



Universiteit
Leiden
The Netherlands

'Wij grabbelen mee' De rol van kiesrechtgeografie in het politieke debat over kiesdistricten, 1848-1917

Ham, Martijn ten

Citation

Ham, M. ten. (2023). *'Wij grabbelen mee': De rol van kiesrechtgeografie in het politieke debat over kiesdistricten, 1848-1917.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3640195>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

‘Wij grabbelen mee’

De rol van kiesrechtgeografie in het politieke debat over kiesdistricten
1848-1917

Martijn ten Ham

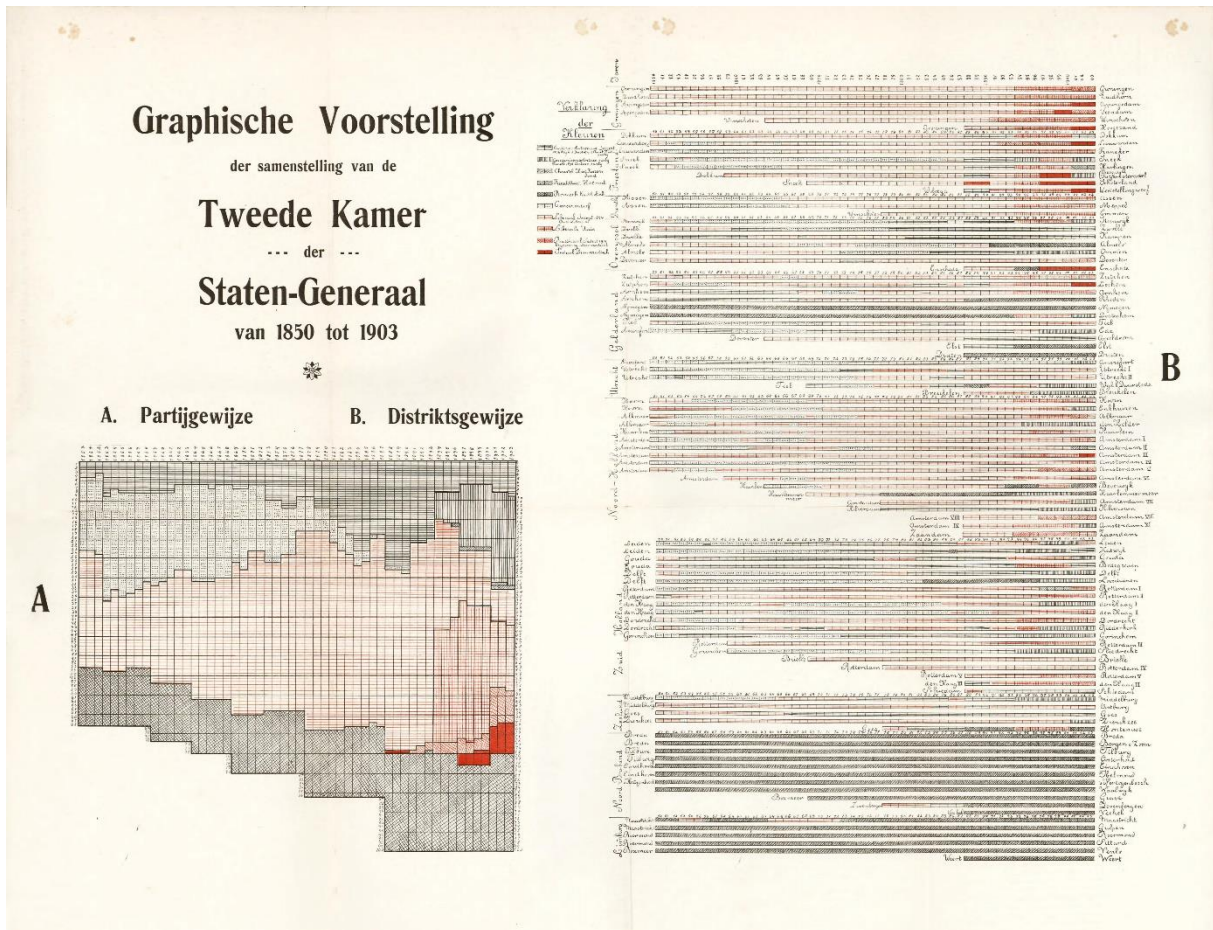
Universiteit Leiden

MA History; Politics, Culture and National Identities, 1789 to the Present

Dr. Diederik Smit

26 juli 2023

16.865 woorden



Grafische voorstelling van districten en partijen gedurende de negentiende eeuw.¹

¹ C.E. van Koetsveld, *Het ontstaan, de beginselen en de geschiedenis van onze politieke partijen* (Rotterdam 1904) 579.

Inhoud

Inleiding	3
Onderzoeksvraag en verantwoording	4
Vormen van kiesrechtgeografie	6
Historiografische inbedding	7
Onderzoeksbependingen, periodisering en methodologie.....	10
De negentiende eeuw en een eigenzinnig kiesstelsel	13
Kiesstelsel voor 1848.....	14
1848 – theorie achter districten.....	15
1850 – districten in de praktijk.....	16
Census	18
Van enkelvoudig naar dubbel; het kiesdistrict Sneek	19
1887: 100 districten.....	21
1868: Het lid Begram uit Gorinchem	24
Behandeling in de Tweede Kamer.....	24
Behandeling in de Eerste Kamer	27
Buiten het parlement	28
1877: Kappeyne van de Coppello en Gouverneur Gerry	30
Behandeling in de Tweede Kamer.....	30
Behandeling in de Eerste Kamer	33
Buiten het parlement	35
1885-1887: Schaepman en Vermeulen	37
Behandeling in de Tweede Kamer 1885.....	37
Behandeling in de Tweede Kamer 1887.....	39
1917: een omstreden afscheid	42
Afschaffing districtenstelsel	42
De invoering van kieskringen	44
Electoraal gevolgen	45
Reflecties op het districtenstelsel	46
Conclusie	49
Vervolgonderzoek	50
Bibliografie	52
Bijlage I – Overzicht aantal kiesdistricten door de jaren heen	54

Inleiding

Op het bordes van het stadhuis van Den Haag sprak op 12 december 1917 een triomfantelijke Troelstra een verzamelde menigte toe. Burgemeester Van Karnebeek had zojuist de nieuwe grondwet afgekondigd en Troelstra zag zijn kans schoon om de totstandkoming van deze grondwetswijziging – en daarmee de intrede van het algemeen mannenkiesrecht – op te eisen voor het socialisme. Naar Troelstra's eigen zeggen maakte een ontroering zich meester van de toehoorders (dat voornamelijk bestond uit actieve leden van Troelstra's eigen SDAP).² Ondanks de politieke handigheid van Troelstra die bij dit tafereel ongetwijfeld een grote rol speelde, zal de emotie niet ongemeend zijn geweest. Het algemeen mannenkiesrecht was een mijlpaal voor de liberalisering en/of socialisering van de Nederlandse democratie. Deze mijlpaal is zo groot dat overige wijzigingen uit de grondwet van 1917 – artikel 23³ in confessionele kringen wellicht daargelaten – in zijn schaduw staan, om daar vergeten te worden.

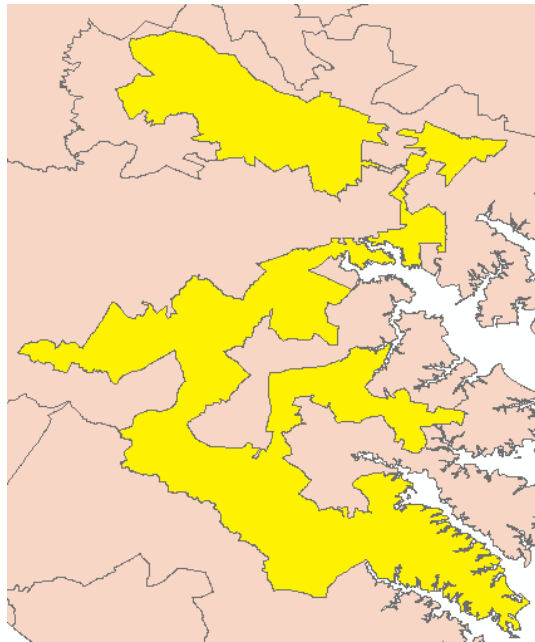
Zo kan het dat nog maar weinig mensen zich herinneren dat niet alleen het algemeen mannenkiesrecht werd ingevoerd, maar dat Nederland na 69 jaar ook afscheid nam van het districtenstelsel. Tussen 1848 en 1917 werden leden van de Tweede Kamer niet gekozen als nummer op een lijst, maar moesten ze op persoonlijke titel een absolute meerderheid halen in een kiesdistrict. Het besluit dit systeem te veranderen is om meerdere redenen een belangrijke gebeurtenis in de ontwikkeling van het Nederlandse parlementaire stelsel. Om te beginnen is het zeer de vraag of de Tweede Kamer anno 2023 in een districtenstelsel ongeveer twintig fracties zou tellen. Kiessystemen met districten hebben immers de neiging de macht te concentreren in een handjevol partijen, vaak zelfs maar twee.⁴ Ten tweede zouden partijstructuren die tijdens en na de verzuiling zo'n belangrijke rol speelden in de politiek, een stuk minder machtig zijn geweest als individuele politici op een persoonlijke achterban konden rekenen. Tenslotte biedt een districtenstelsel over het algemeen meer ruimte om een gewenste uitkomst 'een handje te helpen' dan een systeem van evenredige vertegenwoordiging. Zoals gedurende de twintigste eeuw steeds duidelijker werd in met name de Verenigde Staten, bepalen de mensen die de districtsgrenzen tekenen meer over de uitslag dan vanuit een zuiver democratisch perspectief wenselijk is.

² Pieter Jelles Troelstra, *Gedenkschriften. Deel IV. Storm*. (1931) 64.

³ Vrijheid van onderwijs.

⁴ Zie bijvoorbeeld de moderne Verenigde Staten (1865-heden), in mindere mate het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk tussen de oprichting van de Vijfde Republiek en de eerste verkiezingswinst van Macron.

Kiesrechtgeografie – beter bekend onder de Amerikaanse term *gerrymandering* – is de kunst van het tekenen van districtsgrenzen op een manier die zo voordelig mogelijk uitpakt voor de politieke voorkeur van de tekenaar. Wie een kaart bekijkt van de kiesdistricten in de hedendaagse Verenigde Staten, ziet bijvoorbeeld eigenaardige vormen voorbijkomen die zich niet laten verklaren zonder wetenschap van de demografische gegevens van een gebied en de electorale geschiedenis.⁵ Wanneer deze gegevens wel beschikbaar zijn, wordt al snel duidelijk waarom de ene gemeente wel, en de andere gemeente nou net niet is meegenomen in het kiesdistrict dat door één van beide partijen gedomineerd wordt. In deze scriptie onderzoek ik de rol die vermeende vormen van kiesrechtgeografie speelden in het publieke debat gedurende de 69 jaar dat Nederland een districtenstelsel kende. De zogenaamde ‘kiestabel’ – de wettelijke codificering van de districten en hun vormen – moest immers ook in Nederland met regelmaat aangepast worden.



*In geel het derde district van Maryland anno 2010. Een voorbeeld van moderne kiesrechtgeografie.*⁶

Onderzoeksvraag en verantwoording

De onderzoeksvraag van mijn scriptie luidt: ‘Hoe verliepen politieke debatten over het aanpassen van de kiestabel en welke rol speelde kiesrechtgeografie hierin?’ Politieke debatten

⁵ Voor een goed beeld hiervan is de website [fivethirtyeight.com](https://projects.fivethirtyeight.com/redistricting-2022-maps/?cid=rrpromo) een waardevolle bron. De hertekeningen van het districtenstelsel in 2022 hebben ze hier zeer begrijpelijk in beeld gebracht:

<https://projects.fivethirtyeight.com/redistricting-2022-maps/?cid=rrpromo> (geraadpleegd 22 juli 2022).

⁶ Bron: <https://www.maa.org/book/export/html/220484> (geraadpleegd 24 juli 2023).

is in deze vraag breder gedefinieerd dan alleen de debatten in de Tweede Kamer. Debatten in de Eerste Kamer, in de literatuur en in de pers komen ook aan bod. Aan het eind van de scriptie hoop ik overtuigend te hebben gesteld dat kiesrechtgeografie in toenemende mate als een negatief en inherent onderdeel van het districtenstelsel werd gezien, los van het gegeven of er daadwerkelijk sprake was van kiesrechtgeografie. De perceptie van kiesrechtgeografie speelde een grotere rol bij het afschaffen van het districtenstelsel dan in de moderne literatuur naar voren komt, aangezien die zich vrijwel uitsluitend richt op het praktische element van welke partijen electoraal profiteerden van evenredigheid. In die zin zou de invoering van het evenredigheidsstelsel een voortzetting zijn geweest van electorale rekenkunde, terwijl ik hoop aan te tonen dat juist vermoeidheid met deze kiesrechtgeografie een factor van belang was bij de afschaffing van het stelsel.

