

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/41285>

Please be advised that this information was generated on 2019-12-06 and may be subject to change.

Een ‘zuiver en billijk’ stelsel?

Discussies over hervormingen van het kiesstelsel na 1945

Anne Bos

Inleiding

Uit voorgaande stukken is gebleken dat de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging geen vanzelfsprekende gebeurtenis was. De kritiek op het kiesstelsel verstilde na 1917 nooit helemaal en wakkerde bij vlagen sterk aan. In het navolgende wordt een overzicht gegeven van de discussies over het kiesstelsel na 1945. Onderzocht wordt wanneer de nieuwe discussies over mogelijke hervormingen van het kiesstelsel ontstonden en hoe die zich ontwikkelden. Wat waren tussen 1945 en 2000 de doelstellingen van voorgestelde hervormingen en welke onderdelen van het kiesstelsel werden als zwak en sterk beschouwd?

Bescherming van de democratie (1945-1958)

Tijdens de bezetting werd zowel in Nederland als in Londen volop nagedacht over hoe de volksvertegenwoordiging er na de bevrijding moest uitzien. Aanvankelijk waren er maar weinigen die iets voelden voor een herstel van de oude situatie. De kritiek richtte zich op het functioneren van het vooroorlogse parlementaire stelsel en op de toenmalige partijgroeperingen. De politieke partijen hadden in de jaren dertig het vermogen verloren het volk aan zich te binden. Sommige critici waren ervan overtuigd dat Nederland behoefte had aan een krachtdadige regering, hun voorstellen ten aanzien van staatkundige vernieuwing hadden een autoritaire, deels corporatieve inslag, waarbij de macht van het parlement werd beperkt. In de illegaal verspreide bladen als *De Toekomst* en *Vrij Nederland* verschenen artikelen waarin het kiesstelsel, de rol van politieke partijen en de volksvertegenwoordiging aan een studie werden onderworpen.¹³²

In januari 1946 publiceerde één van de deelnemers aan de discussies in *De Toekomst*, de Leidse jurist J. Drion, in de serie *Tijd- en strijd* vragen zijn visie op het vigerende kiesstelsel.¹³³ Drion was in de laatste twee oorlogsjaren lid geweest van de Grote Adviescommissie der Illegaliteit en had in die hoedanigheid grote invloed uitgeoefend op de besluitvorming in de ondergrondse organisaties en op het contact daarvan met de regering in Londen. De kwestie van het kiesstelsel vatte hij op als de kernvraag voor de parlementaire democratie want, zo schreef hij, ‘een voor een bepaald land in een bepaalde periode onjuist kiessysteem kan tot gevolg

hebben, dat de belangstelling van het volk in de publieke zaak verdwijnt, dat een verwijdering tusschen volk en parlement ontstaat, dat extremistische anti-democratische stroomingen de overhand krijgen; kortom, kan de parlementaire democratie te grave leiden'.¹³⁴ Dit was wat hem betreft van toepassing op Nederland en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Mochten de verkiezingen voor de Tweede Kamer in het voorjaar van 1946 volgens dit stelsel worden gehouden dan beschouwde hij dat als een 'fatalen misstap'. Van de door de meerderheid van het volk zo gewenste politieke vernieuwing zou dan helemaal niets terecht komen omdat alles dan weer zou terugkeren in de oude patronen. De evenredige vertegenwoordiging was van het begin af aan een mislukking gebleken: er ontstonden te veel kleine partijen, de politici concentreerden zich op thema's van ondergeschikt belang, de afstand tussen kiezers en gekozenen nam toe en het niveau van de Tweede Kamerleden af. Bovendien verstarde het politieke leven omdat het steeds weer dezelfde coalities waren die de macht verdeelden. Dit alles leidde tot het verdwijnen van de politieke belangstelling en 'public spirit'. Daarom pleitte Drion voor de herinvoering van het meerderheidsstelsel, maar dan zonder de nadelen ervan. Minderheden behoorden invloed te behouden en herstemmingen waren uit den boze, want die leidden enkel tot 'koehandel'. Drion meende dat met het meerderheidsstelsel de kiezer beter in staat stelde die vertegenwoordiger te kiezen die naar zijn mening 's lands zaken het beste kon behartigen. Tot zijn spijt had de regering echter besloten het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in ieder geval voor de Tweede Kamerverkiezingen van 1946 te handhaven.

Vrijwel gelijktijdig met het schotschrift van Drion verscheen een studie van de hand van kiesrechtsspecialist G. van den Bergh. Deze vooraanstaande jurist was tussen 1925 en 1933 lid van de SDAP-fractie in de Tweede Kamer en had zich actief bezig gehouden met het staats- en kiesrecht; door een amendement van zijn hand werd vanaf 1937 bij het bepalen van de verkiezingsuitslag het systeem van de grootste overschotten vervangen door dat van de grootste gemiddelden (systeem-D'Hondt). Na de bezetting werd hij actief lid van de nieuwe sociaal-democratische volkspartij, de PvdA. In deze partij waren de vooroorlogse SDAP, VDB, CDU en enkele politiek daklozen ondergebracht. De partij streefde naar een 'doorbraak' in de sterk verzuilde samenleving; niet langer zou het geloof de leidraad voor de politieke keuze moeten zijn. Van den Bergh verwachtte in 1946 dat behalve het land, ook het kiesstelsel onderwerp van 'herstel en vernieuwing' zou worden. Om het formuleren van het juiste stelsel wat te vergemakkelijken had hij een overzicht van alle voorkomende kiesstelsels geschreven.¹³⁵ Zijn voorkeur ging uit naar een stelsel op basis van evenredigheid, waarbij het land zou worden ingedeeld in tien districten met ieder tien afgevaardigden. Dit zou recht doen aan de zelfstandige eenheden waaruit het land bestond. Naast deze 'sociografische' overweging zou de

afgevaardigde uit het district een betere band met de kiezers hebben. Bovendien zou binnen een evenredig stelsel een verdeling van het land in districten 'een krachtige rem tegen afsplintering van kleine partijen' zijn; alleen grote partijen maakten een kans.¹³⁶ Een ander nadeel van het geldende stelsel vond Van den Bergh de stemmenoverdracht buiten de kiezer om. De geldige stemmen op een kandidaat die over de kiesdeler heengingen, werden doorgesluisd naar de volgende op de lijst. Zo kon het gebeuren dat de stem van de kiezer soms ten goede kwam aan een kandidaat die hijzelf nooit zou hebben uitverkoren. De oplossing voor dit probleem zocht Van den Bergh in een personenstelsel, waarbij de kiezer zelf naar voorkeur de kandidaten op de lijsten kon nummeren, onverschillig of zijn favorieten op één of op verschillende lijsten voorkwamen. De kiezer was dan koning, hij kon zelf kiezen of hij bij het uitbrengen van zijn stem een beginsel als richtsnoer volgde of de persoonlijkheid van de kandidaten als leidraad nam.

Het duurde veel langer dan de voorstanders van vernieuwing van het staatsbestel hadden voorzien voordat er in het parlement over het kiesstelsel werd gedebatteerd. De verkiezingen voor de Tweede Kamer werden pas in mei 1946 gehouden. Het streven naar vernieuwing en partijhervorming ten spijt, veranderde er maar weinig in de politieke verhoudingen in Nederland. De doorbraak mislukte; het land bleef keurig verkaveld langs sociale en godsdienstige scheidslijnen. Alleen de top van die zuilen keek over de schuttingen heen en voerde overleg. Er leek geen behoefte te bestaan aan een stevig debat over het kiesstelsel en de staatkundige vernieuwing als geheel. De wederopbouw en de kwestie-Indië waren grote kwesties die de aandacht vroegen in 's lands vergaderzaal.

