

Niels van Driel en Ron de Jong

De Tweede
Kamerverkiezingen in
vijftig stappen

Boom – Amsterdam

© 2014 Niels van Driel en Ron de Jong

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever
without the written permission of the publisher.*

Foto omslag: De stembus wordt geleegd en het tellen van de stemmen begint, 29 november 1972. [Rob C. Kroes/Anefo]

Vormgeving omslag: Bart van den Tooren

Vormgeving binnenwerk: Steven Boland

Druk: Wilco, Amersfoort

ISBN 9789089532596

NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

Inhoud

Woord vooraf	9
Begrippenlijst	11
INLEIDING	
1. Doel	15
2. De verkiezingen: een ingewikkeld proces	16
3. Opzet	17
4. Het actief kiesrecht: wie mag er kiezen?	18
5. Het passief kiesrecht: wie kan er worden gekozen?	21
6. Kiesstelsel	22
7. De organisatie van de verkiezingen	23
8. Leesgemak	24
NIEUWE VERKIEZINGEN	
stap 1 De regering stelt de verkiezingsdatum vast	27 28
DE VOORBEREIDINGEN	
stap 2 De gemeenten stellen stembureaus in	35 36
stap 3 De minister benoemt de leden van de hoofdstembureaus	42
DE REGISTRATIE VAN PARTIJNAMEN	
stap 4 Een politieke groepering dient een verzoek in tot het registreren van een naam <i>Politieke partijen en de Kieswet</i>	45 46 51
stap 5 De Kiesraad beoordeelt de namen	53
DE KANDIDAATSTELLING	
stap 6 De partij betaalt een waarborgsom voor deelname aan de verkiezingen	57 58
stap 7 De kandidaat verklaart instemming met zijn kandidatuur	63
stap 8 De partij zorgt voor voldoende ondersteuningsverklaringen	66
stap 9 De partij levert een kandidatenlijst in bij de Kiesraad	72

	<i>De vermelding van kandidaten op de lijst</i>	79
stap 10	De verbinding van de kandidatenlijsten	82
stap 11	De partij gaat een lijstencombinatie aan	86
stap 12	De gemeente stelt vast wie kiesgerechtigd is	91
	<i>Politiek steekspel rond de kiezerslijst van Harmelen</i>	96
	DE BEOORDELING VAN DE KANDIDATENLIJSTEN	101
stap 13	De Kiesraad onderzoekt de kandidatenlijsten op verzuimen	102
stap 14	De partij krijgt gelegenheid verzuimen op de kandidatenlijst te herstellen	104
stap 15	De Kiesraad legt de kandidatenlijsten en ondersteuningsverklaringen ter inzage	106
stap 16	De Kiesraad beoordeelt de geldigheid van de kandidatenlijsten	109
stap 17	De Kiesraad nummert de ingeleverde kandidatenlijsten	113
stap 18	Een belanghebbende gaat in beroep bij de Raad van State	118
stap 19	De Kiesraad legt de processen-verbaal ter inzage	121
stap 20	De Kiesraad publiceert de kandidatenlijsten in de <i>Staatscourant</i>	122
stap 21	De Kiesraad vernietigt de ingeleverde kandidatenlijsten en ondersteuningsverklaringen	123
	DE VOORBEREIDINGEN OP DE VERKIEZINGSDAG	125
stap 22	De gemeente laat de stempassen bezorgen bij de kiesgerechtigden	126
stap 23	Een kiesgerechtigde vraagt bij schriftelijke volmacht te mogen stemmen	129
stap 24	De gemeente verstuurt de kandidatenlijsten en stemlokaalgegevens	134
stap 25	De kiezer vraagt een kiezerspas aan om in een gemeente naar keuze te kunnen stemmen	136
stap 26	Een kiesgerechtigde vraagt zo nodig een nieuwe stempas aan	139
stap 27	De gemeente stelt het Register van Ongeldige Stempassen vast	141
stap 28	Een kiesgerechtigde verleent een onderhandse machtiging	143
stap 29	De gemeente richt de stemlokalen in	147
	<i>Het gordijntje</i>	153
stap 30	De gemeente voorziet de stembureaus van stembiljetten	157
	DE VERKIEZINGSDAG	161
stap 31	Het stemlokaal opent de deuren	162
stap 32	De leden van het stembureau brengen zelf hun stem uit	165

