalde. Bij herstemming kwam het voor dat kiezers in de tweede en soms zelfs derde ronde op een kandidaat moesten stemmen die hen niet – ideologisch – vertegenwoordigde, omdat de kandidaat in de eerste ronde te weinig stemmen kreeg om door te mogen. Zo waren er in sommige kiesdistricten meerdere kandidaten waardoor een herstemming onvermijdelijk was, maar waren er ook districten waar slechts één kandidaat zich verkiesbaar had gesteld en er überhaupt geen stemming nodig was.⁴¹

Een verklaring voor één kandidaatstelling wordt gevonden in de homogeniteit van een kiesdistrict. Vooral in de katholieke gebieden in de zuidelijke provincies, grote steden uitgezonderd, waren er vele gevallen waarbij zich één, katholieke, kandidaat verkiesbaar stelde.⁴² In het kader van deze homogeniteit dient de confessionele samenwerking te worden bezien. Waar de katholieken beneden de grote rivieren vrijwel zeker waren van de overwinning, ondervonden zowel de protestanten als de katholieken in de rest van het land vooral nadeel van het districtenstelsel. Om deze minderheidspositie te bestrijden en een tegenwicht aan de liberale aanwezigheid in de Kamer te bieden, werd er afgesproken dat kiesverenigingen één confessionele kandidaat aanstelden en dat de achterban daarop zou stemmen.⁴³ Wanneer een afgevaardigde eenmaal was verkozen, was hij ‘geen autonome vertegenwoordiger,’ maar een “tolk” van wat in de achterban leefde.⁴⁴ Dit ‘scheppen’ van homogene confessionele kiesdistricten getuigde niet van een ideologische drijfveer, maar van een puur politiek-strategisch overweging.

Het succes was er niet minder om, want de liberalen werden ‘geconfronteerd met een gestaag in omvang groeiend aantal confessionele’ Kamerleden.⁴⁵ De historicus Kossmann stelde dat deze confessionele opmars zorgde voor een evenwicht tussen de linker- en rechterzijde van het politieke spectrum, met als gevolg dat de patstelling versterkte.⁴⁶ De reactie van de liberalen was dan ook niet mis. Tijdgenoot en liberaal-Kamerlid Willem

⁴⁰ De Rooy, *Ons stipje*, 136-137; Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 150-152.

⁴¹ Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 148-149.

⁴² Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 149-150.

⁴³ De Rooy, *Ons stipje*, 136-137; Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 153; Ronald van Raak, ‘Historische les over hervorming kiesrecht’, in: I. Van het Westen, *Boekessay* (2004) 61-63, aldaar 61.

⁴⁴ Koen Vossen, ‘Van Nierstrasz tot nu. De geboorte van het Nederlands populisme 1916-1918’, in: Dirk Jan Wolfram (red.), *De wil van de burger. Essays over de constitutie van de Nederlandse politiek* (Groningen 2011) 53-64, aldaar 59.

⁴⁵ De Rooy, *Ons stipje*, 142.

⁴⁶ De Rooy, *Ons Stipje*, 136-137; Kossmann, 278; Toxopeus, Karla, ‘Kiesstelsel en representativiteit’, in: *Skript. Historisch Tijdschrift*, jaargang 27.1 (Amsterdam 2014) 33-40, aldaar 36.

Hendrik De Beaufort stelde dat er aan deze confessionele gijzelingen één man schuldig was: Kuyper. Kuyper regeerde met de katholieken in zijn achterzak over het land als een dictator en zo vestigde hij zijn nieuwe politieke cultuur waarin religie en partijpolitiek overheersten. Als offensief van de liberalen, onvermijdelijk als reactie op en in navolging van Kuypers partijpolitiek, werd de Liberale Unie opgericht. Met als oorspronkelijke programmapunt om door ‘samenwerking den staatkundigen invloed der kerkelijke partijen te bestrijden.’ Van harte ging deze partijvorming niet,⁴⁷ aangezien liberale Kamerleden zich niet graag lieten leiden door partijbelang.⁴⁸ Het districtenstelsel werd niet alleen gebruikt voor partijvorming, maar Kamerleden konden zich ook afzetten tegen de partijvorming en de veranderde politiek cultuur.

Politieke kansberekening

Een wapen in de strijd om de macht was de herziening van de kiesdistricten. Omdat de bevolking groeide, moesten de kiesdistricten worden herzien. Het kabinet-Van Lynden was zich ervan bewust dat zich dan de gelegenheid voordeed om de districten ‘te verknippen en voor “politieke kansberekeningen” te gebruiken. Deze ‘kiesknoeierij’ met de geografische herindeling van de districten, zorgde ervoor dat de politieke ‘kleur’ behouden bleef of juist kon worden veranderd.⁴⁹ Aanvankelijk hadden de liberalen het aanwezigheidsvoordeel en konden zij de herindeling in hun voordeel doorvoeren, waardoor zij opposanten vermeden in de Kamer. Echter, naarmate er meer confessionelen in de Kamer zitting namen werd het komen tot een herziening lastiger. Van deze vijfjaarlijkse herzieningsregeling maakte zowel liberalen als confessionelen gebruik om zoveel mogelijk voordeel te halen.⁵⁰ Minister Pijnacker Hordijk verdedigde zijn herzieningsvoorstel, maar wist beter. Hij verklaarde:

Dat dit voorstel niet is ingediend met het doel om de parlementaire meerderheid te verplaatsen, [maar hij kon] zich in het algemeen aansluiten bij wat door de voorstanders van dit gevoel tot verdediging van het standpunt der Regeering is aangevoerd.⁵¹

Het is niet verwonderlijk dat de herziening van de Kieswet, waarvan de districtenherziening onderdeel uitmaakte, dan ook werd verworpen in 1883. Zodoende droeg de districtenkwestie bij aan de voortzetting van de kiesrecht-kwestie. En het was niet alleen uit politiek-strategische

⁴⁷ De Rooy, *Ons stipje*, 138 en 142-144; Ronald van Raak, ‘Historische les’, 62-63.

⁴⁸ HTK, 1880-1881, 72^{ste} zitting, 26-04-1880, 1026.

⁴⁹ KTK, 1882-1883, kamerstuknummer 138, ondernummer 5, 41.

⁵⁰ Oud, *Honderd jaren*, 104-105; Ronald van Raak, ‘Historische les’, 62-63.

⁵¹ KTK, 1882-1883, kamerstuknummer 92, ondernummer 9, 67.

overweging dat de kwestie (niet) werd opgelost, landelijke politici werden machtiger. Concreet betekende dit dat zij steeds meer bepaalden wat politieke kwesties waren en wie er op de kandidatenlijst verschenen.⁵² Politieke analisten stelden hiermee dat:

de relatie tussen kiezers en gekozenen in het geding was. De keuze van een vertegenwoordiger was niet langer een uiting van de waardering van de kiezers, maar het resultaat van strategische overwegingen van partijelites.⁵³

Conclusie

Tot 1917 overheerste de kiesrecht kwestie de Nederlandse politiek. Kamerleden gebruikten de discussie over de kiesrechtuitbreiding om hun eigen positie te versterken en te beschermen tegenover nieuwkomers. Om dit te bereiken poogden zij de ‘lokale kiesverenigingen onder controle te krijgen’ en de lokale en regionale politieke oriëntatie van de kiezers te doorbreken.⁵⁴ In dit proces van politieke mobilisatie werden de kiezers zich steeds meer bewust van hun politieke vertegenwoordiging en werd de belangstelling voor de nationale politiek dusdanig overheersend, dat lokale of regionale vertegenwoordiging niet langer volstond. Zodoende werd het districtenstelsel een steeds groter ‘kwaad,’ maar tot de grondwetswijziging van 1917 poogden Kamerleden de kiesrechtuitbreiding en kiesdistrictenindeling zo te herzien, dat deze voor hen voordelig waren of dat zij de anderen een hak konden zetten.⁵⁵ Het ging zelfs zo ver dat ideologische overtuigingen opzij werden gezet. Vanuit politiek-strategisch oogpunt werd het districtenstelsel gebruikt ter voortzetting van de kiesrecht kwestie en sloeg men er politiek munt uit. Pas met de Grote Pacificatie van 1917 werd het districtenstelsel vervangen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging en werd de kiesrecht kwestie opgelost.⁵⁶

⁵² Jasper Loots, ‘Een verloren zaak: J.A. van Gilses pleidooi voor oefening in staatsburgerschap 1879’, in: Dirk Jan Wolfram (red.), *De wil van de burger. Essays over de constitutie van de Nederlandse politiek* (Groningen 2011) 44-52, aldaar 51.