Om het antwoord op de onderzoeksvraag verder uit te werken en te onderbouwen maak ik gebruik van vier deelvragen die dienen als rode draad in hun respectievelijke hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk bespreek ik de totstandkoming van het kiesstelsel in 1848 en waarom er gekozen is voor een districtenstelsel. Centraal in dit hoofdstuk is de ontwikkeling van het kiesstelsel in grote lijnen. In de drie hoofdstukken die volgen analyseer ik drie verschillende hoofdstukken in de ontwikkeling van het districtenstelsel aan de hand van momenten waarop de kiestabel werd aangepast. In deze hoofdstukken analyseer ik politieke debatten binnen en buiten het parlement over de hertekening van districten in de periode 1848-1917 om aan te tonen hoe werd gedacht over de risico's van kiesrechtgeografie. In het vijfde en laatste hoofdstuk laat ik zien of en zo ja op welke manier kiesrechtgeografie en de bijbehorende gevoelens van onrechtvaardigheid bijdroegen aan het afschaffen van het districtenstelsel in 1917.

Dat Nederland ooit een districtenstelsel kende is breed bekend. Moderne historici weten dit kiesstelsel over het algemeen ook goed in het tijdsbeeld te plaatsen en er is onderzoek te vinden naar hoe verkiezingen in het districtenstelsel verliepen, wat enkele tekortkomingen waren en wat in Nederland juist relatief goed werkte. Zelfs het verschijnsel kiesrechtgeografie wordt hier en daar benoemd.⁷ Een eenduidig onderzoek naar kiesrechtgeografie in Nederland is echter in de moderne geschiedschrijving nog niet gedaan. Deze scriptie vult de bestaande

⁷ Zo weet Parlement.com te vermelden dat hier incidenteel over geklaagd werd door Kamerleden.

literatuur over het districtenstelsel aan, en levert nieuw onderzoek over een onderbelicht aspect van dit kiessysteem.

Vormen van kiesrechtgeografie

In de wetenschap rondom kiesrechtgeografie zijn grofweg vijf methoden te onderscheiden waarop een kiesdistrict voor- dan wel nadelig getekend kan worden. De Engelse terminologie hiervoor is: *Cracking*, *Packing*, *Hijacking*, *Kidnapping* en *Stacking*. Om de verschillende methoden te begrijpen is het nuttig een gebied te visualiseren als een vierkant oppervlak met X aantal kiezers erin, die op verschillende manieren opgedeeld kan worden in districten. *Cracking* doet zich voor wanneer een bepaald deel van het electoraat wordt ‘opgebroken’ in verschillende districten. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat een centrale stad in het hypothetisch gebied anders stemt dan de omliggende plattelandsgebieden. Deze stad zou ‘gecrackt’ kunnen worden door in plaats van dat de stad een eigen district vormt, ieder plattelandsdistrict een paar delen van de stad toegevoegd krijgt zodat de centrale kiezers in ieder district een minderheid vormen. In de Nederlandse context, waar gemeentegrenzen tot bijna in 1900 intact bleven bij het tekenen van districten, zou deze praktijk denkbaar zijn door bijvoorbeeld het katholieke Twente te splitsen en samen te voegen met gereformeerde meerderheden. *Packing* is een tegenovergestelde praktijk. In plaats van het verdelen van een kiezersgroep over allerlei districten, worden alle leden van een kiezersgroep in één district geplaatst zodat ze maximaal één vertegenwoordiger kunnen kiezen.⁸ Deze twee vormen zijn de meest voorkomende en opzichtige vormen van kiesrechtgeografie. Wanneer men het in Nederland had over ‘kiesrechtgeografie’, werd *cracking* of *packing* bedoeld. Deze zijn dus het belangrijkste om in gedachten te houden bij het lezen van deze scriptie.

Voor de volledigheid behandel ik ook de overige drie vormen van kiesrechtgeografie. Deze waren echter niet van toepassing op de Nederlandse situatie. *Hijacking* en *kidnapping* hebben beide te maken met de kandidaten: in het geval van *hijacking* worden districten samengevoegd met de heimelijke intentie twee prominente politici van dezelfde partij tegen elkaar te laten strijden, waardoor op zijn minst één van hen zijn of haar zetel verliest. In het geval van *kidnapping* belandt de woonplaats van een kandidaat (net) buiten de districtsgrenzen waar hij of zij populariteit geniet. Beide vormen zijn niet van toepassing op Nederland geweest, aangezien inwoning in een district nooit een harde eis is geweest in het Nederlandse stelsel. Als

⁸ O. Pierce, J. Larson en L. Beckett, ‘Redistricting, a Devil’s Dictionary’, *ProPublica* (geraadpleegd 5 augustus 2022).

laatste onderscheidt men in de wetenschap *stacking*. *Stacking* is een modernere en geavanceerdere vorm van kiesrechtgeografie dan in de negentiende eeuw mogelijk zou zijn geweest. Het houdt in dat een district ogenschijnlijk in balans is, bijvoorbeeld door evenveel hoog- als laagopgeleiden samen te voegen. In de praktijk wordt er echter voor gezorgd dat één van beide groepen een veel lagere opkomst heeft, waardoor in feite alsnog een kunstmatig ‘veilig’ district wordt gecreëerd voor een kandidaat of partij.⁹

Historiografische inbedding

De ontwikkeling van het Nederlandse parlementaire stelsel is (zeker de laatste jaren) een geliefd onderwerp onder historici. Met name 2013 en het 200-jarige bestaan van het koninkrijk gaf reden om te reflecteren op twee eeuwen aan constitutionalisme in Nederland. Feit is echter dat bij deze terugblikken het districtenstelsel vaak onderbelicht blijft, laat staan de individuele tekortkomingen ervan. De historici die over het districtenstelsel hebben geschreven, de ontwikkeling ervan of de ontwikkeling van de Nederlandse politiek in brede zin, heb ik hieronder uiteengezet met een summiere weergave van hun belangrijkste bevindingen.

Over het Nederlandse kiesstelsel is in de afgelopen decennia het meest geschreven door de historici Ron de Jong, Anne Bos en Jasper Loots. Van deze drie heeft Loots het werk geschreven dat het dichtst in de buurt komt van het onderwerp van deze scriptie: *‘Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging’*. In dit boek illustreert Loots waarom het liberale ideaal van een districtenstelsel het in de vroege twintigste eeuw aflegde tegen de evenredige vertegenwoordiging die werd geambieerd door de antirevolutionairen, katholieken en socialisten. Hij onderscheidt grofweg twee redenen. De eerste was politiek-ideologisch; de rechtstreekse weerspiegeling van de maatschappij in de politiek die evenredige vertegenwoordiging mogelijk maakte, paste beter bij het politieke wereldbeeld van de socialisten, katholieken en de antirevolutionairen dan het districtenstelsel van Thorbecke. De tweede reden was pragmatischer en voor het onderzoek van deze scriptie relevanter. Loots stelt dat een politieke meerderheid electoraal dacht te kunnen profiteren van een evenredigheidsstelsel ten opzichte van het tot dan toe geldende systeem.¹⁰

⁹ N. Stephanopoulos en E. McGhee, ‘Partisan Gerrymandering and the Efficiency Gap’, 82 *University of Chicago Law Review* 831-900 (2015).

¹⁰ Jasper Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004).

Het bestaan van kiesrechtgeografie in het Nederland van de negentiende eeuw en de doorwerking ervan in de verkiezingsuitslagen merkt Loots terloops op. Zo meldt hij in *Voor het volk, van het volk* dat beroemd liberaal Kamerlid Samuel van Houten regelmatig tegen het districtenstelsel pleitte met onder andere als reden dat het de ‘onverkwikkelijke kiesrechtgeografie’ zou tegengaan.¹¹ Des te vreemder is het dat in zijn analyse van de liberale verkiezingsnederlaag in 1918 het (volgens Van Houten) inherente voordeel van districten geen rol lijkt te spelen. Loots kiest ervoor de nadruk te leggen op de uitbreiding van het electoraat en de onvrede onder kiezers over de Eerste Wereldoorlog. Mijns inziens gaat Loots hierin te veel mee met de introspectieve kritiek van liberale kopstukken in 1918, hetgeen ook in het vierde hoofdstuk van deze scriptie aan bod komt.

Ron de Jong was huishistoricus bij de Kiesraad en heeft in die rol veel onderzoek gedaan naar Nederlandse verkiezingen. Hij is verantwoordelijk voor de database die ook in dit onderzoek gebruikt is en schreef regelmatig en gaf lezingen over de ontwikkeling van het Nederlandse kiesstelsel. De Jong heeft enkele artikelen en een proefschrift geschreven waar ik veel aan gehad heb tijdens het onderzoek voor deze scriptie. Voor zover hij ‘electorale wanpraktijken’ onderzocht heeft, ligt de nadruk in zijn werk voornamelijk bij het functioneren van het kiezen en het beïnvloeden dan wel intimideren van de kiezers. Kiesrechtgeografie komt alleen bij wijze van uitzondering voor.¹² De Jong onderscheidt in zijn proefschrift een politieke trendwissel in de tweede helft van de negentiende eeuw. Volgens De Jong werd deze periode gekarakteriseerd door een toenemende mate van partijloyaliteit ten koste van wat hij ‘deferentie’ noemt onder de kiezers. Het gevolg was een vorm van massapolitiek dat beter past bij het moderne concept van democratie dan het oorspronkelijke stelsel van Thorbecke en Donker Curtius.

Een Sprong in het duister van Anne Bos is het andere grote werk over de overgang naar een evenredigheidsstelsel, naast dat van Jasper Loots. Ook dit werk, dat tevens een samenwerking is met Ron de Jong en Jasper Loots, laat kiesrechtgeografie grotendeels buiten beschouwing. Het woord zelf komt in het hele boek niet voor, en slechts incidenteel wordt vermeld dat bijvoorbeeld ‘liberalen profiteerden op een onevenredige wijze van het feit dat zij,

¹¹ Ibidem 157-185.

¹² R. de Jong, ‘Een sprong in het duister. De invoering van het direct kiesrecht in 1848 en de uitbreiding van het kiesrecht tot 1896’, in F. de Beaufort, P. van den Berg, R. de Jong en P. van Schie, *Tussen geschiktheid en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795* (Amsterdam 2018) 145-146.

de regerende partij, zeggenschap hadden over de districtsindeling.’¹³ Doordat het boek tot stand is gekomen in samenwerking met de gebruikelijke namen in dit onderzoeksgebied, staat er helaas verder niet veel in dat niet ook te vinden is in het werk van Ron de Jong of Jasper Loots. Het is daarom vooral een aanvulling op het eerder beschreven werk.

Een motief van deze scriptie is naast kiesrechtgeografie de ontwikkeling van de politieke cultuur van Nederland. Het meest actuele werk over de politieke cultuur van Nederland binnen de periodisering van dit onderzoek is *Goede Politiek* van Erie Tanja. Op een inleidend hoofdstuk over de samenstelling van de Tweede Kamer na, behandelt zij districten en hun werking nauwelijks. Dat onderwerp heeft dan ook niet de nadruk van haar onderzoek. Tanja beschrijft hoe de veranderende samenstelling en debatregels in late negentiende en vroege twintigste eeuw de politieke cultuur moderniseerde. Een zeer select groepje dat zich de politieke elite van het land kon noemen, werd door veranderende sociaaleconomische omstandigheden en uitbreidingen van het kiesrecht vergezeld door mensen van meer ‘eenvoudige’ komaf.¹⁴ Deze democratisering, professionalisering en polarisering in de politiek is niet alleen door Tanja, maar door vele historici uitgebreid beschreven. Wat het onderzoek van Tanja relevant maakt voor deze scriptie, is dat het een context biedt voor de ontwikkelingen omtrent het debat over kiesrechtgeografie.

In ‘*Ons stipje op de waereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland*’ beschrijft historicus Piet de Rooy de ontstaansgeschiedenis van de moderne Nederlandse natie. De Rooy bespreekt hoe (binnenlands) conflict en toeval de drijvende kracht vormen achter deze ontstaansgeschiedenis. De Rooy beargumenteert zijn stelling aan de hand van vijf momenten, waarvan de oprichting van de eerste politieke partij in 1879 er één van is. De Rooy spreekt niet letterlijk van kiesrechtgeografie in dit werk, maar weet wel te vermelden dat het districtenstelsel inherente nadelen kende voor bepaalde bevolkingsgroepen en minderheden. Net als bij Loots speelt daarom machtspolitiek mee als belangrijke reden om de evenredige vertegenwoordiging in te voeren. Voornamelijk katholieken liepen vertegenwoordiging mis doordat ‘boven de rivieren’ katholieken niet gecentreerd genoeg leefden om katholieke volksvertegenwoordigers af te vaardigen naar Den Haag. De Rooy beschrijft hoe in 1869 ruim een half miljoen katholieken zo ‘onvertegenwoordigd’ waren en hoe in op basis van demografische gegevens er

¹³ A. Bos, R. de Jong en J. Loots, *Sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918* (Den Haag 2005) 14.

¹⁴ E. Tanja, *Goede Politiek. De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940* (Amsterdam 2010).

in 1880 ongeveer dertig Kamerzetels katholiek hadden moeten zijn, maar dat dat in de realiteit slechts de helft was.¹⁵ Daar valt enigszins op af te dingen dat katholieken niet per definitie op katholieke kandidaten stemden, maar in de regel gebeurde dit wel. De Rooy hecht mogelijk te veel waarde aan de demografie bij het analyseren van het parlementaire stelsel in Nederland. Verkiezingen na 1918 noemde hij ‘niet meer dan rituele volkstellingen’, terwijl Ron de Jong overtuigend aantoonde dat die typering beter paste bij de verkiezingen pre-1918.