In 1947 vergaderde de Tweede Kamer over de aanvulling en wijziging van de Kieswet. In 1948 zouden wederom verkiezingen zouden plaatsvinden vandaar dat er enige haast bij was. Het uitschrijven van verkiezingen was het gevolg van een grondwetsherziening, die erop was gericht om de Verenigde Staten van Indonesië een wettelijke basis in de Grondwet te geven. Tijdens het debat over de Kieswet stelden de leden alleen een aantal technische wijzigingen voor, de fundamentele wijzigingen bleven uit. Toch gaf het debat al weer in welke richting de Kamerleden dachten. J.A.W. Burger (PvdA) bijvoorbeeld, sprak zijn ongenoegen uit over het aantal splinterpartijen, deze kleine groeperingen kregen soms onevenredig veel gewicht in het parlement. Door de veelheid van partijen was het moeilijk te voorspellen welke regeringscoalitie er zou komen en wat voor beleid er zou worden gevoerd. Een kiezer moest volgens Burger niet slechts kennis kunnen nemen van het programma van een partij maar ook een indruk kunnen krijgen van de uitvoerbaarheid daarvan. Een al te brede coalitie zou het voor de kiezer onmogelijk maken vooraf die indruk te krijgen en bovendien was het onduidelijk wie voor een bepaald beleid verantwoordelijk was. Een effectieve regering en een weerbare

democratie zouden voorop moeten staan.¹³⁷ Ondanks deze grief kwam Burger niet met concrete plannen om het kiesstelsel te wijzigen.

Het merendeel van de Kamer was best te spreken over het kiesstelsel. Dat bleek in november 1948, bij de algemene beschouwingen voor het parlementaire jaar 1949. Toen lieten 'vele leden' in het voorlopig verslag noteren dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging 'zuiver en billijk' werkte en de stabiliteit van het Nederlandse staatkundige leven in belangrijke mate had bevorderd.¹³⁸ Tijdens de algemene beschouwingen herinnerde de liberaal P.J. Oud (die overigens kort daarvóór uit de PvdA was gestapt) de Kamer eraan dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging dertig jaar daarvoor voor het eerst in de praktijk was gebracht. De staatsrechtgeleerde was op dat moment de enige in de Kamer, die nog volgens het oude meerderheidsstelsel tot de Kamer was toegetreten (voor het kiesdistrict Den Helder, vanaf 28 juni 1917). Hij dacht niet met heimwee aan dat stelsel terug, maar zoals hij zei: 'er is nog nooit een kiesstelsel geweest voor alle tijden en men behoeft geen profeet te zijn om te voorspellen, dat het ook met dit stelsel [van evenredige vertegenwoordiging] niet het geval zal zijn.' Voldeed het nog wel aan de eisen van de tijd, vroeg Oud zich af. Hij vond dat de Kamer ervoor moest waken het stelsel als een vanzelfsprekend gegeven te beschouwen. Oud had de indruk dat de belangstelling van het volk voor het werk van het parlement sterk was gedaald vergeleken het begin van de twintigste eeuw. In die afnemende belangstelling stak een groot gevaar voor de betekenis van het parlement. Een onderzoek naar de gebreken van het vigerende kiesstelsel leek hem daarom zeer wenselijk. Waaraan precies hij de indruk ontleende dat de belangstelling voor het parlement terugliep is onduidelijk. In elk geval niet aan de lage opkomst bij verkiezingen want de kiezers waren verplicht naar het stembureau te komen (de opkomstplicht gold tot 1970). Minister-president Drees reageerde afhoudend op Ouds verzoek want het was hem niet concreet genoeg. Wellicht dat in de toekomst, wanneer de Kamer debatteerde over het aanpassen van de Grondwet, het kiesstelsel ook onder de aandacht kon worden gebracht.¹³⁹ Vrij algemeen leefde de wens de Grondwet te herzien met name waar het de verhouding tussen regering en parlement, de taken van het parlement en de buitenlandse betrekkingen betrof, maar dit had nog niet geleid tot daden, zoals het instellen van een commissie die deze herziening moest voorbereiden.

In 1947 had minister van Binnenlandse Zaken L.J.M. Beel (KVP) aan het 'Centraal Stembureau voor de verkiezing van de leden der Staten-Generaal' gevraagd om een advies uit te brengen over een herziening van de wettelijke voorschriften betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigende organen.¹⁴⁰ De Kieswet diende te worden aangepast, omdat de Kieswet-Van Houten uit 1896 door talloze wijzigingen een lappendeken was geworden. Voorzitter van het Centraal Stembureau was de al

eerder genoemde Van den Bergh. In 1949 presenteerde deze voorloper van de Kiesraad een rapport, waarin het een geheel nieuw ontwerp-Kieswet voorlegde. Het ontwerp bevatte een groot aantal veranderingen van technisch-administratieve aard, de kiesrechtbepalingen uit andere wetten waren bijvoorbeeld in dit nieuwe ontwerp geïncorporeerd. Daarnaast sprong één voorstel met betrekking tot het kiesstelsel in het oog. Het Centraal Stembureau stelde op initiatief van zijn voorzitter voor het bestaande lijstenstelsel met enkelvoudige voorkeur te vervangen door het (lijsten)stelsel met facultatieve meervoudige voorkeur (waarbij de kiezer zoals hierboven uitgelegd de mogelijkheid kreeg om de kandidaten te nummeren volgens zijn voorkeur). Door 'de kiezer koning te maken' hoopte het Centraal Stembureau ook zijn politieke belangstelling te stimuleren. Dit voorstel had twee voordelen. In de eerste plaats vermeed de kiezer hiermee dat zijn stem bij een kandidaat terecht kwam die hij beslist niet had uitverkoren en in de tweede plaats werd de invloed van de partijbesturen teruggebracht. Zij konden immers niet meer zo'n zware stempel op de volgorde van de kandidaten op de partijlijsten drukken. Daartegen kwam, zoals Van den Bergh verwachtte, bezwaar. KVP-fractie leider C.P.M. Romme bijvoorbeeld, verdedigde de gegroeide praktijk binnen de KVP met het argument dat de partij beter in staat was dan de kiezer om de kwaliteit en de evenwichtige samenstelling van de lijsten te waarborgen.¹⁴¹

Tot grote teleurstelling van Van den Bergh nam de regering de voorstellen niet over. Minister J.H. van Maarseveen (de opvolger van Beel, ook KVP) had advies ingewonnen bij een groot aantal instanties die met de Kieswet te maken hadden, waaronder de besturen van de politieke partijen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Zij oordeelden vrijwel unaniem negatief; in de afwijzingen kwamen zelfs de woorden 'abracadabra' en 'krankzinnigengesticht' voor.¹⁴² De voorstellen zouden te hoge eisen stellen aan veel kiezers die bij de bestaande praktijk al moeite hadden het stembiljet goed in te vullen. Bovendien vreesden de instanties dat het verwerken van de biljetten een te ingewikkeld en tijdrovend karwei zou worden. De regering deelde die kritiek en legde de Tweede Kamer op 2 maart 1951 een nieuwe Kieswet voor die alleen op technisch-administratief terrein was aangepast. De Tweede Kamer was het grote lijnen met dit regeringsvoorstel eens. Toch ontspon zich bij de behandeling van de wet een discussie, die over veel meer ging dan alleen de voorgestelde technische wijzigingen. De Kamer greep de gelegenheid aan om het stelsel van evenredige vertegenwoordiging opnieuw tegen het licht te houden. Veel Kamerleden vonden dat de afstand tussen kiezers en gekozenen zo groot was geworden, dat de democratie gevaar liep. De gestaag afnemende belangstelling van de stemgerechtigden voor de politiek zou kunnen leiden tot 'onderminning van de weerstandskracht der democratie tegenover de totalitaire stelsels.'¹⁴³ Dit was de kritiek die Drion al in 1946 had geuit. Met de ellende van nazi-Duitsland nog vers in