⁵³ De Rooy, *Ons stipje*, 127.

⁵⁴ Jasper Loots, ‘Een verloren zaak’, 49.

⁵⁵ Loots, *Voor het volk*, 15.

⁵⁶ Knippenberg en De Pater, *De eenwording*, 150 en 153.

2. Politieke strategie en de kiesdistrictenkwestie

In het vorige hoofdstuk is gesteld dat Kamerleden bezig waren met de representatiekwestie. In hun streven om tot een betere vertegenwoordiging van de bevolking te komen, werd veel gedebatteerd over herziening van de kiesdistricten. Daarbij speelden ideologische overtuiging, samenwerking en, vooral, politieke strategie een belangrijke rol. Om dit te illustreren zullen de Kamerdebatten over herzieningsvoorstellen van een drietal kabinetten uit de periode 1872-1891 worden geanalyseerd en zal worden verklaard waarom zij niet tot herziening van kiesdistricten kwamen.

Naar zich laat aanzien zal, wanneer eens de hervorming van ons kiesstelsel ter hand wordt genomen, het al of niet behouden van het stelsel van kiezen bij districten een hoofdpunt van het debat zijn. De oppositie tegen dat stelsel dagteekent niet van heden of gisteren, maar van jaren herwaarts.⁵⁷

Zo opende de *Arnhemsche Courant* van 14 juni 1880. Zij stelde vast dat het districtenstelsel al jaren punt van discussie was, omdat ‘de stemgerechtigdheid [...] niet goed bepaald’ was. Het districtenstelsel is ‘verkeerd,’ vanwege ‘tweeërlei gebreken van het kiesstelsel.’

Afgevaardigden vertegenwoordigen de bevolking niet en er was sprake van ‘willekeur’ en ‘kiesknoeierij’ bij de districtenindeling en herziening daarvan. Zowel de linker als rechter zijde van het politieke spectrum beklagde zich over ‘de bestaande indeeling in kiesdistricten dat de gezindheid van ieder gedeelte des volks met juistheid vertegenwoordigd wordt.’⁵⁸

Echter, het artikel stelt dit ietwat te eenvoudig. Het liberale Kamerlid Samuel Van Houten, bekend van het Kinderwetje, stelde dat ‘het landsbelang verbiedt de herziening van het kiesregt langer te verschuiven.’⁵⁹ Een ander stelde dat ‘in ons vaderland de overtuiging [zich] bij alle partijen [vestigde], dat herziening van het kiesregt om meer dan ééne reden, en telkens dringender noodig wordt.’⁶⁰ Zodoende waren de Kamerleden het er over eens dat het kiesstelsel herzien diende te worden,⁶¹ maar over hoe deze herziening gestalte diende te krijgen was onenigheid. Kamerleden debatteerden uitgebreid over hervorming van het kiesstelsel, maar velen stonden niet een ‘verbetering van de Kieswet’ voor, maar een herziening naar eigen voordeel.⁶² Ietwat afkeurend stelde de Minister van Binnenlandse Zaken, Theo van Lynden van Sandenburg dat hij strijd verwachtte ‘op het terrein van

⁵⁷ ‘Het districten-stelsel I’, *Arnhemsche Courant*, 14-06-1880.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ HTK, 1880-1881, 6^{de} zitting, 29-08-1881, 341.

⁶⁰ HTK, 1880-1881, 92^{ste} zitting, 25-05-1881, 1545.

⁶¹ KTK, 1882-1883, kamerstuknummer 92, ondernummer 9, 66.

⁶² HTK, 1880-1881, 5^{de} zitting, 28-08-1880, 65.

herziening van het kiesregt.⁶³ In de trant van de *Arnhemsche Courant*, kan worden gesteld dat zolang de ‘beide gebreken,’ die van de representatie en kiesknoeierij bij de districtenherziening, zouden voortbestaan, het kiesstelsel niet hervormd werd.⁶⁴

Ter illustratie van het onvermogen om het kiesstelsel te herzien, is gekozen voor een drietal kabinetten die in de periode 1872-1891 debatteerden over een herzieningsvoorstel. Overeenkomstig bij de kabinetten De Vries (1872-1874), Van Lynden (1879-1883) en het Coalitiekabinet-Mackay (1888-1891), is dat de districtenherziening tot een eigen of onderdeel van een wetsontwerp was uitgewerkt. Dit betekent dat in het wetsontwerp een tabel met herziende kiesdistricten was opgenomen. Anders dan bijvoorbeeld tijdens het kabinet-Heemskerk Azn. (1883-1888), waar alleen kortstondig werd gedebatteerd over de vraag of een districtenherziening noodzakelijk was.⁶⁵ Naast de wetsontwerpen voorzien van een herziende districtentabel, werd er ten tijde van deze kabinetten gedebatteerd over het voorstel. Uiteindelijk werd bij alle kabinetten het voorstel verworpen, maar de politieke discussie maakt het mogelijk dat de drie verklaringsmodellen uit getest kunnen worden. Zonder Kamerdebat zal er te weinig informatie over de standpunten van politici te verzamelen zijn om te kunnen onderzoeken wat de overwegingen van regeringen en Kamerleden was om voor of tegen te stemmen. Op basis van de Kamerstukken zal moeten blijken of politici ideologisch gedreven waren zoals De Rooy en Lijphart voorstellen. Of dat Kamerleden eerder samenwerkten zoals Tollebeek en het duo Rogier en De Rooy beargumenteerden. Of dat afgevaardigden vooral vanuit politiek strategisch oogpunt de kiesdistricten wilde herzien wat Daalder en Kossmann benadrukken. De casussen zijn representatief voor de districtenkwestie, omdat na discussies de voorstellen werden verworpen en de districtenkwestie aanhield.

Het kabinet-De Vries (1872-1874)

Het kabinet-De Vries had zich ten doel gesteld om een ‘betere regeling’ van volksvertegenwoordiging te verwezenlijken. Voor de uitbreiding van het kiesrecht diende, in de trant van ‘leermeester’ Thorbecke,⁶⁶ een censusverlaging samen met een districtenherziening te worden doorgevoerd.⁶⁷ De leidende gedachte hierachter was dat deze herzieningen ‘de ongelijkheden’ tussen kiezers en afgevaardigden, ten gevolge van de

⁶³ HTK, 1880-1881, 92^{ste} zitting, 25-05-1881, 1547.

⁶⁴ ‘Het districten-stelsel I’, *Arnhemsche Courant*, 14-06-1880.

⁶⁵ HTK, 1886-1887, 74^{ste} zitting, 24-03-1887, 1284.

⁶⁶ Oud, *Honderd jaren*, 96-97.