	<i>Stemmachine en stemcomputer: van wondermiddel tot probleemgeval</i>	167
stap 33	De kiesgerechtigde bepaalt in welk stembureau hij gaat stemmen	172
	<i>De stem- of opkomstplicht</i>	174
stap 34	Het stembureau controleert de kiesgerechtigdheid	177
stap 35	De kiezer brengt zijn stem uit	181
	<i>Het stemgeheim</i>	184
stap 36	Het stembureau handhaaft de orde in het stemlokaal	189
	<i>Stemmen vanuit het buitenland</i>	192
	DE VERKIEZINGSUITSLAG	195
stap 37	Het stembureau stelt de uitslag vast	196
	<i>Het rode potlood</i>	200
stap 38	Het stembureau stelt een proces-verbaal op van de gang van zaken	203
stap 39	De gemeente stelt de aantallen stemmen vast en brengt de processen-verbaal over naar het hoofdstembureau	205
stap 40	Het hoofdstembureau stelt de uitslag per kieskring vast	208
stap 41	De Kiesraad berekent de landelijke verkiezingsuitslag	213
	<i>De slag om de kiesdrempel: een fundamenteel debat uit 1935</i>	216
stap 42	De Kiesraad wijst de zetels toe aan de kandidaten	219
stap 43	De Kiesraad maakt de verkiezingsuitslag bekend	223
	DE TOELATING TOT DE TWEEDE KAMER	227
stap 44	De Kiesraad informeert kandidaten over hun benoeming	228
stap 45	De kandidaat neemt zijn benoeming al dan niet aan	230
stap 46	De Tweede Kamer onderzoekt de geloofsbrieven	233
stap 47	De minister van Binnenlandse Zaken laat zo nodig een herstemming uitvoeren	242
stap 48	De Kiesraad stelt zo nodig opnieuw de uitslag vast	244
stap 49	De Tweede Kamer laat de gekozen kandidaten toe als lid	246
stap 50	De gemeenten vernietigen de stembiljetten en de processen-verbaal	249
	BESLUIT	253
	1. Vertrouwen in het eerlijk handelen van de overheid	253
	2. Controleerbaarheid en privacy	254
	3. Modernisering	254
	4. Tot slot: hoe tevreden mogen we zijn met ons verkiezingsproces?	255

Dankwoord	257
Noten	259
Lijst van afkortingen	279
Tabel met in de stappen besproken artikelen uit de Kieswet	281
Gebruikte bronnen en literatuur	283
Illustratieverantwoording	288

Woord vooraf

Verkiezingen staan in Nederland regelmatig in de schijnwerpers. Dat is zeker het geval in de periode rond de verkiezingsdag, wanneer lijsttrekkersdebatten en uitslagen de aandacht trekken. Maar ook buiten verkiezingstijd is er regelmatig belangstelling voor verkiezingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vragen of er een districtenstelsel moet worden ingevoerd of dat de kiesgerechtigde leeftijd tot zestien jaar moet worden verlaagd.

Een aspect van verkiezingen dat veel minder aandacht krijgt is het verkiezingsproces. Hiertoe behoren zaken als het inrichten en bemensen van stembureaus, het beoordelen van de kandidatenlijsten, de organisatie van de verkiezingsdag, het tellen van de stemmen en het vaststellen van de uitslag. Het kan daarbij gaan om lichtvoetige onderwerpen als de kleur van het potlood, maar ook om principiële zaken als het stemgeheim.

De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen richt de aandacht op dit verkiezingsproces. De auteurs behandelen dit op originele wijze door het proces in vijftig stappen op te knippen. Daarbij blijkt dat sommige artikelen van de Kieswet verrassend oude wortels bezitten. Maar duidelijk wordt ook dat het verkiezingsproces soms radicale veranderingen onderging, zoals bij de invoering van het stemhokje in 1896 en bij de afschaffing van de stemcomputer in 2007. Naast deze meer tastbare wijzigingen waren er ook minder duidelijke, maar eveneens invloedrijke ontwikkelingen. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan het toenemend belang dat aan het stemgeheim werd gehecht. Het is juist deze gelaagdheid die de geschiedenis van het verkiezingsproces zo boeiend maakt.

Om een beter begrip voor het verkiezingsproces te verkrijgen, heeft de Kiesraad dit boek mogelijk gemaakt. Voor de inhoud is hij niet verantwoordelijk. Daar tekenen de auteurs voor.

Henk Kummeling
voorzitter Kiesraad

Begrippenlijst

Benoemingsbrief	Brief van de Kiesraad aan een kandidaat met bericht van benoeming tot lid van de Tweede Kamer. Dit document is tevens de geloofsbrief.
Combinatiekiesdeler	Het aantal stemmen op een lijstencombinatie gedeeld door het aantal door die combinatie behaalde zetels.
Commissie geloofsbrieven	Commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbrieven. Deze Commissie van leden van de ‘oude’ Kamer voert het geloofsbrievenonderzoek uit.
Gelijkluidende lijsten	De lijsten van een partij waarop dezelfde kandidaten in dezelfde volgorde staan.
Geloofsbrief	De benoemingsbrief van de Kiesraad.
Geloofsbrievenonderzoek	Het onderzoek van (a) het verloop van de verkiezing en (b) de geloofsbrieven van de kandidaten. Ook controleert de Commissie geloofsbrieven of de benoemde kandidaten aan de vereisten van verkiesbaarheid voldoen en geen onverenigbare betrekkingen bekleden.
Groepskiesdeler	Het aantal stemmen op een partij gedeeld door het aantal door die partij behaalde zetels.
Hoofdstembureau	Het stembureau waar tot 1918 de uitslag van een kiesdistrict en na 1918 van een kieskring werd vastgesteld. Na 1918 speelde het ook een belangrijke rol bij de inlevering en beoordeling van de kandidatenlijsten.
Instemmingsverklaring	Verklaring waarmee een kandidaat instemt met zijn plaats op de kandidatenlijst.