het geheugen en de dreiging van het 'rode gevaar' in het oosten nam de Kamer dit gevaar zeer serieus. Naast de afnemende belangstelling leidde het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ook tot verstening, vond ARP'er Chr. van den Heuvel. Hij beklagde zich over het feit dat de verhoudingen tussen de partijen zo vast lagen dat het bijna niet mogelijk was de bestaande politieke constellatie te wijzigen. Th.M.H. de Graaf (KVP; de vader van de huidige minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties Th.C. de Graaf) constateerde eveneens dat de kiezers geen directe band meer hadden met hun vertegenwoordigers, zij wisten niet meer voor wie zij kozen omdat zij de kandidaten niet kenden. PvdA'er M. van der Goes van Naters waarschuwde ervoor de relatie tussen kiezers en gekozenen als een idylle te presenteren. Inderdaad werd bij het districtenstelsel voor 1918 meer op de persoon gelet maar er was ook een grote invloed van de plaatselijke kiescomités, dus zoveel meer invloed had de kiezer niet. Als men bij het evenredige stelsel iets meer van lokale sfeer terugwilde, dan moest men de politieke partijen aansporen kandidaten uit verschillende regio's te zoeken. Er zaten nu immers ook vertegenwoordigers in de Kamer met een grote regionale achterban en zij hadden geen 'last' van de evenredige vertegenwoordiging. Hierbij noemde hij onder anderen de Fries J. Algera (ARP), de Limburger W.J. Drosen (KVP) en de Brabander J. M. Willems (PvdA). Om de belangstelling voor de publieke zaak groter te maken en dus het lokale element te versterken, stelde Van der Goes voor om het evenredige stelsel aan te vullen met een districtenstelsel. De helft van de zetels zou dan op basis van evenredigheid en de andere helft op grond van districts-vertegenwoordiging kunnen worden gekozen. De VVD voelde wel wat voor dit plan. Er waren ook Kamerleden die hier absoluut op tegen waren juist vanwege het gevaar dat de volksvertegenwoordiger de lokale belangen liet prevaleren boven het landsbelang. CHU'er H.K.J. Beernink bijvoorbeeld was opgelucht dat de tijden dat de 'kerktorenpolitiek' in de Kamer hoogtij vierde voorbij waren.¹⁴⁴ De meerderheid van de Kamer voelde echter niets voor een kiesrechtelijk avontuur. Wel vroeg zij de minister om een staatscommissie in het leven te roepen die de problematiek aan een studie kon onderwerpen. De minister willigde dat verzoek in, maar als gevolg van een kabinetscrisis werd deze staatscommissie pas in 1953 geïnstalleerd. De commissie kreeg de taak de regering van advies te dienen over de vraag, of en, zo ja, in hoeverre behoefte bestond aan een wijziging van het Nederlandse kiesstelsel.¹⁴⁵ De katholieke jurist F.G.C.J.M. Teulings (KVP-minister van Binnenlandse Zaken van de kabinetten-Drees-Van Schaik en Drees II (1948-1952)) werd voorzitter, later opgevolgd door oud-minister van Justitie J. Donner (ARP).

In 1954 hield het Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie (NIPO) in opdracht van deze staatscommissie een 'grote enquête inzake het kiesstelsel'. Dat klonk

veelbelovender dan het was. Anders dan de titel deed vermoeden, kregen de ondervraagden niet de gelegenheid hun oordeel te geven over een alternatieve kiesstelsels. De vragen concentreerden zich op het al of niet uitbrengen van voorkeurstemmen, het opstellen van de kandidatenlijsten (door partijleden of –besturen) en het vermelden van de naam van de politieke partij boven de lijst in plaats van alleen het lijstnummer.¹⁴⁶ Het beperkte karakter van de enquête was misschien wel een voorbode van de conclusie van de staatscommissie. In 1958 presenteerde de staatscommissie haar rapport. Van alle vernieuwingsdrang was weinig meer over; de commissie adviseerde het kiesstelsel te laten voor wat het was. Het stelsel deed recht aan minderheden en was verreweg het eenvoudigst.¹⁴⁷ Het meerderheidsstelsel zoals dat vóór 1918 was gehanteerd verdiende geen terugkeer. De uitslag van de verkiezingen gaf niet zelden een onjuist beeld van de stemverhoudingen, zodat de overwinnaar onder de kiezers niettemin een ‘stembusnederlaag’ leed. Er kon slechts sprake zijn van verbeteren, niet van het verlaten van de evenredige vertegenwoordiging. De commissie gaf daarnaast de voorkeur aan een lijstenstelsel boven een personenstelsel (waarvan de facultatieve meervoudige voorkeur een voorbeeld was) omdat zij van mening was dat de laatste niet in overeenstemming was met de plaats, welke de politieke partijen ‘als exponenten van bepaalde staatkundige of maatschappelijke beginselen onder ons volk’ innamen.¹⁴⁸ Voor het ernstigste bezwaar tegen de evenredige vertegenwoordiging, namelijk het nagenoeg ontbreken van een persoonlijke band tussen kiezers en gekozenen en de daaruit voortkomende geringe belangstelling onder het volk voor politieke zaken, ging de commissie in eerste instantie op zoek naar een kiesstelsel dat deze klacht zou kunnen ondervangen. Het West-Duitse stelsel (enkelvoudige kandidatuur in een enkelvoudig district, gecombineerd een stelsel van toeslagzetels, met behoud van evenredige vertegenwoordiging) werd als eerste beproefd. Daaraan kleefde verschillende bezwaren. Zo was het mogelijk dat een districtsafgevaardigde slechts de minderheid van zijn district vertegenwoordigde. Ook kon een partij door zich kunstmatig te splitsen, een groot aantal extra zetels bemachtigen. Voor de kleine en middelgrote partijen zou het lastig zijn voldoende kandidaten te leveren om over de districten te verdelen. Vervolgens nam de commissie ook het Deense kiesstelsel onder de loep. Hierbij waren bovengenoemde bezwaren minder nadrukkelijk aanwezig. Bij dit stelsel was het land opgedeeld in meervoudige kiesdistricten. De kiezer had de keuze tussen het uitbrengen van een voorkeurstem op een persoon of een stem op een lijst als geheel. Een persoon kon hierbij slechts in de districten van één kieskring kandidaat worden gesteld. Ieder district had zijn eigen lijsttrekker, wiens naam ook op de lijsten van de andere districten van dezelfde kieskring kon voorkomen. Door dit systeem werden de partijen tot decentralisatie binnen de kieskring in staat gesteld

en werden de grote partijen daartoe tot op zekere hoogte gedwongen. De uitslag van de stemming werd allereerst kieskringsgewijs vastgesteld. Bovendien kwam de verdeling van de kieskringzetels op tamelijk eenvoudige wijze tot stand. Evenredigheid werd verkregen door aanvulling uit de toeslaglijst. Dit alternatief leek een oplossing voor de problemen te bieden, maar de commissie gaf toch de voorkeur aan het Nederlandse stelsel. Zij verwachtte dat de kiezers, die gewend waren aan een eenvoudige stelsel, niet overweg konden met dit ingewikkeld stelsel en daarom hun belangstelling voor de politiek alsnog verloren, en dat terwijl het aanmoedigen van belangstelling juist de inzet van een eventuele wijziging was. Ook zou het voor de politieke partijen lastiger zijn om de kandidaatstelling rond te krijgen. Het feit dat veel gekozenen onder dit stelsel minder zeker waren van herverkiezing, zou een belemmering kunnen zijn voor het stellen van hun kandidatuur. Minder keus uit kandidaten zou weer nadelig kunnen zijn voor het niveau van de vertegenwoordigende colleges. Ten slotte betwijfelde de commissie of districtsvertegenwoordiging nog wel aanbeveling verdiende: 'De lokale indeling van de kiezers heeft in onze tijd en in ons land haar belang praktisch verloren, en gevreesd moet worden, dat de invoering van een –zij het sterk gematigd- districtenstelsel het opkomen van een ongewenst regionalisme en provincialisme zal bevorderen'.¹⁴⁹ Zo kwam de commissie tot de slotsom dat het vigerende kiesstelsel door het ontbreken van een sterke band tussen kiezers en gekozenen weliswaar een zwakke kant had, maar dat dit bezwaar niet zo ernstig was dat het stelsel moest worden vervangen door een ander. De politieke partijen moesten de verantwoordelijkheid nemen voor het onderhouden van contact met de kiezers. De commissie raadde de partijen aan gebruik te maken van moderne media, waaronder de televisie. Dat advies werd ter harte genomen. Toen in 1959 het kabinet-De Quay de politieke partijen zendtijd op televisie toestond, juichten de redacteurs van de Nieuwe Rotterdamse Courant dit van harte toe. Zij vonden het idee dat politici visueel in de huiskamer op de thee zouden komen 'een belangrijke bijdrage in het streven naar het meer betrekken van ons volk in de publieke zaak'. De politici konden daarmee in één klap een enorme groep kiezers bereiken; daarvan had niemand ten tijde van het meerderheidsstelsel kunnen dromen. De kritiek dat het evenredige stelsel de kandidaten van de politieke partijen te ver van het publiek bracht vond de liberale krant daarom onterecht.¹⁵⁰

