

Toespraak over honderd jaar algemeen kiesrecht tijdens viering Wereldhumanistendag in Den Haag, Nieuwspoort, 22 juni 2019

Joop van den Berg

Is ons kiesrecht werkelijk algemeen?

Drijfveren van de kiesrechtstrijd

Emile Vandervelde was in zijn tijd als leider van de Belgische Socialistische Partij de tegenhanger van Pieter Jelles Troelstra bij ons. Maar in tegenstelling tot Pieter Jelles was het vrouwenkiesrecht niet aan hem besteed. Principieel was hij ervoor, zo schreef hij in 1923, maar praktisch zag hij er niets in: 'De argumenten zijn bekend: onvoldoende politieke educatie, vrijwel volledige afwezigheid van oefening in burgerlijke rechten, onderwerping van een zeer groot aantal vrouwen aan de invloed van clerus en patroons'¹. Niet aan beginnen dus. De Belgische socialisten bekeerden zich pas tot het algemeen vrouwenkiesrecht in 1947.

Het is een stellingname die ons vandaag niet fraai in de oren klinkt. Dan waren de Nederlandse vrouwen beter bediend met Troelstra die zeven jaar eerder in de Tweede Kamer al betoogde dat vrouwenkiesrecht 'een dwingende eisch des tijds'² was.

Zoals U waarschijnlijk weet, werd bij de grondwetsherziening van 1917 weliswaar principieel het kiesrecht van vrouwen als constitutioneel beginsel opgenomen. Zij konden vanaf dat jaar immers worden gekozen tot lid van Tweede en Eerste Kamer. Maar de Kieswet zou het moment moeten bepalen waarop vrouwen daadwerkelijk naar de stembus mochten. Troelstra had zijn 'dwingende eisch' kracht bijgezet met een amendement in het grondwetsvoorstel dat beoogde vrouwen ook het actief kiesrecht toe te kennen. Het amendement werd verworpen, door de christelijke partijen uit overtuiging, door de liberale fracties uit vrees dat zo de hele kiesrechtsherenziening in gevaar werd gebracht. In 1917 kwam deze daardoor praktisch niet verder dan algemeen mannenkiesrecht.

Echt tegenhouden was niet lang meer mogelijk: kort na het einde van de Eerste Wereldoorlog, in revolutionaire tijden in Europa, deed de links-liberaal Marchant waartoe het christelijke kabinet-Ruijs niet bereid was: hij diende een initiatiefwetsvoorstel in om het algemeen kiesrecht uit te breiden tot de vrouwen. Veel

¹ Letterlijk: 'Les arguments sont connus: éducation politique insuffisante, absence presque complète de préparation à l'exercice des droits civiques, soumission d'un très grand nombre de femmes aux influences du clergé ou du patronat.' E. Vandervelde, *Faut-il changer notre programme?*, Brussel 1923, geciteerd bij: Th. Luijkxs, *Politieke geschiedenis van België*, Amsterdam/Brussel: Elsevier, 1973, 180.

² P.J. Troelstra in *Handelingen II*, 1916 – 1917, 106, geciteerd bij: Alexander van Kessel, "'Wat het zwaarst weegt". De confessionelen en de parlementaire strijd om actief kiesrecht voor vrouwen', in: Sophie van Bijsterveld en Hillie van der Streek (red.), *Wat komen jullie hier doen? Vrouwenkiesrecht tussen geloof, politiek en samenleving 1883 – 2018*, Nijmegen: Valkhof Pers, 2018, 105. Een wonder van consistentie was Troelstra overigens niet. Elders immers had hij opgemerkt dat 'het kiesrecht allereerst een arbeiderszaak is, en eerst daarna in beperkte mate een vrouwenzaak.' *Handelingen II*, 1916 – 1917, 162, geciteerd bij: Fleur de Beaufort en Patrick van Schie, 'Vrouwenkiesrecht: tegen haar bestemming of teken der beschaving?', in: Fleur de Beaufort e.a. (red.), *Tussen geschiktheid en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795*, Amsterdam: AUP, 2018, 242. Troelstra's inconsequentie gaf het dilemma van de SDAP inzake prioriteit voor klassenstrijd dan wel vrouwenstrijd goed weer.

vooral protestants-christelijke Kamerleden bleven bezwaren houden, maar een aantal van hen evenals de meeste katholieken in de beide Kamers steunden het voorstel-Marchant in 1919.

