

Een crisis van de parlementaire democratie?

Scriptieonderzoek naar staatkundige vernieuwingen
in Nederland in de twintigste eeuw

Rob Geertsma

s4220072

Masterscriptie Geschiedenis – Politiek en Parlement

Begeleider: dr. W.P.T. de Jong

30 oktober 2016

Radboud Universiteit



VOORWOORD

Voor u ligt de scriptie ‘Een “crisis” van de parlementaire democratie?’. Deze scriptie is geschreven in het kader van de masteropleiding Geschiedenis, specialisatie Politiek & Parlement aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het scriptietraject is medio juni gestart met als uitkomst op 30 oktober een, naar mijn bescheiden mening, waardevol historisch onderzoek naar electorale vernieuwingen in Nederland in de twintigste eeuw.

Het schrijven van dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder aanzienlijke ondersteuning. Via deze weg wil ik dan ook mijn begeleider, dr. Wim de Jong, hartelijk bedanken voor de uitstekende begeleiding tijdens dit traject. Zonder zijn feedback en zonder de uitgebreide discussies die we regelmatig voerden had ik dit onderzoek nooit kunnen uitvoeren. Fons Meijer wil ik bedanken voor de wijze raad en hulp. Niet alleen heb ik voorafgaand aan het schrijven vaak met hem kunnen sparren over mijn onderwerp, ook tijdens het schrijven bleek zijn hulp van grote waarde. Prof. dr. Remieg Aerts, hoogleraar Politieke Geschiedenis aan de Radboud Universiteit, wil ik bedanken voor het doceren van de cursus *Onderzoekscollege Politiek en Parlement*, waar ik het idee heb opgedaan om staatkundige vernieuwingen in de twintigste eeuw te onderzoeken. Mijn huisgenoot, Manon van de Ven, wil ik graag bedanken voor het gezelschap in de bibliotheek en de vele nodige koffies die zij daar voor mij heeft gehaald. Tot slot wil ik mijn familie bedanken voor hun wijze en motiverende woorden. Zonder hen had ik deze scriptie nooit tot een goed einde kunnen brengen.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Lijst met afkortingen	4
Inleiding	5
Representatietheorie	6
Historiografie.....	8
Methodologie.....	11
<i>De opbouw van het onderzoek</i>	13
1. Naar evenredigheid	16
Voor- en tegenstanders en tegen- en voorstanders	17
Een voorstel komt er toch.....	18
Besluit.....	20
2. De kleine crisis der democratie	22
Zeven woorden moeten de problemen verhelpen.....	23
Het parlementaire debat: een ‘tirannieke’ voorstel?.....	24
Besluit.....	25
3. Staatscommissie-Teulings/Donner	27
Een krachtdadige regering.....	27
‘Wijziging verdient geen aanbeveling’	28
Besluit.....	30
4. De hervormingsgezinde jaren zestig?	32
Programma D’66 en Tien over Rood	34
Staatscommissie-Cals/Donner.....	35
<i>Het kiesstelsel en de kieswet</i>	36
<i>Gekozen formateur</i>	38
<i>Referendum en volksinitiatief</i>	40
De reactie van het kabinet-De Jong.....	40
Besluit.....	43
Conclusie	45
Bibliografie	48
Primaire bronnen	48
Secundaire literatuur.....	50
Afbeeldingen	51

LIJST MET AFKORTINGEN

ARP	Anti-Revolutionaire Partij
CDA	Christen-Democratisch Appèl
CHU	Christelijk-Historische Unie
CPG	Centrum voor Parlementaire Geschiedenis
CPN	Communistische Partij van Nederland
D'66 (D66)	Democraten 1966
GPV	Gereformeerd Politiek Verbond
HGSP	Hervormd-Gereformeerde Staatspartij
KVP	Katholieke Volkspartij
LSP	Liberale Staatspartij
NIPO	Nederlands Instituut voor Publieke Opinie
PSP	Pacifistisch-Socialistische Partij
PVDA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij voor de Vrijheid
RKSP	Rooms-Katholieke Staatspartij
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDAP	Sociaal-Democratische Arbeiderspartij
SDB	Sociaal-Democratische Bond
SGP	Staatkundig-Gereformeerde Partij
VDB	Vrijzinnig-Democratische Bond
VNH	Verbond voor Nationaal Herstel
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

INLEIDING

Een gemene deler in flink wat actualiteit van 2015 vormen, zo lijkt het, Nederlanders die zich niet of niet meer vertegenwoordigd voelen. Dit was een jaar waarin termen als “crisis van de democratie” en “falen van het Nederlandse politieke bestel” steeds vaker vielen.¹

Bovenstaand citaat komt uit een *Volkskrant*-artikel waarin werd teruggeblikt op het Nederlandse maatschappelijke debat in 2015. In dat jaar werden politici en bestuurders in harde taal beschimpt en lieten kiezers regelmatig weten geen vertrouwen te hebben in de politiek. Maar is er wel sprake van een crisis van de democratie en het falen van het politieke bestel? De begrippen die gebruikt worden zijn niet nieuw, maar dit maakt ze niet minder omstreden. Volgens een recente studie van het SCP, *Meer democratie, minder politiek?*, steunt meer dan 90% van de Nederlanders het idee van democratie en is meer dan 70% voldoende tevreden over het functioneren van de democratie.² Volgens het SCP zijn er geen aanwijzingen voor een daling van de steun voor de democratie en is er ‘nauwelijks empirisch bewijs te vinden voor een legitimiteitscrisis in Nederland’.³ Hoewel de term volgens de auteur van het krantenartikel steeds vaker viel, is er volgens het SCP dus geen sprake van een crisis van de democratie. In de studie van het SCP komt echter wel naar voren dat er sprake is van het falen van het politieke bestel. Zo wordt er gesteld: ‘Uit de percepties van het functioneren van de democratie en de opvattingen over besluitvormingsprocedures, kunnen we opmaken [...] dat er onvrede is over de politieke praktijk. Nederlanders vinden dat politici niet luisteren en vragen zich af of politici wel weten wat er leeft.’⁴ Dit gevoel werd nog maar eens expliciet verwoord door Geert Wilders (PVV) tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen van 2015; het kabinet en de Kamer zouden het volk niet meer vertegenwoordigen: ‘het verschil tussen deze kamer, dit nepparlement – want dat is het: een nepparlement! – en de mensen thuis is levensgroot’.⁵ De relatie (ook wel kloof genoemd) tussen kiezer en gekozenen is al jaren onderwerp van zowel wetenschappelijk als politiek debat en ook de reden dat men in het verleden heeft onderzocht of Nederland toe was aan een nieuw kiesstelsel. Aan de discussie rond de relatie tussen kiezer en gekozenen liggen fundamenteel verschillende denkbeelden over representatie ten grondslag. Hierna zal kort beschreven worden wat er in de wetenschap zoal is geschreven over representatie en de relatie tussen kiezer en gekozenen.

¹ O. Tempelman, ‘Het jaar van de beschimpte bestuurder. Crisis van de democratie?’, *De Volkskrant* (31-12-2015), 4-5.

² Sociaal Cultureel Planbureau, *Meer democratie, minder politiek?* (Den Haag, 2015), 7. NB: In dit onderzoek wordt verwezen naar de webversie van de SCP-studie. Deze wijkt in opmaak af van de gedrukte versie.

³ *Ibidem*, 24-25.

⁴ *Ibidem*, 53.

⁵ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK) 2015-2016, nr. 3, item 6, 51.

Representatietheorie

De invulling die men geeft aan representatie en daarmee ook aan de relatie tussen kiezer en gekozene, is al sinds de Verlichting en het Revolutietijdperk onderwerp van debat. Door ruimterestricties is het helaas niet mogelijk dit lange debat, waar honderden filosofen hun vingers aan hebben gebrand, volledig in kaart te brengen. In het debat over representatie staan echter twee opvattingen lijnrecht tegenover elkaar en hieronder zullen dan ook enkele filosofen die deze grove tegenstelling representeren behandeld worden.

De Amerikaanse politicus John Adams (1735-1826) schreef tijdens de Amerikaanse revolutie dat een volksvertegenwoordiging ‘should be in miniature an exact portrait of the people at large. It should think, feel, reason, and act like them.’⁶ De afgevaardigde diende volgens Adams enkel als doorgeefluik van het volk. Deze opvatting is ook te vinden in de werken van de Engelse filosoof John Stuart Mill (1806-1873): de afstand tussen wat de kiezers willen en wat de gekozene bepleit moet zo klein mogelijk zijn.⁷ Daartegenover stond de Ierse politicus en filosoof Edmund Burke (1729-1797) met zijn vorm van representatie die hij “virtual representation” noemde:

Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests, which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but Parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole – where not local prejudices ought to guide, but *the general good, resulting from the general reason of the whole*. You choose a member, indeed; but when you have chosen him he is not a member of Bristol, but he is a member of Parliament.⁸

Burke vond dus dat de vertegenwoordiger zelf moest kunnen handelen en niet enkel de belangen van zijn regionale kiezers moest vertegenwoordigen. Als deelbelangen wel in het parlement vertegenwoordigd zouden worden, zou de algemene wil in gevaar komen.

Deze twee standpunten over representatie kunnen volgens de Nederlandse rechtsfilosoof en politiektheoreticus Herman van Gunsteren en politicoloog Rudy Andeweg worden teruggevoerd tot verschillende percepties van de politieke werkelijkheid. De voorkeur van Burke voor grote afstand komt voort uit het idee dat politieke leiders over meer wijsheid en inzicht beschikken dan de kiezers, terwijl de keuze van Adams en Mill voor een zo klein mogelijke afstand haar oorsprong juist vindt in het idee dat de politieke leiders gelijk zijn aan de kiezers.⁹

⁶ J. Adams, ‘Letter to John Penn’, in: Ibidem, *Works IV* (Boston, 1852-1865), 205.

⁷ H. van Gunsteren en R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek* (Haarlem, 1994), 47.

⁸ E. Burke, ‘Speech to the electors of Bristol’, in: Ibidem, *The Works of the Right Honourable Edmund Burke II* (Londen, 1887), 96. Cursivering door mij, RG.

⁹ Van Gunsteren en Andeweg, *Het grote ongenoegen*, 48.

De Nederlandse politiek filosoof en historicus Frank Ankersmit gebruikt voor deze twee opvattingen over representatie de termen *mimetische* en *esthetische* representatie.¹⁰ De mimetische representatietheorie stelt dat de volksvertegenwoordiging een zo accuraat mogelijke afspiegeling van het volk moet zijn en zij is dan ook vergelijkbaar met de representatietheorieën van Adams en Mill. De esthetische representatietheorie komt qua invulling overeen met de theorie van Burke. Volgens de esthetische theorie moet er een verschil bestaan tussen representant en gerepresenteerde. Ankersmit heeft een sterke voorkeur voor het laatste. Hij beargumenteert immers dat het ‘verschil [tussen kiezer en gekozene] even reëel [is] als het zeer reële verschil tussen een geschilderd portret en de geportretteerde zelf’ – het is in beide gevallen wezenlijk iets anders.¹¹ Met andere woorden, de kloof tussen kiezer en gekozene is volgens Ankersmit inherent aan het idee van politieke representatie. De representant wordt, net als Burke’s representatietheorie van enkele eeuwen eerder, beschouwd als een gevolmachtigde.¹²

Ankersmit stelt dat Nederland sinds 1814 met de invoering van de Grondwet een volledig esthetische volksvertegenwoordiging kent. Artikel 52 van de Grondwet van 1814 (‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk’) zorgde namelijk voor een breuk met de traditie dat de leden van de Staten-Generaal hun stem uitbrachten op last van en na ruggespraak met hun opdrachtgevers (de provincies).¹³ In de praktijk zijn wij volgens Ankersmit dan ook gewend geraakt om de esthetische representatietheorie te aanvaarden en de representant als een gevolmachtigde te zien. Bovendien zou een mimetische invulling van representatie afbreuk doen aan de parlementaire arbeid: ‘waarom delibereren wanneer men uiteindelijk toch gebonden blijft aan de opinies van de gerepresenteerden?’¹⁴

De mimetische representatietheorie, de representant als doorgeefluik, moet bovendien afgewezen worden, omdat het volgens de filosoof Ankersmit niet strookt met wat volgens hem de kern van representatie is. De mimetische theorie veronderstelt namelijk dat de representant identiek is aan de gerepresenteerde en dit is in strijd met de aard van representatie.¹⁵ Representatie veronderstelt namelijk – iets wat Van Gunsteren en Andeweg ook betogen – dat iets ‘present’ wordt gemaakt dat eigenlijk ‘absent’ is. Een onvermijdelijke eigenschap is dan ook dat er afstand, een kloof, bestaat tussen representant en gerepresenteerde.¹⁶ ‘De representant heeft dus de autonomie ten opzichte van de gerepresenteerde die de voorstanders van de esthetische representatie sinds Burke steeds bepleit hebben.’¹⁷ De historicus An-

¹⁰ F. Ankersmit, ‘Politieke representatie. Betoog over de esthetische staat’, *BMGN - Low Countries Historical Review* 102:3 (1987), 358-379, alhier: 363.

¹¹ *Ibidem*, 363.

¹² Vgl. voor de twee opvattingen over representatie: H. Pitkin, *The concept of representation* (Los Angeles, 1967), 144-148.

¹³ F. Ankersmit, ‘De hedendaagse politieke partij: van representatie van de kiezer naar zelf-representatie’, in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen, 2000), 8-18, alhier 8.

¹⁴ Ankersmit, ‘Politieke representatie’, 370.

¹⁵ *Ibidem*, 372.

¹⁶ Van Gunsteren en Andeweg, *Het grote ongenoegen*, 26.

¹⁷ Ankersmit, ‘Politieke representatie’, 373.

kersmit erkent overigens wel dat, ondanks zijn theoretische kritiek op het mimetische representatiemodel, deze representatietheorie wel degelijk van toepassing is geweest in verschillende perioden in de geschiedenis, bijvoorbeeld ten tijde van de opkomst van de politieke partij, eind negentiende eeuw.

Volgens Ankersmit is afstand tussen de staat (representant) en maatschappij (kiezer) nodig om de representatieve democratie goed te laten functioneren.¹⁸ Paradoxaal genoeg moet de kloof dus niet verkleind, maar juist vergroot worden om de representatieve democratie weer goed te laten functioneren.¹⁹ Hij zou dan ook nooit stellen dat er tegenwoordig sprake is van een crisis van de representatieve democratie.

Door de gedaantewisseling van het representatieve systeem in de twintigste eeuw, die de Franse politicoloog Bernard Manin beschrijft als een verandering van een ‘partijdemocratie’ naar een ‘toeschouwersdemocratie’, leeft het gevoel dat de kloof tussen kiezer en vertegenwoordiger groter is geworden. De identificatie met partijen en hun ideeën is – door de emancipatie van de burger en de opkomst van de audiovisuele media – verdwenen en de kiezer is zich gaan identificeren met individuele politici die hun vertrouwen wekken. Doordat ze niet stemmen op basis van ideeën maar op basis van vertrouwen, is de invloed van de kiezer op het beleid verkleind, waardoor de kloof vergroot is en ook wel wordt gesproken over een crisis van de politieke representatie.²⁰ Manin ziet dit echter niet als een catastrofe, omdat er een nieuw soort democratie voor in de plaats is gekomen.

Historiografie

Ondanks het harde oordeel van Ankersmit dat een grotere kloof tussen kiezer en gekozene beter is voor het representatieve stelsel, is er toch regelmatig onderzoek gedaan of hervormingen de kloof niet zouden kunnen dichten: in de jaren dertig, vijftig, zestig, tachtig en negentig van de twintigste eeuw en de jaren nul van de eenentwintigste eeuw. De vraag is echter waarom maar zeer weinig van deze vernieuwingsvoorstellen zijn doorgevoerd. In deze paragraaf zal een kort historiografisch onderzoek naar eerdere wetenschappelijke literatuur worden gepresenteerd.

Volgens Ido de Haan, hoogleraar Geschiedenis na de middeleeuwen aan de Universiteit Utrecht, kan er in de geschiedschrijving een onderscheid worden gemaakt tussen ‘normale politiek’ en ‘overgangspolitiek’. In het geval van overgangspolitiek is er sprake van een overgang tussen twee afgebakende historische tijdvakken. In de politieke geschiedschrijving worden vaak regimewisselingen als overgangsfase gekenmerkt, aldus De Haan.²¹ Door veranderingen die in de Nederlandse politiek in de tweede helft van de twintigste eeuw plaatsvonden kan zij ook gekarakteriseerd worden als een over-

¹⁸ Ankersmit, ‘Politieke representatie’, 377.

¹⁹ F. Ankersmit, *Political representation* (Stanford, 2002), 117.

²⁰ B. Manin, *The principles of representative government* (Cambridge, 1997), 206-234.

²¹ I. de Haan, *Politieke reconstructie. Een nieuw begin in de politieke geschiedenis* (Utrecht, 2004), 13-14.

gangsfase. In sommige gevallen vielen deze politieke transitie's zelfs samen met het beraad in staatscommissies.²² Staatscommissies tot politieke vernieuwingen kunnen dus beschouwd worden als symptomen van de overgangsfase die de Nederlandse politiek na de Tweede Wereldoorlog meemaakte.

Politicooloog Arend Lijphart hanteerde in zijn toonaangevende boek *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse Politiek* uit de jaren zestig ook een dergelijk onderscheid. De Nederlandse politiek werd tot aan de jaren zestig gekenmerkt door een sterk verzuilde pacificatiepolitiek. Deze periode zou, de terminologie van De Haan hanterend, gekarakteriseerd kunnen worden als een periode van 'normale politiek'. Volgens Lijphart bevond Nederland zich vanaf de jaren zestig echter in een overgangsfase: er was geen vertrouwen in de partijen, de Staten-Generaal en het kabinet en een groot deel van de Nederlanders wilde daarom het staatsbestel veranderen.²³ Lijphart voorspelde dat het bestel zou veranderen, maar dit zou echter af hangen van de vraag of de elites van de verschillende zuilen dit keer wel met veranderingen zouden instemmen. Deze elites wilden voorheen namelijk geen verandering van het staatsbestel – en al helemaal geen verandering van het kiesstelsel – omdat het evenredige stelsel veel kansen bood aan kleine partijen en deze partijen juist hard nodig waren in de Nederlandse pacificatiepolitiek.²⁴

Joop van den Berg, professor Parlementaire Geschiedenis, stelde ongeveer tegelijkertijd in verschillende werken dat verandering van het evenredige bestel tot de mogelijkheid behoorde, omdat de 'ratio' aan het principe van evenredigheid was weggefallen door de deconfessionalisering en de ontzuiling vanaf de jaren zestig.²⁵ Van den Berg beargumenteert dat Nederland in het begin van de twintigste eeuw een land van gesloten politieke minderheden was en in een evenredige vertegenwoordiging kwam dit het beste tot zijn recht.²⁶ Omdat de verdeeldheid na de ontzuiling niet meer volgens de lijnen van gesloten politieke minderheden verliep, verviel echter de noodzaak van een evenredig stelsel.²⁷ 'De meeste Nederlanders' wilden een samenhangende parlementaire meerderheid – nog meer dan de bescherming van rechten van minderheden.²⁸ Volgens Van den Berg was dit echter ook de reden dat het uiteindelijk niet tot een verandering van het evenredige stelsel kwam: in dit stelsel kon met behulp van een stembusakkoord namelijk ook een samenhangende parlementaire meerderheid worden gevormd, daar was dus geen districtenstelsel voor nodig.²⁹ Lijphart en Van den Berg schreven hun historische werken echter in de jaren zestig en zeventig. De redenen die zij aandragen kunnen dus niet het uitblijven van vernieuwingen in de jaren erna verklaren. Hiervoor moet gekeken worden naar modernere historische studies.