De discussie over het kiesstelsel zoals die in de jaren vijftig werd gevoerd, kwam voort uit de angst dat de democratie ooit nog eens ten prooi zou vallen aan links of rechts extremisme. Anders dan vóór de bezetting werd er niet meer getwijfeld aan de waarde van het democratisch bestel. Parlement en regering moesten weerbaar zijn om zo de democratie te beschermen. De vrees bestond dat het volk de

aandacht voor de democratie zou verliezen en daardoor kwetsbaar zou worden voor extremistische invloeden. Dat bracht sommige politici ertoe staatsrechtelijke hervormingen te propageren, zij het op kleine schaal en niet erg overtuigend. Het ontbreken van een directe band tussen kiezer en gekozene werd beschouwd als het grootste nadeel aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, maar vormde geen aanleiding om het kiesstelsel te veranderen. De politieke partijen waakten ervoor de vaste greep op hun aanhang te verliezen. Voor alternatieve kiesstelsels, zoals het op volgorde van voorkeur laten nummeren van de kandidaten, hadden de meeste dan ook geen interesse, dat hielden de partijbesturen liever in eigen hand. Sommige Kamerleden blikten met weemoed terug op het meerderheidsstelsel, omdat de verkiezingen een mooiere strijd opleverden. Dat het er toen lang niet overal zo spannend aan toe ging en van een hechte band tussen de kiezer en de kandidaat-afgevaardigde ook niet altijd sprake was, is hierboven al beschreven door Ron de Jong. De idylle van het absolute meerderheidsstelsel was dan ook niet zo sterk dat de meerderheid van de Kamer het evenredige stelsel wilde opgeven; het stelsel was eerlijk en eenvoudig te begrijpen. Regering en parlement moesten echter wel efficiënt kunnen werken en daarom pleitte bijvoorbeeld de CHU voor een hogere kiesdrempel zodat kleine partijen buiten het parlement zouden blijven. Dit pleidooi werd herhaald in de jaren na 1956, toen de Kamer was uitgebreid van honderd naar honderdvijftig leden, maar vond ook toen geen gehoor. Het merendeel van de Kamer vond het belangrijk dat minderheden, hoe klein ook, waren vertegenwoordigd in het parlement. De woordvoerders van de kleine partijen reageerden steeds getergd op de aanvallen van de CHU. Zij waren helemaal geen belemmering voor het parlementaire werk, vond bijvoorbeeld dominee Zandt (SGP, 2 zetels). Het waren in zijn ogen de grote partijen die te veel sprekers over een onderwerp aan het woord lieten, bij kabinetsformaties een weezinwekkende koehandel dreven en vervolgens de vorming van een kabinet wekenlang in de weg stonden.¹⁵¹ Het verlangen Nederland te vernieuwen ten spijt, bleef althans op politiek terrein veel bij het oude. De wederopbouw vereiste stabiliteit en daarbij was geen ruimte voor grote veranderingen op staatsrechtelijk terrein. Een andere factor was het electorale verloop van de communistische partij. Van tien zetels in 1946 bleven er in 1956 nog maar vier over. Ook bij provinciale staten- en gemeenteraadsverkiezingen daalde de aanhang van de communisten. Daarmee leek het gevaar voor links-extremisme minder latent aanwezig dan gevreesd; de democratie had zijn kracht bewezen.

De kiezer zonder invloed op de regeringsvorming (1966-1984)

Ruimte voor vernieuwing kwam er wel in de jaren zestig. Onder invloed van allerlei factoren veranderde het politieke klimaat in korte tijd. Een van die factoren was het op drift rakende electoraat als gevolg van deconfessionalisering en ontzuiling. De grote partijen, met name de confessionele, kregen te maken met tegenvallende verkiezingsresultaten en hadden moeite met de veranderende omstandigheden. Verkiezingsuitslagen werden ineens een stuk minder voorspelbaar doordat kiezers zich wat losser én kritischer tegenover de partijen gingen opstellen. Binnen de partijen namen de oude voormannen als Drees, Oud en Romme afscheid en trad een nieuwe generatie aan. De welvaart nam toe, nieuw was vooral dat ook jongeren meer geld te besteden kregen. Zij ontwikkelden een heel eigen cultuur die veel effect had op het straatbeeld, de muziek en de omgangsvormen. Ook binnen de politiek kregen de jongeren meer invloed, zeker nadat in 1963 de minimumleeftijd voor het actief kiesrecht werd verlaagd van 23 naar 21 jaar. Daarnaast kreeg het parlement er in korte tijd een aantal partijen bij, waaronder een protestpartij (de Boerenpartij), een pacifistische partij (de PSP) én een partij die vanaf haar oprichting de discussie over het kiesstelsel naar zich toe trok, namelijk Democraten '66 (D'66, vanaf 1985 D66).

In 1964 had minister van Binnenlandse Zaken E.H. Toxopeus (VVD) het plan opgevat om de Grondwet nog eens grondig te onderzoeken en eventueel aan te passen aan de eisen van de tijd. Het kiesstelsel vormde een onderdeel van die analyse. Door het ministerie werd een discussiestuk samengesteld, de zogenaamde 'proeve van een nieuwe Grondwet'. Dit stuk beoogde het volk zoveel mogelijk bij de eventuele grondwetswijzigingen te betrekken; zo'n veertig organen waren gevraagd naar hun opvatting over een grondwetsherziening.

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 1967 kwam de staatsrechtelijke vernieuwing in het middelpunt van de belangstelling te staan. De Democraten '66 maakte met zeven zetels een komeetachtige entree in het parlement; in die tijd een ongekende winst voor een nieuwkomer. In tegenstelling tot wat velen dachten, waren het niet alleen jongeren die op deze partij stemden, maar kwam de steun uit verschillende lagen van de bevolking. De winst van D'66 werd gezien als protest tegen het politieke bestel in het algemeen en dat maakte de vijf grote partijen (KVP, ARP, CHU, PvdA en VVD) onrustig. D'66 streefde naar een participatiedemocratie: iedereen werd uitgenodigd actief deel te nemen aan de discussie om het politieke bestel te hervormen. De democraten meenden dat het bestel 'ziek en moe' was en de democratie daardoor in gevaar werd gebracht. De oprichters zagen bij hun streven de verhoudingen te vernieuwen hun partij niet als doel maar als middel; als

de hervormingen waren gerealiseerd, zat de taak voor de partij erop.¹⁵² De jonge partij ergerde zich vooral aan de onduidelijkheid in de politiek, met name veroorzaakt door het feit dat tussen 1963 en 1967 op basis van één verkiezingsuitslag drie kabinetten optraden in steeds wisselende samenstelling. Dat de KVP en de PvdA tijdens de rit van paard waren gewisseld, deed het vertrouwen in de twee grootste politieke partijen geen goed. Daarnaast had de 'Nacht van Schmelzer' de politici van de KVP het etiket 'onbetrouwbaar' bezorgd. Tijdens die later zo berucht geworden 'Nacht' had KVP-fractievoorzitter W.K.N. Schmelzer een motie ingediend waarin het financiële beleid van het kabinet-Cals werd bekritiseerd. Het kabinet vatte dit op als een motie van wantrouwen en trad af. Het parlementaire debat was tot diep in de nacht rechtstreeks op televisie uitgezonden en door duizenden toeschouwers gevolgd. In de beeldvorming had Schmelzer met zijn fractiegenoten een 'moord met voorbedachten rade' gepleegd.

De pijlen van D'66 waren gericht op de ondoorzichtige kabinetsformaties en het fundamentele gebrek aan invloed van de kiezer op de regeringsvorming. De kiezer mocht dan wel zijn voorkeur voor een partij uitspreken en daarmee invloed uitoefenen op het aantal afgevaardigden in het parlement, de vorming van de regeringscoalitie bleef buiten zijn macht. Een ander punt van kritiek was de wederzijdse afhankelijkheid van kabinet en parlementaire meerderheid. Was de coalitie eenmaal gevormd dan hielden de coalitiepartijen in het parlement hun ministers vaak de hand boven het hoofd en werd de controlerende taak overgelaten aan de machteloze oppositiepartijen. De partij onder leiding van de jonge journalist H.A.F.M.O. van Mierlo bepleitte het rechtstreeks verkiezen van de minister-president. De belangrijkste inspiratiebron voor dit pleidooi vormden de publicaties van de jurist J.F. Glastra van Loon. De Leidse hoogleraar had al in 1964 in het Nederlands Juristenblad van zich doen spreken door een scherp betoog af te steken tegen het geldende kiesstelsel. Hij verlegde daarin de aandacht van de relatie tussen kiezers en gekozenen naar de verhouding tussen regering en kiezers en die tussen kiesstelsel en regeringsstelsel. Hij stelde voor de minister-president rechtstreeks te laten kiezen en deze het mandaat geven om een kabinet samen te stellen dat voor een vaste termijn van bijvoorbeeld drie of vier jaar de regeringsverantwoordelijkheid droeg binnen de grenzen die de volksvertegenwoordiging middels budgetrecht en medewetgevende bevoegdheid zou stellen.¹⁵³ Daarnaast vond D'66 dat het geheel van de partijen uiteen zou moeten vallen in twee blokken, een progressief en een conservatief blok. De kiezer zou daardoor voorafgaand aan het stemmen al een indruk krijgen van hoe de regering er uit zou kunnen zien na de verkiezingen. Om die reden wilde de partij de evenredige vertegenwoordiging vervangen door een meervoudig districtenstelsel. Daarmee zou tevens de band tussen kiezers en gekozenen worden versterkt. De gekozen minister-president en het meervoudige