De confessionele voorstемmers waren sterk gestimuleerd, door het optreden van minister-president Ruijs de Beerenbrouck. Bij een heel ander debat in november 1918 had hij zowel zijn collega's in het kabinet als zijn vrienden in de Kamer eenvoudig voor het blok gezet. Hij zegde alvast zijn steun toe aan het vrouwenkiesrecht. Dat was tijdens het roemruchte debat waarin Troelstra had gedreigd met revolutie; een dreiging die later 'een vergissing' zou blijken te zijn. Ruijs had in dat debat opgemerkt: 'Het zal aan de Regeering aangenaam zijn, wanneer het vraagstuk van het vrouwenkiesrecht spoedig aan de orde wordt gesteld door behandeling van het wetsontwerp van den heer Marchant c.s.'³ Een formele toezegging was het niet, maar iedereen begreep aanstonds wat Ruijs' bedoeling was. Zijn woorden legden extra gewicht in de schaal, omdat de toenmalige premier tevens minister van Binnenlandse Zaken was en dus eerst verantwoordelijke voor mogelijke wijziging van de Grondwet. Ook tegenstanders van vrouwenkiesrecht gaven daarom hun verzet nu op; zij hadden weinig zin in een strijd voor een verloren zaak.

In de houding van Ruijs, die zelf al geruime tijd voorstander van vrouwenkiesrecht was, klonk ook de verwachting door die Vandervelde in België had uitgesproken, maar bij Ruijs met positieve gevoelens. Ook in Nederland werd van vrouwen verwacht dat zij ruimschoots conservatiever zouden stemmen dan mannen, op de partijen van clerus en patroon, dus. Maar, zowel Vandervelde als Ruijs zouden zich vergissen. Het meest wonderlijke effect van invoering van vrouwenkiesrecht en dus van verdubbeling van het aantal kiesgerechtigden zou blijken te zijn dat er praktisch geen politieke invloed van is uitgegaan, noch in België noch in Nederland. Weliswaar werden de christelijke partijen bij de eerste verkiezingen waaraan vrouwen deelnamen (in 1922) iets sterker, maar een aardverschuiving kwam uit hun deelname niet voort. De Belgische socialist had zich zijn blokkade kunnen besparen; Ruijs kreeg minder 'binnen' dan hij zal hebben gehoopt.

Ik sprak van 'wonderlijk', omdat van drastische uitbreiding van het kiesrecht doorgaans juist een sterke politieke invloed uitgaat. De verdubbeling van het nog kleine electoraat, veroorzaakt door de grondwetsherziening van 1887, had de christelijke partijen al sterk vergroot. Iets dergelijks gold voor de kieswetswijziging, zoals die door de liberale minister Sam. van Houten in 1897 was doorgevoerd. Die leidde ertoe dat tegen 1917 al meer dan twee derden van alle volwassen mannen kiesrecht had. Van Houtens kieswet ging immers uit van een aanslag in de inkomstenbelasting naast een aantal andere criteria. De sterke welvaartsgroei tussen 1890 en 1910 werkte zodoende een even sterke groei van het aantal kiezers in de hand.

Die groei had ertoe geleid dat de liberalen definitief hun kansen op de meerderheid hadden verloren en de kleine SDAP van 1897 intussen tot een partij van betekenis was uitgegroeid. Het algemeen mannenkiesrecht bracht het laatste derde deel van de mannen naar de stembus en daardoor bleef het politieke effect ervan relatief beperkt. Niettemin, de SDAP werd een stuk sterker, en dat gold nog meer voor de RK Staatspartij.