²² De Haan, *Politieke reconstructie* 16.

²³ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse Politiek* (Amsterdam, 1968), 11.

²⁴ *Ibidem*, 172.

²⁵ J. van den Berg, 'De evenredige vertegenwoordiging in Nederland', *Tijdschrift voor geschiedenis* 92:3 (1979), 452-472, alhier 471. Zie ook: J. van den Berg en H. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek* (Alphen aan den Rijn, 1974), 215.

²⁶ *Ibidem*, 453.

²⁷ Van den Berg en Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek*, 216.

²⁸ Van den Berg, 'De evenredige vertegenwoordiging in Nederland', 472.

²⁹ *Ibidem*, 472.

Tegenover de visie van Van den Berg staat een onderzoek van het CPG, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2005. Dit onderzoek concludeert juist dat de rechtvaardige werking van het evenredige stelsel (minderheden werden goed gerepresenteerd) voor een meerderheid van de Tweede Kamer het zwaarst woog.³⁰ Deze eis kan volgens de historici Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots in de meeste gevallen als reden voor het falen van hervormingsvoorstellen aangewezen worden. Maar andere, meer context gerelateerde redenen speelden volgens de drie historici ook een rol: zo werd het kiesstelsel vlak na de Tweede Wereldoorlog niet veranderd, omdat de wederopbouw politieke stabiliteit vereiste en daarbij geen ruimte was om het kiesstelsel te veranderen.³¹ En in de jaren negentig werd het kiesstelsel niet aangepast, omdat de kiezer het bestaande stelsel helder en begrijpelijk vond en de commissie-De Koning het dus niet onnodig ingewikkeld wilde maken.³²

Volgens historica Karin van Leeuwen is het uitblijven van vernieuwingen juist te wijten aan de vele staatscommissies: deze haalden de drang en het tempo uit de politieke discussie en smoorden de vernieuwingsgeest.³³ Vooral in de commissie-Cals/Donner heerste niet genoeg ‘Thorbeckeaanse’ vernieuwingsgeest, aldus D’66 voorman Hans van Mierlo.³⁴ Van Leeuwen stelt tevens dat de grondwet van Thorbecke (1848) ervoor zorgde dat vernieuwingsvoorstellen moeilijk grondwettelijk door te voeren waren, omdat tijdens de tweede lezing een twee derde meerderheid nodig was. Gezien het feit dat de commissies vaak al niet tot een meerderheidsbesluit kwamen – bij de samenstelling van de commissies werd veelal gestreefd naar een getrouwe afspiegeling van de bevolking en daarmee waren de commissies in feite een soort miniparlementen waarin, net als in de Tweede Kamer, veel verschillende opvattingen leefden – kwam er van de vernieuwingsvoorstellen niets terecht.³⁵

Hoewel politicoloog Alan Renwick, auteur van het boek *The politics of electoral reform*, in zijn onderzoek niet ingaat op de hervormingspogingen in Nederland, kan zijn onderzoek toch gebruikt worden om te onderzoeken waarom daadwerkelijke vernieuwingen uitbleven. Renwick stelt dat padafhankelijkheid (‘path dependence’) een significante invloed kan hebben op een hervormingsproces.³⁶ Padafhankelijkheid wil zeggen dat een kleine gebeurtenis in het verleden substantiële gevolgen kan hebben voor de toekomst, doordat het de ontwikkeling van een proces in een bepaalde richting stuurt waar zeer moeilijk van af kan worden geweken. Zo kan een gebeurtenis bepaalde actoren aan de macht helpen die de macht vervolgens niet meer kwijt willen raken. Deze actoren hebben daardoor de macht en een reden om hervorming tegen te houden. Ook kunnen actoren bepaalde meningen zijn toegedaan over wat moreel juist en rechtvaardig is. Als een meerderheid een bepaald systeem als juist en rechtvaardig be-

³⁰ A. Bos, ‘Een “zuiver en billijk” stelsel?’, in: A. Bos, e.a. (red.), *Sprong in het duister* (Den Haag, 2005), 93-114, alhier 109.

³¹ Ibidem, 101.

³² Ibidem, 111.

³³ K. van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke* (Amsterdam, 2013), 47 en 132.

³⁴ Van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke*, 133.

³⁵ Ibidem, 135.

³⁶ A. Renwick, *The politics of electoral reform. Changing the rules of democracy* (New York, 2010), 80-81.

schouwt (en daarmee het systeem als norm stelt), zullen hervormingen van datzelfde systeem nooit slagen. Zo kan het concept van padafhankelijkheid dus ook verklaren waarom hervormingen van het evenredige stelsel nooit zijn gelukt.

Uit deze korte verkenning van de historiografie is duidelijk geworden dat er verschillende verklaringen voor het uitblijven van daadwerkelijke vernieuwingen aangedragen kunnen worden. In de komende hoofdstukken van dit onderzoek zal nagegaan worden welke verklaring(en) voor het falen van de voorstellen het meest plausibel is/zijn.

Methodologie

Naast de vraag waarom het nooit gelukt is om hervormingen door te voeren (de gevolg-vraag), is het ook van belang om te onderzoeken waarom voorstellen überhaupt gedaan werden (de oorzaak). In deze paragraaf wordt aan de hand van enkele politicologische modellen kort beschreven waarom politieke actoren hervormingen zouden willen doorvoeren en wordt tevens beschreven welk politicologisch model in dit onderzoek gehanteerd zal worden om deze vraag te beantwoorden. Daarna zal kort worden toegelicht hoe dit onderzoek is opgebouwd en welke vraag centraal zal staan.

Politicoloog Richard Katz beargumenteerde in 1980 dat electorale hervormingen ‘seem likely only when, as in France after the Second World War or during the Algerian crisis, the nation seems on the verge of collapse’.³⁷ Zoals Renwick in zijn boek *The politics of electoral reform* aangeeft, moeten we deze theorie echter nuanceren gezien het feit dat sinds 1980 in een aantal gevestigde (stabiele) democratieën wel degelijk electorale hervormingen zijn doorgevoerd.³⁸ Recent onderzoek naar deze hervormingen heeft twee theoretische modellen opgeleverd die, binnen de politieke theorie, de drang tot vernieuwing verklaren: een model van Matthew Sørensen Shugart en het *self interest derived preference explanations* model van politicoloog Kenneth Benoit.

Het model van Shugart gaat uit van de gedachte dat zowel politici als burgers het kiesstelsel kunnen veranderen. Hervormingen van het kiesstelsel kunnen worden doorgevoerd in reactie op bepaalde mislukkingen van het politieke systeem (denk aan economische crisis en politieke instabiliteit).³⁹

Het model dat de laatste jaren de politicologische wetenschap is gaan domineren, is het model van Benoit: het ‘self interest derived preference explanations’ model.⁴⁰ In dit model staat het idee centraal dat een politieke partij hervormingen wil doorvoeren, omdat dit gunstig zal uitpakken voor het zetelaantal van de partij.⁴¹ In feite gaat dit model dus uit van ‘rational choice’: partijen willen hervormingen doorvoeren, omdat dit in het belang van de partij is. De partij, en daarmee de politicus, wil meer

³⁷ R. Katz, *A theory of parties and electoral systems* (Baltimore, 1980), 123.

³⁸ Renwick, *The politics of electoral reform*, 5. Zie bijvoorbeeld hervormingen van het kiesstelsel in Frankrijk in 1985 en 1986, Italië in 1983 en Nieuw-Zeeland in 1993.

³⁹ Ibidem, 7-8.

⁴⁰ K. Benoit, ‘Models of electoral system change’, *Electoral studies* 23:3 (2004), 363-389, alhier 367-373.

⁴¹ Ibidem, 367.

macht vergaren door electorale hervormingen te introduceren. Dit model verklaart niet alleen verandering, het kan ook de status quo van een electoraal systeem verklaren. Als partijen namelijk niet zeker zijn van eventuele positieve gevolgen van electorale hervormingen, zullen ze het oude/huidige kiesstelsel blijven steunen.⁴²

Politicooloog Henk van der Kolk beargumenteert echter dat het model van Benoit strijdig is met de Nederlandse praktijk. Zo noemt hij bijvoorbeeld de ideeën van D66 rond 1970. D66 wilde een districtenstelsel introduceren, terwijl dit stelsel tot gevolg zou hebben dat het aantal zetels van D66 sterk zou verminderen.⁴³ Benoit erkent echter dat zijn model niet bedoeld is om alle variaties van electorale hervormingen te verklaren, maar bedoeld is als een gids voor verder onderzoek.⁴⁴ Het model van Benoit kan dus gezien worden als een Weberiaans ideaaltype.⁴⁵

Hoewel de modellen van Benoit en Shugart enkele gevallen van electorale hervormingen kunnen verklaren, bieden de modellen niet altijd een uitkomst. Renwick maakt daarom een onderscheid tussen een viertal typen hervormingen in stabiele gevestigde democratieën: *elite majority imposition*, *elite settlement*, *mass imposition* en *elite-mass interaction*.⁴⁶ ‘Elite majority imposition’ wil zeggen dat een bepaalde groep politici, die een meerderheid in het parlement heeft, inziet dat een ander kiesstelsel de groep nog meer stemmen zal opleveren ten koste van een andere groep politici. Deze politici gaan voor het eigen gewin. Dit type hervormingen is te vergelijken met het ‘self interest derived preference’ model van Benoit zoals het hierboven beschreven staat, maar Renwick wil hier een groter scala aan hervormingen onder scharen. Wanneer er sprake is van een ‘elite settlement’-hervorming betekent dit dat politici andere zaken boven eigen gewin plaatsen. Zo kunnen politici hervormingen doorvoeren vanuit idealen of om de stabiliteit van het systeem te garanderen, omdat het systeem bedreigd wordt door geweld.

Hervormingen op basis van ‘mass imposition’ hebben tot gevolg dat politici hun macht volledig verliezen. Dit is mogelijk in landen waar burgers correctieve referenda kunnen initiëren. Compleet verlies van macht aan de burger is echter zeer onwaarschijnlijk, omdat bindende referenda voor nationale wetgeving zelden mogelijk zijn en hervormingen bijna nooit van de grond komen zonder steun van prominente politici. Er is dan ook veelal eerder sprake van ‘elite-mass interaction’. Dit laatste type hervorming wordt gekarakteriseerd door een interactie tussen politici en burgers en kent drie stadia: een groep politici (een minderheid) wil hervormingen, maar heeft niet genoeg steun in het parlement (1); omdat deze groep niet genoeg macht heeft, gaat ze met het idee naar de burger. Meestal is het publiek niet geïnteresseerd in hervormingen, maar als het land geteisterd wordt door problemen, kunnen hervormingen als oplossing voor de problemen worden aangedragen (2); door de druk van de publieke opinie

⁴² H. van der Kolk, ‘Electoral system change in the Netherlands: the road from PR to PR’, *Representation* 43:4 (2006), 271-287, alhier 274.

⁴³ Van der Kolk, ‘Electoral system change in the Netherlands’, 281.

⁴⁴ Benoit, ‘Models of electoral system change’, 373.

⁴⁵ Van der Kolk, ‘Electoral system change in the Netherlands’, 282.

⁴⁶ Zie figuur 1.2 in Renwick, *The politics of electoral reform*, 11.

zal een meerderheid van het parlement – die zelf geen verandering wil – hervormingen moeten doorvoeren (3). Dit type hervormingen is zeer zeldzaam, maar laat wel zien dat hervormingen mogelijk zijn ook al is een meerderheid van politici er tegen.⁴⁷

De drijfveren van politici om deze voorstellen ook daadwerkelijk door te voeren kunnen volgens Renwick uiteengezet worden in twee categorieën: machtsinteresses en waarden.⁴⁸ In het eerste geval kunnen actoren voorstander zijn van hervormingen, omdat een ander systeem het aantal stemmen, zetels, kans op ambt of invloed op beleid kan vergroten.⁴⁹ Actoren kunnen echter ook enkel vanuit waarden en idealen – eerlijke verdeling van zetels, afspiegeling van samenleving, stabiliteit van het politieke systeem, efficiënte besluitvorming – hervormingen nastreven.⁵⁰ Deze redenen zijn niet specifiek gekoppeld aan een type hervorming. Zo kan de reden voor een hervorming van het type ‘elite majority imposition’ zowel het vergroten van invloed zijn (machtsinteresse) als het verbeteren van besluitvorming (waarden en idealen).

Renwick beargumenteert in zijn boek dat electorale hervormingen in gevestigde democratieën meestal óf van het type ‘elite majority imposition’ óf het type ‘elite-mass interaction’ zijn. De zes casussen die Renwick onderzoekt zijn namelijk gelijk te verdelen over deze typen. Maar hier komt volgens politicoloog Michael Gallagher meteen een zwak punt van Renwick’s onderzoek naar boven drijven: Renwick baseert zijn twee typen op slechts zes casussen, waarvan enkelen nog nooit eerder zijn onderzocht aan de hand van andere politicologische modellen.⁵¹ Hoewel Renwick de zes casussen dus uitgebreid heeft onderzocht, is het nog maar de vraag of zijn argumenten stand houden indien de casussen aan de hand van andere politicologische modellen worden onderzocht. In de komende hoofdstukken zal dan ook onderzocht worden of Renwick’s model met meerdere type hervormingsvormen en twee categorieën van redenen een-op-een toepasbaar is op de Nederlandse hervormingsvoorstellen van de twintigste eeuw of dat het model juist aangepast moet worden.

De opbouw van het onderzoek

In dit onderzoek zal de volgende vraag centraal staan:

Hoe kan het dat er voorstellen tot het hervormen van het kiesstelsel, invoeren van een correctief referendum en het kiezen van de formateur/minister-president werden gedaan om de kloof tussen kiezer en gekozene te dichten, maar zijn bijna al deze voorstellen in de twintigste eeuw gestrand?

⁴⁷ Renwick, *The politics of electoral reform*, 10-21.

⁴⁸ Ibidem, 27.

⁴⁹ Ibidem, 30-37. Voor een opsomming van ‘machtsinteresse’ redenen, zie tabel 2.1 in: Ibidem, 30.

⁵⁰ Renwick, *The politics of electoral reform*, 37-46. Voor een opsomming van ‘waarden’ redenen, zie tabel 2.2 in: Ibidem, 39.

⁵¹ M. Gallagher, ‘Review: The politics of electoral reform: Changing the rules of democracy’, *Perspectives on Politics* 10:2 (2012), 531-532, alhier 532.

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, zullen tevens twee deelvragen aan bod komen. Gezien het feit dat dit onderzoek zowel een politicologisch als een historisch onderzoeksaspect heeft, zullen de twee vragen een verschillende invalshoek hebben. De eerste deelvraag heeft betrekking op het politicologische aspect en luidt: ‘Welke typen hervormingsvoorstellen werden er in Nederland gedaan en welke redenen voor deze voorstellen droegen actoren aan?’. De historische deelvraag staat in verband met het historiografisch onderzoek zoals het hiervoor weergegeven is en luidt: ‘Welke van de historische verklaringen kan worden aangewezen als de reden voor het falen van de vernieuwingsvoorstellen in de betreffende periode?’. Beide deelvragen zullen telkens in ieder hoofdstuk behandeld worden.

Een voorstel dat volgens de politicologen Galen Irwin en Joop van Holsteyn meer dan eens ter tafel kwam in deze periodes, maar nooit tot uitvoering werd gebracht, was de wijziging van het kiesstelsel: van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging naar een districtenstelsel, het stelsel dat in 1917 juist was vervangen door het eerstgenoemde stelsel. In een districtenstelsel zouden politici namelijk meer contact met hun kiezers hebben.⁵² Maar waarom is het absolute meerderheidsstelsel (zoals het in Nederland vóór 1917 gehanteerde districtenstelsel officieel heette) in de eerste plaats dan vervangen door het stelsel van evenredige vertegenwoordiging? De redenen voor het afschaffen van het districtenstelsel in 1917 zullen verduidelijken waarom het nooit is gelukt om het stelsel weer opnieuw in te voeren, en de geschiedenis van de Grondwetsherziening van 1917, waar de wijziging van het kiesstelsel onderdeel van uitmaakte, zal dan ook in het eerste hoofdstuk kort geschetst worden.

In de daaropvolgende hoofdstukken zullen enkele vernieuwingsvoorstellen bestudeerd worden, waaronder de voorstellen van de in 1953 ingestelde *Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen* (Staatscommissie-Teulings/Donner), de voorstellen van D’66 en Nieuw Links en de *Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (Staatscommissie-Cals/Donner) die daarop volgde.

Bij het op papier zetten van een aantal decennia omvattend onderzoek, moet de historicus al snel een keuze maken tussen een diachrone of een synchrone behandeling van de resultaten. Wanneer in dit onderzoek gekozen zou zijn voor een diachrone opbouw, zou elk apart vernieuwingsvoorstel (zie de in de onderzoeksvraag genoemde voorbeelden) door de tijd heen onderzocht moeten worden in een apart hoofdstuk. Het gevolg zou zijn geweest dat er onnodig informatie herhaald moet worden (verschillende voorstellen werden namelijk vaak in eenzelfde context gedaan) en de lezer steeds terug springt in de tijd, waardoor hij of zij het overzicht kwijt kan raken. In dit onderzoek verdient een synchrone aanpak, waarin alle vernieuwingsvoorstellen in een bepaalde periode in één hoofdstuk naast elkaar behandeld worden, dan ook de voorkeur: het zal kostbare ruimte sparen en het zal de leesbaarheid bevorderen.