districtenstelsel werden door de partij als één geheel gezien.¹⁵⁴

Ook binnen de PvdA was het staatsbestel begin jaren zestig ook onderwerp van discussie. De PvdA had in 1963 een commissie onder leiding van oud-fractieleider J.A.W. Burger ingesteld, die het Nederlandse parlementaire stelsel aan een onderzoek moest onderwerpen. In 1965 publiceerde de commissie haar bevindingen. Zij kwam met vergaande voorstellen om de problemen te lijf te gaan. In haar ogen bestonden die problemen uit politieke apathie bij het volk en de beperkte invloed van de kiezer op de regeringsvorming. De commissie beschouwde invoering van een gemengd kiesstelsel als een van de oplossingen. Dit stelsel bestond voor zestig procent uit een absoluut meerderheidsstelsel en voor veertig procent uit evenredige vertegenwoordiging. Het land zou in 125 enkelvoudige kiesdistricten worden verdeeld. Met de mengvorm hoopte de commissie het goede van beide stelsels te combineren; de districtskandidaat zou zich moeten 'verkoppen' en dus toegankelijk moeten zijn voor de burgers, de verkiezingsstrijd kreeg meer spanning en de relatie tussen kiezers en gekozenen werd intenser. De grote nadelen van het districtenstelsel, het stemmenverlies en verminderde kans op minderheden in het parlement, werden opgeheven door het aandeel van de evenredige vertegenwoordiging in het stelsel. De plannen van de commissie kregen echter te weinig steun om als partijstandpunt te worden uitgedragen. Met name de veronderstelling dat de Grondwet zou moeten worden gewijzigd, weerhield de meeste sociaal-democraten ervan de plannen te onderschrijven. Een paar jaar later, na de verkiezingen van 1967, was er ook binnen de PvdA heel wat meer draagkracht te vinden voor een verandering van het kiesstelsel. In de zomer van dat jaar publiceerde een PvdA-werkgroep onder leiding van E. van Thijn het rapport Een stem die telt. Daarin waren drie stelsels opgenomen om de kiezer meer inspraak te geven op de regeringsvorming. De eerste was het absolute meerderheidsstelsel in enkelvoudige districten, het tweede een meerderheidsstelsel met alternatieve stem en het laatste voorstel was een variant op het stelsel van evenredige vertegenwoordiging waarbij gekoppeld aan de parlementsverkiezingen de kiezers tegelijkertijd een stem konden uitbrengen op een kandidaat minister-president. Onder druk van de invloed het gedachtegoed van de nieuwe partij D'66 voelde het net aangetreden kabinet-De Jong zich geroepen aandacht te besteden aan de staatkundige vernieuwing. In de regeringsverklaring constateerde minister-president P.J.S. de Jong (KVP) dat in brede kringen van het volk wat betreft het constitutionele bestel een verlangen naar vernieuwing leefde. Het kabinet begroette deze belangstelling als een 'verheugend teken' en kondigde vervolgens aan een staatscommissie in te stellen die de Grondwet en de Kieswet aan een onderzoek zou onderwerpen.¹⁵⁵ Vanzelfsprekend reageerden de fractieleiders van de PvdA en D'66 enthousiast op dit voornemen. De woordvoerders van kleine partijen

daarentegen, waren niet te spreken over het plan zoveel aandacht te schenken aan staatsrechtelijke vernieuwing. 'Struisvogelpolitiek', noemde PSP-woordvoerder H.J. Lankhorst het bij de algemene beschouwingen in oktober 1967, anderhalve maand nadat de staatscommissie was geïnstalleerd. Men kon in zijn ogen het politieke onbehagen niet wegnemen door de daarvoor noodzakelijke uitlaatkleppen te liquideren. Daarmee doelde hij op de mogelijkheid dat het stelsel van evenredige vertegenwoordiging zou worden vervangen door een meerderheidsstelsel waarbij de kleine partijen geen kans meer maakten op een plaats in de volksvertegenwoordiging.

Op 26 augustus 1967 stelde de regering de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet aan. De staatscommissie werd voorgezeten door een wetenschapper en een politicus, respectievelijk de jurist A.M. Donner (zoon van de bovengenoemde ARP-minister J. Donner) en minister van Staat J.M.L.Th. Cals (KVP). De breed samengestelde commissie bestond uit zeventien leden, onder wie tot grote teleurstelling van Van Mierlo en de zijnen, slechts één D'66'er, te weten J.P.A. Gruijters. De leden van de staatscommissie waren niet afkomstig uit de Staten-Generaal of het kabinet, hetgeen bij alle voorgaande staatscommissies wel het geval was geweest. De commissie had een volle agenda; zij zou zich onder meer gaan bezighouden met vraagstukken als de gekozen minister-president, het districtenstelsel, het tweekamerstelsel, de positie van de Eerste Kamer, referendum en volksinitiatief en de procedure voor grondwetsherziening. Binnen een jaar na de installatie van de commissie verscheen het eerste rapport over mogelijkheden en wenselijkheden tot wijziging van de Kieswet binnen de bestaande Grondwet. De commissie was van oordeel dat het kiesstelsel niet bevredigend functioneerde. Er ontbrak een stimulans tot politieke samenbundeling voorafgaand aan de verkiezingen; de onderhandelingen vonden pas plaats tijdens de kabinetsformatie, buiten bereik van de invloed van de kiezer. De commissie dacht bij het formuleren van deze kritiek even terug aan het meerderheidsstelsel: 'De vroeger wel als onzedelijk gekwalificeerde stembusafspraken en akkoorden zijn nu vervangen door de vaak eveneens gegispte afspraken en akkoorden bij kabinetsformaties.'¹⁵⁶ De veelheid van richtingen en opvattingen gaf geen basis voor een daadkrachtig beleid van Kamer en regering. De kiezer kon daarbij nauwelijks bijdragen tot een ondubbelzinnige politieke meerderheidsvorming. Bovendien vervaagde de band tussen kiezers en gekozenen. De veelal op de landelijke lijsten gekozenen hadden geen duidelijke relaties met een bepaalde streek of plaats, waardoor bepaalde regionale belangen te weinig een spreekbuis in de Kamer zouden vinden.¹⁵⁷ Over de oplossing voor deze bezwaren waren de leden het echter niet eens. Een grote meerderheid, twaalf van de zeventien leden, meende dat het kiesstelsel hoe dan ook moest worden aangepast. Binnen die meerderheid waren er zes (vier PvdA'ers, één

KVP'er en de D'66'er) die herziening van de Kieswet niet vonden passen binnen het grondwetsartikel 91 waarin stond dat de leden van de Tweede Kamer werden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen. De vijf leden die helemaal niets zagen in een herziening van het kiesstelsel (de drie VVD-leden, KVP'er H.J.M. Jeurkens en GPV'er A.J. Verbrugh) vonden dat het de taak van politieke partijen was om suggesties aan te dragen waarmee het staatkundig bestel kon worden verbeterd. De partijen moesten zelf een etiquette bedenken voor hun optreden bij verkiezingen en kabinetsformaties. De vijf leden vonden het een 'gevaarlijk experiment' om het onbehagen dat onder het volk leefde helemaal af te schuiven op het kiesstelsel. De tegenstanders van herziening waarschuwden tegen 'insnoering van het Nederlandse politieke leven in een dwangbuis van meerderheid en minderheid' en het kunstmatig op de spits drijven van tegenstelling van ondergeschikt belang. De voorstanders bespraken een kiesstelsel met twaalf gesloten kiesdistricten, met binnen die districten evenredige vertegenwoordiging. Partijen zouden daarbij de mogelijkheid krijgen om hun lijsten te verbinden. Deze variant had in de ogen van de voorstanders een drietal voordelen: de evenredigheid bleef grotendeels behouden, de districtskandidaten hadden de mogelijkheid een band met de kiezers op te bouwen en de partijen zouden reeds bij de verkiezingen samenwerken. De commissie onderwierp ook het West-Duitse kiesstelsel aan een onderzoek. De conclusie kwam overeen met die van de commissie-Teulings/Donner in 1958. Daarbij bood dit stelsel geen oplossing voor de geringe invloed van de kiezers op de machtsvorming. Er werd in het eerste rapport nog geen advies uitgebracht.