³ Citaat Ruijs in: Alexander van Kessel, "Wat het zwaarst weegt", 108.

Toch viel de groei vooral de sociaaldemocraten nogal tegen. Het algemeen mannenkiesrecht ging namelijk gepaard met heel strikt gereguleerde evenredige vertegenwoordiging. Versnippering was het gevolg: zeven min of meer liberale partijen (en niet meer één grote) maar ook een paar eenmanspartijtjes van links. Alleen de katholieke partij kreeg het volle pond van algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging. Zij werd prompt de grootste politieke partij in Nederland. En dat, in een land dat zichzelf steeds als een 'Protestantsche Natie' had gedefinieerd. Het vrouwenkiesrecht deed daarna, als al gezegd, weinig meer dan deze machtsverhoudingen bevestigen ondanks de enorme groei van het kiezerscorps.

U weet wellicht dat de recente herdenking van het algemeen kiesrecht met horten en stoten is verlopen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken had al voorbereidingen getroffen voor een herdenking in het najaar van 2017, maar daarover had blijkbaar geen overleg van betekenis plaatsgehad met Tweede en Eerste Kamer. De Eerste Kamer legde zich daarbij neer, maar zo niet de Tweede en vooral niet haar voorzitter Khadija Arib. Die weigerde elke medewerking met als argument dat voor haar slechts één algemeen kiesrecht telde dat gelijkelijk voor mannen en vrouwen geldt. En dus viel er voor haar niets te herdenken of vieren tot 2019. Het argument van gelijke behandeling van man en vrouw was onmiskenbaar sterk, maar of zij daar ook de historie recht mee deed is minder zeker.

Het principe van algemeen kiesrecht voor mannen en vrouwen werd in de Grondwet van 1917 wel degelijk vastgelegd. Voor de invoering ervan hoefde deze dus niet meer te worden gewijzigd, daargelaten dat vrouwen vanaf 1917 konden worden verkozen. Misschien nog belangrijker, althans in historische zin, is dat het bij de strijd om het algemene kiesrecht vooral ging om opheffing van het klassenonderscheid. Inkomen noch opleiding, noch positie in het gezin mochten nog langer relevante criteria voor stemrecht zijn. Dat was waar de strijd vanaf het laatste kwart van de negentiende eeuw in de eerste plaats om was gegaan. Vrouwenkiesrecht was niet principieel minder belangrijk, maar de verdwijning van het klassenonderscheid was het eigenlijke gevechtsterrein⁴.

Blijkbaar zijn velen van ons dat besef van klassenongelijkheid als krachtigste drijfveer voor het streven naar algemeen kiesrecht een beetje kwijtgeraakt; het is al te vanzelfsprekend geworden. Het besef is verdwenen dat opheffing van klassenonderscheid bij de stembus zou leiden tot politieke verandering en meer rechtvaardige politieke en maatschappelijke verhoudingen. Destijds was juist dat besef van een eminente betekenis. Het heeft inmiddels, zelfs bij een bekwame en gewetensvolle sociaaldemocratische parlementsvoorzitter, aan dwingende kracht verloren. Dat is begrijpelijk en tot op zekere hoogte ook te rechtvaardigen, omdat de vrouwenemancipatie nog steeds een maatschappelijke strijdpunt is en daarom meer in de aandacht staat. Het blijft intussen allemaal een opmerkelijk gevalletje van geheugenverlies.

⁴ Tom van der Meer e.a., *De SDAP en de kiesrechtstrijd. De ontwikkeling van de Nederlandse sociaal-democratie 1894 - 1913*, Amsterdam: Van Gennep, 1981.