Kiesdeler (algemene)	Totaalaantal geldige stemmen gedeeld door het aantal te verdelen zetels.
Kiesdistrict	Geografische eenheden waarin Nederland tot 1918 was verdeeld met het oog op verkiezingen. Elk kiesdistrict vaardigde één of meer Kamerleden af.
Kiesdrempel	Het aantal stemmen dat een partij moet hebben behaald voordat die voor de zetelverdeling in aanmerking komt.
Kieskring	Sinds 1918 is Nederland verdeeld in kieskringen, die een rol spelen bij het indienen van kandidatenlijsten, het tellen van de stemmen en de zeteltoewijzing aan kandidaten.
Kiesraad	Stelt de uitslag van de verkiezing voor de Tweede Kamer vast en is adviesorgaan voor de regering en de Staten-Generaal op het terrein van het kiesrecht en de verkiezingen.
Kiezerslegitimatiekaart	Oorspronkelijk bedoeld voor kiezers die niet in een gemeente stonden ingeschreven. Hiermee konden ze toch een stem uitbrengen. Sinds 1968 uitgebreid tot alle kiezers die in een ander stemdistrict of in een andere gemeente wilden stemmen dan waar ze stonden ingeschreven. Voorloper van de kiezerspas.
Kiezerspas	Hiermee kan een kiezer in een andere gemeente stemmen dan waar hij staat ingeschreven.
Lijstencombinatie	Twee of meer partijen die zelfstandig aan de verkiezing deelnemen, vormen bij de uitslagberekening één lijst, hetgeen de kans op een restzetel vergroot.
Lijstengroep	De verbonden lijsten die een partij voor meerdere of alle kieskringen heeft ingeleverd.
Lijstkiesdeler	Het aantal stemmen op een lijst gedeeld door het aantal aan die lijst toegewezen zetels (1921-1989).

Inleiding

1. Doel

Dit boek heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats willen we in heldere taal het proces van de verkiezing van de Tweede Kamer beschrijven. In de tweede plaats willen we de geschiedenis daarvan duidelijk maken. Hoe is het huidige verkiezingsproces tot stand gekomen en waarom heeft dat zich zó ontwikkeld? De Kieswet, die het hele proces structureert, is niet alleen het product van hedendaagse opvattingen over een eerlijk en correct verkiezingsproces, maar draagt ook de sporen van het verleden in zich.

Het centrale thema van dit boek is het verkiezingsproces en de wijzigingen die daarin sinds 1848 zijn doorgevoerd. Onder het verkiezingsproces verstaan wij de stappen die worden gezet om de verkiezingen op een correcte wijze te laten verlopen, dat wil zeggen: zoals de Kieswet voorschrijft. Het verkiezingsproces begint met het vaststellen van de verkiezingsdag en eindigt met het toelaten van de gekozen kandidaten tot de Tweede Kamer. Buiten het proces vallen zodoende de discussies over de uitbreiding van het kiesrecht. Ook de debatten over de voor- en nadelen van een stelsel met kiesdistricten of van evenredige vertegenwoordiging blijven buiten beschouwing. Kiesrecht en kiesstelsel beschouwen we als gegeven grootheden. Het zijn natuurlijk wel belangrijke onderwerpen om het verkiezingsproces te kunnen begrijpen en voor een goed begrip zullen we ze daarom verderop in de inleiding bespreken.

We starten in 1848, toen de herziening van de Grondwet met zich meebracht dat Nederlanders voor het eerst volksvertegenwoordigers kozen door middel van *directe* verkiezingen. Minister J.R. Thorbecke werkte de bepalingen van de Grondwet nader uit in de Kieswet van 1850. In 1896 volgde een grondige herziening van de Kieswet waarbij onder andere het stembokje en de kandidaatstelling werden ingevoerd. In 1917 volgde opnieuw een ingrijpende aanpassing met de invoering van de evenredige vertegenwoordiging. Hoewel in de tussentijd talloze kleine en grote wijzigingen werden doorgevoerd, vond de eerstvolgende algehele herziening pas in 1989 plaats. In 2013 is de Kieswet opnieuw herzien. De laatste twee herzieningen brachten geen fundamentele veranderingen maar wel veel wijzigingen.