Onderzoeksbeperingen, periodisering en methodologie

De onderzoeksvraag van deze scriptie periodiseert dit onderzoek van 1848 tot 1917. Die keuze is bewust genomen om het districtenstelsel gedurende zijn hele bestaan te kunnen onderzoeken. In de praktijk was het echter zo dat verkiezingen pas met de intrede van partijen in de jaren '70 van de negentiende eeuw het politieke karakter kregen waarna door partijen georganiseerde vormen van districtenbeïnvloeding plaatsvonden. Tegelijkertijd was het voor de grondwetswijziging van 1887 staatsrechtelijk gezien relatief eenvoudig kiesdistricten toe te voegen en te hertekenen. Dat is ook niet vreemd, aangezien de grondwet deze periodieke wijzigingen indirect verplichtte. Dit onderzoek beslaat daarom niet slechts één fenomeen, maar een praktijk die, naarmate het Nederlandse politieke bestel zich ontwikkelt, aan verandering onderhevig is.

Een onderzoek waar meerdere verkiezingen een rol in spelen, brengt altijd het gevaar van oppervlakkigheid met zich mee. Verkiezingen zijn complexe gebeurtenissen die door veel factoren worden beïnvloed en vaak meerdere historische interpretaties mogelijk maken. Dit geldt in het bijzonder voor verkiezingen die in feite uit tientallen sub-verkiezingen bestaan, zoals het geval is in een districtenstelsel. Ron de Jong laat met het artikel ‘De Kamerverkiezingen in het district Grave in 1905’ zien dat over slechts één van die sub-verkiezingen in één enkel jaar al een uitvoerig onderzoek te doen is.¹⁶ Om die reden ben ik in dit onderzoek regelmatig genoodzaakt geweest verkiezingen te duiden in grote lijnen op basis van secundaire literatuur.

In de middelste drie hoofdstukken analyseer ik hoe in het parlement gediscussieerd werd over kiesdistricten in relatie tot hun ‘eerlijkheid’. Of strikt genomen sprake was van

¹⁵ Piet de Rooy, *Ons stipje op de wereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (4^e druk; Amsterdam 2020) 135-137.

¹⁶ Ron de Jong, ‘De Kamerverkiezingen in het district Grave in 1905’, *Noordbrabants Historisch Jaarboek* 10 (1993) 153-182.

kiesrechtgeografie in individuele districten is lastig vast te stellen. Om daar goed onderzoek naar te doen zou men het overzicht van alle verkiezingsuitslagen in Nederland tussen 1848 en 1917 moeten analyseren (het onderzoek van Ron de Jong voorziet in ieder geval al in de uitslagen), de demografische én democratische ontwikkelingen van Nederland als geheel en individuele districten. Extra ingewikkeld maakt het dat de samenstelling van districten – dat wil zeggen, welke gemeenten samen een district vormden – aan verandering onderhevig was. Dit alles maakt een onderzoek naar feitelijke *gerrymandering* een onmogelijke taak binnen de kaders van deze scriptie. De variabelen zijn daarvoor te onzeker en vooral te veeltalig.

Wat wel mogelijk is, is om aan de hand van drie momentopnamen vast te stellen of en hoe er gepraat werd over kiesrechtgeografie in de Staten-Generaal. Daarvoor heb ik een selectie gemaakt van drie (eigenlijk vier) jaartallen: 1868, 1878 en 1887/1897. Deze drie jaartallen zijn gekozen omdat het in deze periode gaat om de ‘hoogtijdagen’ van het politiek ingegeven hertekenen van districtsgrenzen. Vanaf de herordening van 1868 begon factievorming en politiek conflict een steeds belangrijker rol te spelen in de politieke ontwikkeling van Nederland.¹⁷ In 1887 werden districtsgrenzen definitief vastgesteld, met uitzondering van de steden die tien jaar later volgden in de kieswet van Samuel van Houten. In de tussenperiode bleven de vier steden de enige meervoudige kiesdistricten. Vandaar dat 1887 wordt behandeld als laatste debatjaar, met 1897 als een soort epiloog. Aan het eind van deze hoofdstukken zal duidelijk zijn dat bewustwording over het politieke belang van de districtsgrenzen langzaam op gang kwam, maar binnen enkele decennia zo prominent werd dat het rigoureuze – en wellicht voor het stelsel funeste – besluit werd genomen de districtsgrenzen permanent vast te leggen.

Veruit de belangrijkste bronnen waaruit geput is voor dit onderzoek zijn de *Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* en de individuele verkiezingsuitslagen die samengesteld en beschikbaar gemaakt zijn door het werk van Ron de Jong. Tevens heb hier en daar gebruik gemaakt van correspondentie, persoonlijke notities en extraparlamentaire publicaties van politieke hoofdrolspelers om te achterhalen hoe zij omgingen met de politieke dimensie van het bepalen van kiesdistrictsgrenzen. Vanaf de late negentiende eeuw werd de nationale discussie over het kiesrecht, het kiesstelsel en de rol van de volksvertegenwoordiging steeds feller en groeide het uit tot de belangrijkste politieke kwestie van de dag. Verwijten van oneigenlijke handelingen met het tekenen van de districtenkaart werden frequenter naarmate het stelsel *an sich* verder ter discussie kwam te staan, ook wanneer de redenen voor zulke

¹⁷ De Rooy, *Ons Stipje* 113-117.

verwijten meer basis in de beeldvorming dan in realiteit hadden. Het doel van deze scriptie is niet het staven van deze verwijten aan de hand van demografische gegevens; het gaat primair om de beeldvorming zoals die in de politiek ontstond. Per hoofdstuk geef ik aan op wat voor historisch bewijs de stellingname in het hoofdstuk gebaseerd is. Wat voor de hele scriptie geldt, is dat dit bewijs gestoeld is op een kwalitatieve tekstanalyse van debatten, literatuur, kranten en egodocumenten.

De negentiende eeuw en een eigenzinnig kiesstelsel

Vanaf het moment dat in 1789 Lodewijk XVI de *États-Generaux* bijeen riep begon de lange negentiende eeuw voor Europa. Revolutie en restauratie, opstanden, oorlogen en binnenlandse ideologische conflicten volgden elkaar in hoog tempo op. Ook voor Nederland was deze eeuw in zekere zin een decennialang experiment met een parlementair stelsel en constitutionalisme. Over dit experiment is al redelijk veel geschreven, in het algemeen met de nadruk op de ontwikkeling van het kiesrecht.¹⁸ Alom bekend is dat de moderne Nederlandse staat begon met een zeer beperkt indirect kiesrecht, dat zich ontwikkelde tot een zeer beperkt direct kiesrecht, dat na jarenlange politieke strijd eindigde met het algemeen mannenkiesrecht in 1917 en universeel kiesrecht voor eenieder ouder dan 25 jaar in 1919.

De jarenlange strijd om het kiesrecht leent zich voor een vrij ‘nette’ geschiedenis. In grote lijnen werd het kiesrecht in de lange negentiende eeuw steeds verder uitgebreid, met aan de ene kant liberalen opgevolgd door socialisten die pleitten voor versnelling, terwijl conservatieve politici dit zo lang mogelijk probeerden te vertragen. De intrede van de massapartij in de late negentiende eeuw verandert dit narratief een beetje, omdat de electorale rekensom er hierdoor anders uit ging zien, maar in grote lijnen blijft het accuraat. In tegenstelling tot deze kiesstrijd, is het vrij lastig de veranderingen in het districtenstelsel in enkele zinnen samen te vatten. Om te beginnen is het soms lastig te onderscheiden tussen praktisch nut en ideologische gedrevenheid wanneer veranderingen aan het stelsel werden gemotiveerd. Daarnaast had het Nederlandse stelsel vrij veel eigenaardigheden die het uniek maakten in een Europese context en onherkenbaar voor een hedendaagse waarnemer. Niets aan dit stelsel is voor een moderne lezer vanzelfsprekend.

In dit hoofdstuk staan de geboorte en ontwikkeling van het districtenstelsel in Nederland centraal. Waarom werd in 1848 gekozen voor een districtenstelsel? Werd toen al rekening gehouden met de mogelijkheden om aan de hand van districtsgrenzen verkiezingsuitslagen te beïnvloeden, of was dat juist niet aan de orde? En hoe ontwikkelde het districtenstelsel zich door de jaren heen? Om deze vragen te beantwoorden kijk ik naar de literatuur uit de historiografische context en primaire bronnen zoals de Handelingen van de Tweede Kamer. Daarbij gaat het veelal niet om debat over districtsgrenzen – die staan in het volgende hoofdstuk

¹⁸ Zie bijvoorbeeld *De Metamorfose van Nederland* van Niek van Sas, *Land van Kleine Gebaren* onder redactie van Remieg Aerts, *Wacht op onze Daden* van Siep Stuurman etc.

centraal – maar over de vele aanpassingen die zijn gedaan aan de spelregels van verkiezingen in de pakweg zeventig jaar dat Nederland een districtenstelsel kende. Het hoofdstuk dient in die zin ook deels als begeleidende tijdlijn bij de rest van de scriptie, aangezien de ontwikkeling van het vaak veranderende kiesstelsel in Nederland bij maar weinigen écht bekend is en zelfs voor diegenen niet altijd even overzichtelijk is. Aan het eind van het hoofdstuk zal duidelijk zijn dat het districtenstelsel – onder andere wegens chronische ontevredenheid met het stelsel – constant onderhoud behoeft. Dit periodieke onderhoud creëerde natuurlijke momenten voor observaties van vermeende kiesrechtgeografie.

Kiesstelsel voor 1848

De (wellicht gerechtvaardigde) kritiek van liberale politici in de Restauratieperiode op de volksvertegenwoordiging, was dat het een bestuurdersklok was die vooral met zichzelf bezig was en elkaar baantjes toeschoof.¹⁹ Verkiezingen waren er wel, maar die waren dichtgetimmerd op dusdanige wijze dat de koning op meerdere momenten invloed kon uitoefenen op het proces. De overige factor van belang, namelijk welke personen per verkiezingstrap kiesgerechtigd waren, bleef nagenoeg onveranderlijk. Eerste Kamerleden werden direct benoemd door de vorst. Tweede Kamerleden werden gekozen door de Provinciale Staten. De Statenleden werden gekozen door leden van de landadel, de ridderschappen en de burgerij. Burgerij betekende in deze context de inwoners van steden, waardoor de enige vorm van landelijke ‘verkiezingen’ voor 1848 plaatsvond in de steden.²⁰ Dit maakte verkiezingsuitslagen al ver van tevoren voorspelbaar, waardoor in de meeste jaren de zittende macht goed kon controleren wie wel en niet het parlement in kwam.

Die verkiezingen werkten via een trap met vele treden. Op de laagste trede kozen burgers met stemrecht een zogenaamd kiescollege. De kiesmannen in dit college kozen een gemeenteraad, die dan weer als onderdeel van haar bredere verantwoordelijkheden afgevaardigden selecteerde voor de Provinciale Staten. Zoals gezegd kozen de Statenleden vervolgens Kamerleden, naar rato van het aantal inwoners per provincie. In 1840 waren er in totaal achtenvijftig Tweede Kamerleden, waarvan er één uit Drenthe kwam en twaalf uit Zuid-Holland. In de praktijk gaven de stedelijke burgers – het enige deel van het electoraat dat niet per definitie deel uitmaakte van de gevestigde orde – hun stem voor lid van het kiescollege aan zittende politici. Vandaar dat herverkiezing in het Nederland van voor 1848 vaak slechts een

¹⁹ L. Blok, *Stemmen en kiezen. Het kiesstelsel in Nederland in de periode 1814-1850* (Utrecht 1987) 32-33.

²⁰ *Ibidem* 20-21.

formaliteit was. Men was over het algemeen Kamerlid tot ze zelf besloten afscheid te nemen van de landelijke politiek. Het spreekt voor zich dat politieke oppositie binnen dit systeem gering was.

1848 – theorie achter districten

In april 1848 verscheen van de hand van Amsterdams advocaat A.S. van Nierop een pamflet getiteld ‘*Regtstreeksche Verkiezingen*’. ‘Waren alle mensen braaf en verstandig, elke regeringsvorm zoude goed wezen. Daar dit niet het geval is, zoekt men waarborgen, niet in personen, maar in instellingen’,²¹ motiveerde Van Nierop zijn bijdrage, tegelijkertijd vrij schaamteloos *The Federalist Papers* plagiërend.²² De liberaal Van Nierop – in de periodes 1851-1853 en 1864-1866 gekozen tot Tweede Kamerlid – somde kort en pakkend de argumenten op voor het invoeren van rechtstreekse verkiezingen. Het revolutiejaar 1848 was de meest vruchtbare grond voor zijn pleidooi die hij zich had kunnen wensen. Overal in Europa werden oude ordes vervangen door nieuwe, en net als revolutiejaar 1830 dat eindigde in de afscheiding van de Belgen, bleef ook deze revolutiegolf Nederland niet bespaard. Wel was deze revolutie vergeleken met de rest van Europa en vergeleken met de eerdere onlusten in 1830 vreedzaam verlopen.