⁶⁷ KTK, 1872-1873, kamerstuknummer 74, ondernummer 8, 65-66.

districtenindeling, zou wegnemen.⁶⁸ Tegenstanders deden het voorstel af als ‘ongemotiveerd’ en ‘verwerpelijk,’ omdat het niet anders dan kiesknoeiërij was.⁶⁹

Volgens de ideologische verklaring van Lijphart en De Rooy, zou deze ‘leidende gedachte,’ een ideologische gedachte zijn. Van Regeringszijde zou gesteld kunnen worden dat zij in de voetsporen van de liberaal Rudolf Thorbecke trad door een censusverlaging voor te stellen om niet voor ‘hetzelfde kwaad’ als toen te staan.⁷⁰ Maar waar Thorbecke in 1850 vrijwel geen oppositie had,⁷¹ waren er in 1874 velen politieke tegenstanders van de Regering in de Kamer aanwezig.⁷² De tegenstanders van het herzieningsvoorstel stelde dat zij een nadelige invloed van de herziening verwachtten, aangezien zij vreesden kiesdistricten te verliezen aan ‘andersdenkenden.’⁷³

De Minister van Binnenlandse Zaken, de liberaal Johan Herman Geertsema, deed dit argument af als een ‘bedekt middel.’⁷⁴ De liberaal Daniël van Eck voegde hieraan toe dat wanneer het wetsontwerp verworpen zou worden, dat niet was:

omdat men den inhoudt afkeurt, maar omdat men geen sprong in het duister wil doen, omdat men niet weet waar men heen gaat.⁷⁵

Het waren niet alleen tegenstanders van de regering, ook voorstanders hadden liever geen herziening wanneer zij hun positie dreigden te verliezen. Omdat politici nooit vooraf met zekerheid de uitkomst van een herziening konden berekenen, was elke herziening een ‘beproeving.’⁷⁶ De Historicus Oud stelde hierover dat Kamerleden niet wisten welke consequenties een herindeling voor hun positie had, maar wel wisten dat als het ging om het kiesrecht, de consequenties een Kamerlid ‘te persoonlijk’ troffen.⁷⁷ Zowel tegen- als voorstanders hadden liever dat de verdeling zo bleef, dan dat er een verandering plaatsvond waardoor zij mogelijk hun positie konden verliezen. Deze proteststem of tegenstem van voor- en tegenstanders getuigde niet van ideologische, maar van politiek-strategische motivaties.⁷⁸

Het kabinet-De Vries wilde voorkomen dat de districtenherziening zou worden uitgesteld en stelde voor om niet een vijfjaarlijkse, maar een tienjaarlijkse herziening van de

⁶⁸ HTK, 1873-1874, 107^{de} zitting, 18-06-1874, 1635-1636.

⁶⁹ HTK, 1873-1874, 108^{ste} zitting, 19-06-1874, 1649-1650.

⁷⁰ HTK, 1873-1874, 106^{de} zitting, 17-06-1874, 1624.

⁷¹ HTK, 1873-1874, 107^{de} zitting, 18-06-1874, 1636.

⁷² HTK, 1873-1874, 108^{ste} zitting, 19-06-1874, 1645.

⁷³ HTK, 1873-1874, 107^{de} zitting, 18-06-1874, 1637.

⁷⁴ HTK, 1873-1874, 108^{ste} zitting, 19-06-1874, 1647.

⁷⁵ HTK, 1873-1874, 108^{ste} zitting, 19-06-1874, 1644.

⁷⁶ HTK, 1873-1874, 106^{de} zitting, 17-06-1874, 1621; KTK, 1873-1874, kamerstuknummer 74, ondernummer 8, 65-66.

⁷⁷ Oud, *Honderd jaren*, 106.

⁷⁸ HTK, 1873-1874, 108^{ste} zitting, 19-06-1874, 1649.

kiesdistricten door te voeren. Door het te laten samenvallen met de tienjaarlijkse volkstelling werden de kiezers dan minder vaak verplaatst. Naast dat deze ‘verplaatsing’ bijdroeg aan de ‘verbrokkeling’ tussen kiezers en afgevaardigden, poogde men te verhinderen dat tijdelijke politieke belangen de beweegredenen zouden vormen om voor of tegen een herziening te stemmen.⁷⁹ En wederom, dit getuigde niet van een ideologische overtuiging, maar een politieke-strategie. Wanneer de kiesdistricten minder vaak zouden worden herzien, zou de zekerheid van een politieke ‘kleur’ van een district toenemen. Dit is echter problematisch voor de volksvertegenwoordiging, aangezien de bevolkingsgroei de gebruikte districtenindeling nog ongelijker zou maken.⁸⁰

Concluderend kan worden gesteld dat de Regering een herziening van de kiesdistricten ‘noodzakelijk’ achtte,⁸¹ maar dat zowel voor- als tegenstanders alleen maar een herziening wilde doorvoeren wanneer deze hen gunstig uitkwam. Dat zich onder de tegenstemmers ook velen liberalen bevonden bevestigt dit.⁸²

Het kabinet-Van Lynden (1879-1883)

Aanvankelijk wilde het kabinet-Van Lynden zich niet wagen aan de herziening van het kiesstelsel, omdat de kwestie vermoedelijk zou worden verworpen,⁸³ maar zoals de *Arnhemse Courant* in 1880 stelde, werd het districtenstelsel, specifiek de herziening van de kiesdistricten, toch ‘hoofdzaak’ van debat. Na tweeënhalf jaar van debat over het kiesstelsel, kwam het kabinet met een herzieningsvoorstel.⁸⁴ Maar tot herziening kwam het niet, omdat een Kamermeerderheid het voorstel op de lang baan schoof. Het meest genoemde argument voor het uitstellen van behandeling, was dat een ‘gezamenlijke behandeling’ van de census- en districtenindeling werd geprefereerd boven dat van een ‘afzonderlijke behandeling.’ De katholieke voorman en latere oprichter van de Rooms-Katholieke Staatspartij Herman Schaepman, stelde dat beide voorstellen ‘één zamenhangend geheel [zijn en zo] met elkander te doen staan of te doen vallen.’⁸⁵

Het stellen van een ‘naauwe verband’ tussen beide wetsontwerpen, getuigde eerder van politieke strategie, dan van een ideologische overtuiging. Vanuit de ideologische-these zouden Kamerleden uit ideologische overtuiging een verband zien, maar geen enkel Kamerlid

⁷⁹ KTK, 1873-1874, kamerstuknummer 74, ondernummer 8, 70-71.

⁸⁰ HTK, 1873-1874, 106^{de} zitting, 17-06-1874, 1615.

⁸¹ HTK, 1873-1874, 107^{de} zitting, 18-06-1874, 1636.

⁸² HTK, 1873-1874, 108^{ste} zitting, 19-06-1874, 1650-1651.

⁸³ KTK, 1882-1883, kamerstuknummer 92, ondernummer 8, 49.

⁸⁴ Gosses en Japikse, *Handboek tot*, 842.

⁸⁵ HTK, 1882-1883, 58^{ste} zitting, 26-02-1883, 1042.

gaf in dit debat een ideologische motivering voor het samengaan van de census- en districtenindeling. Volgens Schaepmans zou een afzonderlijke behandeling, de ‘zoo zeer bedorven politieke toestand’ niet genezen, maar het liberale Kamerlid Van Eck wees op de missende ‘drijvende kracht’ achter zijn tegenstem. Schaepman weerlegde deze constatering door te stellen dat hij ook geen ‘redenen’ voor dit verband hoefde te geven, aangezien ‘de leden die daarover het woord hebben gevoerd,’ geen redenen voor hun tegenoverstelde beweringen hebben gesteld.⁸⁶ Uit dit ontwijkende antwoord sprak zeker niet zijn ideologische overtuiging. Dit was de reden waarom Van Houten zich niet wenste te mengen in het debat en waarom ideologische-these geen bevredigende verklaring biedt voor de gewenste gezamenlijke behandeling.⁸⁷

De argumenten van tegenstanders waren niet van ideologische aard. Zo stelde de conservatief-liberaal Jacob Nicolaas Bastert dat Schaepmans argument voor een afzonderlijke behandeling, niet alleen ‘inconstitutioneel’ was, omdat de Kieswet een afzonderlijke behandeling voorschreef, maar ook een verdragingsmanoeuvre zou zijn. Schaepman wenste uitstel van behandeling, omdat de herziening hem niet gunstig uitkwam.⁸⁸ De stellingname van de protestant Alexander Frederik de Savornin Lohman dat de Regering ‘volstrekt niet is uitgegaan van een vast beginsel,’ maar het herzieningsvoorstel liet steunen op politieke kansberekening, werd door Van Eck weerlegt als ‘gevaarlijk.’ Hij stelde dat de Regering eerder de census en districten in haar voordeel kon herindelen, wanneer beide wetsontwerpen gezamenlijk werden behandeld. Er was een ‘voordeel verbonden’ aan de gescheiden behandeling.⁸⁹ Dat de protestantse en katholieke voormannen toch tegenstemden, zou nog kunnen worden verklaard volgens de samenwerkings-these.