2. *De verkiezingen: een ingewikkeld proces*

Hiervóór noemden we al enkele keren de Kieswet. De aard van dit boek brengt met zich mee dat dit vaak gebeurt, omdat het verkiezingsproces procedureel tot in detail is voorgeschreven. De Kieswet is daardoor in ruim anderhalve eeuw tijd sterk uitgebreid. De wet van 1850 telde 88 artikelen die betrekking hadden op de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Bij de herziening in 1896 steeg dat aantal tot 127, in 1918 tot 140 en tegenwoordig zijn het er al ongeveer 190. De almaar uitdijende Kieswet ontlokte het liberale Kamerlid P.J. Oud in 1954 de verzuchting:

Op het stuk van het ingewikkeld maken van de Kieswet gaan wij hoe langer hoe verder. Wij proberen ieder bezwaar te ondervangen. Iedere kiezer, die dom doet, geeft ons aanleiding verandering in de Kieswet te brengen.¹

De constante stroom van wijzigingen en toevoegingen leidde tot een onoverzichtelijk stuk wetgeving waarin alleen een ingewijde zijn weg kon vinden. Voor de meeste kiesgerechtigden was het ondoenlijk om aan de hand van de Kieswet het verkiezingsproces te doorgronden. Aangezien verkiezingen één van de grondslagen van de parlementaire democratie vormen, was dit een zeer onbevredigende situatie.

Bij de algehele herziening van de Kieswet in 1989 was een van de doelstellingen dan ook om tot een meer toegankelijke en overzichtelijke wet te komen, onder andere door meer zaken te verplaatsen naar het Kiesbesluit. In het Kiesbesluit worden onderwerpen van ondergeschikt belang geregeld. Het overhevelen van voorschriften van de Kieswet naar het Kiesbesluit heeft twee voordelen. Wijzigingen kunnen snel worden doorgevoerd, omdat voor verandering van het Kiesbesluit geen parlementaire goedkeuring is vereist, en de Kieswet wordt overzichtelijker.

CDA'er H. Koetje was echter sceptisch over de intenties van zijn partijgenoot staatssecretaris D.IJ.W. de Graaff-Nauta om de Kieswet toegankelijker te maken: 'Een lofwaardig streven, maar een wet met ruim 300 artikelen is en wordt voor de kiezer waarschijnlijk geen boek dat lekker leest.'² Koetje sprak overigens over de gehele Kieswet, dus inclusief de gedeelten over de gemeenteraad, de Provinciale Staten en het Europees Parlement.

In 2013 is de situatie niet veel verbeterd. Op de vraag van D66-Kamerlid G. Schouw of het niet weer eens tijd werd om de Kieswet na alle wijzigingen sinds 1989 integraal te herzien om de consistentie en leesbaarheid te vergroten, antwoordde minister R.H.A. Plasterk (PvdA) dat hij weliswaar van mening was dat de Kieswet niet meer zo 'fraai' was door alle veranderingen, maar dat hij voor een algehele herziening geen ambtenaren kon vrijmaken.³

Wel vroeg hij de Kiesraad of deze een publieksversie van de Kieswet wilde maken.⁴ Ter uitvoering van dit verzoek is sinds kort het onderdeel ‘Kieswet toegelicht’ op de website van de Kiesraad gerealiseerd.

Dat de Kieswet maar niet goed leesbaar wil worden, komt niet alleen – zoals Oud constateerde – doordat de wetgever ieder bezwaar probeert te ondervangen, maar ook doordat het een bijzondere wet is. De Grondwet bepaalt namelijk dat álle zaken die het kiesrecht en de verkiezingen betreffen bij wet worden geregeld.⁵ Dat betekent dat alle wijzigingen van enige betekenis een wetswijziging vereisen. Om deze redenen geeft de Kieswet het verkiezingsproces tot in detail weer. Dat gebeurt bovendien in juridisch sluitende terminologie, wat de leesbaarheid evenmin bevordert.

Omdat het verkiezingsproces zo ingewikkeld is, koesteren wij niet de illusie dat wij er helemaal in zullen slagen om aan alle kiesgerechtigden alle ins en outs van het verkiezingsproces duidelijk te maken. De doelgroep van dit boek is daarom vooral de brede kring van politiek geïnteresseerden, zoals journalisten, wetenschappers, studenten, bij het verkiezingsproces betrokken ambtenaren en niet te vergeten politici zelf.

3. Opzet

Sinds 1848 heeft het verkiezingsproces talloze wijzigingen ondergaan. Hele onderdelen zijn erbij gekomen, zoals de kandidaatstelling (1896), de waarborgsom voor het mogen deelnemen aan de verkiezing (1935) en de registratie van partijnamen (1956). Andere onderdelen zijn juist verdwenen, zoals het jaarlijks opmaken van de kiezerslijsten (1951), hoewel dat er aanzienlijk minder zijn dan de toegevoegde elementen. Ook de overgang van het districtenstelsel naar de evenredige vertegenwoordiging in 1918 had grote invloed op de inrichting van het verkiezingsproces.