Voor dit onderzoek zijn diverse primaire bronnen geraadpleegd. Gezien het feit dat veel onderzoek naar vernieuwingen gedaan werd in verschillende staatscommissies, ligt het gebruik van de notulen en rapporten van deze commissies natuurlijk voor de hand. Deze bronnen dienden tijdens het onderzoek

⁵² G. Irwin en J. van Holsteyn, ‘De kloof tussen burger en bestuur’, in: J. van Holsteyn en C. Mudde (red.), *Democratie in verval?* (Amsterdam, 2002), 33-50, alhier: 46.

als uitgangspunt voor de bestudering van de periode en ze worden in de verschillende hoofdstukken dan ook systematisch gebruikt. Om een beeld te kunnen schetsen van de parlementaire behandeling van de voorstellen van de staatscommissies, zijn de Kamerverslagen en Kamerstukken (behorend tot de Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal) systematisch geraadpleegd. Waar mogelijk zijn opinieartikelen en artikelen van parlementaire verslaggevers in grote landelijke kranten bestudeerd om een beeld te krijgen van de mening van het volk wat betreft de voorstellen van de commissies. Omdat dit echter niet behoort tot het primaire doel van het onderzoek, zijn deze artikelen niet systematisch geraadpleegd en kunnen ze het best gezien worden als additionele informatie.

1. NAAR EVENREDIGHEID

De afschaffing van het districtenstelsel en de invoering van evenredige vertegenwoordiging

De wijziging van het kiesstelsel – van evenredige vertegenwoordiging terug naar een districtenstelsel – was in de naoorlogse politieke periode een veel geopperd voorstel. Dit terwijl men in de late negentiende en vroege twintigste eeuw juist streed voor de afschaffing van het districtenstelsel en de invoering van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Om de naoorlogse voorstellen in verdere hoofdstukken beter te begrijpen, zullen in dit hoofdstuk kort de redenen voor afschaffing van het districtenstelsel aan bod komen.

André Donner (1918-1992), jurist, prominent ARP-lid en in de jaren vijftig en zestig zelf betrokken bij staatscommissies tot herziening van het kiesstelsel schreef in *Iets over kiesstelsels* (1967) dat uit de literatuur en parlementaire stukken uit de vroege twintigste eeuw niet duidelijk werd waarom men over is gegaan tot het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Er werd destijds wel veel gewezen op de grotere rechtvaardigheid en stabiliteit die de evenredigheid zou bieden, maar, aldus Donner, ‘het kabbelt alles zo rustig en onweersproken daarheen, dat het niet goed is te geloven dat dit nu het hele motief is geweest.’⁵³ Donner maakte een inschattingfout: ook al kreeg de totstandkoming van de evenredige vertegenwoordiging weinig aandacht, het nieuwe kiesstelsel was wel degelijk de uitkomst van een bewogen strijd.

Vanaf het verschijnen van *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* van de Nederlandse politicoloog Arend Lijphart in 1968 voerde de verklaring dat het een strijd om een rechtvaardige verdeling van zetels was de boventoon in de wetenschap.⁵⁴ Evenredigheid werd beschouwd als bijna synoniem met politieke rechtvaardigheid.⁵⁵ Bovendien zou de evenredigheidsregel noodzakelijk zijn voor het verzuilde Nederland, omdat dit zou leiden tot pacificatiepolitiek.⁵⁶ Volgens historicus Jasper Loots begon het echter als een strijd om toegang tot het parlement – een strijd die vooral werd geleverd door de confessionele en linkse partijen, die overschaduwde werden door liberale politici – en veranderde het later pas in een strijd om een rechtvaardige verdeling van zetels.⁵⁷

⁵³ A. Donner, *Iets over kiesstelsels* (Amsterdam, 1967), 8.

⁵⁴ J. Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam, 2004), 11.

⁵⁵ Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering*, 172.

⁵⁶ *Ibidem*, 99-115.

⁵⁷ Loots, *Voor het volk, van het volk*, 10-11.

Voor- en tegenstanders en tegen- en voorstanders

Een stelsel van evenredige vertegenwoordiging zou, volgens nieuwe politieke leiders als Abraham Kuyper (1837-1920, ARP) en Ferdinand Domela Nieuwenhuis (1846-1919, SDB), nieuwe politieke bewegingen toegang verschaffen tot het parlement, iets dat de confessionelen en sociaaldemocraten begin tweede helft van de negentiende eeuw nog niet hadden. Eenmaal in het parlement zou het stelsel gerechtigheid brengen, omdat het zetels naar grootte van de achterban zou verdelen.⁵⁸ Veel genoemde kritiekpunten op het districtenstelsel waren namelijk dat minderheden ondervertegenwoordigd zouden zijn en dat, wegens praktische redenen, telkens slechts twee blokken in een district met elkaar de strijd aangingen.⁵⁹ Omdat slechts twee blokken de strijd aangingen, moesten andere partijen stembusakkoorden sluiten. Door Kuyper werd dit als verderfelijk gezien: dit maakte een zuivere beginselstrijd onmogelijk.⁶⁰ Kuyper bekritiseerde het districtenstelsel bovendien, omdat Kamerleden steeds meer de wensen en verlangens van de kiezers negeerden.⁶¹ Het stelsel zou daardoor slecht zijn voor de band tussen kiezer en gekozene.⁶² Kuyper stond dus een meer mimetisch representatiemodel voor. Een evenredig stelsel zou tegemoetkomen aan deze kritiekpunten en bovendien zouden de Staten-Generaal, volgens Domela Nieuwenhuis, dan een getrouw beeld van het volk weergeven.⁶³ Domela Nieuwenhuis zou dus gezien kunnen worden als een aanhanger van de mimetische representatietheorie.

Anderen prezen het districtenstelsel juist, waaronder vooraanstaand liberaal J.A. Levy; hij bekritiseerde het evenredigheidsstelsel, omdat het uitging van verdeeldheid terwijl het parlement juist eenheid zou moeten uitstralen.⁶⁴ Om deze eenheid uit te stralen waren onafhankelijke vertegenwoordigers nodig en dit kon het beste worden bewerkstelligd door middel van het districtenstelsel.

Hoewel bovenstaande discussie met principiële argumenten werd gevoerd (de confessionelen en sociaaldemocraten waren voor evenredigheid, omdat het een getrouw beeld zou geven en een ware beginselstrijd mogelijk zou maken; de liberalen waren tegen evenredigheid, omdat het de eenheid van het land zou verminderen), zal men zich ook moeten realiseren dat andere (wellicht onuitgesproken en praktische) argumenten een belangrijke rol speelden. Zo hadden de confessionelen en sociaaldemocraten zeer grote achterbannen, waardoor ze in theorie veel zetels zouden moeten verkrijgen. Doordat, bijvoorbeeld, katholieken buiten Brabant en Limburg echter meestal een minderheid vormden, lukte het bijna nooit om een districtszetel te veroveren. Een evenredig stelsel, waarbij geen stemmen verloren zouden gaan, zou in zetelaantallen dus zeer gunstig uitpakken voor de katholieken – en andere confessionelen – en de sociaaldemocraten. Dit in tegenstelling tot de liberalen, die juist zetels zouden verliezen aan de

⁵⁸ Loots, *Voor het volk, van het volk*, 18.

⁵⁹ Zie artikel 11 van *Ons program*: ‘Opdat de Staten-Generaal in de natie wortelen; het volk niet slechts in naam vertegenwoordigen; en in hun saamstelling niet lang een krenking van het recht der minderheden oplveren; eischt zij de invoering van een ander kiesstelsel’. In: A. Kuyper, *Ons program* (1879; herdr. Hilversum, 1907), 3.

⁶⁰ A. Kuyper, ‘Ons kiesstelsel aan de eisch der zedelijkheid getoetst I’, *De Standaard* (22-11-1872), 1.

⁶¹ *Ibidem*, 1.

⁶² A. Kuyper, ‘Ons kiesstelsel aan de eisch der zedelijkheid getoetst III’, *De Standaard* (27-11-1872), 1.

⁶³ J. Loots, ‘Een sprong in het duister’, in: A. Bos, e.a. (red.), *Sprong in het duister* (Den Haag, 2005), 11-57, alhier: 16-17.

⁶⁴ Loots, ‘Een sprong in het duister’, 23.

andere twee machtsblokken. De roep om evenredige vertegenwoordiging was dus zowel een principiële als een machtspolitieke kwestie: evenredigheid zou een getrouwe vertegenwoordiging opleveren en paste daarmee binnen de representatiegedachte van de nieuwe bewegingen en evenredigheid zou deze bewegingen ook veel zetels kunnen opleveren.

De voor- en tegenstanders wisselden rond de eeuwwisseling van de negentiende naar de twintigste eeuw van kamp.⁶⁵ Antirevolutionairen, katholieken en sociaaldemocraten waren niet langer voor het evenredige stelsel, omdat de confessionele partijen steeds meer gingen samenwerken, niet langer een minderheid vormden en dus meer zetels behaalden. Het districtenstelsel zou de sociaaldemocraten meer opleveren zodra het algemeen mannenkiesrecht werd ingevoerd, omdat ze dan in veel districten een meerderheid zouden vormen. Liberalen werden voorstanders, omdat ze geleidelijk aan een minderheid gingen vormen. Veel liberalen beschouwden evenredige vertegenwoordiging als minderhedenvertegenwoordiging en een evenredig stelsel moest er voor zorgen dat de liberale minderheid, en dat was in liberale kring een synoniem voor de weldenkende minderheid, in het parlement vertegenwoordigd zou blijven, aldus Jasper Loots.⁶⁶ Op het eerste gezicht lijkt het dus dat de liberalen voorstanders waren geworden van een mimetische vertegenwoordiging. In werkelijkheid werden echter enkel mimetische argumenten (een rechtvaardigere verdeling van zetels, waarheidsgetrouwe weerspiegeling) aangehaald, om de machtspolitieke overwegingen te verhullen. Immers, zodra de liberalen een minderheid gingen vormen nam hun kans om macht te verkrijgen af. Een evenredig stelsel zou de kans van minderheden op meer zetels (met andere woorden: invloed en macht) vergroten. Machtspolitieke redenen voerden dus de boventoon in de discussie rondom de herziening van het kiesstelsel.

Een voorstel komt er toch

Omdat de roep om algemeen kiesrecht begin twintigste eeuw alom tegenwoordig was geworden, stelde een extraparllementair kabinet onder leiding van de liberaal Pieter Cort van der Linden (1846-1935) in 1913 een staatscommissie in die het algemeen (mannen)kiesrecht moest onderzoeken.⁶⁷ Daarnaast zou deze commissie moeten onderzoeken of het kiesstelsel gewijzigd moest worden indien het algemeen kiesrecht werd ingevoerd. Deze staatscommissie adviseerde om een stelsel in te voeren dat zou zorgen voor 'meer waarheid' in de volksvertegenwoordiging: evenredige vertegenwoordiging. Door het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog en de strijd rondom de subsidiëring van het bijzonder lager onderwijs lieten vernieuwingsvoorstellen nog even op zich wachten.

De regering, maar ook een meerderheid in de Kamer, achtte de invoering van evenredige vertegenwoordiging een 'eisch des tijds geworden'.⁶⁸ Tijdens een vergadering van de Tweede Kamer werden de nadelen van het districtenstelsel opgesomd: het meerderheidsstelsel gaf geen goede weerspiegeling

⁶⁵ Loots, 'Een sprong in het duister', 32-33.

⁶⁶ Ibidem, 32.

⁶⁷ Loots, *Voor het volk, van het volk*, 127.

⁶⁸ HTK 1915-1916, Bijlage 226, nummer 4, 24.

van inzichten en partijen; in veel districten was op voorhand bekend wie er zou winnen, waardoor stemmen niets uithaalde; en het districtenstelsel leidde tot samenwerking tussen partijen met tegenstrijdige beginselen.⁶⁹ Een evenredig stelsel zou deze nadelen wegnemen.⁷⁰ Het liberale Kamerlid Theodoor de Meester (Liberale Unie, 1851-1919) zei dan ook over het evenredige stelsel: ‘Over het evenredig kiesrecht zal ik kort zijn. Naar mijn bescheiden meening is het beginsel ongetwijfeld alleszins toe te juichen.’⁷¹

Uit het zelfde voorlopige verslag blijkt dat slechts enkele Kamerleden (er worden geen namen of partijen genoemd) tegen het evenredige stelsel waren. Zo stelden zij dat een evenredig stelsel de ‘locale banden tusschen kiezers en gekozenen te zeer zal verzwakken’ (paradoxaal genoeg pleitte Kuyper eind negentiende eeuw juist voor de invoering van evenredige vertegenwoordiging, omdat dit de band juist zou verbeteren) en was het evenredige lijstenstelsel een verre van eenvoudige methode die niet door een massa gehanteerd kon worden.⁷² De tegenstanders, onder wie Johan van Idsinga (CHU, 1854-1921), voerden bovendien een argument van principiële aard aan, waaruit duidelijk werd dat enkele politici nog steeds de voorkeur gaven aan een esthetische volksvertegenwoordiging. Zij waren van mening dat ‘de volksvertegenwoordiging juist niet moet gelijken op het volk; zij moet zijn een orgaan van het volk, samengesteld uit die elementen, die de meeste geschiktheid bezitten.’⁷³ Ook werd de vrees uitgesproken dat partijen meer dan ooit de verkiezingen zouden gaan beheersen.⁷⁴ Dat liberalen hier bang voor waren blijkt uit een rede van Willem van Doorn (Liberale Unie, 1853-1921): ‘Ik vrees dat de evenredige vertegenwoordiging medebrengt een ondergeschiktheid – en men begrijpt allicht dat ik daar juist voor vrees – van de mindere goden in de partijen aan de leiders. Zij zullen de leiders naar de oogen moeten zien, willen zij nog een plaats krijgen.’⁷⁵ In de sociaaldemocratische krant *Het Volk* werd dit argument echter onderuitgehaald. Het partijwezen zou zich volgens de krant ook onder het districtenstelsel verder ontwikkelen: nu de partijvorming eenmaal was ingezet, kon deze niet meer gestopt worden.⁷⁶ Dit kon dus geen bezwaar vormen tegen evenredige vertegenwoordiging. Dat minister van Binnenlandse Zaken Cort van der Linden zich de kritiek wat betreft de macht van partijen toch ter harte nam, blijkt uit het feit dat hij de restzetelverdeling zo aanpaste dat de grote partijen minder zouden profiteren.⁷⁷

Het liberale Kamerlid De Meester was van mening dat het voorliggende herzieningsvoorstel niet gewijzigd moest worden. Het zou namelijk leiden tot ‘eindelooze debatten en tot eenheid zou men niet

⁶⁹ HTK 1915-1916, Bijlage 226, nummer 11, 95.

⁷⁰ Ibidem, 95.

⁷¹ HTK 1916-1917, 172.

⁷² HTK 1915-1916, Bijlage 226, nummer 11, 95. Het kritiekpunt rondom de band tussen kiezer en gekozene werd ook herhaald in kranten, zie bijvoorbeeld: ‘De grondwetsherziening’, *De Telegraaf* (7-4-1917), 5.

⁷³ HTK 1915-1916, Bijlage 226, nummer 11, 94. Zie ook: HTK 1916-1917, 501.

⁷⁴ HTK 1915-1916, Bijlage 226, nummer 11, 94.

⁷⁵ HTK 1916-1917, 241.

⁷⁶ ‘De Grondwetsherziening’, *Het volk* (16-11-1916), 5.

⁷⁷ Loots, ‘Een sprong in het duister’, 45. Niet langer werd het stelsel van de grootste gemiddelden gehanteerd, maar het stelsel van de grootste resten. Voor een uitleg over de stelsels van grootste gemiddelden en grootste overschotten, zie: Parlement & Politiek, ‘Zetelverdeling na verkiezingen’ <http://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x01/zetelverdeling_na_verkiezingen> [geraadpleegd op 5-8-2016].

komen, om de eenvoudige reden dat geen stelsel denkbaar is waartegen men geen gegrond bezwaar kan aanvoeren.⁷⁸ Een meerderheid van de Kamer was het blijkbaar met hem eens, want de grondwetsherziening werd zonder aanpassingen doorgevoerd. De confessionelen en sociaaldemocraten stemden uiteindelijk in met de invoering van een evenredig stelsel, omdat het onderdeel uitmaakte van een compromisakkoord. De grondwetsherziening regelde voor de confessionele partijen, de sociaaldemocraten en de liberalen elk wat wils: de gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs (een eis van de confessionele partijen), het algemeen mannenkiesrecht (een eis van de sociaaldemocraten) en de invoering van het evenredige stelsel (een verlangen van de liberalen).⁷⁹

Besluit

Hoewel de roep om een kiesstelselwijziging dus begon als een strijd om toegang tot de nationale vergaderzaal, veranderde dit later in een strijd om een rechtvaardige verdeling van zetels. Vooral de liberalen (die ondertussen hun meerderheid kwijt waren geraakt en een minderheid vormden) wilden van het districtenstelsel af, omdat stemmen die aan de verliezende kandidaat werden gegeven verloren gingen en dit veelal betekende dat minderheden slecht of zelfs niet vertegenwoordigd werden in het parlement. De liberale minderheid kreeg onder het districtenstelsel dus geleidelijk aan steeds minder zetels, waardoor hun invloed afnam. In een stelsel van evenredige vertegenwoordiging zou geen enkele stem verloren gaan en daarmee zou de kans voor de liberale minderheid op meer zetels en invloed weer toenemen.

Natuurlijk besepte de Kamer dat ook een evenredig kiesstelsel nadelen zou opleveren. Zo zouden partijen meer macht krijgen over het individuele Kamerlid en zou de band tussen kiezer en gekozene verslappen (al was Kuyper van mening dat deze band ook al slecht was onder het districtenstelsel). Maar deze nadelen mochten – voornamelijk volgens de liberalen – niet net zo zwaar meewegen als de rechtvaardige verdeling van zetels. Bovendien werd de invoering van het evenredige kiesstelsel verbonden aan de invoering van het algemeen mannenkiesrecht en de gelijkstelling van het openbaar en bijzonder onderwijs. De invoering van het evenredige kiesstelsel is dan ook een hervorming van het type ‘elite settlement’: het kiesstelsel was onderdeel van een breder akkoord (ook wel de pacificatie van 1917 genoemd) dat overeengekomen was door meerdere politieke partijen.⁸⁰ De liberalen wilden evenredige vertegenwoordiging, omdat het zou zorgen voor een rechtvaardige verdeling van zetels (waardoor de kans op zetelwinst voor de liberalen zou toenemen); de confessionelen en sociaaldemocraten stemden in met evenredige vertegenwoordiging, omdat dit nodig was om hun eigen idealen door te voeren (respectievelijk gelijkstelling onderwijs en invoering algemeen mannenkiesrecht). Een antwoord op de tweede deelvraag kan in dit geval niet worden gegeven, omdat hier vanzelfsprekend geen sprake is van het falen van een vernieuwingsvoorstel.