Van Nierops pamflet geeft goed weer waarom verkiezingen moesten worden ingevoerd en waarom dit directe verkiezingen zouden moeten zijn. Elementen uit *The Federalist Papers*, maar ook Polybius passeren de revue en maken het geheel vrij herkenbaar voor wie enigszins thuis is in politieke filosofie ten tijde van de Verlichting. Van Nierop stelt het belang van de onafhankelijkheid en zelfstandigheid van Tweede Kamerleden voorop.²³ Onafhankelijkheid en zelfstandigheid zijn tegelijkertijd twee van de grootste deugden die volksvertegenwoordigers in een districtenstelsel hebben ten opzichte van volksvertegenwoordigers in een evenredigheidsstelsel. Wie in een district gekozen is, heeft immers vaak per definitie op zijn minst lokale naamsbekendheid en een achterban. In een lijstenstelsel als het moderne Nederlandse systeem is dat over het algemeen niet het geval.

²¹ A.S. Van Nierop *Regtstreeksche Verkiezingen* (Amsterdam 1848) 4.

²² Zie Federalist 51: “If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. [...] A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions.”

²³ Van Nierop 14-15.

Thorbecke, die samen met Donker Curtius, Storm, Luzac en De Kempnaer de grondwetscommissie vormde in 1848, zag zelf minder goed het belang van kiesdistricten. Hij had het liefst al vanaf 1848 via een soort lijstenstelsel gewerkt, ook om regionalisme te voorkomen.²⁴ In die zin stond Thorbecke nog met één voet in de Restauratieperiode, waarin angst voor regionalisme een grote rol speelde bij de staatsrechtelijke inrichting van Nederland. Niet voor niets dat de Nederlandse grondwet al sinds de eerste versie vermeldt dat leden van de Staten-Generaal *alle* Nederlanders vertegenwoordigen, en niet slechts hun eigen provincie of stad.²⁵ Toen Thorbeckes nationale kiessysteem ook om praktische redenen te lastig bleek om te implementeren, gaf hij toch toe aan de voorstanders van kiesdistricten en werd een oplossing in het midden gevonden. Om te beginnen zouden kiesdistricten zoveel mogelijk provincie-overstijgend zijn; het liefst door gemeenten te combineren uit twee of meer provincies in één district. Daarnaast werd een aanzienlijk deel van de kiesdistricten ‘verdubbeld’. Dat wil zeggen dat een district twee keer zo groot werd gemaakt en daarom twee afgevaardigden in de Tweede Kamer had zitten.²⁶ Hoe dit precies werkte staat verder in dit hoofdstuk uitgewerkt.

Over de beraadslagingen van de grondwetscommissie van 1848 is maar weinig bekend. Genotuleerd werd er niet, erover gepubliceerd evenmin. De enige historische bronnen die beschikbaar zijn van deze commissie zijn de persoonlijke aantekeningen en correspondentie van de vijf leden.²⁷ Zodoende is het lastig met zekerheid te zeggen waarom er uiteindelijk toch gekozen is voor kiesdistricten. De meest waarschijnlijke verklaring lijkt te zijn dat Thorbecke de praktische bezwaren – geen landelijk dekkend wegennet, weinig tot geen nationale dagbladen en een ontoereikend bureaucratisch vermogen – groot genoeg inschatte om zich te schikken naar het compromis van dubbele kiesdistricten. Extra bewijs voor deze stelling schuilt in het feit dat in de beroemde *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* uit 1848 Thorbecke puntsgewijs aangaf waar zijn persoonlijke voorkeur en het eindproduct uiteenliepen. De invoering van districten kwam niet aan de orde.²⁸

1850 – districten in de praktijk

In 1850 werd de Kieswet ingevoerd. Vanaf dat moment was in de wet geregeld hoe leden van de Tweede Kamer direct gekozen werden door de kiezers van één of meerdere

²⁴ Loots, *Van het Volk* 29.

²⁵ Tegenwoordig nog steeds aanwezig in de grondwet als artikel 50: ‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.’

²⁶ Loots, *Van het Volk* 29.

²⁷ R. Aerts, *Thorbecke wil het* (4^e druk; Amsterdam 2018) 363.

²⁸ J.R. Thorbecke *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* (Leiden 1848).

districten. In het geval van dat laatste, zoals bijvoorbeeld Thorbecke regelmatig overkwam, diende het Kamerlid het district te selecteren dat hem zou afvaardigen en werd in de overige districten een nieuwe verkiezing georganiseerd. Deze situatie was een gevolg van de manier waarop het kiesstelsel in Nederland was ingericht en dat verschilde van bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Groot-Brittannië. Die landen maakten (en maken) gebruik van een zogenaamd ‘*First Past the Post*’-systeem om hun politici te kiezen. Dat wil zeggen: de kandidaat met de meeste stemmen wint een district. Bovendien moesten (en moeten) kandidaten in die landen wonen in hun eigen kiesdistrict, hoewel in de praktijk nog wel eens creatief omgegaan wordt met de definitie van ‘wonen’. In Nederland was een absolute meerderheid nodig om afgevaardigd te worden en was het niet noodzakelijk om te wonen in het district waarvoor men uitkwam. Haalde een kandidaat niet in één ronde een absolute meerderheid, dan werd een tweede ronde georganiseerd.

First Past the Post krijgt regelmatig de kritiek politieke polarisatie in de hand te spelen en volksvertegenwoordigers voort te brengen die geen meerderheid van het electoraat achter zich hebben.²⁹ Immers, het maakt niet uit met hoe weinig stemmen je gekozen bent, zolang het er maar eentje meer is dan enig andere kandidaat. In een verdeeld politiek veld met veel kandidaten kan dat dus leiden tot politici met een zeer beperkte achterban. In een district met meer dan tien kandidaten is iets meer dan tien procent van de stemmen in potentie genoeg om het hele district te winnen, ondanks het feit dat bijna negentig procent van de kiezers een andere kandidaat steunt. Het Nederlandse model was meer gericht op consensus. Net als bij hedendaagse Franse presidentsverkiezingen had de uiteindelijke winnaar altijd een absolute meerderheid achter zich (zij het een deel ervan schoorvoetend). Dit werd gewaarborgd door een tweede stemronde, indien de eerste stemronde geen kandidaat met een absolute meerderheid voortbracht.

De laatste eigenaardigheid van het Nederlandse stelsel ten opzichte van die van buurlanden was het gebrek aan kandidaatstelling. Kandidaat-Kamerleden waren niet verplicht bij enige instantie hun kandidatuur aan te kondigen. Kiezers schreven simpelweg op een verkiezingsbriefje de naam van de kandidaat die hun voorkeur genoot. In theorie was het daarom zelfs mogelijk gekozen te worden zonder ooit ook maar enige interesse te hebben getoond in het Kamerlidmaatschap, hoewel men natuurlijk altijd een zetel kon weigeren. Groen

²⁹ Zie bijvoorbeeld de langdurige campagne in het Verenigd Koninkrijk om van het systeem af te komen, zoals georganiseerd door *Make Votes Matter*: <https://www.makevotesmatter.org.uk/first-past-the-post>.

van Prinsterer werd op deze manier in 1866 gekozen door het district Leiden, ondanks zijn non-kandidatuur. Hij weigerde de zetel.³⁰

Census

Ondanks dat deze elementen – geen kandidaatstelling, meerdere rondes en geen inwoningsverplichting – op het blote oog een recept voor chaos lijken, bleek dat in de praktijk wel mee te vallen. Dat had te maken met het betrekkelijk lage aantal kiesgerechtigden in het koninkrijk. Het kiesdistrict Den Haag had in 1850 bijvoorbeeld 2025 stemgerechtigden, en een opkomst van 1346 kiezers.³¹ De meeste districten hadden vergelijkbare aantallen. Die lage aantallen zijn te verklaren door de census die na 1848 werd ingevoerd. Officieel moest een kiezer 23 jaar of ouder zijn en een bepaald bedrag in directe belastingen betalen. De kiezers in deze periode waren uitsluitend mannen (hoewel dit nog niet letterlijk zo in de grondwet was vastgelegd), vaak van middelbare leeftijd of ouder. Twintigers en dertigers, ook uit welgestelde gezinnen, betaalden zelden genoeg directe belastingen om in aanmerking te komen voor het kiesrecht. Wat ook belangrijk is om te vermelden is dat de census kon verschillen per gemeente en provincie. De Kieswet van 1850 vermeldde voor iedere gemeente apart de hoogte van de census. In Amsterdam bedroeg de census een jaarbedrag van minstens 160 gulden aan directe belastingen. In de gemeenten met de laagste census was dit slechts 20 gulden. Dit betrof grofweg de helft van alle gemeenten. Het is daarom niet correct om te stellen dat alleen de rijken het stemrecht hadden, of dat alle rijke Nederlanders het stemrecht hadden. Een boer met land in eigen bezit had sneller het kiesrecht dan rijkere pachters of welvarende renteniers.³² Dit verschil zat zeker niet iedereen even lekker. In een debat in de Eerste Kamer in 1868 merkt senator Schimmelpenninck van der Oye op over de census:

‘De ondervinding heeft geleerd dat de tegenwoordige census eene onregelmatigheid medebrengt. Het centrum van de wetenschap en het verstand bevindt zich in de steden; terwijl het platteland achterlijk is. En nu zien wij juist dat het platteland veel meer kiezers hoeft dan de centra van verstand en wetenschap. Ik heb respect voor het goede van mijne arbeiders, maar, Mijnheer de Voorzitter, toch houd ik 't er voor dat in Amsterdam, Rotterdam en 's Gravenhage

³⁰ Parlement.com ‘Mr.Dr. G. (Willem) Groen van Prinsterer’ (Geraadpleegd 29 juni 2022).

³¹ Huygens Database.

³² R. de Jong, H. van der Kolk en G. Voerman, *Verkiezingen op de kaart 1848-2010. Tweede Kamerverkiezingen vanuit geografisch perspectief* (Utrecht 2011) 11-13.

niet minder staatkundig inzicht bestaat dan bij onze boeren. Ik meen dus te mogen verlangen dat die onregelmatigheid ophoude: eene boerenziel staat gelijk met drie stadszielen.’³³

Aan de andere kant zorgde de ‘onregelmatigheid’ van de census voor een sociaaleconomische heterogeniteit onder het electoraat.³⁴ Er valt wellicht wat voor te zeggen dat dit het democratische gehalte van de census juist ten goede kwam, mits men universaliteit van het kiesrecht niet bij voorbaat als ondergrens beschouwt. De belangen van meerdere strata van de bevolking werden electoraal gezien gewaarborgd, niet ondanks maar juist door de wisselende census. Tegelijkertijd had de verkiezing van een Kamerlid in de vroege jaren meer weg van een vergadering dan een moderne verkiezing – en zo had Thorbecke het ook bedoeld. Een beperkt electoraat en een nog beperktere opkomst maakte overleg (en minder vrijblijvende overtuigingsmiddelen) tussen kiezers goed mogelijk.

De ideale grootte van het kiesdistrict werd vastgesteld op 45.000 inwoners voor enkelvoudige districten, 90.000 voor dubbele districten. Door het censuskiesrecht betekende dit nadrukkelijk dat er niet evenveel kiezers waren als inwoners. In de praktijk kwam het aantal kiezers vaak neer op tussen de 1000 en 1500 voor enkelvoudige districten, en tussen de 2000 en 4000 voor dubbele districten.³⁵ Officieel was het geen harde eis dat ieder district evenveel kiezers kende –Thorbecke ontkende dit in debatten ten stelligste³⁶ – maar door verschillen in de census per gemeente bleven deze aantallen vrij constant. Ondanks verzekeringen van de regering dat zij niet stuurden op vergelijkbare aantallen kiezers per district, was dit wel de praktische uitkomst.

Van enkelvoudig naar dubbel; het kiesdistrict Sneek

Zoals gezegd kende Nederland twee soorten kiesdistricten: enkelvoudige en meervoudige kiesdistricten. In de regel waren meervoudige kiesdistricten dubbele districten met twee afgevaardigden. Alleen de allergrootste districten kregen na verloop van tijd meer dan twee Kamerleden. Dat was in eerste instantie alleen Amsterdam, maar na verloop van tijd voegden ook Rotterdam en Sneek zich bij de hoofdstad als districten met meer dan twee vertegenwoordigers, in hun geval respectievelijk vier en drie in 1884.³⁷ Sneek is ongetwijfeld

³³ HEK 5 mei 1869 286.

³⁴ De Jong, *Sprong in het duister* 132.

³⁵ Zie bijvoorbeeld de kiestabel van 1863, te vinden in de Bijlagen van de Handelingen der Tweede Kamer der Staten-Generaal, 134^e vel 1863 531-559.

³⁶ HTK 14 juni 1850 6.

³⁷ De Jong et al., *Verkiezingen op de Kaart* 41.

een opvallende aanwezigheid in dit rijtje en leidt mogelijk tot begrijpelijke vragen over de grootte van Sneek anderhalve eeuw geleden, en wat voor demografische veranderingen sindsdien dan wel niet hebben plaatsgevonden. Het district Sneek was echter zeer groot qua oppervlakte. Dat Sneek één van deze ‘superdistricten’ was, is met het oog op het volgende goed om in gedachten te houden.