De samenwerking-these zou kunnen opgaan voor de protestanten en katholieken, aangezien zij er beide belang hadden bij meer politieke invloed tegenover de liberalen overheersing in de politiek. Door tegen het voorstel van de liberalen te stemmen, zouden zij de machtsuitbreiding van de liberalen kunnen tegengaan. Deze gedachtegang was niet voor het eerst. In 1881 stelde een Kamerlid dat: ‘gij liberalen, in ieder geval in uw eigen belang, kiesregthervorming’ eist.⁹⁰ Maar van echte samenwerking is volgens dit verklaringsmodel nog geen sprake, aangezien er geen ander doel bleek te zijn dan om tegen te stemmen. Hetgeen blijkt uit het feit dat geen van beide kampen een ‘tegenvoorstel’ deed, zoals de conservatief-

⁸⁶ HTK, 1882-1883, 58^{ste} zitting, 26-02-1883, 1042 en 1044-1045.

⁸⁷ HTK, 1882-1883, 58^{ste} zitting, 26-02-1883, 1046.

⁸⁸ HTK, 1882-1883, 58^{ste} zitting, 26-02-1883, 1042 en 1044.

⁸⁹ HTK, 1882-1883, 58^{ste} zitting, 26-02-1883, 1044.

⁹⁰ HTK, 1882-1883, 58^{ste} zitting, 26-02-1883, 357.

katholieke Christianus Johannes Heydenrijck wenste.⁹¹ Zo bezien zou deze gezamenlijke tegenstem eerder een ‘overeenkomst’ zijn, dan getuigen van een samenwerking. Omdat een tegenvoorstel uitbleef, verklaart de samenwerkings-these de overeenkomst tussen protestanten en katholieken niet afdoende.

De verwerping van dit herzieningsvoorstel kan het beste worden verklaard met de politiek-strategische these. Lohman stelde dat met deze herzieningen, de Regering politieke kansberekening kon toepassen om het zwaartepunt in het parlement in een voor haar gunstige richting te verschuiven. Dit wijst erop dat Kamerleden zich ervan bewust waren dat een verwerping van dit voorstel, de herzieningen op de lange baan zouden schuiven. Zo bezien zou een gescheiden behandeling van beide herzieningen op zichzelf niet per se onwenselijk zijn geweest, iets wat door Schaepman wordt erkend en afgedaan.⁹² Maar toch werd een afzonderlijke behandeling tot ‘eene principiële quaestie’ gemaakt. Zo konden Kamerleden argumenten aanvoeren, ook al waren deze in strijd met de Kieswet, om niet voor te hoeven stemmen. Daarmee konden zij hun eigen positie beschermen en de machtsuitbreiding van een ander voorkomen. Zolang de kiesrecht kwestie aanhield, poogde Kamerleden vanuit strategisch oogpunt, politiek-munt uit te slaan uit de patstelling.

Het coalitiekabinet-Mackay (1888-1891)

De eerste confessionele Regering, het kabinet-Mackay, moest volgens Kuyper van Nederland weer een ‘christelijke natie’ maken waarin een christen zich weer thuis kon voelen. Aanvankelijk stond ‘christelijk’ daarbij voor protestants, maar met dit coalitiekabinet werd “ons Christenvolk” zowel protestants als katholiek.⁹³ Het voornaamste doel van dit zogenaamde coalitiekabinet was ‘het subsidieeren der bijzondere scholen,’ maar in 1890 achtte dit kabinet het tijd voor een wijziging van de Kieswet.⁹⁴ Een meerderheid van de Tweede Kamer stemde daarmee in met de ‘eenvoudige verbetering,’ maar de Eerste Kamer dacht daar anders over.

Uit het Voorlopig Verslag en de Memorie van Antwoord blijkt dat men zich terdege bewust was van politieke kansberekeningen bij de districtenherziening. Zoals de Regering al eerder probeerde om de kiesdistricten voor de Provinciale Staten in haar voordeel te wijzigen, poogde zij nu om de grote steden te herzien. Er werd gesteld dat ‘het [herzienings]voorstel

⁹¹ HTK, 1882-1883, 58^{ste} zitting, 26-02-1883, 1043-1044.

⁹² HTK, 1882-1883, 58^{ste} zitting, 26-02-1883, 1045.

⁹³ De Rooy, *Republiek*, 97; Verslag der handeling van de Eerste Kamer der Staten Generaal (hierna: HEK), 1890-1891, 20^{ste} zitting, 10-04-1891, 304.

⁹⁴ KTK, 1889-1890, kamerstuknummer 141, ondernummer 5, 8-9.

geen andere bedoeling kon hebben dan om het aantal van de politieke vrienden der Regering in de Kamer te vermeerderen.’ Het zou een ‘unicum’ zijn wanneer het niet zo was, maar zo overtuigend als er sprake was van kansberekening en bevordering van het eigen electoraat, zo onzeker was de uitkomst.⁹⁵ Het verwijt dat de Regering de herziening als ‘middel’ gebruikte, werd door Lohman, ditmaal minister van Binnenlandse Zaken, weerlegd met de stelling dat het een ‘administratieve maatregel’ was. Dat hij er verder over zweeg, maakte het voor liberale Kamerleden nog minder geloofwaardig,⁹⁶ laat staan dat er sprake was een ideologische overtuiging.

De liberalen, die zich veelal zouden onthouden van stemmen over dit slordige wetsontwerp, werden door de eerste socialist in de Kamer, Ferdinand Domela Nieuwenhuis, terecht gewezen. Waar de liberalen het coalitiekabinet van kansberekening betichtten, wees Nieuwenhuis op het verleden van de liberalen waarin zij ook ‘eene opzettelijk begane drukfout’ van eerdere kabinetten poogden te herstellen. Ondanks de liberale weerstand, werd het herzieningsvoorstel ‘zonder hoofdelijke stemming goedgekeurd.’⁹⁷ Dit betekent niet dat de herziening onbesproken bleef, maar dat dit voorstel geen principiële kwestie (meer) was zoals bij de eerdere kabinetten.

Overeenkomstig is wel dat er, net als bij eerdere kabinetten, geen ideologische motiveringen voor het stemgedrag werden gegeven. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat het coalitiekabinet een dusdanige samenwerking tussen protestanten en katholieken had weten te bereiken, dat de Tweede Kamer de voorgestelde Kieswetwijziging óf met een meerderheid óf zonder hoofdelijke stemming kon aannemen.

De samenwerkingsthese zou zo bezien opgaan voor de periode 1888-1891, ware het niet dat de overwegend liberale Eerste Kamer het herzieningsvoorstel verwierp.⁹⁸ De liberaal Jan Kappeyne van de Coppello, voormalig premier die in 1874 de oorlog verklaard had aan confessionele politici,⁹⁹ betoogde dat Lohman ‘de schaar opnieuw ter hand’ had genomen om de kiesdistricten naar eigen voordeel te verknippen, om, nu er een confessionele meerderheid in de Tweede Kamer was, zijn partijbelangen te kunnen doorvoeren. Zo gingen ‘de vroeger zoo zeer afgekeurde partijbedoelingen opnieuw eene rol’ spelen. Deze ‘partijdige verdeling’ van de kiesdistricten getuigde van ‘immoraliteit.’¹⁰⁰ Er was hier geen sprake een ideologische

⁹⁵ KTK, 1889-1890, kamerstuknummer 141, ondernummer 5, 7-9; KTK, 1889-1890, kamerstuknummer 141, ondernummer 6, 17.

⁹⁶ HTK, 1890-1891, 41^{ste} zitting, 5-02-1891, 787-788 en 791.

⁹⁷ HTK, 1890-1891, 41^{ste} zitting, 5-02-1891, 791-792 en 794.

⁹⁸ HEK, 1890-1891, 20^{ste} zitting, 10-04-1891, 309.

⁹⁹ De Rooy, *Republiek*, 92-94.

¹⁰⁰ HEK, 1890-1891, 20^{ste} zitting, 10-04-1891, 238; HEK, 1890-1891, 19^{de} vergadering, 9-04-1891, 281 en 285.

motivering – in Kappeyne van de Coppello's geval een 'afkeer' van christelijke politiek – maar eerder van strategie. De herziening zou, aldus de Eerste Kamer, niet alleen de confessionele opmars ten goede komen, maar ook de partijpolitiek sterken. Dit alles diende te worden voorkomen.