⁷⁸ HTK 1916-1917, 172.

⁷⁹ Loots, ‘Een sprong in het duister’, 35.

⁸⁰ Voor ‘pacificatie van 1917’, zie: Loots, ‘Een sprong in het duister’, 34.

De voor- en tegenstanders haalden bovendien verschillende opvattingen van representatie (mimetisch of esthetisch) aan, om hun keuze voor een bepaald kiesstelsel te beargumenteren. Zo stelden enkele tegenstanders dat de volksvertegenwoordiging moest bestaan uit de meest geschikte burgers (de esthetische theorie), terwijl voorstanders beargumenteerden dat de volksvertegenwoordiging een waarheidsgetrouwe afspiegeling van het volk moest zijn (de mimetische theorie). Dat de voorstanders de mimetische representatietheorie aanhaalden, wil echter niet zeggen dat ze ook trouwe aanhangers waren van de theorie. Zo gebruikten de liberalen het argument van een waarheidsgetrouwe afspiegeling enkel om de machtspolitieke redenen te verhullen: ze waren geleidelijk aan een minderheid gaan vormen, waardoor de kans op zetels (en daarmee samenhangend: macht) onder het districtenstelsel afnam. Een ander stelsel, waarin geen stem verloren zou gaan, zou de kans op zetelwinst weer vergroten.

2. DE KLEINE CRISIS DER DEMOCRATIE

De crisisjaren dertig en Staatscommissie-De Wilde

Terwijl een meerderheid van het parlement in de jaren tien van de twintigste eeuw koos voor het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, werd in de jaren dertig volop kritiek geuit op het nieuwe stelsel. Het stelsel zou een uiting zijn van een te ver doorgevoerd streven naar evenredige vormgeving van onwenselijke verdeeldheid, en het stelsel zou personen vervangen door partijen.⁸¹ Zoals de tegenstanders van evenredige vertegenwoordiging in de jaren tien hadden voorspeld, verslechterde de band tussen kiezer en gekozene. Volgens Jasper Loots klonk in de maatschappij vaak de klacht dat politici zo veel met zichzelf bezig waren dat ze van de volkswil geen weet meer hadden.⁸² In een tijd waarin extreemrechtse en –linkse groepen in enkele landen in Europa de macht wisten te grijpen, werd dit door de politieke elite als een gevaarlijk gegeven beschouwd. Volgens deze critici lag de evenredige vertegenwoordiging – waardoor de band tussen kiezer en gekozene verslechterde – dan ook aan de basis van wat later bekend is geworden als de ‘kleine crisis der democratie’.⁸³

Sinds de invoering van het evenredige stelsel was het aantal splinterpartijen enorm toegenomen: zo deden in 1933 54 partijen mee aan de Tweede Kamerverkiezingen en kwamen veertien partijen in de Kamer.⁸⁴ Ook minister-president Hendrik Colijn (1869-1944, ARP) uitte kritiek op het evenredige stelsel: het zou een veelheid aan tegengestelde opvattingen en belangen tot uitdrukking brengen, waardoor er geen stevige parlementaire basis meer was om daadkrachtig te regeren.⁸⁵ Rechtsgeleerde en hoogleeraar staatsrecht Carl de Vries schreef in 1933 in de liberale krant het *Algemeen Handelsblad* dan ook: ‘Wanneer er ondertussen nu toch omtrent één punt van staatsbestuur een openbare meening bestaat, dan is zij wel deze, dat er een crisis bestaat in het politieke partijwezen. [...] Door het stelsel der evenredige vertegenwoordiging wordt feitelijk het aantal politieke partijen hierdoor “ad absurdum” opgevoerd’.⁸⁶

Dat overigens niet iedereen de toename van het aantal partijen geheel op het conto van de evenredige vertegenwoordiging schreef, blijkt uit een artikel in de liberale krant *Het Vaderland*: ‘Men klaagt nu wel over de evenredige vertegenwoordiging en het algemeen kiesrecht. [Maar] het stelsel dient te worden gehandhaafd voor Nederland. De excessen zijn verward met het stelsel zelf, dat slechts gezuiverd behoeft te worden.’⁸⁷ Het katholieke Kamerlid Frans Teulings (RKSP, 1891-1966) – hij zou in de

⁸¹ Loots, *Voor het volk, van het volk*, 211.

⁸² Loots, ‘Een sprong in het duister’, 51.

⁸³ *Ibidem*, 51.

⁸⁴ *Ibidem*, 55.

⁸⁵ Loots, *Voor het volk, van het volk*, 217.

⁸⁶ C. de Vries, ‘Crisis in het politieke partijwezen’, *Algemeen Handelsblad* (5-5-1933), 1.

⁸⁷ ‘De liberalen en de Kamerverkiezing’, *Het Vaderland* (22-3-1933), 3.

jaren vijftig voorzitter worden van een staatscommissie inzake het kiesstelsel – was ook voor handhaving van het evenredige stelsel, maar stelde wel enkele maatregelen voor: een combinatie van het lijsten- en het districtenstelsel of een waarborgsom naar Engels voorbeeld waarbij partijen een bedrag moesten betalen voordat zij mee mochten doen aan de verkiezingen.⁸⁸ De sociaaldemocraat Willem Vliegen (1862-1947) stelde voor om Nederland te verdelen in vier kiesdistricten.⁸⁹ Kleine partijen zouden dan wel een kans maken, maar zouden wel harder moeten werken.

Zeven woorden moeten de problemen verhelpen

Om tegemoet te komen aan de kritiek, stelde minister van Binnenlandse Zaken Jacob de Wilde (ARP, 1879-1956) in 1936 een staatscommissie in die – onder meer – ‘de mogelijkheid om, met behoud van de grondslagen van het bestaande stelsel, het kiesrecht te wijzigen ter bevordering van een gezonde werking van het parlementaire stelsel’ moest onderzoeken.⁹⁰ In deze commissie – die voorgezeten werd door de minister van Binnenlandse Zaken – waren alle grote partijen vertegenwoordigd, wat tot gevolg had dat er meerdere voorstellen werden ingediend om het kiesrecht te wijzigen. Zo dienden CHU’ers Dirk Jan de Geer (1870-1960) en Bonifacius de Savornin Lohman (1883-1946) een voorstel in tot schrappen van de evenredigheidsbepaling uit de Grondwet.⁹¹ Volgens de christelijk-historischen was het nooit de bedoeling geweest om de evenredigheidsbepaling in de Grondwet op te nemen, omdat dit zelfs een minieme afwijking ervan zou beletten. Indien de bepaling uit de Grondwet geschrapt zou worden, zou de wetgever vrij zijn in de keuze van het te hanteren kiesstelsel. Voorzitter De Wilde stelde echter dat dit voorstel in strijd zou zijn met de opdracht van de staatscommissie.⁹² Het schrappen van de bepaling van evenredige vertegenwoordiging uit de Grondwet zou namelijk in het midden laten welk stelsel er gehanteerd moest worden wat weer tot gevolg zou kunnen hebben dat het evenredige stelsel in zijn geheel verlaten zou worden, terwijl de oplossing gevonden moest worden binnen het bestaande stelsel. Dit voorstel werd dan ook met acht tegen vier stemmen (de twee indieners, Johannes Schouten van de ARP en Reint de Vos van Steenwijk van de LSP) weggestemd. De sociaaldemocraten, overige liberalen en katholieken waren namelijk allemaal voor het behoud van de eis van evenredigheid.⁹³

De invoering van evenredige vertegenwoordiging twintig jaar eerder, had dus een padafhankelijke uitwerking op de discussie in Staatscommissie-De Wilde. De regering en een meerderheid van de commissie waren van mening dat er een oplossing moest worden gezocht binnen het bestaande stelsel, omdat

⁸⁸ ‘Het binnenlandsch bestuur. Teulings en Vliegen pleiten voor herziening van ons kiesstelsel’, *Het volk* (24-11-1933), 7.

⁸⁹ *Ibidem*, 7.

⁹⁰ Commissie-De Wilde, *Verslag van de staatscommissie, ingesteld bij koninklijk besluit van 24 januari 1936, no. 41, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene partieele herziening van de Grondwet* (Den Haag, 1936), 2.

⁹¹ Commissie-De Wilde, *Notulen achtste vergadering staatscommissie voor partieele grondwetsherziening* (Den Haag, 2-5-1936), 22-23.

⁹² *Ibidem*, 26-27.

⁹³ *Ibidem*, 21-28.

er niet getornd moest worden aan de eis van evenredigheid. De meerderheid was de eis namelijk gaan zien als normatief, waardoor de hele discussie in de commissie-De Wilde al niet meer vrijblijvend werd gevoerd en elk voorstel dat zou tornen aan het evenredige stelsel geen schijn van kans maakte.

Na ampel beraad kwam de hele commissie tot de conclusie dat de Grondwet moest voorzien in een mogelijkheid om van de zuivere, mathematische evenredigheid af te stappen.⁹⁴ Er werden verschillende formuleringen aangedragen om dit te bewerkstelligen, maar uiteindelijk werd één formulering zonder hoofdelijke stemming aangenomen. De werkzaamheden van de commissie werden in het voltooide verslag als volgt samengevat:

De Commissie heeft gemeend, geen andere wijziging te moeten aanbrengen dan eene, waardoor de gewone wetgever iets meer armslag krijgt bij de uitwerking van het evenredig kiesrecht, in dien zin, dat hij niet verplicht zal zijn, de wiskundige evenredigheid zoo dicht mogelijk te benaderen. Naar het oordeel der Commissie waren daartoe in het eerste lid van artikel 82 de woorden: ‘evenredige vertegenwoordiging’ te vervangen door: ‘evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen’.⁹⁵

Een toevoeging van zeven woorden moest volgens Staatscommissie-De Wilde een uitweg bieden voor de ‘kleine crisis der democratie’.

Het parlementaire debat: een ‘tirannie’ voorstel?

De regering nam dit voorstel een-op-een over, maar de voorgestelde toevoeging werd echter wel onderwerp van een lang parlementair debat. Zo noemde de orthodox-protestante predikant Casper Lingbeek (HGSP, 1867-1939), Kamerlid voor een van de splinterpartijen, het voorstel een ‘aanslag op de kleine partijen’.⁹⁶ Volgens Lingbeek lag het niet aan de vele kleine partijen dat er tot twee keer toe geen parlementair kabinet meer was gevormd; er was namelijk wel een rechtse meerderheid, ondanks de aanwezigheid van de kleine partijen. De grote rechtse partijen hadden dus een parlementair kabinet kunnen vormen.⁹⁷ Hij fulmineerde tegen het voorstel van de ‘tyrannie der zg. Christelijke coalitie’ met de volgende woorden: ‘Mijnheer de Voorzitter, indien alleen de groote partijen recht van meespreken zullen ontvangen, en indien dus de lieden der kleine partijen onder de dictatuur der groote partijen zullen worden gesteld, in welk opzicht zullen die lieden, die tot de kleine partijen behooren, het dan beter hebben dan wanneer zij woonden in Duitschland, Rusland of dergelijk geregeerde landen?’⁹⁸ Volgens het uiterst conservatieve Kamerlid William Westerman (1892-1950), het enige Kamerlid voor het VNH, was er

⁹⁴ Commissie-De Wilde, *Notulen negende vergadering staatscommissie voor partieele grondwetsherziening* (Den Haag, 16-5-1936), 14-20.

⁹⁵ Commissie-De Wilde, *Verslag van de staatscommissie*, 9.

⁹⁶ HTK 1936-1937, 1390.

⁹⁷ *Ibidem*, 1390.

⁹⁸ *Ibidem*, 1391-1392.

een machtsstrijd gaande tussen de meerderheid en opkomende minderheden. Dit voorstel was volgens Westerman een manier om die strijd in het voordeel van de meerderheid te beslechten. En dit was volgens hem juist kwalijk, omdat minderheden of nieuwe sentimenten hierdoor niet de kans zouden krijgen om zich politiek te ontwikkelen.⁹⁹

Hoewel dus wel felle kritiek werd geuit tegen de voorgenomen grondwetswijziging, kwam deze tegenstand vooral uit de hoek van de kleine partijen.¹⁰⁰ De gevestigde, grote partijen waren vóór de wijziging, omdat het volgens hen de stabiliteit van de politiek ten goede zou komen. Zo verwoordde Christiaan van den Heuvel (ARP, 1887-1959) het algemene sentiment in de Kamer als volgt: ‘Het voorstel, dat de Regeering heeft gedaan in zake het stelsel, volgens hetwelk de vertegenwoordigende lichamen zullen worden samengesteld, is al evenmin als deze geheele Grondwetsherziening, radicaal te noemen.’¹⁰¹ Het oorspronkelijke voorstel van de staatscommissie, overgenomen door de regering, werd dan ook met 81 tegen 15 stemmen aangenomen.¹⁰²

Een tweetal in 1935 ingevoerde maatregelen bood echter al eerder soelaas.¹⁰³ Zo werd de kiesdrempel verhoogd van 75% naar 100% van de kiesdeler en moesten partijen een waarborgsom betalen die verloren ging indien er geen zetels werden behaald.¹⁰⁴ Deze maatregelen zorgden ervoor dat in 1937 – de grondwetswijziging zou pas in 1938 worden doorgevoerd – ‘slechts’ twintig partijen deelnamen aan de Tweede Kamerverkiezingen, tegenover de 54 partijen vier jaar eerder. Ook werd in 1937 de restzetelverdeling weer gewijzigd naar een stelsel dat de grote partijen ten goede zou komen: het stelsel d’Hondt.¹⁰⁵ Waar men in 1917 nog koos voor een verdeling aan de hand van de grootste overschotten omdat de grote partijen hier minder van zouden profiteren en de evenredigheid daarmee waarheidsgetrouwer zou zijn, koos een meerderheid (die werd gevormd door de grote partijen) nu toch voor het stelsel d’Hondt zodat de kleine partijen minder kans maakten op een restzetel.

Hoewel de verslechterde band tussen kiezer en gekozene aan de basis lag van de ‘kleine crisis der democratie’, ondernamen de staatscommissie en het parlement geen actie om deze te herstellen. Ze namen genoegen met de afname van het aantal partijen in de Tweede Kamer en waren van mening de ‘kleine crisis der democratie’ op deze manier te hebben opgelost.

Besluit

In 1917 voerde het parlement een stelsel van evenredige vertegenwoordiging in, omdat een waardige vertegenwoordiging van het Nederlandse volk een ‘eisch des tijds’ was geworden. Al snel wilde men weer van deze mathematische evenredigheid af. Deze mathematische evenredigheid veroorzaakte een

⁹⁹ HTK 1936-1937, 1400.

¹⁰⁰ ‘De aanvulling van het kiesrecht’, *De banier: staatkundig gereformeerd dagblad* (30-01-1937), 3.

¹⁰¹ HTK 1936-1937, 1397.

¹⁰² Ibidem, 1587.

¹⁰³ Loots, ‘Een sprong in het duister’, 55.

¹⁰⁴ Loots, ‘Een sprong in het duister’, 55.

¹⁰⁵ Bos, ‘Een “zuiver en billijk” stelsel?’, 94.

versnipperd partijlandschap, maakte daadkrachtig regeren onmogelijk en stond daarmee volgens velen (vooral leden van de grote partijen) aan de basis van de ‘kleine crisis der democratie’. Hoewel niet iedereen de nadelen van de mathematische evenredigheid inzag (vooral de kleine partijen waren voorstander van deze vorm van evenredigheid, omdat ze hierdoor een zetel in de Kamer konden bemachtigen), vonden de grote partijen dat er wat aan het aantal partijen gedaan moest worden. Gezien het feit dat de grote partijen een meerderheid vormden in het parlement, werden er harde maatregelen genomen. Een waarborgsom werd ingesteld, de kiesdrempel werd verhoogd en de wetgever kreeg iets meer slag om de arm door een toevoeging aan de Grondwet.

Deze hervorming kan dan ook gekarakteriseerd worden als van het type ‘elite majority imposition’: de meerderheid in het parlement wilde een hervorming, terwijl de minderheid faliekant tegen de hervorming was. Hoewel de grote partijen enkele zetels zouden winnen door de hervorming en ‘machts-politieke’ redenen dus een rol speelden in het hervormingsproces, moet toch worden erkend dat het herstellen van de stabiliteit van het parlementaire stelsel (door middel van het verkleinen van het aantal partijen in het parlement) de voornaamste reden was voor de hervorming. Deze reden behoort tot de categorie ‘waarden en idealen’. Zoals in de inleiding van dit onderzoek aangehaald schreef Joop van den Berg in zijn artikel *De evenredige vertegenwoordiging in Nederland* dat een meerderheid in Nederland meer behoefte had aan een samenhangende samenstelling van het parlement dan aan de bescherming van de rechten van politieke minderheden. Ook al had zijn conclusie betrekking op de deconfessionalisering in de jaren zestig, deze lijkt ook op te gaan voor de discussie in de jaren dertig.

3. STAATSCOMMISSIE-TEULINGS/DONNER

De jaren vijftig en de angst voor antidemocratische stromingen

Zoals hiervoor aangegeven waren vele politici in de jaren dertig van mening dat de evenredige vertegenwoordiging aan de basis stond van de ‘kleine crisis der democratie’. Door de evenredige vertegenwoordiging zou het in de jaren dertig ontbreken aan een stevige parlementaire basis voor daadkrachtig regeren en verslechterde de lokale band tussen kiezer en gekozene. Om deze crisis op te lossen en de twee kritiepunten te ondervangen, werden enkele maatregelen doorgevoerd waardoor het aantal partijen verminderde en de wetgever iets meer slag om de arm kreeg bij het vaststellen van de kieswet. Desondanks zouden beide kritiepunten na de Tweede Wereldoorlog weer gehoord worden.