Achter enkele en dubbele districten zaten zowel theoretische als ideologische argumenten. Om te beginnen was er het ideaal van Thorbecke: meervoudige districten waren beter omdat ze in de eerste plaats groter waren dan enkelvoudige districten, waardoor ze dichterbij het ideaal kwamen van nationale verkiezingen. Daarnaast maakten meervoudige districten het mogelijk om vaker verkiezingen te organiseren, doordat één district zowel in jaar X als in jaar Y een Kamerlid kon kiezen. Op die manier werd de betrokkenheid van burgers beter gewaarborgd dan wanneer men slechts eens in de drie jaar naar de stembus mocht.

Tegelijkertijd was er ook wat op tegen: meervoudige districten waren zo groot qua bevolkingsaantal (in principe rond de 90.000 inwoners) dat minderheidsbelangen die in een parlementair stelsel juist gewaarborgd moeten worden, bedolven dreigden te raken. Contemporaine critici van Thorbecke merkten op dat ‘onder die bestanddeelen zich minderheden zouden bevinden, die er te regt hoogen prijs op stelden om hare meer bijzondere belangen, hetzij van stoffelijken, hetzij van anderen aard, behoorlijk vertegenwoordigd te zien; en dat echter deze minderheden steeds voor de meerderheid moeten onderdoen.’³⁸ Thorbecke reageerde dat deze minderheden zich op den duur burgers van de staat zouden voelen,³⁹ hetgeen erop wijst dat het hier gaat om een diep ideologisch conflict over wie actief vertegenwoordigd dient te worden in de nieuwe staat. Dit conflict uitte zich vervolgens bij onderwerpen zoals het indelen van kiesdistricten.

Praktisch was er een ander bezwaar tegen de meervoudige districten: critici vonden dat het kiesrechtgeografie in de hand speelde. Hoe dat zou werken, is makkelijk voor te stellen. Door bevolkingsgroei genoodzaakte uitbreiding van de Kamer was door de optie van meervoudige districten op twee manieren mogelijk: door een nieuw district in het leven te roepen of door een afgevaardigde toe te voegen aan een bestaand district. Wanneer de wetgever opteerde voor dat laatste, was het vrij simpel empirisch onderbouwd te voorspellen wat de politieke kleur zou zijn van het nieuwe Kamerlid. Men hoefde slechts te kijken naar wie recent

³⁸ Loots, *Voor het volk* 31-32.

³⁹ *Ibidem* 32.

door het district gekozen was. Dubbele districten leverden in de regel ideologisch nauwverwante Kamerleden,⁴⁰ waardoor de methode van districten ‘dubbelen’ een vrij betrouwbare mogelijkheid vormde tot kiesrechtgeografie. Zeker aangezien het ook met regelmaat voorkwam dat de hele Kamer werd ontbonden, waardoor één district alsnog in hetzelfde jaar twee of drie Kamerleden afvaardigde. Het was om deze reden dat bijvoorbeeld het meervoudige district Sneek – dat consistent drie liberale Kamerleden afvaardigde – kon rekenen op veel kritiek uit de oppositie. Kamerlid Corver Hooft haalde het als voorbeeld aan van overduidelijke partijdigheid bij het tekenen van de districtsgrenzen in 1885: ‘Bij de groote dertig jaar die onze tegenwoordige kieswet bestaat, is het steeds regel geweest — ik erken dit — om bij elke herziening van de tabel, bij elke verknipping van het land, te trachten daaruit politieke munt te slaan. [...] Het krachtigste bewijs wel ooit daarvan gegeven is zeker — het is reeds door den geachten afgevaardigde uit Breda opgemerkt — het drievoudige district Sneek.’⁴¹

1887: 100 districten

Het constante – doch niet voldoende frequente – herschikken van de districten in combinatie met toenemende onvrede over het bestaan en de vermeende oneerlijkheid van dubbele districten leidde er in 1887 toe dat een belangrijk besluit werd genomen. Door toevoeging van het zogenaamde Caoutchouc-artikel⁴² in de grondwet werd het censuskiesrecht vervangen met een vager gedefinieerd maar wel breder beschikbaar kiesrecht. Tegelijkertijd werden bijna alle meervoudige districten definitief geschrapt, net als de mogelijkheid de kiestabel met twee simpele Kamermeerderheden aan te passen. Voortaan werd heel Nederland verdeeld in enkelvoudige districten en werd de bepaling dat er voor iedere 45.000 inwoners één Kamerlid diende te zijn losgelaten. De enige uitzondering waren de steden, die meervoudige districten bleven omwille van hun bevolkingsaantal. Het loslaten van de koppeling met de bevolkingsgroei maakte het niet langer noodzakelijk om nog met regelmaat de districtsgrenzen aan te passen. Dat gebeurde dan ook niet meer tot het einde van het districtenstelsel in 1917. Er was slechts één uitzondering, in 1896.

De breed interpreteerbare bepaling in het Caoutchouc-artikel over wie wel en wie niet het kiesrecht genoot leidde in het decennium na zijn invoering tot een uitbarsting van politiek

⁴⁰ De Jong et al., *Verkiezingen op de Kaart 17, 27, 31*.

⁴¹ HTK 25 november 1885 551.

⁴² ‘Rubberen’ artikel.

conflict. Scherpe politieke analisten hadden dat conflict natuurlijk van verre zien aankomen: wanneer politieke kwesties een nationaal kookpunt bereiken is een losjes omschreven wettelijk kader zelden de stabiliserende factor waar men op hoopt. De kieswet van Sam van Houten maakte een voorlopig einde aan deze tweestrijd door de kaders van het Caoutchouc-artikel nauwer te definiëren. Daarnaast was het de laatste aanpassing van het districtenstelsel tot 1917: voor het eerst sinds 1850 zouden districtsgrenzen door gemeentegrenzen heenlopen en werden de steden opgesplitst in enkelvoudige districten. Aan dubbele districten kwam definitief een einde.

Het voorspelbare effect van de bevrozing van de districtsgrenzen was rap groeiende discrepanties in districtsgroottes. Was Schimmelpenninck van der Oye in de jaren '60 van de negentiende eeuw nog ontstemd over een plattelandsstelsel die meer waard was dan een stadsstelsel, in de vroege twintigste eeuw liep het pas echt uiteen. Het electoraat in Rotterdam IV bestond in 1917 uit meer dan 25.000 kiesgerechtigden. Het kiesdistrict Breda had slechts 8623 kiesgerechtigden bij diezelfde verkiezing. Ook binnen steden waren de verschillen soms enorm. Amsterdam V kende 20.627 kiesgerechtigden in 1917, Amsterdam IV minder dan 5000.⁴³

Jaar	Kamerleden per district									Aantal districten	Kamerleden
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1848	68									68	68
1850	11	26			1					38	68
1858	9	27	1			1				38	72
1864	8	29	1			1				39	75
1869	8	30	2			1				41	80
1878	8	32	1	1			1			43	86
1887	79	2	1		1				1	84	100
1897	100									100	100

Tabel I: aantal Kamerleden per district gedurende de negentiende eeuw⁴⁴

Het Nederlandse districtenstelsel was tot stand gekomen naar niemands tevredenheid. Het censuskiesrecht, volgens sommigen al inherent onrechtvaardig, creëerde op zichzelf al veel redenen om het oneens te zijn met de verdeling van electoraal gewicht. Het periodieke

⁴³ Huygens database.

⁴⁴ R. de Jong *Verkiezingen op de kaart*.

herschikken van de kiestabel was een bron van dusdanig veel extra onrust dat het systeem als geheel op den duur politiek onhoudbaar bleek. Het is de vraag of dit het gevolg was van uitzonderlijk veel gemanipuleer van de districten ten opzichte van buurlanden waar het districtenstelsel wel overleefde, of dat de politieke situatie in Nederland zich überhaupt minder leende voor kiesdistricten. Ondanks Thorbeckes visie van een nationale staat met nationale verkiezingen, was Nederland een op meerdere gebieden verdeeld land. Religieuze en politieke minderheden waren vaak in grote lijnen wel op een kaart aan te wijzen, denk aan katholieken in het zuiden of conservatieve liberalen in landelijke gebieden.⁴⁵ Het feit dat er ook katholieken in het westen woonden, of conservatieve kiezers in het district Sneek, creëerde de situatie dat groepen die ook binnen het districtenstelsel goed vertegenwoordigd waren, alsnog meer te winnen hadden bij een evenredig stelsel.⁴⁶

Tevens is het evident dat het districtenstelsel institutioneel kwetsbaar was. Zeker tussen 1850 en 1887 waren er geschreven noch ongeschreven regels die kiesrechtgeografie actief tegengingen. Natuurlijk leverde de verdenking ervan opgetrokken wenkbrauwen en zelfs felle discussies op, hetgeen het onderwerp is van het hierop volgende deel van dit stuk. Er was en is in Nederland geen hoogste rechter die op dit gebied kon ingrijpen.⁴⁷ Een simpele meerderheid van de Kamerleden bepaalde in deze periode de kiestabel, en welke amendementen wel of niet geaccepteerd werden. Deze amendementen waren niet in de laatste plaats van de hand van oppositieleden die hun eigen district hertekenden. Naarmate politieke partijdigheid een grotere rol speelde in het parlement, werd dit proces als steeds kwetsbaarder gezien door oppositie- en kabinetsleden, die die kwetsbaarheid over en weer aanstipten met beschuldigingen van kiesrechtgeografie. Het was deze ogenschijnlijk terechte analyse van kwetsbaarheid die er mede toe leidde dat het districtenstelsel bevroren, en op den duur afgeschaft werd.

⁴⁵ De Rooy, *Ons Stipje* 89-105.

⁴⁶ Loots, *Voor het volk* 26.

⁴⁷ Het zogenaamde 'toetsingsverbod', artikel 120 van de Grondwet: 'De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.'

1868: Het lid Begram uit Gorinchem

‘Zelfs schreef die tegenpartij ook de meerderheid der liberalen bij de stembus enkel aan partijdige indeeling der kiesdistricten toe. Men moest inderdaad aan liberale zijde steeds er op bedacht zijn dat men niet door eene andere indeeling der kiesdistricten stemmen verloor.’⁴⁸ Zo schreef de liberaal Samuel van Houten in zijn politieke memoires in 1903. Hij verwees niet naar enige herindeling in het bijzonder. Volgens Van Houten waren ze stuk voor stuk ‘een ware misère’.⁴⁹ Toch schreef hij dit bij de herziening van 1868, de eerste herziening die hij net niet als Tweede Kamerlid had meegemaakt, maar wel als bovengemiddeld politiek geëngageerd persoon. De kiestabelherziening van 1868 is de eerste momentopname die ik verder uitdiep in deze scriptie. Zoals te zien in de tabel in het vorige hoofdstuk, was dit niet de eerste herziening die plaatsvond. Reeds tweemaal was de tabel gewijzigd en waren de kiesdistricten herverdeeld. Dus waarom 1868? Ten eerste zal blijken dat toenemende discussie over kiesrechtgeografie in de Tweede Kamer gepaard ging met uitbreiding van het kiesrecht en de politieke partijvorming in Nederland. In 1868 werd de politiek harder en partijdiger dan het in de twintig jaar ervoor was geweest. De vertrouwensregel was een jaar oud en de politiek werd ‘partijbewuster’.

Behandeling in de Tweede Kamer

‘Gorinchem verkeert dien ten gevolge in hetzelfde geval. Het is reeds door eene hoofdruiver in twee deelen gesplitst. Volgens het Regeringsvoorstel wordt het kiesdistrict uitgebreid door toevoeging van gemeenten aan de noordzijde van de Lek, grootendeels vlak in de nabijheid van de stad Utrecht gelegen, en welke altijd bij Utrecht of bij Gouda behoort hebben. Het zijn gemeenten, waarvan de inwoners relatien aangeknoopt hebben met de overige inwoners der districten waartoe zij nu behooren, welk overleg natuurlijk door deze verandering wordt verbroken; daarbij zijn zij gelegen op grooten afstand van de hoofdplaats van het district Gorinchem, wier inwoners volstrekt geen relatien hebben met de inwoners van Gorinchem.’⁵⁰

Aan het woord om zijn amendement toe te lichten op de aanpassing van de kiestabel in 1868 was Warnardus Cornelis Mathildus Begram, conservatief Tweede Kamerlid van 1859 tot 1879.⁵¹ Het district dat hem in die periode afvaardigde was Gorinchem. Begram was één van de meerdere volksvertegenwoordigers die in 1868 van hun recht op amendement gebruik

⁴⁸ S. van Houten, *Vijfentwintig jaar in de Kamer* 38.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ HTK 21 april 1868 1218.