Resumerend kan worden opgemerkt dat de samenwerkingstheze gegrond is voor het kabinet-Mackay, de districtenherziening werd immers zonder stemming aangenomen, maar dat de Eerste Kamer het voorstel verwierp, stond een verdere christelijke opmars in de weg. Dat de districtenherziening in 1891 voor de Tweede Kamer eigenlijk geen principiële kwestie meer was, betekende niet dat de Eerste Kamer daar net zo over dacht. De liberale verwerping aldaar maakt duidelijk dat, in tegenstelling tot de kabinetten-De Vries en Van Lynden, niet alleen confessionele, maar ook liberale Kamerleden vanuit politiek-strategisch oogpunt een districtenherziening verwierpen.

Conclusie

Er kan gesteld worden dat de kabinetten bezig waren met of werden gehouden door de representativiteitskwestie van Kamerleden. Kamerleden zagen de districtenherziening als 'een *der voornaamste eischen van het oogenblik.*' Er was herindeling nodig om een betere verhouding tussen de kiezers en de afgevaardigden te brengen, zodat 'het getal [der] kiezers voor elken afgevaardigde nagenoeg gelijk stond.'¹⁰¹ Zo poogden diverse kabinetten het onrecht van de districtenindeling ongedaan te maken door een districtenherziening voorstellen. Echter, de districtenkwestie werd alle keren, tweemaal door de Tweede en éénmaal door de Eerste Kamer, vanuit politiek-strategisch oogpunt verworpen.

Tegenstemmers, wat zowel voor- als tegenstanders van een herzieningsvoorstel konden zijn, hadden liever dat het voorstel werd verworpen, dan dat hun tegenstanders meer politieke macht zou kunnen verkrijgen. Zij beargumenteerden hun tegenstem niet met ideologische motieven, maar met verwijten aan het adres van de Regering over kiesknoeierij bij de districtenherziening. Deze bezwaren werden afgedaan als bedekte middelen en verdragingsmanoeuvre. De tegenstanders in de Eerste en Tweede Kamer maakten een twistappel of principiële kwestie van de districtenkwestie.¹⁰² Niet om de Kieswet, en zodoende de representativiteit, te verbeteren, maar om er zelf geen nadeel aan te ondervinden. Zo werd de districtenherziening vanuit politiek strategische overweging meerdere malen

¹⁰¹ KTK, 1872-1873, kamerstuknummer 74, ondernummer 8, 65-66.

¹⁰² HTK, 1872-1873, 108^{ste} zitting, 19-06-1874, 1647.

Nederland en het districtenstelsel: Een principiële kwestie?

uitgesteld en de districtenkwestie niet opgelost. Zolang Kamerleden herzieningsvoorstellen bleven verwerpen, hield de kiesrecht kwestie aan.

3. Gevolgen van de verwerpingen

In de voorgaande hoofdstukken is gesteld dat de roep om een betere politieke vertegenwoordiging steeds urgenter werd en dat Kamerleden tot 1891 in eerste plaats vanuit politiek-strategisch oogpunt de kiesdistricten wilden herzien. Kamerleden hadden liever dat het herzieningsvoorstel werd verworpen, dan dat hun politieke tegenstanders er voordeel uit konden halen. In dit hoofdstuk zullen de gevolgen van de verwerping worden toegelicht en zal in kaart worden gebracht hoe Kamerleden in de periode na 1891 bezig waren met de districtenherziening in de periode 1891-1917.

Het districtenstelsel bleef niet onbesproken. De *Nieuwe Tilburgsche Courant* maakte op 11 november 1905 een balans op over het districtenstelsel en het oordeel is niet gering.

Geheel vervalscht! Wat in het land meerderheid is, werd in de Kamer minderheid – en omgekeerd. En niet slechts bij deze stembus. Dertig jaren lang heeft de meerderheid der kiezers gekozen voor een christelijke staatkunde en geregeld (op twee uitzonderingen na) hebben de tegenstanders [vrijzinnige en socialisten] de meeste zetels in de Kamer bezet. In de praktijk werkt het districtenstelsel hoogst onrechtvaardig.¹⁰³

De krant stelt dat de ongelijke verdeling van de kiesdistricten ‘hoe langer hoe groter werd als een district in volkrijkheid toenam.’ Dit onrecht had tot gevolg dat ‘een volkrijk district’ naar verhouding minder politieke invloed had dan een ‘klein’ district, omdat een afgevaardigde minder stemmen nodig had om verkozen te worden. Naast deze willekeur van de districtenindeling, betekende dit ‘dat in ieder district (het zij groot of klein) de minderheid bij de stembus van allen invloed beroofd wordt. De stemmen van hen, die de minderheid vormen, zijn nul en van geenerlei waarde.’ Deze representativiteitskwestie maakte dat het ‘een vervalschings-stelsel’ was en zodoende diende te worden verworpen.¹⁰⁴

Aanhoudende kiesrecht kwestie

Het moge duidelijk zijn dat het artikel verwijst naar de aanhoudende kiesrecht kwestie en de rol van het districtenstelsel daarin. De gevolgen van de districtenherziening, of zoals de krant schreef: de wijze ‘waarop men met passer en liniaal maar lijnen kan trekken,’ waren dat zowel de bevolking als de kandidaten van politieke invloed werden beroofd. Het gaat hier om

¹⁰³ ‘Het districten-stelsel’, *Nieuwe Tilburgsche Courant*, 11-11-1905.

De ‘twee uitzonderingen’ betreffen de coalitiekabinetten Mackay (1888-1891) en Kuyper (1901-1905). De ‘tegenstanders’ betreffen hier concreet alles wat niet-confessioneel of ‘liberaal’ is. Naast de liberalen en socialisten waren dat ook de radicalen, sociaal-liberalen en sociaal-democraten.

¹⁰⁴ Ibidem.

het confessionele, specifiek dat van het katholieke, deel van de natie.¹⁰⁵ Het protestantse weekblad van de natie, *De Standaard*, protesteerde al twintig jaar eerder over ‘de slechte kieswetten’ van liberale makerlei waarmee zij zichzelf tot de politieke meerderheid maakten. Zo was er ‘geen verknipt district uit te denken, of zij hebben er een *geknipt* man voor.’¹⁰⁶

Kritiek op het districtenstelsel kwam niet alleen van confessionelen. Naast de eerder aangehaalde *Arnhemse Courant*, schreef ook het *Algemeen Handelsblad* kritisch over het districtenstelsel. Van deze twee vrijzinnige of liberale kranten,¹⁰⁷ schreef de laatste in 1882 uitgebreid over het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Het stelde dat:

het stelsel berust op den regel, dat om verkozen te zijn, de candidaat zoovele stemmen *uit het geheele land* op zich moet vereenigen als men verkrijgt door het geheel aantal opgevallen zetels te deelen op dat van al de opgekomen kiezers.¹⁰⁸

Wanneer ‘het geheele Rijk één district’ zou worden, zou de stem van minderheden niet verloren gaan aan de districtenindeling. Zo kon kiesknoeierij met de herzieningsregel worden voorkomen, maar de krant voorzag dat het lastig zou worden voor politici om aansluiting met het gehele land te maken. Daarnaast stelde de krant dat een evenredige vertegenwoordiging tot een grotere ‘afhankelijkheid van kiezers en verkozenen, tot de heerschappij van groote centrale kiesverenigingen’ zou leiden. De *partijpolitiek* zou overheersend worden.

Eene principiële quaestie

Voor het zover was, moest ‘men zich wel tienmaal bedenken’ vorens het invoeren van een kiesstelsel met evenredigheid.¹⁰⁹ Iets wat in overdrachtelijke zin ook gebeurde met het steeds weer oplaaien van de districtendiscussie. Vanwege de bevolkingsgroei stelde de Kieswet dat de kiesdistricten eens in de vijf jaar moesten worden herzien, opdat ieder Kamerlid ongeveer een gelijk aantal kiezers vertegenwoordigden.¹¹⁰ In hoofdstuk één is gesteld dat er een toenemende roep van de bevolking was om een betere vertegenwoordiging van hun afgevaardigde. In het vorige hoofdstuk is gesteld dat meerdere regeringen gepoogd hebben deze representatiekwestie te beslechten door de herziening van de kiesdistricten. Vele Kamerleden interpreteerden deze pogingen van regeringen om voordeel te willen halen uit de herzieningsvoorstellen. Kamerleden zagen zich daarom genoodzaakt tegen te stemmen, maar

¹⁰⁵ ‘Het districten-stelsel’, *Nieuwe Tilburgsche Courant*, 11-11-1905.