Een krachtdadige regering

Aan het einde van de Tweede Wereldoorlog lag Nederland in puin. Om te beginnen aan de wederopbouw had Nederland een sterke regering nodig en tijdens de bezetting werd er dan ook al nagedacht over hoe het parlement er na de oorlog uit moest komen te zien.¹⁰⁶ Men wilde eigenlijk niet meer terug naar de vooroorlogse situatie waarin de regering niet daadkrachtig kon optreden door het ontbreken van een stevige parlementaire basis. Het grootste probleem van de parlementaire democratie was volgens de Leidse jurist Jan Drion (1915-1964) het kiesstelsel. Zo schreef hij, met de verschrikkingen van de oorlog nog in zijn achterhoofd: ‘[...] een voor een bepaald land in een bepaalde periode onjuist kiessysteem kan tot gevolg hebben, dat een verwijdering tusschen volk en parlement ontstaat, dat extremistische antidemocratische stroomingen de overhand krijgen.’¹⁰⁷ Het oude politieke bestel van voor de oorlog – dat grotendeels gekenmerkt werd door een scheiding van ideologieën – moest doorbroken worden. Helaas zouden de Tweede Kamerverkiezingen in 1946 aantonen dat er van een doorbraak geen sprake was: er veranderde maar weinig in de politieke verhoudingen in Nederland.¹⁰⁸

In 1947 vond het eerste kabinet-Beel het tijd om de Kieswet te herzien, omdat de Kieswet-Van Houten uit 1896 een onleesbare wet was geworden door de vele wijzigingen die hierin waren aangebracht. In 1951, onder het kabinet-Drees II werd dan ook een nieuwe overzichtelijke Kieswet aan de Tweede Kamer voorgelegd. Bij de Kamerbehandeling van de nieuwe Kieswet in 1951 werd echter ook gediscussieerd over het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Uit het voorlopig verslag van de behandeling van de nieuwe Kieswet blijkt dat vele Kamerleden (groeperingen of namen worden niet genoemd) van mening waren dat er een onderzoek gedaan moest worden naar de eventuele noodzakelijkheid om wijzigingen aan te brengen in het kiesstelsel. Net als in de jaren tien en de jaren dertig van

¹⁰⁶ Bos, ‘Een “zuiver en billijk” stelsel?’, 93.

¹⁰⁷ Geciteerd in: Ibidem, 93-94.

¹⁰⁸ Ibidem, 95.

de twintigste eeuw, vreesden de politici voor de verslechterende band tussen kiezer en gekozene. Volgens deze leden was de ‘afstand tussen de kiezers en de personen, die zij afvaardigen, zo groot geworden, dat in feite gesproken kan worden van een doorlopende vermindering der belangstelling van de vertegenwoordigers in hun vertegenwoordiging.’¹⁰⁹ Door de teruglopende interesse zou het vertegenwoordigende stelsel haar mimetische karakter verliezen en zou de weerstandskracht van de democratie tegenover totalitaire stelsels niet ten goede komen.¹¹⁰ Met de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog in het achterhoofd en door de dreiging van het communisme in het oosten, nam de Kamer de teruglopende belangstelling zeer serieus.¹¹¹ Een meerderheid van de Kamer vroeg de regering dan ook om een staatscommissie die het kiesstelsel aan een onderzoek zou moeten onderwerpen.¹¹² In 1953 zou deze staatscommissie uiteindelijk bij koninklijk besluit worden ingesteld.¹¹³

‘Wijziging verdient geen aanbeveling’¹¹⁴

De algemene probleemstelling in deze sector van onze opdracht, welke zou kunnen worden geformuleerd als de versterking van de band tussen kiezer en gekozene, een onderzoek stellig van node heeft. Al was het alleen maar om deze reden, dat een oplossing zo enigszins en zo veel mogelijk gedragen zal moeten worden door een overgrote meerderheid in ons volk. Het gaat hier immers om een hoogst belangrijk element in ons staatsbestel, dat het wezen der democratie raakt.¹¹⁵

Bovenstaande woorden zijn afkomstig uit de redevoering van de voorzitter van de staatscommissie, de katholieke politicus Frans Teulings (1891-1966), die hij hield tijdens de eerste vergadering van de commissie. Hieruit wordt duidelijk wat de commissie als haar belangrijkste taakopvatting zag. Om deze probleemstelling zo ‘doeltreffend’ mogelijk te onderzoeken, werd er een enquête uitgevoerd door het NIPO.¹¹⁶ Deze enquête, als rapport verschenen onder de titel *De Nederlandse Kiezer*, maakte duidelijk dat het ‘kiezersvolk’ niet terugverlangde naar een herinvoering van een districtenstelsel.¹¹⁷ Desondanks

¹⁰⁹ HTK 1950-1951, Bijlage 2090, nummer 4, 41.

¹¹⁰ Ibidem, 41.

¹¹¹ Bos, ‘Een “zuiver en billijk” stelsel?’, 97.

¹¹² HTK 1950-1951, Bijl. 2090, nr. 4, 41.

¹¹³ Door een Kabinetswisseling, inmiddels was het kabinet-Drees III aangetreden, duurde het langer dan verwacht.

¹¹⁴ Staatscommissie-Teulings/Donner, *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen* (Den Haag, 1958), 22.

¹¹⁵ Redevoering van Commissievoorzitter Teulings tijdens de installatie van de Staatscommissie. In: ibidem, 10.

¹¹⁶ Ibidem, 12-13.

¹¹⁷ Ibidem, 21-22. In het eindrapport van de staatscommissie wordt het rapport van het NIPO aangehaald. In het rapport van het NIPO is het volgende te lezen: ‘Als de kiezer in het algemeen voor de keuze gesteld wordt wat beter is, dan verkiest de meerderheid het stemmen op een partij boven het stemmen op een persoon. En dat geldt even goed voor die kiezers die nog het oude districtenstelsel hebben meegemaakt.’ Zie: Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie, *De Nederlandse Kiezer*, (Den Haag, 1956), 15.

onderzocht een subcommissie enkele alternatieve kiesstelsels en de staatscommissie bracht hierover haar advies uit.

Volgens het rapport van de staatscommissie duidde de katholieke minister van Binnenlandse Zaken Louis Beel (1902-1977) in zijn installatierede met zoveel woorden op de mogelijkheid ‘dat een eventueel door de staatscommissie voor te stellen gewijzigd kiesstelsel tot een wijziging van de grondwettelijke bepalingen aanleiding zou kunnen geven.’¹¹⁸ Verschillende leden van de subcommissie kiesstelsel waren echter van mening dat de evenredige vertegenwoordiging behouden moest blijven.¹¹⁹ Ook al hadden sommige vormen van het meerderheidsstelsel hun voordeel, de gebreken ervan stelden deze voordelen in de schaduw. Omdat binnen het stelsel van evenredige vertegenwoordiging echter meerdere varianten mogelijk waren, onderzocht de subcommissie onder meer het personenstelsel, het Duitse en het Deense stelsel (beide stelsels waren varianten op het lijstenstelsel).¹²⁰ Ondanks dat hoogleraar staatsrecht George van den Bergh (PvdA, 1890-1966) en de advocaat L.A. Nijpels (1888-1969) enkele voordelen van een personenstelsel inzagen, was de meerderheid tegen dit stelsel, omdat de Tweede Kamer al had aangegeven afwijkend tegenover een personenstelsel te staan.¹²¹ Het lijstenstelsel diende dan ook gehandhaafd te worden.¹²² Het Duitse en het Deense stelsel zouden beide een nauwere lokale band tussen kiezer en gekozene bewerkstelligen. In het Duitse systeem kon een districtskandidaat echter ook een minderheid vertegenwoordigen, waardoor dit stelsel volgens de commissie niet aan te bevelen was.¹²³ Uit de notulen van de achtste plenaire vergadering van de staatscommissie bleek bovendien dat de gehele commissie geen heil zag in het Deense stelsel, omdat de commissie aan de hand van de opiniepoll constateerde dat de opvatting, dat de band tussen kiezer en gekozene versterkt moest worden, aan het verzwakken was.¹²⁴ Daarbovenop was het Deense stelsel zeer ingewikkeld, terwijl de Nederlandse kiezer juist gewend was aan het betrekkelijk eenvoudig Nederlandse systeem.¹²⁵

Uiteindelijk concludeerde de commissie dat aan het ontbreken van een band tussen de kiezer en gekozene niet een zodanige waarde moest worden toegekend, dat het tot een doorbreking van de continuïteit van het kiesstelsel zou leiden. Bovendien vond de commissie dat de Kieswet een territoriale gebondenheid – en daarmee waarschijnlijk een hechtere band tussen kiezer en gekozene – helemaal niet uitsloot. Partijen konden namelijk per kieskring een verschillende lijst opstellen en zo een lokale band

¹¹⁸ Teulings/Donner, *Eindrapport*, 16.

¹¹⁹ Teulings/Donner, *Notulen der tweede vergadering van Sub-Commissie I (wijziging kiesstelsel)* (Den Haag, 27-1-1955), 1.

¹²⁰ Het Duitse stelsel, dat in 1953 werd ingevoerd, combineert enkelvoudige districten met toeslagzetels waardoor de evenredigheid behouden blijft. De helft van de afgevaardigden wordt dan via de districtsstem gekozen, de andere helft via de landelijke lijstenstem. Het Deense stelsel, dat ook sinds 1953 van kracht is, combineert eveneens de districtsstem met de toeslaglijst. De uitslag van de stemming wordt hierbij allereerst kieskringsgewijs vastgesteld. De verdeling van de kieskringzetels komt op tamelijk evenredige wijze tot stand. De zetels worden aangevuld uit de toeslaglijst. Zie: Teulings/Donner, *Eindrapport*, 17 en 20.

¹²¹ Teulings/Donner, *Notulen der vijfde vergadering van Sub-Commissie I (wijziging kiesstelsel)* (Den Haag, 15-1-1957), 2-5.

¹²² Teulings/Donner, *Eindrapport*, 17.

¹²³ *Ibidem*, 18.

¹²⁴ Teulings/Donner, *Notulen der achtste plenaire vergadering* (Den Haag, 27-11-1956), 1-2.

¹²⁵ Teulings/Donner, *Eindrapport*, 20.

smeden als dit nodig werd geacht.¹²⁶ ‘Dit alles in aanmerking genomen is de Commissie tot de slotsom gekomen, dat een belangrijke wijziging van ons kiesstelsel onder de huidige omstandigheden geen aanbeveling verdient.’¹²⁷

Pas ruim anderhalf jaar later, op 4 november 1959 (het eindrapport van de staatscommissie verscheen op 24 maart 1958), kwam er een officiële maar weinig spannende reactie van een kabinet: het kabinet-De Quay (1959-1963). In de Rijksbegroting van Binnenlandse Zaken van het dienstjaar 1960 stelde minister van Binnenlandse Zaken Edzo Toxopeus (1918-2009, VVD) dat ‘uit het eindrapport van de in deze vraag genoemde staatscommissie de conclusie mag worden getrokken, dat onder de huidige omstandigheden geen aanleiding bestaat tot een wettelijke regeling van de politieke partijen, noch tot een wijziging van het bestaande kiesstelsel.’¹²⁸

Besluit

De staatscommissie deed onderzoek naar het eventueel wijzigen van het Kiesstelsel, omdat politici in de jaren vijftig bang waren dat de steeds groter wordende afstand tussen kiezer en gekozene de weerstand van de democratie tegen aanvallen van extremistisch links of rechts zou verminderen. Om de weerstand van de democratie te vergroten, zou het vertegenwoordigende stelsel mimetischer moeten worden. Enkele onderzochte kiesstelsels boden geen uitkomst, andere werden veel te omslachtig bevonden. Bovendien sloot de toen geldende Kieswet een sterkere band tussen kiezer en gekozene helemaal niet uit. Dat de afstand tussen kiezer en gekozene dus groter werd, was niet te wijten aan het Kiesstelsel. Een andere belangrijke factor die er uiteindelijk voor zorgde dat men bij het oude bleef, was het zetelverloop van de extremistische partijen. In 1946 wist de Communistische Partij nog tien zetels te bemachtigen, maar in 1956 was dit aantal teruggelopen tot vier.¹²⁹ Blijkbaar was de representatieve democratie toch weerstandskrchtig genoeg om aanvallen van links en rechts te weerstaan en daarmee was een belangrijke reden voor hervormingen weggefallen.

Het kabinet-Drees III stelde – naar aanleiding van een verzoek van de meerderheid van de Tweede Kamer – Staatscommissie-Teulings/Donner in, zodat zij een eventuele ‘elite settlement’ hervorming kon doorvoeren. De Tweede Kamer was namelijk bang dat de afnemende belangstelling van de vertegenwoordigden voor hun vertegenwoordiging er voor zou zorgen dat de Nederlandse representatieve democratie niet weerstandskrchtig genoeg zou zijn tegen extremistische ideologieën. Om de stabiliteit van de Nederlandse representatieve democratie te garanderen, wilde een meerderheid in de Tweede Kamer dat een staatscommissie door middel van een opiniepoll zou onderzoeken of een verandering van het kiesstelsel nodig was. Zij plaatste de stabiliteit van het systeem en een betere relatie tussen kiezer en

¹²⁶ Teulings/Donner, *Eindrapport*, 53.

¹²⁷ *Ibidem*, 21-22.

¹²⁸ HTK 1959-1960, Bijlage 5700 V, nummer 9, 6.

¹²⁹ Bos, ‘Een “zuiver en billijk” stelsel?’, 101.

gekozene dus boven eigen gewin. De categorieën van Renwick hanterend, kunnen we de reden dus aanduiden als behorend tot de categorie ‘waarden en idealen’.

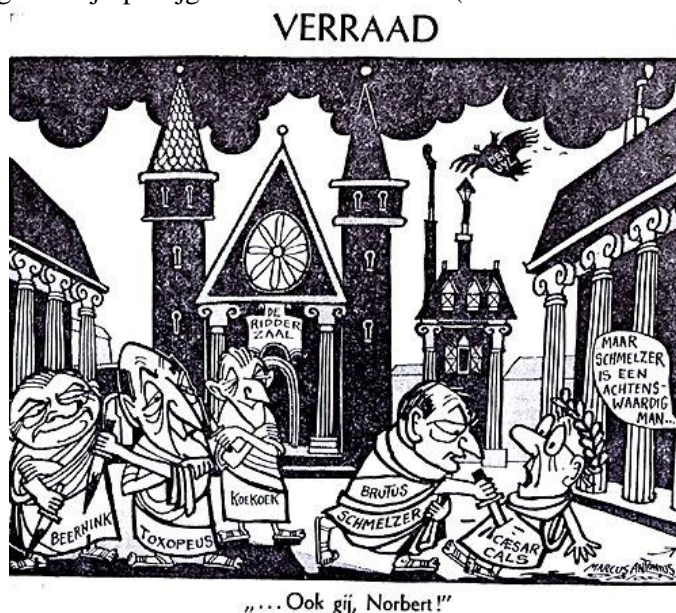
De reden voor het falen van de hervorming is in de inleiding van dit onderzoek al gegeven door Karin van Leeuwen: de drang naar vernieuwing werd gesmoord in de boezem van de staatscommissie. In 1951 dachten politici dat ze een betere band moesten hebben met de kiezer om de stabiliteit van het regime te garanderen en riepen daarom om de instelling van een staatscommissie die verschillende kiesstelsels moest onderzoeken. Deze staatscommissie werd uiteindelijk pas in 1953 ingesteld. In 1955 hield de commissie een enquête onder duizenden Nederlanders, waaruit bleek dat een meerderheid niet terug wilde naar het districtenstelsel; het evenredige stelsel was voor velen als norm gaan gelden. Eind 1956 concludeerde de commissie dat de voornaamste reden voor het veranderen van het kiesstelsel – het verlangen van politici om de band tussen kiezer en gekozene te verbeteren – aan het verzwakken was. In het eindrapport, verschenen in 1958, concludeerde de commissie dan ook dat het kiesstelsel niet veranderd moest worden. Het tempo werd dus gedurende zeven jaar uit de politiek gehaald, waardoor politici de drang om te vernieuwen verloren.

4. DE HERVORMINGSGEZINDE JAREN ZESTIG?

De opkomst van D'66 en Nieuw Links en de instelling van Staatscommissie-Cals/Donner

Was in 1958 nog door de staatscommissie en de regering besloten om geen electorale hervormingen door te voeren, omdat uit onderzoek was gebleken dat de kiezer helemaal geen verandering wilde, zo kwam het thema electorale hervorming een kleine tien jaar later weer terug op de agenda. Waar in de jaren dertig en vijftig de verslechterende relatie tussen kiezer en gekozene centraal stond, ging het nu om de invloed (of het gebrek eraan) van kiezers op beleidsvorming en regeringsvorming. Onder de kiezer bestond veel onvrede over het gesloten politieke systeem, dat onduidelijkheid veroorzaakte bij de kiezer: men kon niet op voorhand vaststellen welke partijen een regering zouden vormen. Zo werden op basis van één verkiezingsuitslag tussen 1963 en 1967 drie verschillende kabinetten gevormd: kabinet-Marijnen, kabinet-Cals en kabinet-Zijlstra.¹³⁰ Wat veel kiezers echter nog frappanter vonden, was het feit dat deze kabinetten ook nog eens van samenstelling verschilden: respectievelijk centrumrechts (confessionelen en VVD), centrumlinks (confessionelen en PvdA) en centrum (enkel confessionelen, dit betrof een rompkabinet).

De gebeurtenissen rondom de val van het kabinet-Cals (1965-1966) pakten uiteindelijk desastreus uit voor de KVP. In de nacht van 13 op 14 oktober 1966 diende KVP-fractievoorzitter Norbert Schmelzer (1921-2008) tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen een motie in tegen het financieel-economisch beleid van het kabinet onder leiding van zijn partijgenoot.¹³¹ Deze motie (die door een meerderheid werd gesteund, waaronder bijna de gehele KVP-fractie) werd door minister-president Jo Cals (1914-1971, KVP) uitgelegd als een motie van wantrouwen: het kabinet zag zich gedwongen haar ontslag aan te bieden. Deze nacht werd al snel de ‘Nacht van de “lange messen”’ (*De Telegraaf*) of de ‘Nacht van moties en emoties’ (*Algemeen Handelsblad*) gedoopt, maar de naam die zou blijven hangen was de ‘Nacht van Schmelzer’, omdat de KVP-fractievoorzitter het kabinet van zijn partijgenoot



Afbeelding 1. ‘De Nacht van Schmelzer’ door Opland

¹³⁰ Bos, ‘Een “zuiver en billijk” stelsel?’, 103.

¹³¹ ‘Nacht van moties en emoties. Ministers pakten hun tassen en gingen heen’, *Algemeen Handelsblad* (14-10-1966), 4.