⁵¹ Parlement.com ‘W.C.M. Begram’ (geraadpleegd 24 juni 2022).

maakten om te pogen het eigen kiesdistrict wat aan te passen ten opzichte van het regeringsvoorstel. Net als zijn ambtsgenoten die hun eigen district kritisch onder de loep hadden genomen, beweerde Begram dat hij slechts een nalatigheid van de regering rechtzette. Het Kamerlid concludeerde: ‘Derhalve is het gevolg van de voorstellen der Regering: ingezetenen, digt bij elkander wonende, worden van elkander afgescheiden; districten worden onnoodig door brede rivieren in twee en meer deelen verdeeld; het bestaande overleg wordt verbroken en het vestigen van nieuw overleg moeilijk gemaakt.’⁵²

Naar alle waarschijnlijkheid doelde Begram met het ‘bestaande overleg’ op wat we het beste zouden kunnen omschrijven als politieke homogeniteit. Termen als bestaand overleg en ‘gelijkgezindheid’ kwamen regelmatig voor in dit debat en debatten in de jaren erna. Zoals uit het hierboven gegeven citaat blijkt, had Begram in het bijzonder een probleem met de toevoeging van de meer ‘stedelijke’ gemeenten bij zijn eigen district. Zijn angst zoals hij het zelf formuleerde was dat deze kiezers geen aansluiting zouden hebben bij het zwaartepunt van zijn district, namelijk Gorinchem. De realiteit was echter ook dat het Kamerlid geen ‘makkelijk’ district had. Gorinchem stemde doorgaans conservatief, maar het verschil aan stemmen tussen Begram en zijn tegenkandidaat was in de laatste ronde vaak nog geen 150.⁵³ Zoals in het eerste hoofdstuk gezien zijn dat soort marges relatief groter dan ze tegenwoordig zouden zijn, maar een handjevol gemeenten konden wel het verschil maken. Begram was er dus bij gebaat dat het electoraat van het district omwille van ‘de geografie’ niet te veel veranderde.

Natuurlijk was het toen niet en is het nu niet gek om van een kiesdistrict te verlangen dat het geografisch een enigszins coherent geheel vormt. Begram maakte van zijn ‘overleg’ echter één van de twee pijlers waarop volgens hem het hele districtenstelsel op diende te rusten: ‘Naar mijn inzien moet de strekking wezen om in hetzelfde district zooveel mogelijk in te doelen de gemeenten welke met elkander in betrekking staan, of door geographische ligging bij elkander behooren. Maar in de tweede plaats moet de hoofdstrekking zijn dat het bestaande overleg door eene nieuwe indeeling niet worde verbroken, vooral dat bij het maken van eene nieuwe indeeling het overleg niet onmogelijk worde.’⁵⁴ Zoals gezegd: het zittende Kamerlid wilde het district dat hem net had afgevaardigd naar de Tweede Kamer, niet inhoudelijk al te veel veranderen. Het vereist niet veel creativiteit om hier een heimelijk politiek belang in te

⁵² HTK 21 april 1868 1218.

⁵³ Huygens Database.

⁵⁴ HTK 21 april 1868 1218.

ontdekken. Tegelijkertijd moet men waken niet met een te moderne definitie van democratische zuiverheid te werken in de negentiende eeuw. Als was het maar omdat ‘democratie’ tot de twintigste eeuw in de regel geen woord met positieve connotaties was.⁵⁵ Vandaar dat het relevant is te kijken naar hoe hierover werd gedacht door collega-Kamerleden die in tegenstelling tot Begram geen amendementen indienden over hun eigen district.

Het Kamerlid Viruly Verbrugge was liberaal, afgevaardigde uit Rotterdam maar tevens wethouder en burgemeester van Gorinchem geweest. Hij kon daarom met enige autoriteit spreken over de voorstellen van het Kamerlid Begram. Viruly Verbrugge opende zijn reactie op de amendementen: ‘Men kan in parlementaire bewoordingen door het inkleeden van zijne zinnen veel zeggen, maar hier geldt het, mijns inziens, wel: *à bon entendeur, demi mot sufficit*⁵⁶.⁵⁷ Vervolgens merkte Viruly Verbrugge ook op dat: ‘de amendementen niet strekken om verbetering in het wetsontwerp te brengen, maar voornamelijk om eene bepaalde rigting, die de voorstellers bedoelen, de meerderheid in de aangewezen districten te bezorgen.’⁵⁸ Een rechtstreekse beschuldiging van kiesrechtgeografie, zij het niet op bijzonder felle toon. In dat opzicht is het debat van 1868 nog niet een waarin de verwijten van kiesrechtgeografie vergaande of diepe gevoelens van verongelijkheid camouflerden. In latere hoofdstukken liggen die emoties meer op het oppervlak.

Naast Viruly Verbrugge waren ook andere Kamerleden sceptisch over de beweegredenen van hun collega-Kamerleden die het regeringsvoorstel hertekenden. Het Kamerlid Heydenrijck zag zijn eigen district in het voorstel van Begram opgeknipt worden en protesteerde dat zijn district wel erg ‘ongelukkig misdeeld’ was.⁵⁹ Het moment werd tevens aangegrepen om te pleiten voor grotere meervoudige districten in het algemeen – en dan specifiek om kiesrechtgeografie onmogelijk te maken. Willem baron van Goltstein van Oldenaller meende bijvoorbeeld dat ‘in grootere districten minder te vreezen [is van] eene zekere eenzijdigheid in de keuze, terwijl men in kleine kiesdistricten, zoo als de heer Viruly voorstelt, als het ware vooraf verzekerd is van den uitslag.’⁶⁰ Daartegenover stonden Kamerleden als Pijnappel, die juist beweerden dat ‘wanneer men nu daarbij nog kiesdistricten

⁵⁵ H. te Velde, ‘Van grondwet tot grondwet. Oefenen met parlement, partij en schaalvergroting 1848-1917’, in R. Aerts eds., *Land van kleine gebaren* (2016) 115.

⁵⁶ Vertaling: ‘een goede toehoorder heeft slechts een half woord nodig’.

⁵⁷ HTK 21 april 1868 1219.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ HTK 22 april 1868 1235.

⁶⁰ Ibidem.

voegt waar drie afgevaardigden zullen gekozen worden [...] dan scheidt men eene nieuwe verscheidenheid, die de mogelijkheid van willekeur vermeerdert.’⁶¹

Als laatste dient ter volledigheid wel te worden opgemerkt dat de amenderende Kamerleden en de ‘kritische’ Kamerleden min of meer langs ideologische grenzen verdeeld zijn. Conservatieve Kamerleden waren geneigd tot amenderen, terwijl liberale Kamerleden zoals Viruly Verbrugge deze amendementen verdacht maakten en daarmee in feite het regeringsvoorstel verdedigden. Aangezien de indienende regering van liberale signatuur was, was dat misschien niet zo vreemd. Om die reden is het goed te realiseren dat hier misschien sprake was van een pot die de ketel verweet. Het punt van Begram kan immers ook als volgt worden gelezen: wijzigingen in de kiestabel zouden een district niet inhoudelijk moeten wijzigen, wat het regeringsvoorstel blijkbaar – opzettelijk of niet – wel doet. Begram laat daarmee impliciet dat het in zijn ogen de regering is die met haar voorstel stuurt op inhoudelijke wijzigingen van onder andere zijn eigen district.

Behandeling in de Eerste Kamer

Omdat een aanpassing van de kiestabel door beide Kamers der Staten-Generaal goedgekeurd moest worden voor het in effect ging, werd twee weken na de behandeling in de Tweede Kamer het regeringsvoorstel ook besproken in de Eerste Kamer. Inmiddels leefden de betrokkenen zes weken voor de geplande verkiezingsdatum. Dat de senaat daarmee nogal voor het blok werd gezet – de wet afkeuren zou een nieuwe tabel door beide Kamers loodsen praktisch onmogelijk maken – werd zeker niet gewaardeerd door leden. Het verklaart ook voor een deel het relatief hoge aantal tegenstemmen: 14 tegen 22. In de Eerste Kamer speelden specifieke verwijten van kiesrechtgeografie amper een rol. Wellicht stonden de senatoren op wat meer afstand van de beginnende partijpolitiek in Den Haag, maar mogelijk haalde het gebrek aan amendementrecht ook de angel er bij voorbaat al uit. Van de gelegenheid werd wel gebruik gemaakt om te reflecteren op kiesdistricten, de census en vermeende oneerlijkheid van beide in grote lijnen, zoals Schimmelpenninck van der Oye deed in zijn bijdrage over het stemgewicht van kiezers op het platteland ten opzichte van de stad.

De senator Schimmelpenninck van der Oye had bovendien een vrij naïef beeld van de invloed die individuele machtige personen uitoefenden op hun district: ‘Wat mij betreft, ik wil in alle nederigheid bekennen, dat ik een groot grondeigenaar ben en welligt eenige honderden

⁶¹ HTK 21 april 1868 1210.

onder mij wonen, doch invloed, die de schaal zoude kunnen doen doorslaan, bezit ik hoegenaamd niet; misschien op enkelen, maar volstrekt niet op allen. [...] dan zeg ik dat het bezwaar van de locale belangen niet meer bestaat.’⁶² Dit is een opvallende stelling. Ongetwijfeld was het in het midden van de negentiende eeuw zo dat een klassenverschil en adellijke pre-eminentie in de politiek vanzelfsprekender was dan het heden ten dage is. Desondanks is geen jaartal invloedrijker geweest op de samenstelling van de Tweede Kamer dan 1917. Het aandeel van de adel – dat al enkele decennia langzaam afnam met iedere uitbreiding van het kiesrecht – kelderde na de afschaffing van het districtenstelsel zo rap dat journalist Doe Hans in zijn ‘parlementsfilm’ van 1923 na het opsommen van de langste namen die ooit zitting hadden genomen in de Tweede Kamer (ironisch) verzuchtte: ‘En nu: wat is er overgebleven van al die oude parlementaire heerlijkheid? De overgrootte meerderheid van het huidige geslacht draagt namen, die doen denken aan een afgebrand dorp. Nog slechts enkele herinneren aan de oude glorie. De laatsten der Mohikanen zijn het.’⁶³

Is zo’n inschatting van Schimmelpenninck van der Oye relevant voor de beleefde werkelijkheid wat betreft kiesrechtgeografie? In zekere zin wel. Inwoners van moderne democratieën met districtenstelsels zijn zich hyperbewust van de mogelijkheden om middels het trekken van districtsgrenzen de politieke werkelijkheid te beïnvloeden.⁶⁴ De politici zelf zijn dat in elk geval. Wat de analyse van Schimmelpenninck van der Oye suggereert is dat in het Nederland van 1868 het belang van de districtsgrenzen nog niet bij iedereen geland was. Waar in de Tweede Kamer al deels gedebatteerd werd over de eerlijkheid van de districtsgrenzen en de theoretische wenselijkheden wat betreft grootte en bevolkingsdichtheid, was het blijkbaar ook nog mogelijk te discussiëren over het feit of de precieze ligging van districten er überhaupt toe deed. Bovendien was er vaker ontevredenheid over de imperfectie van de census dan over de ene of andere districtsgrens. Dat zou veranderen in de tien jaar na dit debat.

Buiten het parlement

Buiten het parlement was de onvrede over het districtenstelsel tastbaarder en verdergaand dan slechts specifieke gevallen van vermeende kiesrechtgeografie. Zo schreef Multatuli⁶⁵ in zijn ‘Brief aan Quintillianus’ uit de bundel *Ideeën I* uit 1862 dat de ‘kiesregeling’

⁶² HEK 5 mei 1868 287.

⁶³ D. Hans *Parlementsfilm* (Scheveningen 1923) 26.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld het onderzoek op FiveThirtyEight.com.

⁶⁵ Eduard Douwes Dekker.

een ‘radicale fout’ was. Eduard Douwes Dekker schrijft – zeer in de geest van de Amerikaanse *Founding Fathers* – dat al het menselijk handelen feilbaar is, zeker wanneer het politiek betreft. Het is aan de wet om de regels zo goed mogelijk te maken, ‘opdat althans het goede voorgeschreven zij, en ’t kwade uitzondering blijve.’⁶⁶ Douwes Dekkers voornaamste kritiek richtte zich op het beperkte kiesrecht. Toch lijkt hij uitbreiding van het kiesrecht al in deze periode te verbinden aan een alternatief op het districtenstelsel. Zo beargumenteerde Douwes Dekker dat in de hele Tweede Kamer misschien vijf à zes mannen zaten die daadwerkelijk nationale verkiezingen zouden winnen. Met ‘nationale verkiezingen’ lijkt hij te bedoelen verkiezingen waarbij een universeel stemrecht geldt en er een soort lijstenstelsel wordt gehanteerd zoals indertijd in België, hoewel hij maar weinig duidelijkheid bood op dit laatste element. Als genadeklap voor het bestaansrecht van het kiesstelsel zoals dat bestond in 1862, beweerde Douwes Dekker dat zelfs Thorbecke en Van Hoëvell, die volgens hem met gemak nationale verkiezingen zouden winnen, hun zetel zouden verliezen als ze afhankelijk waren geweest van een ‘ouderwets behoudend kiesdistrict’ dat toevallig of minder toevallig door haar grenzen liberale kandidaten bij voorbaat kansloos maakte.⁶⁷ Ook Multatuli zag de oneerlijkheid van districtsgrenzen dus als een beperking van het systeem.

⁶⁶ Multatuli, *Ideeën* I 354.

⁶⁷ *Ibidem* 355.