¹⁰⁶ ‘Kiezers!’, *De Standaard*, 10-06-1886; Oud, *Honderd jaren*, 107

¹⁰⁷ <http://arney.nl/canonarnhemtot1900/arnhemscourant/index.html>

Het *Algemeen Handelsblad* staat ook wel te boeken als de *Nieuwe Amsterdamsche Courant*.

¹⁰⁸ ‘Evenredige vertegenwoordiging’, *Algemeen Handelsblad*, 24-02-1882.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Oud, *Honderd jaren*, 104.

deze argumentatie om tegen te stemmen werd door andere Kamerleden bekritiseerd. Heydenrijck stelde dat wanneer de Kamer het wetsontwerp afwees, dat niet de regering, maar de Kamer zelf schuld had aan het verwerpen van de hervorming. Daarmee kon de regering zich ‘de handen schoon wasschen’ van de verwerping.¹¹¹ Van Houten stelde vast dat Heydenrijck, omdat hij het ‘schoon wasschen’ van regeringshanden zo benadrukte, wel voorstander moest zijn van een ‘grootte overwinning’ voor de regering.¹¹² Dit wijst erop dat, meegaand met historicus Koen Koch, Kamerleden zich bewust waren van de gevolgen van hun handelen.¹¹³ Zij wisten dat wanneer het voorstel zou worden afgewezen, het – in ieder geval voor een langere tijd – niet meer zou worden behandeld. Vanuit politiek-strategische oogpunt werd de districtenherziening ‘eene principele quaestie’ voor Kamerleden en zodoende probeerden zij, zolang er werd gedebatteerd over de kiesrechtuitbreiding, voordeel uit deze herziening te halen. Hoofdstuk twee en drie maken duidelijk dat er hierbij geen sprake van ideologische motivering om de kiesdistricten te herziening. En de samenwerking ging alleen op voor het coalitiekabinet-Mackey, al bleek deze niet bestand tegen de liberale Eerste Kamer. Zowel de Eerste als Tweede Kamerleden waren erop uit om er zelf sterker uit te komen en ander een hak te zetten. Zodoende maakten Kamerleden vanuit politiek strategisch oogpunt gebruik districtenherziening en droeg deze strategie bij aan de voortzetting van (de patstelling rondom) de kiesrecht kwestie.

Het directe gevolg van de verwerpingen van de herzieningsvoorstellen was dat een Kamermeerderheid op dat moment geen herziening nodig achtte of wilde behandelen. Indirect had een verwerping tot gevolg dat het herzieningsvoorstel van de baan was en de kabinetten De Vries en Van Lynden hun ontslag aanboden.

Tot 1891 was de districtenherziening ‘hoofdzaak’ van debat, maar in dat jaar verschoof de parlementaire twistappelp van de Tweede, naar de Eerste Kamer. Deze verplaatsing zou kunnen wijzen op een afnemend belang van de districtenkwestie. Of dit ook het geval is, zal worden onderzocht door Kamerdebatten uit de periode 1883-1917 te analyseren.

Periode 1891-1917

In de periode na het kabinet-Van Lynden tot het kabinet-Pierson, grofweg 1883 tot 1901, werden er met enige regelmaat herzieningsvoorstellen aangenomen. Nadat het coalitiekabinet-

¹¹¹ HTK, 1882-1883, 58^{ste} zitting, 26-02-1883, 1044.

¹¹² HTK, 1882-1883, 58^{ste} zitting, 26-02-1883, 1046.

¹¹³ Dick van Straaten (red.), *Historisch denken. Basisboek voor de vakdocent* (Assen 2012) 88.

Mackay in 1891 was afgetreden, wist Van Houten, ditmaal op leeftijd en minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Röell (1894-1897), een nieuwe Kieswet tot stand te brengen. In deze Kieswet was niet de districtenherziening ‘hoofdzaak’ van debat, maar het aanstellen van nieuwe categorieën waarop het kiesrecht verkregen kon worden (attributief-kiesrecht). Er werd niet gedebatteerd over de algehele herziening van de kiesdistricten, maar wel over de wijziging van enkele kiesdistricten van ‘grote’ steden. De pogingen van Kamerleden om wel een algehele herziening van de kiestabel te behandelen, waren voorzien van even krachtige argumenten als ten tijden van de kabinetten-De Vries en Van Lynden.¹¹⁴ Van Houten liet zich niet van de wijs brengen en stelde tussen alle amendementen door, dat zijn voorgangers veel discussie hebben gevoerd over de districtenherziening en

Ten einde echter niet opnieuw in alle quaestiën die zich bij de indeeling van kiesdistricten zouden kunnen voordoen, te vervallen, meende de Regeering de [kies]tabel zoals zij bij de het ontwerp der vorige Regeering was gevoerd, onveranderd te moeten voorstellen.¹¹⁵

Dat Van Houten zich niet wilde wagen aan een algehele districtenherziening, was niet omdat hij het werk van zijn voorgangers waardeerde – hij stelde vast dat de laatste herziening ‘niet in alle onderdeelen volkomen juist was te achten’ – maar omdat hij niet dezelfde discussie als zijn voorgangers wilde voeren.¹¹⁶ Een Kamermeerderheid ging akkoord met Van Houten. Dat de districtenkwestie geen hoofdzaak meer was van zoals ten tijde van het kabinet-De Vries en Van Lynden, blijkt wel uit de Kamerstukken na 1897. Van belang is dat de politiek na 1897 een districtenherziening niet meer ‘noodzakelijk’ of ‘urgent’ achtten.¹¹⁷

Geheel onbesproken bleef het districtenstelsel niet. Het ‘grootte kwaad’ van de districtenindeling en het gebrek aan volksvertegenwoordiging bleef bestaan. De liberaal Van Gilse, toen ook directeur-hoofdredacteur van de *Arnhemse Courant*, stelde dat het grote euvel van het districtenstelsel was dat ongeveer de helft van de uitgebrachte stemmen ‘feitelijk volkomen waardeloos is,’ omdat alleen ‘de volstrekte meerderheid der stemmen’ wordt vertegenwoordigd in de Kamer.¹¹⁸ De regering werd verweten dat de Kieswet ondemocratisch was.¹¹⁹ Dit getuigt van meer ideologische motivering, dan het niet willen behandelen van een districtenherziening omdat dat vroeger velen malen besproken was. Dat de sociaal-democraat Troelstra andere Kamerleden aansprak op hun conservatieve

¹¹⁴ HTK, 1896-1897, 37^{ste} vergadering, 18-02-1897, 704.

¹¹⁵ HTK, 1896-1897, 37^{ste} vergadering, 18-02-1897, 704.

¹¹⁶ Ibidem.

¹¹⁷ HTK, 1896-1897, 26^{ste} vergadering, 23-12-1897, 703; KTK, 1909-1910, kamerstuknummer 2V, ondernummer 12, 35; KTK, 1915-1916, kamerstuknummer 226, ondernummer 11, 105.

¹¹⁸ HTK, 1900-1901, 11^{de} vergadering, 18-10-1900, 180.

¹¹⁹ HTK, 1900-1901, 11^{de} vergadering, 18-10-1900, 182.

standpunten om de Kieswet niet te wijzigen,¹²⁰ getuigde echter niet van ideologische motivatie, maar van politieke strategie. Troelstra poogde zo zijn eigen standpunt te vestigen en dat van een ander te verwerpen. Op een gelijke wijze zal de districtenkwestie nog een paar maal besproken en gebruikt worden, maar in de jaren tot 1917 was niet meer de districtenherziening, maar de Grondwetsherziening hoofdzaak van discussie.