Cals onderuit had gehaald.¹³² De KVP zou onder meer door deze gebeurtenissen bij de volgende verkiezingen in 1967 dan ook acht zetels verliezen.¹³³

Niet alleen de onvrede over het politieke systeem zorgde ervoor dat electorale hervormingen weer op de agenda van het parlement kwamen te staan. Veel onrust werd veroorzaakt door het feit dat partijen niet langer konden steunen op een vaste electorale basis.¹³⁴ Hier kunnen twee redenen voor aangewezen worden: oude voormannen als Willem Drees (1886-1988, PvdA), Pieter Oud (1886-1968, VVD) en Carl Romme (1896-1980, KVP), die louter door hun gezag en bekendheid altijd veel stemmen binnen haalden, vertrokken uit de politiek; en de toenemende deconfessionalisering en ontzuiling zorgden voor veel verschuivingen binnen het electorale landschap. De Franse politicoloog Manin beschrijft deze gebeurtenissen in de representatieve democratie als een verschuiving van een ‘partijdemocratie’ naar een ‘toeschouwersdemocratie’: kiezers identificeerden zich niet langer met partijen, maar gingen zich identificeren met individuele politici die hun vertrouwen konden wekken.¹³⁵ De massale opkomst van de audiovisuele media speelde hierin een zeer belangrijke rol: welbespraakte politici konden tijdens (verkiezings)debatten laten zien wat ze in huis hadden en de *performance* van politici werd dus veel belangrijker. Zo verhuisden bijvoorbeeld veel mensen met een laag inkomen, die ontevreden waren over de (naar hun mening elitaire) PvdA, naar de Boerenpartij onder leiding van de kleurrijke en welbespraakte Hendrik Koekoek (1912-1987): deze partij kwam in 1963 met drie zetels de Kamer binnen en wist in 1967 zelfs zeven zetels te bemachtigen.¹³⁶

Deze ontwikkelingen in ogenschouw nemend schreven zesendertig links-liberale intellectuelen op 10 september 1966 een appel aan ‘iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie’.¹³⁷ Hierin schreven zij: ‘Wij zijn van mening dat ons staatsbestel bedroevend functioneert’.¹³⁸ Zij zagen in dat dreigen met electoraal verlies – dat partijen door zouden maken als een nieuwe partij werd opgericht – de enige manier zou zijn om het functioneren van het parlementaire stelsel op de parlementaire agenda te krijgen. Op 14 oktober 1966, de dag na de *Nacht van Schmelzer*, richtten deze intellectuelen dan ook de partij D’66 op (vanaf 1985 D66), met als reden:

‘[De] oprichting vond plaats omdat de ideologieën van de bestaande partijen geen antwoord meer geven op de vragen die ons bezighouden. Velen zouden liever hun stem

¹³² ‘Nacht van moties en emoties. Ministers pakten hun tassen en gingen heen’, *Algemeen Handelsblad* (14-10-1966), 4; en ‘De nacht van de “lange messen”’, *De Telegraaf* (15-10-1966), 7.

¹³³ J. Bosman en A. van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam, 2011), 117.

¹³⁴ Bos, ‘Een “zuiver en billijk” stelsel?’, 102.

¹³⁵ Manin, *The principles of representative government*, 206-234.

¹³⁶ Bosman en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland*, 117-118.

¹³⁷ D’66, *Appel aan iedere Nederlander die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie* (Amsterdam, 1966), 1.

¹³⁸ *Ibidem*, 2.

uitbrengen op grond van een moderne visie op heden en toekomst dan op grond van politiek gezien verouderde beginselen.¹³⁹

De verkiezingen van 1967 betekenden een spectaculaire winst voor de nieuwkomer: D'66 behaalde zeven Kamerzetels. De links-liberale intellectuelen waren echter niet de enigen die ontevreden waren met het politieke bestel. Vanaf 1966 trad er binnen de PvdA een vernieuwingsbeweging op, voornamelijk bestaande uit leden van de zogenaamde babyboomgeneratie, omdat de partij naar hun mening te onduidelijk was geworden in haar uitgangspunten.¹⁴⁰ Deze beweging noemde zichzelf *Nieuw Links* en vond dat de partij te vaak conservatieve kenmerken vertoonde en zij 'in haar doen en laten de democratie onvoldoende recht deed wedervaren'.¹⁴¹ Door de juiste interne posities te veroveren wist Nieuw Links veel invloed te verwerven in de PvdA.¹⁴² Beide bewegingen weerspiegelden de onvrede over het politieke bestel die in de samenleving leefde.

Programma D'66 en Tien over Rood

D'66 stelde in haar beginselprogramma dat radicale democratisering nodig was. De kiezer moest én een directe band hebben met de gekozene in het parlement én rechtstreeks zijn regering kunnen kiezen.¹⁴³ De argumentatie die hierachter schuilging was als volgt: D'66 stelde dat de burger in een democratie 'zo direct als maar mogelijk zou moeten beslissen over de behartiging van de publieke zaak' en omdat de publieke zaak zowel aan de regering als het parlement overgelaten werd, moest de burger ook in staat worden gesteld om beide instituten direct te verkiezen.¹⁴⁴ Voor de verkiezing van het parlement moest volgens de partij een vorm van het districtenstelsel worden ingevoerd. De evenredige vertegenwoordiging had namelijk een verstard partijstelsel opgeleverd, wat met zich meebracht dat de politiek zeer ondoorzichtig werd.¹⁴⁵ Een nieuw kiesstelsel zou volgens D'66 moeten voldoen aan bepaalde eisen, waaronder versteviging van de band tussen kiezer en gekozene en een kiesstelsel waarin alle Kamerleden op gelijke basis verkozen werden. Een gemengd stelsel zou dus niet de voorkeur van D'66 genieten. Het meervoudige districtenstelsel voldeed het beste aan de door D'66 gestelde eisen, omdat het nog steeds een zekere mate van representativiteit bevatte en het hielp in het creëren van een directe band.¹⁴⁶ Zonder deze directe band was de verantwoordingsplicht niet mogelijk, terwijl deze wel een belangrijke eigenschap zou moeten zijn van een representatieve democratie.

¹³⁹ D'66, *Programma van de politieke partij Democraten '66* (Amsterdam, 1966), 1.

¹⁴⁰ H. van den Doel en H. Lammers (red.), *Tien over rood. Uitdaging van Nieuw Links aan de PvdA* (Amsterdam, 1966), 7.

¹⁴¹ Ibidem, 7.

¹⁴² Parlement & Politiek, 'Staatkundige vernieuwingen in de jaren zestig' <http://www.parlement.com/id/vh8lnhrq7ybe/staatkundige_ernieuwing_in_de_jaren> [geraadpleegd op 10-08-2016].

¹⁴³ D'66, *Programma D'66*, 3.

¹⁴⁴ Ibidem, 3.

¹⁴⁵ Ibidem, 5.

¹⁴⁶ Ibidem, 6.

Nieuw Links kwam in 1966 met een vergelijkbaar standpunt: 'Ieder volksvertegenwoordiger dient de plicht te worden opgelegd tot openbare verantwoording, die kan worden afgedwongen.'¹⁴⁷ Om deze verantwoordingsplicht te introduceren achtte zij een herziening van het kiesstelsel onvermijdelijk. Het moest duidelijk zijn namens wie de volksvertegenwoordiger optrad en dit was in het evenredige kiesstelsel niet mogelijk.

Staatscommissie-Cals/Donner

Door de spectaculaire entree van D'66 en de opkomst van Nieuw Links kwamen staatsrechtelijke vernieuwingen in het middelpunt van de belangstelling te staan. Het kabinet-De Jong besteedde in zijn regeringsverklaring op 18 april 1967 dan ook aandacht aan de vernieuwingsdrang:

In brede kringen van ons volk leeft, wat betreft het constitutionele bestel, een verlangen naar vernieuwing. De richting waarin de veranderingen zouden moeten gaan, is echter niet steeds duidelijk. Het kabinet heeft voor dit algemene verlangen een open oog en begroet deze belangstelling als een verheugend teken.¹⁴⁸

Om deze richting te onderzoeken werd op 26 augustus 1967 bij Koninklijk Besluit een staatscommissie ingesteld. In het eerste rapport van de staatscommissie werd benadrukt dat de commissie inzag dat het volk verlangde naar hervormingen. Dientengevolge was de belangrijkste taak van de commissie om 'de Kieswet en de Grondwet te vernieuwen, om deze passend te maken voor het huidige Nederlandse volk'.¹⁴⁹ De commissie moest advies uitbrengen over de omvang en aard van een eventuele grondwetsvernieuwing, de verhouding tussen kiezer-gekozen en regering-parlement.¹⁵⁰ Onderwerpen die daartoe behoorden waren de gekozen minister-president, de kieswet, het kiesstelsel, het referendum en het volksinitiatief.¹⁵¹ De commissie moest voor de nieuwe verkiezingen van 1971 een (interim-)rapport uitbrengen inzake het kiesstelsel, zodat eventuele wijzigingen op tijd doorgevoerd konden worden.¹⁵² Als er nog wijzigingen aangebracht moesten worden voor de verkiezingen van 1971, moesten deze vanzelfsprekend binnen artikel 91 van de Grondwet passen: 'De Tweede Kamer bestaat uit honderd en vijftig leden, gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.'

De commissie (bestaande uit wetenschappers en politici, maar geen enkel Kamer- of regeringslid) werd voorgezeten door twee politieke zwaargewichten: oud-minister-president en KVP'er Jo Cals

¹⁴⁷ Van den Doel en Lammers, *Tien over rood*, 21.

¹⁴⁸ HTK 1967, Buitengewone zitting 18 april 1967, 27.

¹⁴⁹ Staatscommissie-Cals/Donner, *Eerste rapport van de staatscommissie van advies inzake de grondwet en de kieswet* ('s-Gravenhage, 1968), 21.

¹⁵⁰ Ibidem, 27.

¹⁵¹ Parlement & Politiek, 'Staatscommissie-Cals/Conner' <http://www.parlement.com/id/vh8lnhrqlywz/staats-commissie_cals_donner> [geraadpleegd op 10-8-16].

¹⁵² HTK 1967, Buitengewone zitting 18 april 1967, 27.

(1914-1971) en ARP'er André Donner (1918-1992), rechter voor het Europese Hof van Justitie en tevens lid van Staatscommissie-Teulings/Donner.¹⁵³ Opvallend was dat de partij die het meest aandrong op een herziening van de Kieswet, D'66, maar één lid in de commissie had: Hans Gruijters (1931-2005). De PvdA, en daarmee dus ook Nieuw Links, was beter vertegenwoordigd: vier PvdA'ers namen zitting in de commissie.¹⁵⁴

Het kiesstelsel en de kieswet

Op 14 september, tijdens de installatie van de commissie, refereerde minister-president Piet de Jong (1915-2016, KVP) nog maar eens aan de taakstelling van de commissie:

De commissie die in 1958 de vraag van het meest wenselijke kiesstelsel nog eens heeft nagegaan, kwam tot de conclusie, dat ons kiesstelsel op de evenredige vertegenwoordiging zou moeten blijven berusten. Aan u om na te gaan of dit antwoord ook nog het antwoord van circa 1970 kan zijn.¹⁵⁵

In 1968 kwam de commissie al met haar interim-rapport. Daarin was te lezen dat de grootst mogelijke meerderheid van de commissie van mening was dat een wijziging van het staatsbestel altijd binnen het parlementaire stelsel moest passen. Met andere woorden, de regering zou moeten steunen op een meerderheid in het parlement. Een systeem waarbij de regering los zou staan van het parlement (denk bijvoorbeeld aan een presidentieel systeem), behoorde dus niet tot de mogelijkheden.¹⁵⁶

Een meerderheid van de commissie kwam al snel tot de conclusie dat het bestaande stelsel niet goed functioneerde. Enkele kritiekpunten werden genoemd: ten gevolge van het lijstenstelsel zou de band tussen kiezer en gekozene vervagen; het lijstenstelsel gaf te veel macht aan de kleine groep die de lijsten samenstelde; en evenredige vertegenwoordiging gaf onvoldoende stimulans tot meerderheidsvorming voorafgaande aan verkiezingen.¹⁵⁷ Dit was wel het geval onder het districtenstelsel van voor 1917, toen partijen vaak een stembusakkoord moesten sluiten, waardoor in de Kamer voorheen twee hoofdrichtingen ontstonden.¹⁵⁸ Hoewel deze stembusakkoorden door velen (bijvoorbeeld Kuiper en Domela Nieuwenhuis) vaak als onzedelijk werden gezien, ontblootte het stelsel van evenredige vertegenwoordiging steeds meer een veelheid van politieke richtingen in de Tweede Kamer, waardoor veel kiezers ontevreden waren over het onduidelijke gesloten politieke systeem.

¹⁵³ Staatscommissie-Teulings/Donner is vernoemd naar Jan Donner (1891-1981, ARP), medevoorzitter van de commissie en de vader van André Donner, de voorzitter van Staatscommissie-Cals/Donner.

¹⁵⁴ Cals/Donner, *Eerste rapport staatscommissie grondwet en kieswet*, 8-9.

¹⁵⁵ Ibidem, 14-15.

¹⁵⁶ Ibidem, 24.

¹⁵⁷ Ibidem, 26-29.

¹⁵⁸ Ibidem, 26.

Over de oplossing voor deze problemen was de commissie niet eensgezind. Vijf conservatieve leden – behorende tot de VVD (twee leden), KVP, GVP en één partijloze ambtenaar – waren tegen een herziening van het kiesstelsel. Zij stelden dat de Kieswet genoeg mogelijkheden gaf aan de politieke partijen om deze problemen op te lossen. Zo konden ze voor de verkiezingen hun krachten bundelen, waardoor de kiezer ook meer te zeggen kreeg over de kabinetsformatie.¹⁵⁹ De andere leden stelden echter dat de bundeling van krachten een mate van samenwerking veronderstelde die in het bestaande stelsel niet aanwezig was en ook nooit zou zijn, omdat partijen open wilden houden met wie zij zouden willen regeren.¹⁶⁰ Zij verlangden dan ook het kiesstelsel aan te passen. Omdat deze leden in de meerderheid waren, besloot de commissie een drietal mogelijke aanpassingen te onderzoeken die allemaal betrekking hadden op het verdelen van het land in een aantal kiesgebieden.¹⁶¹ Volgens de commissie moest wel een voorbehoud worden gemaakt wat betreft het verdelen van het land in kiesgebieden. Zo was niet elk stelsel van meervoudige districten aan te duiden als een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, omdat dit afhankelijk zou zijn van het aantal districten en de te verdelen zetels in de districten.¹⁶² Hoe meer districten, hoe kleiner het aantal zetels per district (aan het aantal Kamerzetels, 150, werd niets veranderd), hoe minder de evenredigheid. Deze grens zou echter zeer moeilijk vast te stellen zijn, waardoor elke variant getoetst moest worden aan de Grondwet.

Een van de varianten, de vorming van achttien kiesgebieden die samen zouden vallen met de achttien bestaande kieskringen, werd als ongrondwettelijk gezien. Zo zouden de kiesgebieden Middelburg en Assen respectievelijk maar drie en vier zetels te verdelen hebben en daarmee zouden deze districten niet evenredig vertegenwoordigd zijn.¹⁶³ Dit zag de commissie als ongrondwettelijk, omdat de evenredigheid te veel in het geding zou komen. Padafhankelijkheid speelde dus ook hier weer een belangrijke rol, waardoor de discussie in Staatscommissie-Cals/Donner niet geheel vrijblijvend werd gevoerd: ondanks dat het bestaande stelsel niet goed functioneerde, was de commissie van mening dat de aanpassingen binnen de Grondwet moesten passen en dus niet aan het principe van evenredigheid moesten tornen (vijftig jaar eerder hadden politici namelijk al vastgesteld dat de mimetische vertegenwoordiging de rechtvaardigste vorm van vertegenwoordiging was). Deze variant zou geen evenredig parlement voortbrengen en werd enkel om die reden afgewezen.

De andere twee varianten, de vorming van ongeveer twaalf kiesgebieden die elk een gelijk aantal zetels te verdelen hadden en vorming van vier kiesgebieden die ook gebruikt werden tijdens Eerste Kamer verkiezingen, werden door een meerderheid van de commissie geacht wel te voldoen aan de Grondwet.¹⁶⁴ Indien men de variant met twaalf kiesgebieden zou hanteren, zou dit echter wel zo moeten

¹⁵⁹ Cals/Donner, *Eerste rapport staatscommissie grondwet en kieswet*, 29.

¹⁶⁰ *Ibidem*, 30.

¹⁶¹ *Ibidem*, 33.

¹⁶² *Ibidem*, 33.

¹⁶³ Zie Bijlage II in: *Ibidem*, 84.

¹⁶⁴ *Ibidem*, 34-36.

worden ingericht dat de evenredigheid goed tot zijn recht zou komen. Dit zou bijvoorbeeld gedaan kunnen worden door de herinvoering van restzetelverdeling aan de hand van het stelsel van de grootste resten.¹⁶⁵

Een bijkomend voordeel van het stelsel van twaalf kiesgebieden zou zijn dat de restzetelverdeling een grotere rol zou gaan spelen. Omdat in elk gebied maar een beperkt aantal restzetels te verdelen zouden zijn, zou dit partijen stimuleren om samen te werken zodat ze toch een restzetel zouden kunnen behalen.¹⁶⁶ Door deze samenwerking zou de kiezer op voorhand kunnen zien welke partijen eventueel een regering zouden gaan vormen. Het laatstgenoemde voorstel – Nederland opdelen in vier kiesgebieden – zou volgens de commissie deze stimulans tot samenwerking niet geven, omdat de restzetelverdeling hier een kleine rol zou spelen. Deze variant werd uiteindelijk losgelaten.¹⁶⁷

Uiteindelijk werd pas in 1969 in het tweede rapport van de commissie een definitief advies uitgebracht over het kiesstelsel. Vijf leden (zoals hierboven benoemd) wezen nog steeds een wijziging van het kiesstelsel af, met de reden dat het eerste doel van de verkiezingen het zo zuiver mogelijk weergeven van alle stromingen zou moeten zijn. Het bestaande evenredige stelsel zou deze stromingen het beste weerspiegelen.¹⁶⁸ Wellicht dat machtspolitieke redenen ook een rol speelden in deze argumentatie: de liberalen verloren onder het districtenstelsel gestaag zetels, omdat ze niet konden bogen op een meerderheid in de districten maar verdeeld waren over het land. De invoering van het evenredige stelsel bracht hier verandering in: ze maakten meer kans op zetels en daarmee macht. Bij een terugkeer naar een stelsel met kiesgebieden zou er een kans bestaan dat ze weer zetels zouden verliezen.

De meerderheid van de commissie, bestaande uit twaalf van de zeventien leden, was echter voorstander van een stelsel met twaalf kiesgebieden.¹⁶⁹ Deze twaalf leden behoorden tot de partijen ARP, CHU, D'66, KVP en PvdA. Zes van deze twaalf leden steunden echter alleen het voorstel, indien ook het voorstel tot kiezen van de formateur werd ingevoerd (zie volgende paragraaf).¹⁷⁰ Drie andere leden, behorende tot de twaalf voorstanders, wezen het voorstel tot kiezen van de formateur echter af en wilden deze twee voorstellen dan ook niet verbinden.¹⁷¹ Zelfs de voorstanders bleken niet eensgezind.