Door de vele kleine en grote veranderingen in het verkiezingsproces zou een thematische behandeling een opsomming worden van allerlei wijzigingen, waaronder het proces zelf bedolven raakt. Om het proces te kunnen blijven volgen, hebben wij ervoor gekozen de Tweede Kamerverkiezing in chronologische stappen op te knippen. Het huidige verkiezingsproces vormt de basis van de stappenvolgorde. Per stap beschrijven we de wordingsgeschiedenis ervan. Deze opzet hebben wij ontleend aan *De kabinetsformatie in vijftig stappen* van Carla van Baalen en Alexander van Kessel.⁶

De behandeling van de stappen is te vergelijken met het pellen van een ui. We beginnen met de buitenste laag, de huidige regeling. Elke volgende laag staat voor een wezenlijke wijziging. Een voordeel van deze opzet is dat het proces niet alleen stap voor stap kan worden gelezen, maar ook ‘horizontaal’. Zo kan de huidige regeling achter elkaar worden gelezen, of het verkiezingsproces ten tijde van het districtenstelsel. Omdat de invoering van

de evenredige vertegenwoordiging zo ingrijpend was, hebben we daar in elke stap een knip gemaakt, ook wanneer de Kieswet van 1918 op een specifiek onderdeel de procedure uit de tijd daarvoor handhaafde.

Elke stap ziet er als volgt uit:

1. huidige regeling (2014);
2. ontstaan en functioneren huidige regeling;
3. oude regeling (optioneel);
4. onder het districtenstelsel (1848-1918).

Nadat in het begin van een stap de huidige stand van zaken is uiteengezet, beschrijven we hoe deze is ontstaan en functioneert. In een aantal sprongen gaat deze beschrijving terug tot 1918, omdat in dat jaar de huidige regeling in de kern werd ingevoerd. Bij andere stappen kan dat een ander jaartal zijn. In dat geval behandelen we na ontstaan en functioneren nog de daaraan voorafgaande regeling, die we ‘oude regeling’ hebben genoemd. We besluiten elke stap met de situatie onder het districtenstelsel. Een stap heeft zodoende minimaal drie onderdelen en maximaal vier. Een tabel achter in het boek maakt duidelijk welke artikelen van de Kieswet in welke stappen aan de orde komen.

Hier en daar hebben we de stappenopzet doorbroken met thematische onderdelen. In deze uitstapjes gaan we dieper in op achterliggende keuzes in de Kieswet, zoals de positie van politieke partijen en het stemgeheim, of op aspecten van het verkiezingsproces die tot de verbeelding spreken, zoals ‘het rode potlood’, het gebruik van stemmachines en het gordijntje in de stembokjes.

*4. Het actief kiesrecht: wie mag er kiezen?*⁷

Tegenwoordig is het recht om de leden van de Tweede Kamer te kiezen voor veel Nederlanders een vanzelfsprekendheid: alle Nederlanders van 18 jaar en ouder mogen op het stembiljet het hokje voor een kandidaat rood kleuren. Het maakt daarbij niet uit of men in Nederland of daarbuiten woonachtig is. Alleen Nederlanders die door een rechterlijke uitspraak hun kiesrecht hebben verloren, zijn uitgesloten, evenals Nederlanders die woonachtig zijn op Aruba, Curaçao of Sint-Maarten en minder dan tien jaar in Nederland hebben gewoond.

In 1848 was het kiesrecht veel beperkter. Alleen Nederlandse mannen van 23 jaar en ouder die in de census, ofwel de directe belastingen, voor een bedrag tussen 20 en 160 gulden waren aangeslagen, kwamen daarvoor in aanmerking. Het precieze bedrag werd in de Kieswet van 1850 per gemeente vastgesteld. In dat jaar was 11 à 12 procent van de mannen van 23 jaar en ouder kiesgerechtigd.

Hoewel de meeste kiesgerechtigden tot het meer welgestelde deel van de Nederlandse bevolking behoorden, was het niet zo dat het electoraat daarmee samenviel. Er waren veel middenstanders als bakkers, winkeliers en slagers kiesgerechtigd en er waren aanzienlijke en welvarende mannen die de census niet haalden. In 1880 behoorden daartoe de Kamerleden L.W.C. Keuchenius, J.J. van Kerkwijk en H. Goeman Borgesius en in 1852 was dat zelfs het geval met de voorzitter van de Tweede Kamer, W.H. Dullert.⁸ Dit had te maken met de toenmalige belastingwetgeving. Terwijl een boer die eigenaar van zijn grond was, werd aangeslagen in de grondbelasting en de personele belasting, ontsnapte een rijke vrijgezel die een gehuurde etage bewoonde aan een aanslag in de directe belastingen.