Conclusie

In de discussie over de Grondwetsherziening bleef de herziening van de honderd kiesdistricten waarin Nederland verdeeld was (vrijwel) onbesproken. Dat met het districtenstelsel niet het volk vertegenwoordigd werd, maar slechts de meerderheid van de stemmen in een kiesdistrict werd al langer als onrechtvaardig gezien.¹²¹ Maar sinds de roep om een betere vertegenwoordiging van zowel kranten als Kamerleden toenam, moest de Kieswet steeds dringender worden herzien. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, waarbij een stemgerechtigde op ieder verkiesbaar Kamerlid uit heel het land mag stemmen zonder dat daarbij zijn stem verloren gaat, was rond 1900 niet nieuw,¹²² maar vestigde zich na 1900 in de politiek totdat in 1916 werd gesteld dat, hoe men de Kieswet ook zal herzien, evenredige vertegenwoordiging van toepassing zou zijn. Er werd nog voorgesteld om Nederland op te delen in vijf kiesdistricten waarin het evenredige kiesstelsel werd toegepast, één kiesdistrict zou ‘het stelsel onuitvoerbaar’ maken,¹²³ maar met de Grondwetsherziening van 1917 werd Nederland één kiesdistrict.¹²⁴

¹²⁰ HTK, 1900-1901, 12^{de} vergadering, 19-10-1900, 197.

¹²¹ HTK, 1886-1887, 74^{ste} zitting, 24-03-1887, 1284; HEK, 1890-1891, 20^{ste} stemming, 10-04-1891, 304.

¹²² ‘Het districten-stelsel I’, *Arnhemsche Courant*, 14-06-1880; ‘Evenredige vertegenwoordiging’, *Algemeen Handelsblad*, 24-02-1882; ‘Installatie van de Staatscommissie voor de Grondwetsherziening’, *Nieuwe Tilburgsche Courant*, 11-11-1905.

¹²³ KTK, 1915-1915, kamerstuknummer 226, ondernummer 11, 96 en 105.

¹²⁴ De Rooy, *Republiek*, 162; Lijphart, *Verzuiling*, 133.

Nederland en het districtenstelsel: Een principiële kwestie?

Conclusie

Historici stellen dat de kiesrecht kwestie Nederland tussen 1848 en 1917 bezighield. De discussie over de uitbreiding van het kiesrecht werd gevoerd in het kader van de politieke vertegenwoordiging. Rond 1848 was politiek een lokale en regionale aangelegenheid, maar naarmate de jaren vorderden ging de nationale oriëntatie overheersen. Steeds dieper de 19^{de} eeuw in werd de representativiteitskwestie voor Kamerleden en de media urgenter en de roep om een betere politieke vertegenwoordiging luider. Om deze kwestie op te lossen werden herzieningen van de Kieswet noodzakelijk geacht. Zo werd ook de herziening van de kiesdistricten, die vanwege de bevolkingsgroei eens in de vijf jaar moest worden doorgevoerd opdat iedere afgevaardigde een nagenoeg gelijk aantal kiezers vertegenwoordigde, ‘hoofdzaak’ van Kamerdebatten. Echter, voordat in 1917 een ‘principiële Grondwetwijziging’ zou worden aangenomen, streden zowel Regeringen als Kamerleden om het kiesrecht naar eigen voordeel te beslechten. Deze bijna zeventig jaar van politiek debat over de kiesrecht kwestie was uitgemond in een politieke patstelling.

Historici hebben drie verklaringen gegeven waarom de kiesrecht kwestie bijna zeven decennia kon aanmodderen. De ideologische these van De Rooy en Lijphart verklaart de patstelling vanuit de te ver uiteen gelegen (ideologische) standpunten van Kamerleden om tot een overeenstemming van de kiesrecht uitbreiding te komen. De samenwerkingstheorie voorgestaan door Tollebeek en het duo Rogier en De Rooy, stelt dat protestantse en katholieke Kamerleden gingen samenwerken tegenover de liberalen. Het machtsevenwicht van de liberalen in de Kamer nam zo af ten koste van de confessionele opmars, waardoor een compromis tussen beide leek te verdwijnen. De politiek-strategische these geopperd door Daalder en Kossmann gaat er vanuit dat Kamerleden via de kiesrecht kwestie poogden om hun positie te beschermen of verbeteren en de invloed van anderen te beperken. Deze drie thesen waren het uitgangspunt om aan te tonen hoe het districtenstelsel debat bijdroeg aan de patstelling rondom de kiesrecht kwestie.

Loots heeft met zijn proefschrift het belang van het districtenstelsel en de districtenherziening voor de kiesrecht kwestie in kaart gebracht. Deze scriptie heeft in beeld gebracht dat de eerste twee verklaringen modellen niet afdoende de Grondwetsherziening van 1917 kunnen verklaren en dat de kiesrecht kwestie vooral een gevolg was de politieke strategie van Kamerleden. Anders dan historici als Lijphart, De Rooy, Tollebeek en het duo Rogier en De Rooy en eerder in de lijn van wat Daalder en Kossmann stellen, waren Kamerleden in

eerste plaats politiek-strategisch gedreven om de kiesdistricten te herzien. Regeringen werden kiesknoeierij verweten en Kamerleden voerden ‘nevelachtige’ argumenten aan om tegen een herzieningsvoorstel stemmen, waarbij men niet per se tegen het voorstel, maar tegen de zittende Regering protesteerde.¹²⁵ Van ideologische motivering of samenwerking was weinig tot geen sprake; Kamerleden waren vooral bezig om hun eigen positie veilig te stellen en te verbeteren en dat van een ander dwars te zitten. Zodoende werd de districtenherziening ‘eene principiële quaestie’ of parlementaire ‘twistappel.’

Vanuit politiek-strategisch oogpunt werden herzieningsvoorstellen verworpen. Dit bekende dat Kamerleden de districtenherziening van zo’n groot belang achtten, dat een verwerping werd geprefereerd wanneer het hen niet voordelig uitkwam. Het directe gevolg was dat herzieningsvoorstellen op de lange baan werden geschoven en Regeringen aftraden. Indirect had een verwerping tot gevolg dat patstelling rondom de kiesrecht kwestie niet alleen werd voortgezet, maar tot 1891 ook ‘hoofdzaak’ van politiek debat bleef.

De jaren daarop volgend verloor de districtenherziening aan urgentie. Verklaring hiervoor is dat de opkomende partijpolitiek in toenemende mate de norm werd. Het gevolg hiervan was dat een afgevaardigde steeds meer de belangen van zijn partij en steeds minder die van zijn kiesdistrict behartigde. Daarom was het voor partijen van belang dat het districtenstelsel werd gewijzigd om zo de kloof tussen partijpolitiek en Volksvertegenwoordiging te dichten. De partijpolitiek bepaalde niet alleen in toenemende mate de politieke oriëntatie, maar ook steeds meer wat en wanneer een kwestie, een politieke kwestie werd. Zo werden andere herzieningen noodzakelijker dan de districtenherziening. Tegen het einde van de 19^{de} eeuw werd in de politiek de kiesrecht kwestie steeds meer beheerst door nieuwe censuscategorieën, het algemeen kiesrecht, het vrouwenkiesrecht, een stemplicht¹²⁶ en de evenredige vertegenwoordiging. In 1917 was het stelsel van evenredige vertegenwoordiging zo wenselijk geworden, dat er overeenstemming werd gevonden om Nederland tot één kiesdistrict te maken.

Concluderend kan worden gesteld dat Nederland zich bijna zeven decennia bezig hield met de kiesrecht kwestie, maar dat het niet één kwestie die continue ‘hoofdzaak’ van het politieke debat was. Aanvankelijk waren de census- en districtenindeling de voornaamste kwesties, gevolgd door een nieuwe censuscategorieën en na 1897 werd een principiële Grondwetsherziening noodzakelijk geacht. Deze opeenvolging van herzieningen die tot principiële kwestie of parlementaire twistappel werden gemaakt, maakte dat de

¹²⁵ Oud, *Honderd jaren*, 106.

¹²⁶ KTK, 1915-1916, kamerstuknummer 226, ondernummer 11, 96.

kiesrechtkwes­tie blijvend ‘actueel’ was. De eerste dertig jaar na 1848 hebben Regeringen en Kamerleden vanuit politiek-strategisch oogpunt de herziening van de kiesdistricten willen gebruiken in hun eigen voordeel en willen voorkomen dat anderen sterker werden. Het gevolg van de verworpen districtenherzieningen was dat de patstelling rondom de kiesrechtkwes­tie werd voortgezet.