Gekozen formateur

Onder invloed van de winst van D'66 en haar roep om naast het verkiezen van de Tweede Kamer tevens de minister-president te kiezen, kwam ook dit onderwerp op de agenda van de staatscommissie. Gezien

¹⁶⁵ Cals/Donner, *Eerste rapport staatscommissie grondwet en kieswet*, 34.

¹⁶⁶ *Ibidem*, 37.

¹⁶⁷ *Ibidem*, 37.

¹⁶⁸ Staatscommissie-Cals/Donner, *Tweede rapport van de staatscommissie van advies inzake de grondwet en de kieswet* ('s-Gravenhage, 1969), 200.

¹⁶⁹ *Ibidem*, 204.

¹⁷⁰ Deze zes leden behoorden tot de PvdA (alle vier de commissieleden), D'66 en KVP (één lid). Zie: *Ibidem*, 202.

¹⁷¹ Deze drie leden behoorden tot de CHU (beide leden) en de ARP (één van de twee ARP commissieleden). Zie: Cals/Donner, *Tweede rapport*, 203.

het feit dat slechts drie leden (PvdA, D'66 en KVP) voorstanders voor het direct verkiezen van de minister-president waren, werd al snel een negatief advies uitgebracht door de commissie. De andere leden vonden het voorstel indruisen tegen het principe van het parlementaire stelsel (wat gehandhaafd diende te worden volgens de gehele commissie), omdat de machtsverhouding tussen de regering en het parlement dan op zou schuiven richting de regering.¹⁷² In de commissie werd echter ook het plan geopperd om dan maar de formateur direct te laten verkiezen door het volk.¹⁷³ Naast de reguliere Tweede Kamer verkiezingen zou in één ronde een formateur gekozen kunnen worden. De gekozen formateur, zou zich als alle andere formateurs moeten gedragen en een regering moeten samenstellen die gesteund werd door een meerderheid van de Tweede Kamer. Deze formateur moest dan wel de volstrekte meerderheid van de stemmen krijgen, anders zou de formateur op de gebruikelijke wijze worden aangesteld.

Tegenstanders brachten een aantal argumenten tegen dit voorstel in: de legitimatie van de regering en het parlement diende niet uit dezelfde bron te komen, omdat de regering zich dan zou kunnen beroepen op het vertrouwen van het volk; de mogelijkheid zou bestaan dat de gekozen formateur niet tot de grootste partij zou behoren; en het kiezen van de formateur zou op langere termijn leiden tot een tweepartijstelsel.¹⁷⁴ Een krappe meerderheid van de commissie kon deze bezwaren niet onderschrijven: zo zou een meerderheid voor een formateur uitgesloten zijn, indien partijen niet zouden samenwerken en één kandidaat naar voren zouden schuiven.¹⁷⁵ De formateur zou dan ook een 'exponent van de meerderheid van het parlement' zijn en zich daardoor niet tegen het parlement kunnen verzetten. Wat betreft het tweede argument, dat de gekozen formateur niet tot de grootste partij zou behoren, werd door de voorstanders ingebracht dat die mogelijkheid wel bestond, maar heel gering zou zijn. Indien dit toch zou gebeuren, zou er – net als eerder – een minderheidskabinet gevormd moeten worden of zou de formatie mislukken. Al dit zou ook kunnen gebeuren indien een 'gewone' formateur een formatieopdracht zou krijgen. Het laatste argument werd onderuit gehaald met een verwijzing naar de rechtse coalities. De rechtse partijen vormden jarenlang een blok in het parlement, maar er was nimmer ook maar geprobeerd dit blok tot één partij om te vormen.¹⁷⁶ Omdat het voorstel binnen de commissie met negen tegen acht stemmen werd aangenomen, adviseerde de commissie de gekozen formateur aan de Grondwet toe te voegen.¹⁷⁷

¹⁷² Cals/Donner, *Tweede rapport*, 174.

¹⁷³ Ibidem, 177-178.

¹⁷⁴ Ibidem, 178-179.

¹⁷⁵ Ibidem, 184-188.

¹⁷⁶ Het rechtse blok (ARP, CHU en KVP) zou uiteindelijk toch één partij gaan vormen, maar dit gebeurde pas in 1980 toen het CDA werd opgericht.

¹⁷⁷ De negen voorstanders behoorden tot de ARP, D'66 KVP en PvdA. De acht tegenstanders behoorden tot de CHU, GPV, KVP en VVD. Zie: Cals/Donner, *Tweede rapport van de staatscommissie van advies inzake de grondwet en de kieswet*, 189-190.

Referendum en volksinitiatief

Tot de taakstelling van de commissie behoorde ook het onderzoeken van het volksinitiatief en het referendum. De commissie formuleerde een groot nadeel van het volksinitiatief als volgt: onder de bevolking leefden veel verschillende belangen; indien het volk het recht zou krijgen het initiatief te nemen tot het doen van voorstellen tot wet, die het parlement allemaal zou moeten behandelen, zouden er aanzienlijke bedragen op de begroting moeten worden vrijgemaakt om deze allemaal te verwezenlijken.¹⁷⁸ Bovendien concludeerde de commissie dat er geen verlangen bestond onder het volk om het volksinitiatief in te voeren. De commissie besloot dan ook de invoering van het volksinitiatief te ontraden.

Hoewel verschillende partijen in de loop der jaren al hadden gepleit voor het invoeren van het referendum (zo kwamen de SDAP en VDB al in 1903 met een initiatief tot invoering van een referendum), was dit wetgevingsmiddel nog nooit eerder door een staatscommissie onderzocht.¹⁷⁹ De commissie besteedde hier dan ook meer aandacht aan. Meteen werd benadrukt dat er alleen onderzoek werd gedaan naar het beslissend referendum, omdat het consultatief (of: raadgevend) referendum niet bevredigend zou werken (degene die de kiezer zou raadplegen, zou de uitslag naast zich neer kunnen leggen, waardoor het hele idee van een referendum nutteloos zou worden). De commissie adviseerde, indien de regering het referendum in zou willen voeren, het houden van een referendum alleen mogelijk te maken voor reeds aangenomen wetsvoorstellen en indien een minimum aantal kiezers een referendum zou aanvragen.¹⁸⁰ Het referendum zou niet in de plaats mogen komen van de parlementaire behandeling, omdat dit in strijd zou zijn met het representatieve stelsel.

Ook al deed de commissie enkele voorstellen waaraan het bindend referendum zou moeten voldoen en zag een grote minderheid van de commissie (acht van de zeventien leden) in dat het bindend referendum een aantal voordelen zou opleveren (Kamerleden zouden gedwongen worden tot een confrontatie met de kiezer om duidelijk te maken waarom de voorliggende wet juist nodig/niet nodig zou zijn; het contact met de kiezer zou dus verbeteren), was de commissie toch van mening dat een bindend referendum niet ingevoerd zou moeten worden.¹⁸¹ Een referendum zou namelijk het uitvoeren van impopulaire maatregelen kunnen verhinderen, terwijl deze vaak de meest essentiële maatregelen waren. Bovendien zou het houden van een referendum flinke vertragingen in het wetgevingsproces opleveren.

De reactie van het kabinet-De Jong

Hoewel de meerderheid van de commissie zich bewust was van het feit dat de verschillende gedachten en stromingen niet geheel ‘uitgekristalliseerd’ waren, was zij van mening dat ze niet langer konden

¹⁷⁸ Staatscommissie-Cals/Donner, *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (Den Haag, 1971), 158-159.

¹⁷⁹ Parlement & Politiek, ‘Historische ontwikkeling bestuurlijke vernieuwing’ <http://www.parlement.com/id/vhnnmt710vzv/historische_ontwikkeling_bestuurlijke> [geraadpleegd op 12-8-16].

¹⁸⁰ Cals/Donner, *Eindrapport*, 159.

¹⁸¹ De minderheid bestond uit de leden van de ARP, D’66, GPV, KVP en PvdA. Zie: Cals/Donner, *Eindrapport*, 160-161.

wachten met het uitbrengen van een advies aan de regering.¹⁸² De onbevredigende situatie die de evenredige vertegenwoordiging opleverde, moest namelijk zo snel mogelijk opgelost worden.

De regering was net als de commissie van mening dat het kiesstelsel onder de bestaande staatskundige verhoudingen niet bevredigend functioneerde.¹⁸³ De regering vond echter dat hier niet uit moest worden afgeleid dat aan het kiesstelsel zelf ernstige gebreken kleefden. Zij noemde het kiesstelsel enkel een instrument dat een belangrijke rol zou moeten vervullen in het proces van het vormen van het parlement en de regering.¹⁸⁴ Dat instrument moest wel ‘deugdelijk’ zijn, maar het zou van andere factoren afhangen of het proces van het vormen van het parlement en de regering goed zou verlopen. Met andere woorden: de regering was van mening dat de evenredige vertegenwoordiging geen fundamentele gebreken vertoonde, maar enkel voor verbetering vatbaar zou zijn. Men zou volgens de regering namelijk moeten erkennen dat de democratische waarde van het evenredige stelsel zeer hoog was.

Waar de voorstellen tot invoeren van een stelsel met twaalf kiesgebieden en het aanwijzen van een gekozen formateur nog werden gesteund door een meerderheid van de staatscommissie, werden de voorstellen in het andere adviescollege – de Kiesraad – door een meerderheid afgewezen.¹⁸⁵ Dat in beide adviescolleges een fundamenteel verschil van inzicht bestond, was volgens de regering veelzeggend.

Het bovenstaande bouwde op naar het uiteindelijke besluit van de regering om het kiesstelsel niet te wijzigen en de gekozen formateur niet in te voeren. Gezien het feit dat de VVD en de CHU deel uitmaakten van het kabinet-De Jong en minister van Binnenlandse Zaken Henk Beernink (1910-1979) – verantwoordelijk voor de staatscommissie – van CHU huize was, is bovenstaande argumentatielijn niet geheel verrassend. De VVD en de CHU gaven tijdens de vergaderingen van de staatscommissie al blijk van het feit geen voorstander te zijn van een wijziging van het bestaande stelsel, omdat ze de waarheidsgetrouwe afspiegeling van het volk als een groot goed beschouwden. Bovendien zou een terugkeer naar het districtenstelsel nadelig uitpakken voor de VVD, omdat hun kiezers meestal een minderheid vormden in de kiesgebieden. De regering wees het voorstel tot vorming van twaalf kiesgebieden dan ook af door gebruik te maken van een dergelijk argument:

Over het gehele land genomen zou dit stelsel echter een belangrijke inbreuk op de evenredige vertegenwoordiging, zoals wij die thans kennen, tot gevolg hebben. De Regering ziet deze landelijke evenredigheid als een essentieel element van het hier te lande geldende stelsel van evenredige vertegenwoordiging.¹⁸⁶

¹⁸² HTK 1969-1970, Bijlage 9181, nummer 16, 3.

¹⁸³ Ibidem, 3.

¹⁸⁴ Ibidem, 3.

¹⁸⁵ Ibidem, 4.

¹⁸⁶ HTK 1969-1970, Bijlage 9181, nummer 16, 4.

Dat de regering de landelijke evenredigheid als essentieel element bestempelt, maakt duidelijk dat ook hier sprake was van een padafhankelijke discussie. Elk voorstel dat de landelijke evenredigheid zou verminderen, zou afgewezen worden.

In de Tweede Kamer werden de voorstellen van de commissie vooral fel bekritiseerd door Marcus Bakker (1923-2009, CPN). Hij gaf aan nog nooit zo'n waanzinnig voorstel, dat bovendien gepresenteerd werd als staatkundige wijsheid, te hebben gezien.¹⁸⁷ Volgens Bakker moest het parlement zich maar eens even voorstellen: miljoenen mensen in Nederland moesten naar de stembus om een man te kiezen die na veertien dagen wellicht weer een ambteloos burger zou kunnen zijn. Ook verweet hij de commissie dat ze de voorstellen niet deed vanuit democratisch oogpunt, ze deed de voorstellen zodat de grote partijen wettelijke toegestane zetelroof konden plegen.¹⁸⁸

Hans van Mierlo (1931-2010), voorman van D'66, reageerde ronduit cynisch op het bericht dat de regering geen van de voorstellen over zou nemen:

Oh, zeker, in woorden heeft zich de afgelopen jaren een fantastische vernieuwing voltrokken. Begrippen als inspraak, democratisering, openheid, openbaarheid, partijvernieuwing, leefbaarheid, tolerantie, dialoog, en ga zo maar door, zijn in drie jaar tijd volstrekt gemeengoed geworden. [...] Maar tussen woord en daad staat een wereld van politieke onmacht, onwil, mentaliteit. Als er even een poging wordt gedaan om van die woorden iets in praktijk te brengen, dan schieten de bezwaren als paddestoelen [sic] uit de grond.¹⁸⁹

PvdA-fractievoorzitter Joop den Uyl (1919-1987) legde de vinger op de zere plek door te zeggen dat de reactie van de regering een 'zeldzaam lorrig' en zelfs 'beschamend' stuk was.¹⁹⁰ Volgens Den Uyl achtte de regering een grondwetsherziening niet opportuun, omdat de VVD dan zou breken met de coalitie. Enkel door de onwil van één regeringspartij werden de voorstellen dus nog niet eens in stemming gebracht. De PvdA diende dan ook samen met D'66 en de progressieve katholiek Jacques Aarden (1914-1997, groep-Aarden, later medeoprichter PPR) een initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening in.¹⁹¹ De direct gekozen formateur en invoering van de twaalf kiesgebieden maakten deel uit van dit initiatiefvoorstel. Tijdens de behandeling van het voorstel werd echter duidelijk dat het niet genoeg steun zou krijgen en dus werd het voorstel door de indieners ingetrokken.¹⁹²

¹⁸⁷ HTK 1969-1970, 223.

¹⁸⁸ Ibidem, 224.

¹⁸⁹ HTK 1970-1971, 260.

¹⁹⁰ Ibidem, 259.

¹⁹¹ HTK 1970-1971, Bijlage 10993, nummer 2.

¹⁹² Slechts de PvdA en D'66 steunden het gehele voorstel. De ARP, Boerenpartij, CHU, CPN, GPV, KVP, PSP, SGP en VVD stemden allemaal tegen artikel II van het initiatiefvoorstel. Gezien het feit dat dit artikel cruciaal was voor het slagen van het voorstel (artikel II ging over de gekozen formateur), zagen de indieners in dat het gehele voorstel geen kans van slagen had.

De uiteindelijke resultaten van de commissie waren dus zeer beperkt. In 1983 werd de Grondwet wel ingrijpend herzien (nieuwe grondrechten werden toegevoegd, de hoofdstukindeling werd gewijzigd, de tekst werd gemoderniseerd en artikelen werden geschrapt), maar van ingrijpende staatkundige vernieuwingen was geen sprake.¹⁹³ De enige vernieuwingen die werden doorgevoerd waren de zittingsduur van de Eerste Kamer (niet langer zes, maar vier jaar) en de gelijktijdige verkiezing van alle leden van deze Kamer. Net als tien jaar geleden stierven de meeste vernieuwingsvoorstellen dus een stille dood.

Besluit

Waar in de decennia voor de jaren zestig de relatie tussen kiezer en gekozene centraal stond in de discussie rondom staatskundige vernieuwingen, stond in de jaren zestig en zeventig de relatie tussen kiezer en beleids- en regeringsvorming centraal doordat de kiezer zeer ontevreden was over het onduidelijke gesloten politieke systeem. Deze onvrede, in combinatie met maatschappelijke ontwikkelingen zoals de deconfessionalisering en ontzuiling (men kon niet langer rekenen op een vaste aanhang) en nieuwe ontwikkelingen in de media, zorgden voor veel onrust binnen de politiek.

Door de ongekende binnenkomst van D'66 in de Tweede Kamer en het feit dat de PvdA (nog steeds de op een na grootste partij in de Kamer met 37 zetels) ook positief tegenover vernieuwingen stond, kon het kabinet de roep om vernieuwingen niet naast zich neer leggen. Zij stelde dan ook een 'extraparlamentaire' staatscommissie in die enkele vernieuwingsvoorstellen moest doen.

Er was dan ook sprake van een 'elite settlement' hervormingspoging. Een grote deel van het volk was ontevreden met de politiek, wat resulteerde in een ongekend aantal zetels voor vernieuwingsgezinde partijen (zeven voor D'66 en 37 voor de PvdA).¹⁹⁴ Deze partijen vormden echter nog steeds slechts een minderheid in de Tweede Kamer, waardoor de kans op hervormingen zeer klein was. De regeringspartijen (die een meerderheid vormden) wilden echter niet dat de onvrede van de kiezer zou leiden tot politieke instabiliteit. Om de onvrede te beteugelen, zagen deze partijen zich gedwongen een staatscommissie in te stellen die enkele vernieuwingsvoorstellen moest doen.

De reden dat de PvdA en D'66 staatkundige vernieuwingen wilden, moet gezocht worden in de categorie 'waarden en idealen'. Zij waren van mening dat een kiezer invloed zou moeten hebben op het beleid en de samenstelling van de regering. Dit was in het bestaande stelsel niet het geval, waardoor het hervormd zou moeten worden. Deze partijen hadden daarmee een bepaald ideaal voor ogen wat betreft de invloed van de kiezer en daarmee de mate van democratie in Nederland. De reden dat de andere partijen instemden met de instelling van een staatscommissie is hierboven eigenlijk al genoemd en behoort ook in de categorie 'waarden en idealen': de onvrede mocht niet leiden tot politieke instabiliteit.

¹⁹³ Parlement & Politiek, 'Grondwetsherziening 1983' <http://www.parlement.com/id/vj8yj3wvx3ox/grondwets-herziening_1983> [geraadpleegd op 13-8-16].

¹⁹⁴ Parlement & Politiek, 'Tweede Kamerverkiezingen 1967' <http://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw2/tweede_kamerverkiezingen_1967> [geraadpleegd op 13-8-16].

De redenen voor het falen van de vernieuwingsvoorstellen komen overeen met hetgeen de historici van het CPG in het onderzoek *Sprong in het Duister* en Van den Berg in zijn artikel *de evenredige vertegenwoordiging in Nederland* hebben geconcludeerd. De reden die uitgesproken werd, was dat de meerderheid in de Tweede Kamer vond dat de evenredige vertegenwoordiging behouden moest blijven, omdat de Tweede Kamer een waarheidsgetrouwe afspiegeling van het volk moest zijn. De politiek was deze afspiegeling als norm gaan beschouwen. Elk voorstel dat deze waarheidsgetrouwe afspiegeling zou verminderen, werd onmiddellijk afgewezen. De meerderheid hing daarmee de mimetische representatietheorie aan. Natuurlijk speelden machtspolitieke redenen ook een rol (sommige partijen vreesden zetels te verliezen indien een vorm van het districtenstelsel heringevoerd zou worden), maar deze redenen werden door de politici niet expliciet uitgesproken.