Hoewel Grondwet noch Kieswet vrouwen uitsloot van het kiesrecht, plaatsten gemeenten vrouwen die aan de census voldeden niet op de kiezerslijst. Dat werd zo vanzelfsprekend geacht dat er lange tijd haast geen woord aan werd vuilgemaakt. Pas nadat Aletta Jacobs in 1883 had gepoogd om op de Amsterdamse kiezerslijst voor de gemeenteraad te komen en tot bij de Hoge Raad bot ving, werd bij de herziening van de Grondwet in 1887 bepaald dat uitsluitend mannen voor kiesrecht in aanmerking kwamen.⁹

Kiesgerechtigden moesten niet alleen minimaal 23 jaar zijn en de Nederlandse nationaliteit bezitten, maar ook ingezetenen zijn. Gedurende de laatste achttien maanden voor het opmaken van de kiezerslijsten moesten ze in Nederland wonen. In 1937 werd de vereiste periode van ingezetenschap verkort tot een half jaar.

Ver voor die tijd begon wat in de politieke geschiedenis de strijd om het kiesrecht heet. Vanaf het midden van de jaren 1860 tot aan de invoering van het algemeen mannenkiesrecht in 1917 is er in het Nederlandse parlement en daarbuiten veel gedebatteerd over de vraag wie geschikt was om kiezer te zijn. Sommige Kamerleden wilden uitbreiding zo lang mogelijk tegenhouden, terwijl andere Kamerleden al in de jaren 1870 zo snel mogelijk naar een (bijna) algemeen mannenkiesrecht toe wilden. Of men voor of tegen was, had vooral te maken met de mate van vertrouwen in het politieke beoordelingsvermogen en het zelfstandig optreden van de niet-kiesgerechtigden, en met de te verwachten electorale effecten. Maar hoezeer deze afweging bij elk Kamerlid ook anders kon uitpakken, bijna iedereen was het er rond 1870 al over eens dat uitbreiding de enige begaanbare route was. De vraag was echter hoe ver en hoe snel.

De eerste uitbreiding vond plaats bij de grondwetsherziening van 1887. In afwachting van een nieuwe Kieswet werd de census zodanig verlaagd dat het electoraat verdubbelde tot 28 procent van de mannelijke Nederlanders van 23 jaar en ouder. De Kieswet van 1896 verhoogde het percentage kiesgerechtigden tot 49, een percentage dat uiteindelijk in 1917 bij de laatste verkiezingen onder het oude regime was opgelopen tot 70.

De vijf soorten van kiezers.



Spotprent op de nieuwe soorten kiesgerechtigden uit de Kieswet van 1896.

Met de Kieswet van 1896 probeerde de wetgever het probleem op te lossen dat een belastingaanslag als enige vereiste voor kiesrecht veel 'geschikte' mannen buitensloot. Naast de hoeveelheid betaalde belasting kwamen er andere grondslagen: een man kwam in aanmerking voor kiesrecht als hij gedurende een bepaalde periode een huis bewoonde tegen een vastgestelde huur, gedurende een jaar tegen een bepaald loon werkzaam was geweest, een pensioen van een nader omschreven hoogte genoot, een bepaald spaarsaldo bij de Rijkspostspaarbank bezat of in het bezit was van een bepaald diploma.

Om tegenwicht te bieden aan een toestroom van maatschappelijk nog niet gevestigde jongeren werd de leeftijd verhoogd tot 25 jaar.

Met deze forse uitbreidingen verstomde het debat over de uitbreiding van het kiesrecht echter niet. Door de economische groei en het gestegen opleidingsniveau werden steeds meer mannen economisch zelfstandig en onafhankelijk. Daar kwam bij dat een nieuwe visie op de aard van representatie buitensluitingen onwenselijk maakte. Lange tijd had het idee gedomineerd dat volksvertegenwoordigers het algemeen belang het best dienden wanneer ze in alle rust de kwaliteit van argumenten en belangen konden afwegen; of veel of weinig mensen een bepaald belang voorstonden, was daarbij van minder gewicht. Rond 1900 kwam naast deze opvatting de gedachte op dat het algemeen belang ook een optelsom van deelbelangen kon zijn en dat het relatieve gewicht van die deelbelangen mee moest tellen. Om dat te bereiken, moest de Tweede Kamer een spiegel van de opvattingen van het Nederlandse volk zijn. Algemeen mannenkiesrecht was daarvoor een voorwaarde.¹⁰

De grondwetsherziening van 1917 verleende het kiesrecht aan alle mannelijke Nederlandse ingezetenen van 25 jaar en ouder én aan alle vrouwelijke Nederlanders wanneer de Kieswet dit bepaalde. Omdat voor een wijziging van de Kieswet een gewone Kamermeerderheid voldoende was, terwijl voor een grondwetswijziging een tweederdemeerderheid vereist was, maakte dit de invoering van het vrouwenkiesrecht gemakkelijker. In 1919 kwam het zover door schrapping van het woord ‘mannelijk’ in de Kieswet.

Hoewel na de grote uitbreidingen van 1917 en 1919 de kiesrechtstrijd in zijn oorspronkelijke politiek-sociale en gender betekenis was gestreden, volgden er nog meer uitbreidingen. Een belangrijke verruiming vormde de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot achtereenvolgens 23 jaar in 1946, 21 jaar in 1963 en 18 jaar in 1972.