1877: Kappeyne van de Coppello en Gouverneur Gerry

‘In 1812 was daar een gouverneur in den staat Massachusetts; een gouverneur genaamd Elbridge Gerry. Men moet op dien naam letten, want die is onsterfelijk geworden door 's mans bedrijf. Die gouverneur Gerry wist eene indeeling te maken waardoor de demokraten (zoo heetten destijds de republikeinen, nu is het weer anders) de meerderheid kregen, die zij in de werkelijkheid op verre na niet hadden; 50.164 demokraten kozen ten gevolge van die indeeling 29 senatoren , terwijl 51.766 federalisten, even goed gedisciplineerd als de anderen, er slechts in slaagden 7 senatoren te doen verkiezen. Het maakte algemeen een geweldigen indruk, hoe zijne handelwijze dat gevolg had kunnen hebben. Dat was het werk van Gerry; hij had zijne tegenpartij zoo weten te verspreiden en zijne vrienden zoo weten te groeieren, dat hij aan zijne minderheid eene factische meerderheid verschafte. Sedert dien tijd heet de operatie, waarvan wij nu spreken, in Amerika: Gerrymandering. Dat is daar de geijkte, vaste benaming geworden voor den slag of de kunst om, door indeeling van kiesdistricten, met de minderheid de meerderheid te overweldigen.’⁶⁸

In december 1877 werd meerdere dagen gedebatteerd over de kiestabel voor de verkiezingen van 1878. Zoals te zien aan het bovenstaande citaat van Kamerlid Wintgens is dit debat misschien wel het summum te noemen van de kiesrechtgeografiediscussie in de Nederlandse politiek. Het werd immers afgetrapt met een heus college over de term *Gerrymandering*, door een conservatief Kamerlid dat nog maar weinig geduld had voor subtiliteit. Zoals in dit hoofdstuk zal blijken, was 1877 ook een jaar waarin ‘oppositie’ en ‘regeringspartij’ zich scherper tegen elkaar afzetten dan een decennium eerder. De onvrede met de kiestabel die in dit debat werd geuit, had dan ook merkbaar te maken met een onder de minderheid breed gedragen gevoel buitenspel gezet te zijn door de meerderheid.

Behandeling in de Tweede Kamer

Het regeringsvoorstel van het kabinet-Kappeyne van de Coppello was in vrij korte tijd tot stand gekomen. Het kabinet was in november 1877 aangetreden en had dus in amper een maand tijd een nieuwe kiestabel ontworpen en voorgelegd aan de Tweede Kamer. Daarnaast was er tussentijds geen openheid gegeven over de processen die het kabinet daarbij volgde. Door de bevolkingsgroei was het noodzakelijk om de Kamer uit te breiden. De liberale regering had ervoor gekozen dit met name te realiseren door bestaande districten te handhaven en het

⁶⁸ HTK 19 december 1877 402.

aantal Kamerleden per district in een aantal districten te vergroten. Uit de Handelingen valt op te maken dat Kamerleden graag tussentijds de (bevolkings-)onderzoeken hadden willen zien die het kabinet hanteerde bij het opstellen van de tabel. Dat deze niet gedeeld waren leidde tot irritatie bij verschillende Kamerleden. Vrijwel de hele tweede vergaderdag werd gewijd aan dit gegeven, en zelfs op de derde vergaderdag poogde Kamerlid Van Nispen tot Sevenaer dit nogmaals dunnetjes over te doen tot hij door de Kamervoorzitter een halt werd toegeroepen.

Van Nispen tot Sevenaer was niet alleen ontevreden over de methode waarop de tabel tot stand was gekomen. Ook het resultaat was volgens hem een constitutionele staat onwaardig. ‘Ik zal in de tweede plaats stemmen tegen dit wetsontwerp: omdat ik er, bij het weinige dat ik er van weet, niet anders in kan zien dan een partijgewrocht, in den meer ongunstigen zin’,⁶⁹ verklaarde het Kamerlid zijn tegenstem. Dat de betrokken minister een ‘maagdelijke reinheid van bedoelingen’ had, durfde Van Nispen tot Sevenaer niet openlijk aan te twijfelen. Desondanks was zijn oordeel fel: de aanpassing van de kiestabel was ‘politieke knoeierij’.⁷⁰ Wat verder opvalt aan de bijdrage van het Kamerlid uit Nijmegen is dat de aanstootgevende districten allemaal dubbele districten zijn. Dat liet Van Nispen zelf ook niet onbenoemd. Zo vroeg hij zich retorisch af: ‘Wat was de reden, waarom men dubbele districten heeft verkozen boven enkele? Men wilde de locale invloeden en locale belangen buiten 's lands Vertegenwoordiging houden. Maar daarvoor zorg dragende, heeft men het land geplaatst onder eene voogdij, waartoe deze Kamer niet gerechtigd was, en die het land ook niet behoeft. Die voogdij is alleen nuttig om partijoogmerken te bereiken.’⁷¹ De verwijten van kiesrechtgeografie werden dus expliciet gekoppeld aan het bestaan van dubbele districten, de kern van het Nederlandse kiesstelsel.

Overigens zijn deze handelingen – tekenend voor de hoge toon die Van Nispen tot Sevenaer aansloeg – één van de weinige waar niet één, niet twee maar drie uitroeptekens te opgetekend zijn aan het einde van een betoog. Elders in het debat gingen collega-Kamerleden ook veel verder in hun beschuldigingen dan ze een decennium eerder hadden gedaan. Kamerlid Lambrechts vond net als Van Nispen dat de regering te snel had gehandeld bij het aanpassen van de kiestabel. Lambrechts zag daarin een malafide poging de controlerende functie van het parlement te ondermijnen: ‘De belanghebbenden hebben mogelijk gevreesd, dat van alle kanten

⁶⁹ HTK 20 december 1877 414-415.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

stemmen en krachtige stemmen zouden zijn opgegaan tegen die kunstmatige indeeling, tegen die aanzienlijke verbrokkeling van het politiek terrein, waardoor als het ware eene algemeene omwenteling is ontstaan, omwenteling waarvan de schokken zich tot in de uithoeken des lands, ja, zelfs tot in het verafgelegen Limburg hebben doen gevoelen.’⁷²

Het valt op dat in 1877 meer dan in 1868 een realistische inschatting werd gemaakt van politieke verhoudingen. Het is duidelijk dat de losse factievorming van het midden van de negentiende eeuw aan het plaatsmaken was voor meer georganiseerde partijpolitiek. Zo eindigde Lambrechts zijn betoog met enig gevoel voor dramatiek: ‘Mijnheer de Voorzitter, ik hoor uit de verte mij toeroepen: “Wat baten uwe klaagtoonen, wat baten uwe protesten! Er blijft u niets anders over dan u te onderwerpen.”’⁷³

De inzet van wat naar de maatstaven van de tijd parlementaire krachttermen waren, laat zien hoe genormaliseerd de onvrede over de districtstekeningen inmiddels was.⁷⁴ Zoals ook tegenwoordig bij bepaalde Kamerdebatten de grenzen van het parlementair decorum wat flexibeler zijn dan normaal gesproken, zo waren ook de debatten over de kiestabel in tien jaar tijd fel van toon geworden. Dat blijkt onder andere uit het feit dat de voorzitter niet ingreep om debatnormen te handhaven. Alleen omwille van de tijd kapte de Kamervoorzitter zo nu en dan een bijdrage af. Deze ontwikkeling van fellere teksten past in zekere zin bij het meer ‘loskomen’ van het parlementaire debat uit de nogal rigide, juridisch dichtgetikte en zakelijke stijl die rond deze tijd in gang werd gezet.⁷⁵ Desondanks liep deze felle toon wel erg vooruit op de tijd, en werd die pas normaler in de latere negentiende en vroege twintigste eeuw. Zelfs toen was het meer een gegeven dat sommige politici zich niet conform de geschreven en ongeschreven regels uitdrukten, en zeker niet het geval dat termen als knoeierij de norm waren.

Dit alles roept de vraag op hoe de regering dan wel de politici behorende tot de meerderheid omgingen met deze kritiek. Het zal wellicht niet verrassen dat wie de bal kaatste, deze terug kon verwachten. Kappeyne van de Coppello begon zijn repliek met de constatering dat ‘wanneer men de kiestabel moet herzien en wanneer men noodwendig hier en daar eene verschikking moet maken, men afgevaardigden voor districten, die min of meer wijzigingen

⁷² HTK 20 december 1877 416.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Tanja, *Goede politiek* 157-158.

⁷⁵ H. te Velde, ‘Staten-Generaal en parlement. De welsprekendheid van de Tweede Kamer’ in R. Aerts, C. van Baalen, J. Oddens, D. Smit en H. te Velde eds., *In dit huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam 2015) 176.

ondergaan, ontstemt.⁷⁶ Met andere woorden: zij die het hardst roepen dat hier sprake is van kiesrechtgeografie, zijn vooral bang dat hun eigen district hertekend wordt. De felle toon van de beschuldiging kon de voorzitter van de ministerraad ook niet onbenoemd laten. Hij begon zijn betoog: ‘Ofschoon de redevoeringen gisteren uitgesproken, en ik mag er nu bijvoegen, ook die ik heden gehoord heb, wel waren in een toon die tot het tegendeel zouden kunnen uitlokken, zal ik de aanvallen tegen liet wetsontwerp gerigt met zeer kalme gemoedsstemming beantwoorden.’ Het is natuurlijk de vraag of hier sprake is van de kalmte van iemand die de waardigheid van zijn ambt wilde bewaken, of van iemand die weet dat hij ondanks alle tumult toch de stemmen heeft zijn kiestabel door te drukken. Waarschijnlijk was het vooral dat tweede, want van de aangekondigde ‘kalmte’ was in de bijdrage van de minister weinig te merken. Aan Van Nispen van Sevenaer vroeg hij hoe hij nog ‘als eerlijk man’ in de Kamer kon blijven zitten en stelde hij dat ‘den geachten afgevaardigde uit Nijmegen [...] wel vaker [...] niet opmerkt hetgeen in zijne nabijheid ligt.’⁷⁷

Na de uitvoerige verdediging van de kiestabel door Kappeyne van de Coppello namen de Kamerleden Des Amorie van der Hoeven en De Casembroot nog het woord. Beide gaven aan ervan overtuigd te zijn dat politiek eigenbelang de belangrijkste inspiratie voor de tabelwijziging was. Kamerlid Brouwers was nog iets toegeeflijker door te stellen dat iedereen wel eens ‘vergissingen kan plegen in zijn voordeel’.⁷⁸ Het debat schetst een beeld van een vleugellamme oppositie. Ondanks het felle debat werd de kiestabel aangenomen. Amendementen kwamen er niet doorheen.

Behandeling in de Eerste Kamer

Ook in de Eerste Kamer kwamen de vermeende eigenaardigheden van het regeringsvoorstel aan bod. De opening van de vergadering, door senator Van Rhemen van Rhemenshuizen is het waard om in het geheel te lezen, wegens zijn sarcastische verdediging van het wetsvoorstel: ‘Dit wetsontwerp, Mijnheer de Voorzitter, is de vrucht van een minder genoeglijken arbeid van een vrijzinnig Minister. Niemand zal dit, geloof ik, ontkennen, ook al kende hij den ontwerper niet. Had een conservatief Minister de kiestabel moeten wijzigen en zes leden aan de Tweede Kamer bezorgen, ook hij zou zijne beginselen, die hij voorde ware hield, op den voorgrond hebben gesteld. Dit is niet alleen natuurlijk, maar ik zou bijna zeggen,

⁷⁶ HTK 20 december 1877 416.

⁷⁷ HTK 20 december 1877 417.

⁷⁸ HTK 20 december 1877 422.

pligtmatig; de vaderlandsliefde gebiedt het. Vermeerdering van het aantal leden der Tweede Kamer, die der Regering kracht en steun kunnen schenken, is niet alleen voor de Regering zelve, maar ook voor het land wenschelijk. Hadden de kiezers eene conservatieve regering verlangd, zij zouden dien wensch hebben uitgedrukt. Thans heeft de natie gesproken en hare stem moet geëerbiedigd worden. Welke rigting ook aan het roer zij en den wil der natie uitdrukke, het is een pligt om op eerlijke, loyale wijze, vergrooting van het getal geestverwanten te bevorderen. Ik geloof dat de Minister deze denkbeelden zal beamen en op betere wijze dan ik, in deze Vergadering, zoo noodig, verdedigen.’⁷⁹

Van Rhemen van Rhemenshuizen benadrukte in zijn gehele betoog hoe ‘volstrekt begrijpelijk’ hij de kiesrechtgeografie vond die door Kappeyne van de Coppello zou zijn toegepast. Toch liet hij het niet na een paar keer de term ‘misbruik van magt’ te verwerken in zijn redevoering om daarmee zijn uiteindelijke tegenstem te verantwoorden. De behandeling in de Eerste Kamer was geen moment spannend: een handjevol sprekers nam het woord waarna de aanpassingen met vierentwintig stemmen voor en slechts zes tegen, aangenomen.