Kiesrecht en geschiktheid

In een oude grondwetstekst, die in 1917 al was verdwenen, was nog gesproken over maatstaven van ‘geschiktheid en maatschappelijke welstand’ om kiezer te kunnen zijn. De maatschappelijke welstand werd in 1917 volledig uit de Grondwet geëcarteerd. Dat gold niet helemaal voor de ‘geschiktheid’, ook al werd die niet meer met zoveel woorden genoemd.

Om te beginnen waren er de criteria van leeftijd (minimaal 23 jaar om te kunnen kiezen en 25 jaar om te worden verkozen) alsmede, naast de Nederlandse nationaliteit, het ingezetenschap. Daarnaast waren er de zogenaamde ‘uitsluitingsgronden’ en die vormden in 1917 (toenmalig art. 80, lid 2) nog een heel lijstje. De rechter kon iemand het kiesrecht ontnemen als bijkomende straf. Gedetineerden mochten niet stemmen, evenmin als krankzinnigen en verstandelijk gehandicapten, mensen die uit de ouderlijke macht waren ontzet, naast landlopers, bedelaars en veroordeelden wegens openbare dronkenschap. Tot 1917 gold ook de uitsluiting van burgers die waren getroffen door faillissement, maar daar was in dat jaar van afgestapt. Aan vrijwel al deze uitsluitingen is een einde gemaakt, het laatst aan die van gedetineerden (1983) en onder curatele gestelden (2008). Alleen de rechter kan nu nog als bijkomende maatregel tot ontzetting uit het kiesrecht besluiten.

Een belangrijk geschiktheids criterium bleef de minimale leeftijd om te kiezen en te worden gekozen. Ik herinner mij nog wel dat ik in 1963 nog steeds niet mocht stemmen, hoewel ik niet alleen het voortgezet onderwijs had voltooid maar ook de militaire dienstplicht. Voor dat laatste was ik blijkbaar wel geschikt. Ik had overigens voornamelijk pech, want juist in dat jaar was de Grondwet op een paar punten gewijzigd op initiatief van de toenmalige premier, Jan de Quay. Die had waargenomen dat er in de Europese Gemeenschap werd gewerkt aan een rechtstreeks te verkiezen Europees Parlement en dat daarbij internationaal de leeftijd voor actief en passief kiesrecht zou worden gehanteerd van 21 jaar⁵. Zijns inziens moest dit dan ook gelden in Nederland. Van die Europese verkiezingen kwam voorlopig nog niets terecht; het zou 1979 worden voordat wij daarvoor naar de stembus mochten.

De verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd kwam er echter wel; alleen ging die pas na de Kamerverkiezingen van 1963 in. In 1966 mocht ik voor het eerst stemmen: voor een provinciale statenvergadering waar ik helemaal niets mee had, die van Noord-Holland. Maar ja, ik studeerde weliswaar in Leiden, maar hield verblijf in Heemstede. Ik heb niettemin braaf mijn plicht gedaan, al was het maar omdat er toen nog een opkomstplicht gold. Helpen deed het niet, want de PvdA leed groot verlies, ook in Noord-Holland.

Het zou daarna opnieuw tot verlaging komen van de kiesgerechtigde leeftijd. Bij een, wederom nogal bescheiden, herziening van de Grondwet in 1972 werd de leeftijdsgrens verlaagd tot 18 jaar, intussen ook de leeftijd waarop jonge mensen wettelijk

⁵ B.H. van den Braak en J.Th.J. van den Berg, *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland II, 1946 – 2016*, Amsterdam: Bert Bakker, 2017, 237; Henk van der Kolk, ‘Verlagen kiesgerechtigde leeftijd naar 21 en naar 18’, in: Fleur de Beaufort e.a. (red.), *Tussen geschiktheid en grondrecht*, 309 – 316.