In 1983 verdween de bepaling uit de Grondwet die ingezetenschap vereiste voor het verkrijgen van kiesrecht. Daarmee kwam de weg vrij voor het kiesrecht van Nederlanders die in het buitenland wonen. In 1985 werd dit in de Kieswet vastgelegd. Een laatste uitbreiding vond plaats in 2008, toen personen die wegens een geestelijke stoornis onder curatele stonden kiesrecht verkregen.

5. Het passief kiesrecht: wie kan er worden gekozen?¹¹

De toegang tot de Tweede Kamer was aanvankelijk veel ruimer dan de toegang tot het stemlokaal. De Grondwet van 1848 bepaalde slechts dat een lid van de Tweede Kamer Nederlander en minimaal 30 jaar oud moest zijn. Net als bij het actief kiesrecht werden vrouwen niet expliciet, maar wel de facto uitgesloten. Ook hier werd in 1887 bij de herziening van de Grondwet het woordje mannelijk toegevoegd aan de vereisten. In 1917 werd het weer

geschrapt. Het jaar daarop nam Suze Groeneweg (SDAP) als eerste vrouw zitting in de Tweede Kamer.

Ook bij het passief kiesrecht was de belangrijkste uitbreiding van het kiesrecht na de toelating van vrouwen de verlaging van de leeftijd. In 1963 zakte die tot 25 jaar en in 1983 tot 18 jaar.

De vereisten voor het passief kiesrecht staan bijna allemaal in de Grondwet. De Kieswet stelt slechts één eis aan kandidaten: tijdens de zittingsduur moeten zij de leeftijd van 18 jaar bereiken. Dit betekent dat 14-jarigen op de kandidatenlijst kunnen worden geplaatst. Pas aan het einde van het proces wordt bij de toelating getoetst of gekozen kandidaten voldoen aan de vereisten voor het passief kiesrecht. Op het moment dat zij 18 jaar worden, kunnen ze tot de Kamer toetreden. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de tussentijdse vervulling van een vacature.

6. Kiesstelsel

Het stelsel van de directe verkiezingen is ingevoerd door de Grondwet van 1848. Het hield in dat de kiezers, anders dan voorheen, zonder tussenkomst van andere organen direct de Kamerleden kozen.¹² Nederland werd daarvoor verdeeld in kiesdistricten, waarin verkiezingen plaatsvonden volgens het absolute meerderheidsstelsel. Dit hield in dat een kandidaat in een district de absolute meerderheid moest behalen om als winnaar uit de bus te komen. Wanneer geen van de kandidaten die meerderheid in de eerste ronde had behaald, volgde een herstemming tussen de twee kandidaten met de meeste stemmen.

Een districtenstelsel is zeer geëigend voor een vertegenwoordiging zonder politieke partijen, zoals Nederland die rond het midden van de negentiende eeuw kende. De keuze ging tussen personen die zich er tijdens verkiezingen op lieten voorstaan geen partijen, belangen of ideologieën te representeren, maar juist onafhankelijk te opereren. Die onafhankelijkheid gold zowel voor de partijen als de kiezers. De kiezers werden geacht de meest geschikte, kundige en onafhankelijke persoon tot Kamerlid te kiezen, en hem daarna vooral met rust te laten.¹³

Toen vanaf 1870 politieke partijen ontstonden en kandidaten alleen nog kans maakten om onder een partijvlag gekozen te worden, kwamen de nadelen van een districtenstelsel steeds duidelijker naar voren. Partijen lieten bij verkiezingen vooral op het aantal uitgebrachte stemmen en het aantal zetels dat ze winnen en vanuit getalsmatig opzicht werkte het districtenstelsel oneerlijk. Minderheden kwamen niet aan bod, tenzij ze geografisch sterk waren geconcentreerd, maar ook dan bleven ze ondervertegenwoordigd. Een partij die over een geografisch goed gespreide aanhang beschikte, kon een meerderheid in de Kamer krijgen, terwijl ze onder de kiezers een minderheid vormde.

Deze uitkomst kon ook kwaadschiks worden bereikt door de grenzen van de kiesdistricten in het eigen voordeel vast te stellen.

Kenmerkend voor het districtenstelsel was dat het een 'zuivere' beginselstrijd in de weg stond. Vaak gingen partijen op eigen kracht de verkiesingsstrijd in, waardoor geen enkele kandidaat de absolute meerderheid achter zich kreeg. Dan moest er een herstemming komen. In de tweede ronde maakten partijen noodgedwongen afspraken over stemadviezen, waardoor de achterban op een kandidaat van een andere partij moest stemmen. Zo won de liberaal B.D. Eerdmans in 1914 de herstemming in district Rotterdam III slechts doordat de SDAP hem in de tweede ronde steunde.¹⁴ Partijleiders vreesden dat dit verschijnsel tot politieke desinteresse, 'verwatering' en 'verbastering' onder de kiezers zou leiden.¹⁵

In het begin van de twintigste eeuw beschouwden de meeste partijen het districtenstelsel als ontoereikend. In 1917 werd het vervangen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, waarin de zetels naar evenredigheid van het aantal behaalde stemmen worden verdeeld. Dit stelsel voldeed veel beter aan het nieuwe ideaal dat het parlement vooral een spiegel van de opinies in het land moest zijn. Bovendien kon elke kiezer nu zijn stem geven aan de partij die bij zijn beginsel paste. De tegelijk ingevoerde stem- of opkomstplicht beoogde de totstandkoming van die spiegel af te dwingen.