Maar ook het feit dat de oplossing voor de onvrede over het gesloten politieke systeem binnen het bestaande kiesstelsel gezocht kon worden, en een wijziging dus niet nodig was, speelde een belangrijke rol: partijen konden stembusakkoorden sluiten en dus zorgen voor duidelijkheid wat betreft het te voeren beleid en de te vormen regering. Dat het sluiten van stembusakkoorden nauwelijks gebeurde was niet te wijten aan beperkingen in de Grondwet of de Kieswet, maar aan de onwil van de partijen zelf.

CONCLUSIE

Door de jaren heen hebben Nederlandse politici om uiteenlopende redenen verschillende vernieuwingsvoorstellen gedaan. De twintigste eeuw stond bol van staatscommissies die eventuele staatkundige vernieuwingen moesten onderzoeken. Opvallend is echter dat veel van deze voorstellen tot staatkundige vernieuwingen nooit zijn doorgevoerd. Het doel van dit onderzoek was dan ook om vast te stellen waarom dit nooit is gebeurd. Daartoe diende de volgende onderzoeksvraag:

Hoe kan het dat er voorstellen tot het hervormen van het kiesstelsel, invoeren van een correctief referendum en het kiezen van de formateur/minister-president werden gedaan om de kloof tussen kiezer en gekozene te dichten, maar zijn bijna al deze voorstellen in de twintigste eeuw gestrand?

Om een bijdrage te leveren aan het beantwoorden van deze vraag, werden een tweetal deelvragen geformuleerd. De deelvragen luiden: ‘welke typen hervormingsvoorstellen werden er in Nederland gedaan en welke redenen voor deze voorstellen droegen actoren aan?’ en ‘welke van de historische verklaringen kan worden aangewezen als de reden voor het falen van de vernieuwingsvoorstellen in de betreffende periode?’

Alhoewel Alan Renwick in zijn boek *The politics of electoral reform* de vier typeaanduidingen gebruikt om geslaagde hervormingen te onderzoeken, kunnen dezelfde vier typen ook gebruikt worden om *pogingen* tot hervormingen te onderzoeken. Renwick beargumenteert dat hervormingen in gevestigde democratieën meestal van het type ‘elite majority imposition’ of ‘elite-mass interaction’ zijn. Voor Nederland, zonder twijfel een gevestigde democratie, ligt dit echter iets gecompliceerder. Zoals hiervoor beschreven waren drie van de vier onderzochte hervormingsperiodes, de hervormingen van de jaren 1910 en de pogingen tot hervormingen in de jaren vijftig en zestig, van het type ‘elite settlement’. Slechts in de jaren dertig was sprake van een ander type hervorming: ‘elite majority imposition’.

Dat Nederland afwijkt van Renwick’s theorie, heeft te maken met het feit dat het politieke landschap in Nederland niet bestaat uit twee hoofdrichtingen, maar uit vele verschillende partijen. Doordat er zo veel partijen in het parlement zitten, is coalitievorming gebruikelijk. Deze coalitievorming maakt compromissen sluiten over het te voeren beleid onvermijdelijk. Met andere woorden, er is sprake van ‘elite settlement’. De hervormingen van de jaren tien zijn een duidelijk voorbeeld hiervan: de sociaaldemocraten wensten algemeen kiesrecht, maar de liberalen zagen in dat ze veel zetels en macht zouden verliezen indien het districtenstelsel gecombineerd zou worden met het algemeen kiesrecht. Zij wensten daarom een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, voordat zij in zouden stemmen met het algemeen kiesrecht.

Dat er in de jaren dertig toch sprake is van een ‘elite majority imposition’ hervorming is bijzonder te noemen, maar niet onverklaarbaar: doordat in de jaren dertig zo veel partijen in het parlement kwamen, werd coalitievorming praktisch onmogelijk gemaakt. Regeren werd onmogelijk, omdat de coalitie uit te veel partijen zou bestaan om bestuurbaar te zijn. Een meerderheid (van vooral grote partijen) trachtte daarom het aantal partijen te verkleinen door hervormingen door te voeren. Dit zou niet alleen zetelwinst en macht opleveren voor de grote partijen, maar goede coalitievorming ook weer mogelijk maken.

Hoewel de *uitgesproken* redenen die actoren aanvoerden voor hervormingen verschilden, vallen ze allemaal binnen de categorie ‘waarden en idealen’. Zo wilden de liberalen in de jaren tien evenredige vertegenwoordiging, omdat dit een waarheidsgetrouwe weerspiegeling van het volk zou geven en minderheden (waartoe zij zelf behoorden) hierdoor in het parlement vertegenwoordigd zouden worden (de mimetische representatietheorie). In de jaren dertig wilden de grote partijen hervormingen, omdat het politieke systeem instabiel werd door de vele partijen. In de jaren vijftig wilde vrijwel de gehele Tweede Kamer een onderzoek naar vernieuwingen, omdat het volk ontevreden zou zijn door de grote afstand tussen kiezer en gekozene. Hierdoor zou de kiezer vatbaar zou zijn voor extremistische ideologieën, waardoor de stabiliteit van het parlementaire bestel wederom in het geding zou zijn. En in de jaren zestig en zeventig wilden progressieve partijen vernieuwingen, omdat ze vonden dat de invloed van de kiezer op het beleid en de vorming van de regering te gering was. De andere partijen stemden aanvankelijk in met een onderzoek naar staatkundige vernieuwingen, omdat zij wederom vreesden voor de stabiliteit van het bestel.

Het zou echter naïef zijn om de partijen enkel op hun woord te geloven: ook onuitgesproken redenen speelden een rol in de discussie rondom hervormingen. Zo wensten de liberalen in de jaren tien niet alleen evenredige vertegenwoordiging omdat ze een waarheidsgetrouwe weerspiegeling van het volk wensten; ze wilden ook een evenredig stelsel, omdat dit hun kans op zetels – en daarmee macht – zou vergroten. De grote partijen wilden in de jaren dertig hervormingen, omdat dit hun macht zou vergroten ten koste van de kleine partijen.

De tweede deelvraag, welke verklaring kan worden aangedragen voor het falen van de vernieuwingsvoorstellen, is minder eenduidig te beantwoorden, omdat de verklaring verschilt per onderzochte periode. Voor de jaren tien en de jaren dertig hoeven geen antwoorden op de deelvraag gegeven te worden, omdat hier geen sprake was van falen van de vernieuwingsvoorstellen. De reden voor het niet slagen van de voorstellen in de jaren vijftig mag duidelijk zijn: het duurde meer dan zeven jaar voordat er een eindrapport werd gepubliceerd met voorstellen om de kloof tussen kiezer en gekozene te verkleinen. Gedurende deze zeven jaar kwam de commissie er echter achter dat er niet zo veel belang moest worden gehecht aan de relatie tussen kiezer en gekozene, omdat het volk dit volgens een opiniepeiling ook niet deed.

De voorstellen van Staatscommissie-Cals/Donner werden uiteindelijk niet doorgevoerd, omdat een meerderheid van mening was dat de waarheidsgetrouwe weerspiegeling van het volk gewaarborgd

moest worden. Indien men het meerderheidsstelsel zou invoeren, zou deze afspiegeling verdwijnen en zou er weer een onjuist beeld van de stemverhoudingen gegeven worden. Ook een gemengd stelsel, zoals geadviseerd door de Staatscommissie-Cals/Donner, zou de getrouwe afspiegeling verminderen. Bovendien speelde mee dat sommige partijen (bijvoorbeeld de liberalen) zetels zouden kunnen verliezen wanneer men terug zou keren naar een kiesstelsel met districten/gebieden, omdat hun achterban sterk verdeeld was over het land en ze dus vaak geen meerderheid vormde in de kiesgebieden.

Ook vond deze meerderheid dat de relatie tussen kiezer en gekozene en de invloed van kiezer op beleids- en regeringsvorming ook verbeterd en vergroot kon worden in het bestaande kiesstelsel door bijvoorbeeld partijen stembusakkoorden te laten sluiten. Een wijziging van het kiesstelsel, met de bijkomende nadelen, was dus niet nodig. Bovendien speelde het behoudende karakter van het kabinet-De Jong een belangrijke rol. Zij was van mening dat een zekere afstand tot de kiezer van belang was en kan daarmee gezien worden als een aanhanger van de esthetische representatietheorie.

Concluderend, alle vernieuwingsvoorstellen werden gedaan vanuit een bepaald ideaalbeeld van de democratie ('elite settlement'). Dit ideaal kan zeer verschillend zijn: van enkel een stabiele, goed functionerende democratie tot een democratie waarin de kloof tussen kiezer en gekozene zo klein mogelijk is. Om dit ideaal te bereiken werd vaak geopperd staatkundige vernieuwingen door te voeren. Doordat politici onderzoek deden naar de voorstellen, kwamen ze er echter achter dat er niet te veel waarde moest worden gehecht aan deze ideaalbeelden. Er bleek namelijk niets te mankeren aan de stabiliteit van het politieke systeem: zo was gebleken dat de representatieve democratie goed bestand was tegen extremistische ideologieën. En de kloof tussen kiezer en gekozene werd uiteindelijk niet belangrijk genoeg geacht om de voordelen van het bestaande kiesstelsel over boord te gooien. De meerderheid was namelijk van mening dat de waarheidsgetrouwe weergave van het volk een groot goed was.

Sprekend is dat wetenschappers over het algemeen stellen dat een kloof tussen kiezer en gekozene inherent is aan het concept van representatie. Het zou dan ook geen goede reden zijn om de manier van representatie (het kiesstelsel) te wijzigen. Wellicht is het dan ook maar goed dat er na de Tweede Wereldoorlog geen grote electorale vernieuwingen zijn doorgevoerd met als reden om de kloof tussen kiezer en gekozene te verkleinen: de kloof is er en zal er ook altijd zijn. Politici, maar ook kiezers, doen er goed aan dit onder ogen te zien.

BIBLIOGRAFIE

Primaire bronnen

Bronnen

D'66, *Appèl aan iedere Nederland die ongerust is over de ernstige devaluatie van onze democratie* (Amsterdam, 1966).

D'66, *Programma van de politieke partij Democraten '66* (Amsterdam, 1966).

Doel, H. van den en H. Lammers (red.), *Tien over rood. Uitdaging van Nieuw Links aan de PvdA* (Amsterdam, 1966).

Kuyper, A., *Ons program* (1879; herdr. Hilversum, 1907).

Sociaal Cultureel Planbureau, *Meer democratie, minder politiek?* (Den Haag, 2015). NB: In dit onderzoek wordt verwezen naar de webversie van de SCP-studie. Deze wijkt in opmaak af van de gedrukte versie.

Handelingen (gerangschikt naar datum)

Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK) 1915-1916, Bijlage 226, nummer 4.

HTK 1915-1916, Bijlage 226, nummer 11.

HTK 1916-1917, 172.

HTK 1916-1917, 241.

HTK 1916-1917, 501.

HTK 1936-1937, 1390.

HTK 1936-1937, 1397.

HTK 1950-1951, Bijlage 2090, nummer 4.

HTK 1959-1960, Bijlage 5700 V, nummer 9.

HTK 1967, Buitengewone zitting 18 april 1967.

HTK 1969-1970, 223.

HTK 1969-1970, Bijlage 9181, nummer 16.

HTK 1970-1971, 260.

HTK 1970-1971, Bijlage 10993, nummer 2.

HTK 2015-2016, nr. 3, item 6.

Krantenartikelen (gerangschikt naar datum)

Kuyper, A., 'Ons kiesstelsel aan de eisch der zedelijkheid getoetst I', *De Standaard* (22-11-1872), 1.

Kuyper, A., ‘Ons kiesstelsel aan de eisch der zedelijkheid getoetst III’, *De Standaard* (27-11-1872), 1.
 ‘De Grondwetsherziening’, *Het volk* (16-11-1916), 5.
 ‘De grondwetsherziening’, *De Telegraaf* (7-4-1917), 5.
 ‘De liberalen en de Kamerverkiezing’, *Het Vaderland* (22-3-1933), 3.
 Vries, C. de, ‘Crisis in het politieke partijwezen’, *Algemeen Handelsblad* (5-5-1933), 1.
 ‘Het binnenlandsch bestuur. Teulings en Vliegen pleiten voor herziening van ons kiesstelsel’, *Het volk* (24-11-1933), 7.
 ‘De aanvulling van het kiesrecht’, *De banier: staatkundig gereformeerd dagblad* (30-01-1937), 3.
 ‘Nacht van moties en emoties. Ministers pakten hun tassen en gingen heen’, *Algemeen Handelsblad* (14-10-1966), 4.
 ‘De nacht van de “lange messen”’, *De Telegraaf* (15-10-1966), 7.
 Tempelman, O., ‘Het jaar van de beschimpte bestuurder. Crisis van de democratie?’, *De Volkskrant* (31-12-2015), 4-5.

Rapporten en notulen Staatscommissies (gerangschikt naar datum)

De Wilde, *Notulen achtste vergadering staatscommissie voor partiele grondwetsherziening* (Den Haag, 2-5-1936).
 De Wilde, *Notulen negende vergadering staatscommissie voor partiele grondwetsherziening* (Den Haag, 16-5-1936).
 De Wilde, *Verslag van de staatscommissie voor eene partiele herziening van de Grondwet* (Den Haag, 1936).
 Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie, *De Nederlandse Kiezer*, (Den Haag, 1956), 15.
 Teulings/Donner, *Notulen der tweede vergadering van Sub-Commissie I (wijziging kiesstelsel)* (Den Haag, 27-1-1955).
 Teulings/Donner, *Notulen der achtste plenaire vergadering* (Den Haag, 27-11-1956).
 Teulings/Donner, *Notulen der vijfde vergadering van Sub-Commissie I (wijziging kiesstelsel)* (Den Haag, 15-1-1957).
 Teulings/Donner, *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en wettelijke regeling der politieke partijen* (Den Haag, 1958).
 Cals/Donner, *Eerste rapport van de staatscommissie van advies inzake de grondwet en de kieswet* (’s-Gravenhage, 1968), 8-9.
 Cals/Donner, *Tweede rapport van de staatscommissie van advies inzake de grondwet en de kieswet* (’s-Gravenhage, 1969), 200.
 Cals/Donner, *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (Den Haag, 1971), 158-159.

Secundaire literatuur

Literatuur

- Adams, J., 'Letter to John Penn', in: Ibidem, *Works IV* (Boston, 1852-1865).
- Ankersmit, F., 'De hedendaagse politieke partij: van representatie van de kiezer naar zelf-representatie', in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen* (Groningen, 2000), 8-18.
- Ankersmit, F., 'Politieke representatie. Betoog over de esthetische staat', *BMGN - Low Countries Historical Review* 102:3 (1987), 358-379.
- Ankersmit, F., *Political representation* (Stanford, 2002).
- Benoit, K., 'Models of electoral system change', *Electoral studies* 23:3 (2004), 363-389.
- Berg, J. van den, 'De evenredige vertegenwoordiging in Nederland', *Tijdschrift voor geschiedenis* 92:3 (1979), 452-472.
- Berg, J. van den en H. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek* (Alphen aan den Rijn, 1974).
- Bos, A., 'Een "zuiver en billijk" stelsel?', in: A. Bos, e.a. (red.), *Sprong in het duister* (Den Haag, 2005), 93-114.
- Bosman, J. en A. van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam, 2011).
- Burke, E., 'Speech to the electors of Bristol', in: Ibidem, *The Works of the Right Honourable Edmund Burke II* (Londen, 1887).
- Donner, A., *Iets over kiesstelsels* (Amsterdam, 1967).
- Gallagher, M., 'Review: The politics of electoral reform: Changing the rules of democracy', *Perspectives on Politics* 10:2 (2012), 531-532.
- Gunsteren, H. van en R. Andeweg, *Het grote ongenoegen. Over de kloof tussen burgers en politiek* (Haarlem, 1994).
- Haan, I. de, 'Politieke reconstructie. Een nieuw begin in de politieke geschiedenis', (Utrecht, 2004).
- Irwin, G. en J. van Holsteyn, 'De kloof tussen burger en bestuur', in: J. van Holsteyn en C. Mudde (red.), *Democratie in verval?* (Amsterdam, 2002), 33-50.
- Katz, R., *A theory of parties and electoral systems* (Baltimore, 1980).
- Kolk, H. van der, 'Electoral system change in the Netherlands: the road from PR to PR', *Representation* 43:4 (2006), 271-287.
- Leeuwen, K. van, *Uit het spoor van Thorbecke* (Amsterdam, 2013).
- Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse Politiek* (Amsterdam, 1968).
- Loots, J., 'Een sprong in het duister', in: A. Bos, e.a. (red.), *Sprong in het duister* (Den Haag, 2005), 11-57.
- Loots, J., *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam, 2004).
- Manin, B., *The principles of representative government* (Cambridge, 1997).
- Pitkin, H., *The concept of representation* (Los Angeles, 1967).

Renwick, R., *The politics of electoral reform. Changing the rules of democracy* (New York, 2010).

Websites

- Parlement & Politiek, 'Grondwetsherziening 1983' <http://www.parlement.com/id/vj8yj3wvx3ox/grondwetsherziening_1983> [geraadpleegd op 13-8-16].
- Parlement & Politiek, 'Historische ontwikkeling bestuurlijke vernieuwing' <http://www.parlement.com/id/vhnnmt710vzv/historische_ontwikkeling_bestuurlijke> [geraadpleegd op 12-8-16].
- Parlement & Politiek, 'Staatkundige vernieuwingen in de jaren zestig' <http://www.parlement.com/id/vh8lnhrq7ybe/staatkundige_ernieuwing_in_de_jaren> [geraadpleegd op 10-08-2016].
- Parlement & Politiek, 'Staatscommissie-Cals/Conner' <http://www.parlement.com/id/vh8lnhrqlywz/staatscommissie_cals_donner> [geraadpleegd op 10-8-16].
- Parlement & Politiek, 'Tweede Kamerverkiezingen 1967' <http://www.parlement.com/id/vh8lnhronvw2/tweede_kamerverkiezingen_1967> [geraadpleegd op 13-8-16].
- Parlement & Politiek, 'Zetelverdeling na verkiezingen' <http://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x01/zetelverdeling_na_verkiezingen> [geraadpleegd op 5-8-2016].

Afbeeldingen

Afbeelding 1: Opland, 'Verraad', *De Volkskrant* (15-10-1966), 3.