Het duurde een jaar alvorens het tweede rapport van de staatscommissie verscheen. Volgens H. Daudt, die namens de PvdA in de staatscommissie had plaatsgenomen, werd tijdens het opstellen van dit rapport de strijd geleverd om de politieke vernieuwing.¹⁵⁸ Meer dan eens kwamen de voorstanders in botsing met de behoudende meerderheid van de liberalen en confessionelen. Vele moeizame vergaderuren en talloze adviezen en pre-adviezen verder schoof de staatscommissie uiteindelijk slechts twee compromisvoorstellen naar voren: een voorstel om de gekozen kabinetsformateur te introduceren en een om een gemengd stelsel in te voeren waarin uit twaalf afzonderlijke kiesgebieden steeds tenminste tien leden werden gekozen. In het voorstel werd dit stelsel een beperkt districtenstelsel genoemd. De leden van de PvdA en D'66 in de commissie stelden als voorwaarde dat zij deze voorstellen alleen zouden steunen wanneer zij onlosmakelijk met elkaar werden verbonden, omdat de kiezer hoe dan ook invloed moest krijgen op de machtsvorming. De gekozen kabinetsformateur was een afgeleide van de door D'66 zo gewenste gekozen minister-president. De gekozen premier was volgens de meerderheid niet verenigbaar met het parlementaire stelsel en de daarbij behorende

vertrouwensregel. De gekozen formateur had dit bezwaar niet. Met het beperkte districtenstelsel hoopte de commissie te bereiken dat de afstand tussen de kiezers en de kandidaat-Kamerleden kleiner zou worden. Bovendien kwam het minimum aantal van tien zetels per kiesdistrict enigszins tegemoet aan de wens de evenredigheid te handhaven. ¹⁵⁹

In politiek Den Haag werd het werk van de staatscommissie met gemengde gevoelens gevolgd. De critici vonden de voorgestelde staatkundige veranderingen symptoombestrijding; de echte problemen lieten de voorstanders van hervormingen links liggen. Coming man Wiegel (VVD) bijvoorbeeld somde in zijn politiek pamflet vijf kwade kanten aan het verlaten van de evenredige vertegenwoordiging op. Eén ervan was de constatering dat bij een districtenstelsel nieuwe partijen nauwelijks de kans kregen om door te breken, daarnaast zag hij geen heil in de regionale afvaardiging want 'het gepraat over plaatselijke bruggen, wegen en sloten (was) nu al haast niet om aan te horen'. ¹⁶⁰ De communist M. Bakker bespote tijdens de algemene beschouwingen in 1969 het voorstel van de gekozen kabinetsformateur. Miljoenen mensen die naar de stembus gaan om een man te kiezen die na veertien dagen al weer ambtelos burger was; iets dergelijk waanzinnigs was naar hij vermoedde nog nimmer als hoge staatkundige wijsheid gepresenteerd. ¹⁶¹ Van verschillende kanten werd in de Kamer benadrukt dat een zo nauwkeurig mogelijke afspiegeling van het volk in het parlement als een onaantastbaar goed van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging werd gezien. Tegen een gekozen minister-president werd het bezwaar aangevoerd dat wanneer deze niet over een meerderheid in de Kamer beschikte, het land besturen een lastige zaak zou worden. De VVD had al helemaal geen oren naar dit voorstel; de kans dat een liberaal die functie zou gaan bekleden was gezien de verkiezingsuitslagen zeer klein. De woordvoerders van de PvdA en D'66 bleven intussen hoopvol dat er nog iets van de plannen terecht zou komen. Zij waren hevig gedesillusioneerd toen bleek dat het kabinet-De Jong bijna niets van de voorstellen van de staatscommissie overnam. PvdA-leider Den Uyl was verontwaardigd en vond de regering ondankbaar. De regeringsnota waarin de hervormingsideeën werden afgekeurd, omschreef hij als een 'zeldzaam lorrig stuk' waarin 'argumentjes bijeen gefrommeld waren' om van de mogelijke vernieuwing af te komen. Van Mierlo reageerde ronduit sarcastisch: '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; het zijn de clichés van de dag die de partijprogramma's regisseren van alle partijen, regeringspartijen inclus. 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 de praktijk te brengen, dan schieten de bezwaren als paddestoelen uit de grond.¹⁶²

De toelichting in de regeringsnota was inderdaad vrij summier. De regering meende dat de gedachten op het punt van de staatsrechtelijke vernieuwing 'nog niet voldoende waren uitgekristalliseerd' en om die reden achtte zij het niet opportuun de Grondwet op dit punt te herzien. Hierin schemerde de onwil van coalitiepartijen VVD en, in mindere mate, de CHU door. De regering ging ervan uit dat de benodigde tweederde meerderheid niet zou worden gehaald. Direct daarop dienden de Tweede-Kamerleden E. van Thijn (PvdA), A.M. Goudsmit (D'66) en J.M. Aarden (groep-Aarden, Aarden had de KVP verlaten en zou later de PPR gaan leiden) een initiatiefvoorstel tot grondwetsherziening in voor de invoering van een direct gekozen kabinetsformateur, gekoppeld aan een gemengd stelsel zoals de staatscommissie had voorgesteld. Toen bleek dat hiervoor te weinig steun in de Kamer was, trokken zij het voorstel in.

Het in meerderheid progressieve kabinet-Den Uyl deed met een 'nota inzake de grondwetsherziening' in 1974 een poging het gemengde stelsel, zoals eerder voorgesteld door de commissie-Cals/Donner, tot leven te wekken. Het kabinet wilde met name meer duidelijkheid in de politiek, de partijstructuur moest overzichtelijker worden en de kiezer meer rechtstreeks betrokken zijn bij het 'staatkundig gebeuren'. Minister van Binnenlandse Zaken W.F. de Gaay Fortman lichtte bij de openbare behandeling de nota toe. De regering vond de verkiezing van de volksvertegenwoordiging een belangrijk middel om de burgers invloed te laten uitoefenen op de politiek. De besluitvorming in het land werd echter niet alleen bepaald door de volksvertegenwoordiging, maar ook door de regering. Daarom moesten de verkiezingen indien mogelijk bepalend zijn voor de samenstelling van parlement en regering en voor het beleid dat deze organen zullen gaan voeren. Naast het verkrijgen van een nauwkeurige afspiegeling van een zo groot mogelijk aantal politieke stromingen, zou een kiesstelsel ook aan een ander effect kunnen bijdragen, namelijk een uitspraak doen over wie zou moeten regeren. Het gemengde stelsel zou een stimulans geven tot samenwerking, zodat de potentiële meerderheden op basis van gezamenlijk programma meerderheid kiezers kunnen verwerven. Den Uyl en de zijnen vonden dat deze voordelen opwogen tegen het verlies van volledige representativiteit van de Kamer. Het kabinet slaagde er niet in een meerderheid achter de nota te krijgen. Hoewel de vernieuwing van het staatsrechtelijk bestel als een van de beleidsvoornemens in de regeringsverklaring was opgenomen, bleek het geen halszaak te zijn. Op de vraag van oppositieleider Wiegel waarom er geen kabinetskwestie werd gesteld, antwoordde minister-president Den Uyl dat de regering geen dwang wilde uitoefenen en het alleen maar kon betreuren dat zij in overtuigingskracht te kort schoot.¹⁶³