Er kan worden gesteld dat de kiesrechtkwes­tie zo’n lang aanhield, omdat Kamerleden vanuit politiek-strategische overwegingen de districtenherziening tot principiële kwestie of parlementaire twistappel maakten en zodoende herzieningsvoorstellen werden verworpen. Maar naast de districtenkwes­tie, werd er in het kader van de kiesrechtkwes­tie bijvoorbeeld ook gedebatteerd over de censusindeling, stemplicht en het vrouwenkiesrecht. Uit nader onderzoek zal moeten blijken in hoeverre deze kwes­ties bijdroegen aan het voortduren van de kiesrechtkwes­tie en of Kamerleden ook daarbij vooral vanuit politieke strategie handelden of dat zij rondom deze debatten eerder vanwege ideologische overtuiging of samenwerking niet tot een oplossing kwamen. Naast deze kwes­ties die toch vooral op nationaal politiek niveau werden bediscussieerd, stelt De Rooy dat op lokaal en regionaal niveau er veel samenwerking was tussen protestanten en katholieken politici bestond. Een vergelijkbaar onderzoek als deze scriptie naar kwes­ties die speelden op lokaal en regionaal niveau, kan inzicht bieden in de motieven van bijvoorbeeld Gemeenteraadsleden en leden van de Provinciale Staten. Zo zal in kaart kunnen worden gebracht of deze ‘lokale’ politici ook vooral vanuit politiek strategische overweging handelden of dat zij, zoals De Rooy stelt, zich lieten leiden door samenwerking.

Nawoord

In dit nawoord wil ik hen bedanken die mij hebben geholpen om deze scriptie tot het eindresultaat te brengen. Bovenal wil ik mijn begeleider Pepijn Corduener bedanken. Mijn dank is groot voor de begeleiding, razendsnelle feedback en soms wat te lange gesprekken. Daarnaast wil ik twee vrienden bedanken voor de brainstormsessies, feedback en de nodige afleiding. Afsluitend dank ik mijn ouders voor de controles van de tekst.

Literatuurlijst

Lijst met afkortingen van parlementaire stukken:

Kamerstukken Tweede Kamer (KTK)

Verslag der handelingen van de Eerste Kamer (HEK)

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer (HTK)

Primaire bronnen

Arnhemsche Courant, 14 en 16 juni 1880 (Delpher).

Algemeen Handelsblad, 24 februari 1882 (Delpher).

De Standaard, 10 juni 1886 (Delpher).

KTK, 1873-1874, Kamerstuknummer 74, 65-66 en 70-71 (Statengeneraaldigitaal).

KTK, 1882-1883, Kamerstuknummer 92, 49 en 66-67 en Kamerstuknummer 138, 41 (Statengeneraaldigitaal).

KTK, 1889-1890, Kamerstuknummer 141, 7-9 en 17 (Statengeneraaldigitaal).

KTK, 1909-1910, Kamerstuknummer 2V, 12 en 35 (Statengeneraaldigitaal).

KTK, 1915-1916, Kamerstuknummer 226, 96 en 106 (Statengeneraaldigitaal).

Nieuwe Tilburgsche Courant, 11 november 1905 (Delpher).

HEK, 1890-1891, 238, 181, 285, 304, 309 (Statengeneraaldigitaal).

HTK, 1872-1873, 1615, 1621, 1624, 1635-1637, 1644-1645, 1647 en 1649-1651 (Statengeneraaldigitaal).

HTK, 1892-1883, 357 en 1042-1046 (Statengeneraaldigitaal).

HTK, 1886-1887, 1248 (Statengeneraaldigitaal).

HTK, 1890-1891, 309, 787-788, 791-792 en 794 (Statengeneraaldigitaal).

HTK, 1896-1897, 703-704 (Statengeneraaldigitaal).

HTK, 1990-1901, 180, 182 en 197 (Statengeneraaldigitaal).

Secundaire literatuur

Bakker, M, 'Dirigisme en politieke blindheid', *Politiek en cultuur*, juli-aug. 1974.

Bank, J, en M. van Buuren, *1900. Hoogtij van burgerlijke cultuur* (Den Haag 2000).

Boekholt, F.M. en E.P. de Booy, *Geschiedenis van de school in Nederland. Vanaf de middeleeuwen tot aan de huidige tijd* (Assen/Maastricht 1987).

Daalder, H, *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland* (Amsterdam 1995).

Dudink, S., *Deugzaam liberalisme. Sociaal-liberalen in Nederland 1870-1901* (Amsterdam 1997).

Fokkema, D. W, en F. Grijzenhout, *Rekenschap: 1650-2000* (Den Haag 2001).

Gosses, J.H. en N. Japikse, *Handboek tot de staatkundige geschiedenis van Nederland* ('s-Gravenhage 1927).

Haan, I. de, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2003).

Klinken, G. van, *Actieve burgers. Nederland en hun politieke partijen 1870-1918* (Amsterdam 2003).

Knippenberg, H. en B. de Pater, *De eenwording van Nederland. Schaalvergroting en integratie sinds 1800* (6e druk; Nijmegen 2002).

Koch, J. *Koning Willem I. 1772-1843* (Amsterdam 2013).

Kossmann, E.H., *De Lage Landen 1780-1980* (Amsterdam 1986).

Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (8^{ste} herziende druk; Haarlem 1990).

Loots, Jasper, 'Een verloren zaak: J.A. van Gilses pleidooi voor oefening in staatsburgerschap, 1879', in: Dirk Jan Wolffram (red.), *De wil van de burger. Essays over de constitutie van de Nederlandse politiek* (Groningen 2011) 44-52.

Loots, J., *Voor het volk. Van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004).

Oud, P.J., *Honderd jaren* (Assen 1946).

Raak, Ronald. van, 'Historische les over hervorming kiesrecht', in: I van het Westen, *Boekessay* (2004) 61-63.

Rogier, L.J. en N. De Rooy, *In vrijheid herboren* (Den Haag 1953).

Rooden, P. van, *Religieuze regimes. Over godsdienst en maatschappij in Nederland, 1570-1990* (Amsterdam 1996).

Rooy, P. de, 'De Pacificatie van 1917', *Historisch Nieuwsblad*, 3/2005.

Rooy, P. de, 'Great men and a single woman. Politics and social security in the Netherlands', in: Ad knotter, Bert Altena en Dirk Damsma (red.), *Labour, social policy, and the welfare state* (Amsterdam 1997) 143-154.

Rooy, P. de, *Ons stipje op de wereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (3e druk; Amsterdam 2014).

Rooy, P. de, *Republiek der rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (4e verbeterde druk; Amsterdam 2010).

Sas, N.C.F. van, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900* (Amsterdam 2004).

Schoo, H.J., *Een bitter mensbeeld* (Amsterdam 2004).

Straaten, D. van (red.), *Historisch denken. Basisboek voor de vakdocent* (Assen 2012).

Swaan, A. de, *Zorg en de staat* (Amsterdam 2004).

Tanja, E, 'Dragers van beginselen', in: Carla van Baalen, Hans Goslinga en Alexander van Kessel (red.), *Waar visie ontbreekt, komt het volk om* (Amsterdam 2011) 67-76.

Tollebeek, J, *De toga van Fruin* (Amsterdam 1996).

Toxopeus, K, 'Kiesstelsel en representativiteit', in: *Skript Historisch Tijdschrift*, jaargang 27.1 (Amsterdam 2014) 33-40.

Veld, T.W.M., *Volksonderwijs en leerplicht. Een historisch sociologisch onderzoek naar het ontstaan van de Nederlandse leerplicht 1860-1900* (Delft 1987).

Vossen, K., 'Van Nierstrasz tot nu. De geboorte van het Nederlands populisme 1916-1918', in: Dirk Jan Wolffram (red.), *De wil van de burger. Essays over de constitutie van de Nederlandse politiek* (Groningen 2011) 53-64.

Wolffram, D.J., *Vrij van wat neerdrukt en beklemt* (Amsterdam 2003).