7. *De organisatie van de verkiezingen*

Tot 1918 was Nederland verdeeld in kiesdistricten. In 1848 waren dat er 68 en in 1918 was het aantal toegenomen tot 100. Elk district was onderverdeeld in een aantal stemdistricten, waar de kiesgerechtigden hun stem uitbrachten op een stembureau. Aan het hoofd van elk district stond wat nu een hoofdstembureau heet, een orgaan dat vaststelde welke kandidaat in dat bewuste kiesdistrict de verkiezing, al dan niet na een herstemming, had gewonnen.

Bij de overgang naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918 nam de wetgever de stembureaus en hoofdstembureaus over in de nieuwe organisatie. Maar omdat Nederland feitelijk één groot kiesdistrict werd, was er daarboven een nieuw orgaan nodig om de landelijke verkiesingsuitslag vast te stellen en de zetels toe te wijzen aan de kandidaten die daarvoor in aanmerking kwamen. Dat werd in december 1917 het Centraal Stembureau. Het Centraal Stembureau kreeg daarnaast ook de taak om de minister van Binnenlandse Zaken van advies te dienen over kiesrechtzaken. In de loop der jaren kwam daar de voorbereiding van de wetgeving bij, waarvoor ambtenaren werden ingeschakeld. Omdat de naam dit niet tot uitdrukking bracht, wijzigde de Kieswet van 1951 de naam van het Centraal Stembureau in Kiesraad. Op den duur zette een proces in van ontvlechting. De Kieswet

van 1989 droeg de voorbereiding van wetgeving op aan de afdeling Constitutionele en Juridische Zaken van het ministerie, later Constitutionele Zaken en Wetgeving geheten. In 2006 koos het ministerie voor een meer onafhankelijke positionering van de Kiesraad door deze organisatorisch de status van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) te geven. De ambtelijke steun daarvoor werd ondergebracht in een afzonderlijk secretariaat.¹⁶

De honderd districten waarin Nederland in 1917 was opgedeeld overleefden de transitie naar de evenredige vertegenwoordiging niet. Nederland werd verdeeld in achttien kieskringen. Een kieskring was een ‘tussending’ tussen een stembedistrict en een kiesdistrict.¹⁷ Om aan de verkiezing in het gebied van een kieskring te kunnen deelnemen, moest een partij bij het hoofdstembureau van die kring een kandidatenlijst indienen. Als de partij vervolgens alle achttien lijsten verbond tot één landelijke lijst, telde de Kiesraad bij het vaststellen van de uitslag al deze stemmen bij elkaar op (zie stap 41). De achterliggende gedachte bij de kieskring was dat deze de band tussen kiezer en gekozene enigermate in stand zou houden, zoals dat ten tijde van de kiesdistricten het geval was geweest.

Zeven kieskringen vielen samen met een provincie. Dit waren de minst bevolkingsrijke provincies. Gelderland en Noord-Brabant telden twee kieskringen, Noord-Holland drie en Zuid-Holland vier. De grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag vormden vanwege de bevolkingsomvang zelf een kieskring. In 1986 werd het aantal kieskringen uitgebreid met Flevoland en in 2012 werd Bonaire de twintigste kieskring.

De wetgever heeft op enkele momenten in het verkiezingsproces beroepsmogelijkheden ingebouwd. Vanouds kunnen kiezers hun bezwaren laten aantekenen in de processen-verbaal van (hoofd)stembureau en Kiesraad. Tot 1982 konden zij als het ging om de beoordeling van onder meer de kandidatenlijsten in beroep gaan tegen de beslissingen van de hoofdstembureaus bij de colleges van Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie. Daarna was er nog beroep mogelijk bij de Kroon, die bij koninklijk besluit uitspraak deed. In 1982 verving de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de Colleges van Gedeputeerde Staten als beroepscollege. Het doel daarvan was uniformiteit in de uitspraken te realiseren. Over de juistheid van de verkiezingsuitslag beslist in laatste instantie de Tweede Kamer zelf.

8. Leesgemak

De totstandkoming van wetgeving is een proces dat doorgaans geruime tijd in beslag neemt. De datering van de *Kamerstukken* en *-handelingen* in de voetnoten maakt dat voldoende duidelijk. Gemakshalve spreekt de hoofdttekst van dit boek doorgaans over het jaar waarin een wetsvoorstel kracht van wet kreeg. Consequent spreken wij bovendien van de Kieswet van 1918,