In vergelijking met de periode direct na de bezetting was de voornaamste kritiek niet zozeer gericht op de moeizame relatie tussen kiezers en gekozenen, maar op het gebrek aan invloed van de kiezers op de regeringsvorming. De criticasters verguisden de onduidelijkheid die in hun ogen onlosmakelijk met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging was verbonden. De politieke partijen werden niet gedwongen te polariseren, dus hun opstelling was vaak onbestemd en gaf de kiezer weinig houvast. Daarnaast kon op basis van de verkiezingsuitslagen niet onmiddellijk worden beslist welke combinatie van partijen het regeringskasteel zou gaan betreden. De enige partij die steeds op een plaats in de coalitie kon rekenen was de KVP en daarom was het juist die partij waartegen Van Mierlo en de zijnen zich keerden. De tussenliggende kabinetsformatie was een langdurig, schimmig spel met vreemde uitkomsten, dat geheel aan de invloed van de kiezer voorbij ging, constateerden de voorstanders van politieke vernieuwing. Een districtenstelsel en een gekozen minister-president zouden de oorzaak van bovenstaande kritiek weg kunnen nemen, maar deze ideeën werden alleen door D'66 en enkele PvdA'ers uitgedragen. Behalve invloed op de regeringsvorming zou dit stelsel ook een bijdrage leveren aan het verbeteren van de band tussen kiezers en gekozenen omdat de districtskandidaten veel toegankelijker zouden zijn. De minder radicale voorstellen, een gemengd districtenstelsel en een gekozen kabinetsformateur, konden op meer bijval rekenen, maar onvoldoende om een grondwetsherziening te kunnen realiseren. Voor de tegenstanders van het districtenstelsel woog de rechtvaardige werking van het evenredige stelsel zo'n vijftig jaar na invoering van dit kiesstelsel het zwaarst. De discussies over het kiesstelsel binnen de staatscommissie verliepen moeizaam, geen enkel voorstel kreeg de goedkeuring van de hele commissie. De aansporing van de tegenstanders van politieke vernieuwing in de staatscommissie-Cals/Donner om de politieke partijen de politieke cultuur te laten veranderen, vertoont gelijkenissen met de oproep van de commissie-Teulings/Donner van 1958. De partijen zouden hand in eigen boezem moeten steken en zich bezinnen op de spelregels bij verkiezingen en kabinetsformaties. Binnen het kabinet-De Jong en later ook in het in het parlement (1975) strandden de voorstellen, ondanks alle maatschappelijke veranderingen als gevolg van ontideologisering en ontzuiling, op het verzet van met name de VVD en in mindere mate ook de KVP, CHU en ARP. Alleen voor D'66 bleef de staatsrechtelijke vernieuwing één van de speerpunten.¹⁶⁴

Tijdens het kabinet-Van Agt II (1981-1982) deed minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn (PvdA) opnieuw een poging iets van de vernieuwingsvoorstellen van de staatscommissie-Cals/Donner op de agenda te krijgen. Hij installeerde een nieuwe Staatscommissie van Advies inzake de Relatie Kiezers-Beleidsvorming (commissie-Biesheuvel, mei 1982) met als opdracht de regering te adviseren over de vraag op

welke wijze de invloed van de kiezers op de beleidsvorming zou kunnen worden vergroot. Aan een onderzoek naar het kiesstelsel waagde deze commissie zich niet, omdat zij niet de indruk had dat er een verandering in de standpunten was gekomen. Wel ging zij in op de vraag hoe de kiezers direct of indirect invloed zouden kunnen uitoefenen op de politieke samenstelling van een te vormen kabinet. De commissie rapporteerde in 1984. Zij stelde onder meer voor de Tweede Kamer voortaan de kabinetsformateur te laten voordragen en het referendum en volksinitiatief in te voeren. De voorstellen verdwenen vrij snel van tafel. Intussen was in 1983 de Grondwet gewijzigd. Daarin was niets van de staatkundige vernieuwing doorgedrongen.

Van partijen naar personen (1989-2000)

De evenredige vertegenwoordiging overleefde weliswaar de storm van de jaren zestig en zeventig, de politieke en maatschappelijke verhoudingen die er de ratio van vormden waren sindsdien grondig veranderd, merkte politicoloog J.Th.J. van den Berg al in 1979 op.¹⁶⁵ De sterk van elkaar afgesloten subgroepen (zuilen) verloren hun vaste achterban, partijen moesten hun best doen om de gunst van de groeiende groep zwevende kiezers te winnen. De afkalving van de politieke partijen leidde tot de vraag hoe representatief zij nog waren en hoe de kennelijke desinteresse in de politiek kon worden gekeerd. Bovendien was er enerzijds sprake van een verkleining van de afstand tussen burger en politiek, onder andere door de komst van de televisie en de toegenomen mondigheid, aan de andere kant werd de maatschappij, en dus ook de politiek, steeds gecompliceerder en daarmee de afstand groter.

Lange tijd bleef het kiesstelsel onaangeroerd. Een nieuwe impuls werd eind jaren tachtig gegeven en weer was het D66 die het voortouw nam. In januari 1989 polste D66-leider Van Mierlo de politieke leiders W. Kok (PvdA), R.F.M. Lubbers (CDA) en J.J.C. Voorhoeve (VVD) voor een open gesprek over de cultuur van de macht. Van Mierlo was ervan overtuigd geraakt dat het landsbestuur in een legitimiteitscrisis terecht was gekomen. Politiek en burger zouden elkaar niet meer verstaan omdat de afstand tussen hen te groot was geworden. Voordat het gesprek kon worden gevoerd, viel het kabinet Lubbers II. Tijdens de vervroegd ingezette verkiezingscampagne riepen de D66'ers andere partijen op om het vraagstuk van de politieke cultuur en de verziekte parlementaire democratie op de agenda te zetten. Tijdens het debat over de regeringsverklaring van het derde kabinet-Lubbers nam de Kamer een motie van Van Mierlo aan, waarin het presidium van de Tweede Kamer werd verzocht met concrete voorstellen te komen voor een hernieuwd onderzoek

naar staatkundige vernieuwing omdat 'een goed functionerend openbaar bestuur en dito parlementaire democratie van essentieel belang zijn voor het democratisch gehalte van ons staatsbestel.'¹⁶⁶ De motie was mede ondertekend door de fractieleiders van de vijf grootste partijen.

Niet lang daarna werd de commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, onder leiding van Tweede Kamervoorzitter W.J. Deetman, in het leven geroepen. Deze commissie-Deetman hield zich alleen bezig met het definiëren van probleemstellingen, die vervolgens door externe commissies werden uitgewerkt. Behalve de relatie tussen de kiezers en het openbaar bestuur omschreef de commissie ook de problematische relatie tussen kiezers en gekozenen. De commissie deed de waarneming van Van Mierlo dat de politiek ten prooi was gevallen aan een kwaliteits- en een legitimiteitscrisis. Wensen en verlangens werden onvoldoende gerepresenteerd in de politiek. Die gebrekkige representatie leidde tot een gebrek aan legitimatie van het overheidsoptreden; besluiten werden niet meer gedragen door het volk, met wetsovertredingen tot gevolg. Deze crisis had uiteenlopende oorzaken. Door de ontzuiling waren de vaste vormen in de politiek aan het verdwijnen, kiezers maakten hun keuze niet meer op basis van hun levensbeschouwing. Politieke partijen liepen leeg, terwijl het wel de verantwoordelijkheid van de partijen bleef om de kandidatenlijsten op te stellen. Een plaats op een van die lijsten vormde de legitimatie voor de Kamerleden. Zij legden verantwoording af aan hun partijfractie en niet aan de kiezer. De afgenomen betekenis van politieke partijen deed de vraag naar een persoonlijker band tussen kiezer en gekozene toenemen. Daarom wenste de commissie de mogelijkheden onderzocht te zien om via het kiesstelsel te bevorderen dat kandidaten een directere band kregen met de kiezer en meer geneigd waren tot een generalistische aanpak van problemen. De commissie stelde daarbij twee voorwaarden: het beginsel van evenredige vertegenwoordiging diende te worden gehandhaafd en men wenste geen speciale kiesdrempel op te werpen.¹⁶⁷ Concreet stelde de commissie voor het vigerende stelsel te vergelijken met in de eerste plaats het kiesstelsel van de Bondsrepubliek Duitsland of en in de tweede plaats met een gemengd districtenstelsel (meervoudige districten en evenredige vertegenwoordiging). Dit onderzoek liet zij over aan de externe commissie-De Koning.