meerderjarig werden. In een kleine tien jaar tijd werd de leeftijd teruggebracht van 23 naar 18 jaar. Het aantal kiezers werd tussen 1963 en 1973 vrijwel verdubbeld en dat had onverwacht dramatische gevolgen. De verjonging van het electoraat schiep de ruimte voor een snel om zich heen grijpende ‘deconfessionalisering’ van het stemgedrag: de grote christelijke partijen, voorop de KVP, leden dramatische verliezen en herstelden zich daar niet meer van. Daartegenover stond de ruime sympathie voor nieuwe partijen, zoals D66 en Politieke Partij Radicalen; voor korte tijd ook de oude CPN. Beide laatste zouden later onderdeel worden van Groen Links. En, niet te vergeten, de Boerenpartij van Hendrik Koekoek, voorafschaduwing van partijen als PVV en FvD.

In die golf wist de Partij van de Arbeid zich weer te herstellen van sterk verlies in 1966 en 1967, in tegenstelling tot de KVP. Toch ligt daar het begin van de afkalving van de beide grote volkspartijen, de christendemocratie en de sociaaldemocratie. Er was bovendien een voedingsbodem ontstaan voor transformatie van de VVD van een vrijzinnige elitepartij tot een conservatief-liberale volkspartij.

De verjonging van het electoraat droeg voorts onmiskenbaar bij aan de groeiende volatiliteit van het kiesgedrag, die intussen een omvang heeft aangenomen waardoor Nederland in Europa alleen nog wordt beconcurrereerd door Italië⁶. Meer in het algemeen, werd kiesgedrag tot aan het einde van de jaren zestig bepaald door sociologische maatstaven – bij welke bevolkingsgroep behoor ik? – maar nadien stond de politieke maatstaf steeds meer centraal en ging het om de vraag: welk vraagstuk vind ik van doorslaggevend belang voor mijn stem? Of dat alles volledig wordt verklaard door de snelle en drastische verjonging van het kiezerscorps sinds 1963, daarover zijn de geleerden het niet eens, maar dat die ‘groeistuipt’ van het electoraat daarvoor een belangrijke verklarende factor is, staat wel vast.

Vraag is nu nog: moet de kiesgerechtigde leeftijd niet verder omlaag, naar 16 jaar, zoals her en der in Europa wordt bepleit, ook door de PvdA en Groen Links?

Nederlander of ingezetene?

Zo te zien, zou je zeggen: wat is er nog dat er aan de algemeenheid van het kiesrecht ontbreekt? Toch is er een belangrijk probleem gebleven of liever, is een belangrijk probleem in de loop van de laatste vijftig jaar ontstaan. Intussen wonen enige miljoenen mensen in ons land van buitenlandse herkomst. Een deel hunner is hier tijdelijk en bovendien afkomstig uit een van de westerse landen. Een ander deel komt uit niet-westerse landen maar is inmiddels genaturaliseerd. Er blijft echter een betekenisvolle groep van mensen over die hier wel werken en wonen, met verblijfsvergunning en al, maar die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten. Daaronder bevinden zich naar schatting een half miljoen potentieel stemgerechtigden, geen klein aantal dus.

Het merkwaardige is dat ‘ingezetenschap’ als grondwettelijk vereiste voor het kiesrecht, behoudens enkele wettelijke uitzonderingen, sinds 1983 is vervallen. Nederlanders die in het buitenland wonen kunnen mee stemmen voor de Tweede Kamer. Een aantal hunner, vooral woonachtig in buurlanden als België en Duitsland, voelt zich nog sterk verbonden met de Nederlandse samenleving en democratie. Een veel grotere groep, die

⁶ M. Gallagher a.o., *Representative Government in Modern Europe*, New York: McGraw Hill, 2006, 293 – 295.

al sinds jaar en dag woont in landen als de Verenigde Staten, Canada, Australië en Zuid-Afrika voelt misschien verwantschap met familie hier, maar niet meer met de Nederlandse samenleving, laat staan met het politieke bedrijf op het Binnenhof. Je vraagt je af wat er toch zo relevant is aan die gedeelde nationaliteit als van reële verbondenheid geen sprake meer is.