Anders dan de commissie-Deetman waren de leden van de commissie-De Koning niet zo overtuigd van het bestaan van een legitimiteits- en kwaliteitscrisis van politiek en bestuur. De commissie concludeerde dat het allemaal best meeviel, het politieke bestel in Nederland werkte zo slecht nog niet. 'Waarom het kiesstelsel ingewikkelder maken als de kiezer het bestaande stelsel helder en begrijpelijk vindt?' zei voorzitter De Koning na afloop van de presentatie van het rapport Het bestel

bijgesteld.¹⁶⁸ Het Duitse kiesstelsel wees de commissie om twee redenen af. Bij het tweestemmensysteem was het niet uitgesloten dat een kandidaat die via de districtslijst niet binnenkwam, via de landelijke lijst alsnog een zetel kon bemachtigen. Daarnaast was het te ingewikkeld, veel Duitsers begrepen niet hoe hun stelsel in elkaar stak. Ook onderzocht de commissie de mogelijkheden van de invoering van een gematigd districtensysteem. Omdat hierbij het evenredigheidsbeginsel in het gedrang kwam en het een aantal kleine partijen de kop zou kosten, viel ook dit stelsel af. Tot slot beoordeelde de commissie de mogelijkheid om de kiezer meer invloed te geven op de samenstelling van de Kamer door het de kandidaat gemakkelijker te maken met voorkeurstemmen te worden gekozen. De drempel zou daarbij van vijftig naar vijftientig procent van de kiesdeler kunnen gaan. Dit voorstel werd door de Tweede Kamer overgenomen en in 1998 ingevoerd. Niettemin bleef een versterking van het persoonlijke element in het kiesstelsel op de politieke agenda staan. Het achterliggende idee hierbij was dat de kiezer meer invloed zou krijgen op wie er in de Tweede Kamer kwam en andersom, dat de gekozenen zich meer geroepen zou voelen zich voor het door hen voorgestane beleid aan de kiezers te verantwoorden. Met dit laatste zou een ander zwak punt van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, namelijk dat het grijze muizenbaart, worden ondervangen. In het regeerakkoord van Kok I werd voorgesteld te onderzoeken 'hoe, onder handhaving van het beginsel van evenredigheid, wijzigingen in het kiesstelsel kunnen worden aangebracht die een meer rechtstreekse relatie tussen kiezer en gekozene mogelijk maken.' Een ministeriële commissie onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken ging voort met het zoeken naar de steen der wijzen. In oktober 1995 stuurde de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken J. Kohnstamm een nota naar de Kamer, met daarin een drietal uitgewerkte varianten voor wijziging van het kiesstelsel. Het eerste was een gematigd districtenselsel, dat leek op het stelsel dat destijds door de commissie-Cals/Donner was voorgesteld. Het tweede was een variant op het Duitse kiesstelsel en het laatste een gemengd stelsel, waarbij de kiezer twee stemmen kreeg. De helft van de zetels werd hierbij op basis van evenredigheid in vijf districten en de andere helft van de Kamer via evenredige vertegenwoordiging met landelijke lijsten gekozen. Dit laatste stelsel kreeg de voorkeur van het kabinet. Tegen de eerste variant kwam de kritiek dat het nadelig was voor kleine partijen, tegen het tweede, het Duitse kiesstelsel, dat het te ondoorzichtig was voor de kiezers, bovendien zou de hoge kiesdrempel het de kleine partijen onmogelijk maken een zetel te verwerven en was het niet uitgesloten dat de Grondwet moest worden gewijzigd omdat het zetelaantal bij dit stelsel per verkiezing kon verschillen. Het kabinet legde het gemengde stelsel in september 1996 voor aan de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken. Alle fracties in deze commissie, met uitzondering van D66,

wees dit voorstel af. De PvdA en het CDA hadden bezwaar tegen de omvang van de districten, die waren in hun ogen te groot waardoor de herkenbaarheid van de kandidaten te gering was. De VVD en de SP vonden dat er geen noodzaak bestond om het kiesstelsel te wijzigen; zij waren niet overtuigd van het bestaan van een kloof tussen kiezers en gekozenen. De kleine partijen GPV, RPF en Groen Links waren tegen omdat het voor hen nadelig was. Tegenover mogelijke varianten op het Duitse kiesstelsel stond een deel van de commissie positiever. Het ondersteunde dan ook het voorstel van Kohnstamm om een nader onderzoek te doen instellen naar de wenselijkheid en mogelijkheid van wijzigingen voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in de richting van het Duitse kiesstelsel.¹⁶⁹ In Proeve van een nieuw kiesstelsel werd in 1998 het resultaat van dit onderzoek gepubliceerd. De onderzoekers J.A. van Schagen en H.R.B.M. Kummeling waren tot drie voorstellen gekomen. In een reactie hierop kwamen daar nog drie varianten bij.¹⁷⁰ Na beoordeling van deze varianten door de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Kiesraad volgden nog eens zes varianten. De zoektocht naar een kiesstelsel dat met behoud van evenredige vertegenwoordiging, zonder grondwetswijziging en zonder nadelen voor kleine partijen, maar mét versterking van regionale element en herkenbaarheid van de personen heeft uiteindelijk geresulteerd in het wetsvoorstel wijziging van de Kieswet tot invoering van een gemengd stelsel voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dat op 29 juni 2004 is ingediend.

Besluit

De periode na 1945 is aangaande de discussie over het kiesstelsel te verdelen in drie periodes. In de jaren vijftig vormde de Tweede Wereldoorlog en de angst voor het communisme de achtergrond van de discussie. Het zwakke punt van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging was het ontbreken van een band tussen kiezers en gekozenen. Door het ontbreken van die band zou de kiezer mogelijk zijn belangstelling voor de politiek verliezen. Daarmee zou de democratie kwetsbaar worden voor extremistische invloeden. Andere nadelen van het stelsel waren de veelheid aan kleine partijen en de verstening van het politieke leven omdat steeds dezelfde coalities de macht verdeelden. Ondanks deze nadelen was de meerderheid van de Tweede Kamer ervan overtuigd dat het stelsel behouden moest blijven. Het was eenvoudig te begrijpen en alle groeperingen waren naar rato vertegenwoordigd in het parlement. Ook in de jaren zestig en begin jaren zeventig werd geklaagd over het ontbreken van een directe relatie tussen de vertegenwoordigers en het electoraat, deze grief werd echter overschaduwd door klachten over het gebrek aan inspraak van de kiezer op de regeringsvorming. De kabinetsformaties waren aan het

zicht van de kiezer onttrokken en er waren voorafgaand aan de verkiezingen geen duidelijke politieke machtsblokken waaruit de kiezer kon kiezen omdat het stelsel de partijen niet dwong om samen te werken. De voorstellen om een gekozen minister-president en een districtenstelsel in te voeren liepen echter vast op een politieke en juridische oppositie. De tegenstanders van deze voorstellen vreesden voor het voortbestaan van de kleine politieke partijen. De voordelen van evenredige vertegenwoordiging bleven van toepassing. In de jaren negentig kwam de kritiek op de losse band tussen kiezers en gekozenen weer in volle hevigheid terug. Om de band tussen kiezers en gekozenen een impuls te geven, werd gepleit voor het inbrengen van het persoonlijke element in het kiesstelsel, waarbij de kiezer meer zeggenschap zou krijgen over wie plaats mocht nemen in de Tweede Kamer. Het voorstel was dit personele element aan te brengen in de vorm van regionale vertegenwoordiging. De leegloop van politieke partijen en daarmee hun wegvallende legitimiteit kon hiermee worden opgevangen. De kandidaten zouden zich immers rechtstreeks tot de kiezers in hun regio moeten wenden en minder afhankelijk zijn van de leiding van hun politieke partij. De terugkeer van een absoluut meerderheidsstelsel (in de volksmond het oude districtenstelsel) kreeg geen kans, de evenredige vertegenwoordiging werd als onmisbaar voor de Nederlandse parlementaire democratie beschouwd.

Het denkbeeld dat de democratie in gevaar is loopt als rode draad door deze discussies over hervormingen van het kiesstelsel heen. In de jaren vijftig werd het land bedreigd door extremistische invloeden, in de jaren zestig was het politieke bestel 'ziek en moe' en in de jaren negentig stond het land aan de afgrond vanwege een diepe legitimiteitscrisis. Hoewel het waarheidsgehalte van dit denkbeeld iedere keer is betwist, geeft het steeds weer aanleiding voor een discussie over datgene wat het hart van de democratie raakt: het kiesstelsel.