Omgekeerd is nationaliteit als vereiste voor het kiesrecht juist wel in de Grondwet blijven staan en niet het ingezetenschap. Burgers die dagelijks bijdragen aan de welvaart van onze maatschappij, daartoe als ieder van ons belasting en premies betalen, ontberen het recht te kiezen of te worden gekozen. De kans dat zij beter op de hoogte zijn van wat hier speelt en belangrijk is dan verre Nederlanders lijkt mij tamelijk groot.

Men kan het ook anders uitdrukken: de bevolkingsmobiliteit in de wereld is sinds de jaren zestig aanzienlijk groter geworden. Nederlanders verlaten hun land om elders voorspoed te zoeken; uit allerlei buitenland komen mensen, met hetzelfde doel, naar Nederland. De Nederlandse samenleving is daardoor – net als zo vele andere samenlevingen – geen mono-etnische maatschappij meer maar een multiculturele. Welvaart en culturele ontwikkeling wordt door een veel groter variëteit aan ingezetenen bepaald dan alleen door burgers die generaties lang de Nederlandse bevolking hebben gevormd. Niettemin zijn wij naturalisering weer veel moeilijker gaan maken dan het een tijd lang is geweest en vinden wij ingezetenschap onvoldoende grond voor legitieme politieke participatie.

Al zijn wij daar weer niet consequent in. Sinds de grondwetsherziening van 1983 (wettelijk sedert 1988) kennen wij het recht van ‘vreemdelingen’ die hier meer dan vijf jaar legaal verblijven deel te nemen aan de verkiezingen voor de gemeenteraad; zij kunnen daarin ook worden gekozen. Waarom wel voor vol aangezien in de lokale democratie, maar niet als het gaat om Tweede en Eerste Kamer? Waarom aanvaarden wij de internationale mobiliteit wel als het gaat om vertrokken Nederlanders maar niet, althans in belangrijke mate niet, als het gaat om onder ons wonende migranten?

Het ontbrekende kiesrecht voor ongeveer 500.000 niet-Nederlanders⁷ die aan onze samenleving hun dagelijkse bijdrage leveren, brengt mij bij de vraag of wij nog wel kunnen spreken van ‘algemeen kiesrecht’ in Nederland. Het gaat misschien niet om een groep van mensen die de politieke verhoudingen drastisch zou kunnen wijzigen maar dat kan. net zo min als bij het vrouwenkiesrecht, leiden tot de conclusie dat hun recht op participatie kan worden genegeerd.

Dus sluit ik mijn betoog van vanmiddag af met dit pleidooi voor verruiming van het actieve en passieve kiesrecht tot al diegenen die hier een zeker aantal jaren legaal verblijven en die normaal meedoen met de maatschappelijke gang van zaken. Het uitsluitende vereiste van Nederlanderschap van art. 54 Grw. is naar mijn overtuiging door tijd en mobiliteit achterhaald.

Alphen aan den Rijn, 16.06.2019.

⁷ Gegevens verkregen van dr. R. de Jong, werkzaam bij de Kiesraad. Het gaat daarbij om ongeveer 4% van de totale kiesgerechtigde bevolking. In de grote steden gaat het om veel hogere percentages.

Prof.dr. J.Th.J. van den Berg (Maastricht, 1941) is fellow van het Montesquieu Instituut. Hij was, na een loopbaan in de journalistiek en aan de Universiteit Leiden directeur van de Wiardi Beckman Stichting en vervolgens hoogleraar Nederlandse politiek en parlementaire geschiedenis in Leiden. Daarnaast was hij een aantal jaren lid van de Eerste Kamer. Vervolgens was hij zes jaar hoofddirecteur/directievoorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Parttime bleef hij werkzaam als hoogleraar parlementaire geschiedenis en in latere jaren was hij daarnaast hoogleraar parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht tot aan zijn emeritaat in 2012.