Wat verder interessant is aan de behandeling in de Eerste Kamer is dat er voor het eerst een groot punt werd gemaakt van de volgorde van districtenvorming. Kappeyne van de Coppello verwees ernaar in zijn verdediging in de senaat: ‘Men zegt: het zuiden wordt achtergesteld, omdat men altijd van het noorden begint’⁸⁰ Dit was een terecht punt, dat op langere termijn steeds meer weerstand opriep bij met name de katholieken. Dat zat namelijk zo: zoals bekend werd bij het tekenen van districtsgrenzen uitgegaan van 45.000 inwoners voor een enkelvoudig en 90.000 inwoners voor een dubbel district (uitzonderingen daargelaten). De Nederlandse bevolking liet zich natuurlijk niet precies delen door 45.000, laat staan wanneer rekening moest worden gehouden met geografie, cultuur, urbanisme en het doelbewust ontstijgen van provinciegrenzen. Omdat men ‘bovenaan’ de kaart begon met tekenen, kon het nog wel eens voorkomen dat een district in Friesland niet 45.000 maar 40.000 inwoners had, omdat dit beter uitkwam. De klacht van de katholieke volksvertegenwoordigers was dat er hierdoor te weinig districten over waren tegen de tijd dat de Maas bereikt was, waardoor districten in het zuiden in de regel qua bevolkingsaantal groter waren dan die in het noorden. Een Friese stem was hierdoor meer waard dan een Brabantse stem. Het verweer van politici als Kappeyne van de Coppello hiertegen was doorgaans dat de natuurlijke vorm van Limburg en

⁷⁹ HEK 25 januari 1878 103.

⁸⁰ Ibidem 108.

de geografische omstandigheden van Brabant een andere indeling hoe dan ook lastig maakten, ook wanneer men in het zuidoosten zou beginnen met tekenen.⁸¹ Wat de waarheid was, blijft in het midden. Vast staat wel dat geen enkele herindeling van regeringshand überhaupt de poging waagde te beginnen met tekenen in Limburg.

Buiten het parlement

Aan het eind van de jaren '70 van de negentiende eeuw werd de nationale pers steeds belangrijker.⁸² Het aantal dagbladen met landelijk bereik groeide en bereikte steeds meer inwoners. In het verslag van Het Vaderland valt op dat de sfeer gemoedelijker werd afgebeeld dan je zou vermoeden wanneer je slechts de handelingen leest. Vele malen tekent de verslaggever van Het Vaderland op '(gelach)' na scherpe en minder scherpe zinsneden. Vooral de voorzitter van de ministerraad had volgens deze krant regelmatig de lachers op zijn hand. Gezien de liberale signatuur van Het Vaderland is die ongelijke verdeling niet gek. Van Kappeyne van de Coppello staat tevens vast dat hij een goed debater was, dus het is ook niet onaannemelijk dat zijn retorische timing goed was.⁸³

Het debat vond plaats in een periode dat in de samenleving het kiesstelsel *an sich* ter discussie begon te staan. Meerdere boeken kwamen uit in de jaren '70 van de negentiende eeuw waarin het kiesstelsel en de (liberale) politici die ervan profiteerden op de hak werden genomen. Te denken valt aan *In 't vuur van den verkiezingsstrijd: een Hollandsche roman* (1871) van J. Huf van Buren, *Zóó wordt men lid van de Tweede Kamer* (1869) van H. van Meerbeke en het toneelstuk *De kiesvereniging van Stellendijk* (1877) van Lodewijk Mulder.⁸⁴ Ondanks dat de werken geen directe verwijzing maken naar kiesrechtgeografie, ademen ze wel een ontevredenheid met het kiessysteem waar kiesrechtgeografie een onderdeel van was.

Kappeyne van de Coppello was zoals gezegd polariserend voor zijn tijd. De weerstand die hij opriep bij conservatieve elementen in de Tweede Kamer was sterk – en niet geheel onterecht. Zelfs zonder een wetenschappelijke staving van de districtenwijziging onder zijn kabinet, is het zeer aannemelijk dat de wijziging bovenmatig zijn politieke bondgenoten hielp. Deze periode in de ontwikkeling van het Nederlandse parlementaire stelsel laat zich kenmerken door polarisering; dit was immers het tijdperk van Kuiper, en hij verdeelde volgens De Rooy

⁸¹ Zie bijvoorbeeld HEK 25 januari 1878 112.

⁸² Te Velde, 'Van grondwet tot grondwet' 134-137.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ D. Smit, 'De Hollandsche Verkiezingsroman. Een vergeten genre uit de literatuurgeschiedenis' *Leidschrift. Historisch Tijdschrift* 32 (2017) 55-68.

het ganse land in voor- en tegenstanders van zijn politiek én persoon.⁸⁵ Deze context van polarisering maakte de uitingen van kiesrechtgeografie explicieter dan ze hiervoor waren geweest. Tegelijkertijd was het in deze context wellicht ook urgenter voor liberalen als Kappeyne van de Coppello om de macht veilig te stellen nu het nog kon.

⁸⁵ De Rooy, *Ons Stipje* 116.

1885-1887: Schaepman en Vermeulen

‘Als er gegrabbeld wordt, grabbel ik mee.’ Die woorden legde katholiek voorman Schaepman zijn conservatieve rivaal en geloofsgenoot Vermeulen in de mond tijdens de herziening van de kiestabel in 1885.⁸⁶ Het citaat is een eigen leven gaan leiden: In 1901 illustreerde parlementair historicus en politicus Van Welderen baron Rengers aan de hand van dit citaat de verziekte praktijk rondom de periodieke herziening van de districten door kiesrechtgeografie.⁸⁷ Vervolgens is het met enige regelmaat terug te lezen geweest in historische werken over de praktijk van districtenindeling, vaak met verwijzing naar Van Welderen Rengers. Ondanks dat het een opzettelijke overdrijving betreft, laat het citaat wel goed zien hoe fel de verwijten over oneigenlijke praktijken bij het tekenen van districtsgrenzen waren halverwege de jaren '80 van de negentiende eeuw.

In de voorgaande hoofdstukken is geïllustreerd hoe die verwijten er in feite uitzagen. Vanaf de zestigerjaren werden ze frequenter, feller van toon en kwamen ze ook meer verbitterd over. Die verwijten bereikten in de jaren tachtig een hoogtepunt. Tegelijkertijd begon in deze periode de trend die ook na 1917 te zien zou zijn; steeds vaker werd teruggeblikt op eerdere hertekeningen van de kiestabel en werden politieke twisten uitvergroot en uitspraken overdreven. Het citaat van Schaepman is hier het beste voorbeeld van. Met andere woorden: vanaf dit moment in de parlementaire geschiedenis was er steeds vaker sprake van een slechtere herinnering aan hertekeningen dan hoe die indertijd ervaren waren.

Behandeling in de Tweede Kamer 1885

In 1887 werd voor het eerst voorzichtig afscheid genomen van het censuskiesrecht op basis van directe belastingen. Daarnaast werd in dit jaar de kiestabel definitief vastgelegd, met uitzondering van de stedelijke districten. Er stond dus veel op het spel: de vastlegging van het aantal Kamerleden op honderd in enkelvoudige districten creëerde kansen voor eenieder die zijn eigen kansen of die van zijn partij wilde verbeteren. Mits hij deze overwegingen liet meespelen in het aanpassen van de kiestabel natuurlijk. Dit besef was inmiddels niet alleen ingedaald bij de leden van de Tweede Kamer, er werd zelfs openlijk getwijfeld aan de geschiktheid van de Tweede Kamer om überhaupt te gaan over de kiestabel. In 1885 merkte Kamerlid Hoffmans op over de oneerlijkheid van de gangbare tekenmethode: ‘Ik weet er alles

⁸⁶ HTK 25 november 1885 551.

⁸⁷ W.J. Van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland* (3^e druk; Den Haag 1916) 610.

van. Ik heb zoo'n herziening der kiestabel met eene meerderheid aan de eene zijde vier of vijf malen bijgewoond en altijd als lid der minderheid. Wat is dan het geval? Dan staan er twee duëllanten tegenover elkander, waarvan de eene een degen in de hand heeft en de andere geheel ongewapend is. De strijd begint. Hij die den degen (de meerderheid) heeft, maakt een *à fond* en steekt den anderen, die niets heeft om den stoot te pareeren, overhoop. Uit is de strijd.’⁸⁸

De partijdigheid van de Kamerleden werd ook erkend door politici als de eerder genoemde Vermeulen. Hij stelde in zijn bijdrage in 1885: ‘De wijziging toch der kiestabel, het knippen van nieuwe kiesdistricten met andere woorden, is een arbeid die zoo zeer en zoo onmiddellijk ingrijpt in de samenstelling en in de politieke verhoudingen der Kamer, dat schier elk woord daarover gesproken [...] den schijn niet kan ontgaan, uit partijzucht te zijn ontsproten. Ik ga verder: is de schijn moeilijk te vermijden, de daad is het evenzeer.’⁸⁹ Vermeulen vond daarom dat het aan de Kamer was om kiestabellen goed- dan wel af te keuren, maar dat het de regering was die het echte ‘knip- en plakwerk’ tot zich moest nemen: ‘Eene Kamer, zooals deze, waarin verschillende partijen om den voorrang strijden, kan, wanneer van Regeeringszijde eene wijziging der kiestabel wordt ingediend, daarover eene scherpe en billijke critiek uitspreken; ze kan ook, door een geest van rechtvaardigheid geleid, eene goede kiestabel *en bloc* aannemen, eene slechte *en bloc* verwerpen. Maar zelve eene kiestabel samenstellen, zelve de schaar in handen te nemen, waarmede de kiesdistricten geknipt worden, dat kan zij niet zonder in het allergunstigste geval toch eene zeer zware en gegronde verdenking van partijdigheid op zich te laden.’⁹⁰

Zoals gezien bij de wijziging van 1878 was dit een ook voor die tijd geïdealiseerde voorstelling van het politieke proces. De regering stond bij het tekenen van de districtsgrenzen in dienst van de politieke meerderheid, was inmiddels de gedachte. Vermeulen had een ander doel voor ogen met zijn betoog dan de partijdigheid volledig uitbannen: het ging hem met name om de oeverloze stroom aan amendementen om de tabel te wijzigen. Deze amendementen waren (volgens Vermeulen) over het algemeen kansloos en dienden geen hoger doel dan de herverkiezing van de indiener. Deze kansloze amendementen verzwakten de positie van de oppositie in de Kamer. Volgde men het advies van Vermeulen op, dan was het de regering die (mogelijk) een partijdig voorstel deed en kon de oppositie daar vrij van iedere verdenking

⁸⁸ HTK 25 november 1885 553.

⁸⁹ HTK 25 november 1885 549.

⁹⁰ *Ibidem*.

kritiek op leveren zonder het beeld te creëren dat elke mogelijke uitkomst een politiek partijdige uitkomst is, en dat slechts de vraag is welke partij een meerderheid bezit. En mocht men het advies van Vermeulen niet opvolgen, dan – en hier komt de gevleugelde samenvatting van Schaepman vandaan: ‘dan durf ik niet beloven bij het uitbrengen van mijne stem zooveel onpartijdiger, zooveel onbaatzuchtiger te zijn, waar het eigen partijbelang geldt, zooveel edelmoediger ten opzichte van politieke tegenstanders dan de meesten, dan de voorstellers dier amendementen zelve; dan zeg ik: “ik ben mensch als iedereen.”’⁹¹

Het voorstel van Vermeulen vond geen gehoor. Ook in 1885 werd nog druk gewerkt door verschillende Kamerleden om hun eigen districten veilig te stellen. Ook die pogingen bleken echter tevergeefs. De stemmingen over de kiestabel stakten namelijk. 43 Kamerleden steunden het regeringsvoorstel, 43 andere Kamerleden steunden deze niet. Volgens Kamerlid Hoffmans was deze situatie in ieder geval een verbetering ten opzichte van de voorgaande decennia: ‘Thans, nu er geen meerderheid bestaat, heeft men aan wederzijden hoop op overwinning. Wij staan tegenover elkander beiden met degens in de hand. Wel beslist niet de geschiktheid in het hanteeren van het wapen, maar het toeval aan welke zijde er een lid afwezig is. Intusschen de kansen staan gelijk, wij kunnen ulieden even goed als gij ons doorboren. En dat is veel waard, vooral voor iemand, die reeds vier of vijf maal als lid der minderheid weerloos is afgemaakt en nog nooit de minste kans heeft gehad.’⁹² De herijking van de kiestabel zou echter niet bepaald worden door het lot. De kiestabel werd bevroren tot het moment daar was dat aanpassing onvermijdelijk zou zijn.

Behandeling in de Tweede Kamer 1887

Zoals reeds in deze scriptie beschreven werd in 1887 de grondwet aangepast op een manier die verandering van de kiestabel noodzakelijk maakte. Het aantal Kamerleden werd losgekoppeld van het inwonertal en vastgesteld op honderd Tweede Kamerleden en vijftig Eerste Kamerleden. Ondanks het feit dat – met uitzondering van de meervoudige stadsdistricten – de kiesdistricten niet meer zouden wijzigen, was de samenstelling van de districten niet in de grondwet verankerd. Toch was het niet langer de bedoeling dat districten herverdeeld zouden worden. De hertekening van de kiestabel gebeurde in het verleden altijd als een demografische correctie die juridisch noodzakelijk was door de grondwet. Daarin stond immers dat er voor iedere 45.000 inwoners een Tweede Kamerlid moest zijn. Het is niet vanzelfsprekend dat het

⁹¹ HTK 25 november 1885 550.

⁹² HTK 25 november 1885 554.

loslaten van deze bepaling het hertekenen van districtsgrenzen overbodig zou maken. Sterker nog, er is geen enkele reden om van nature aan te nemen dat hertekenen overbodig zou worden. Zo pleitte Madison in de Verenigde Staten ook voor een koppeling van het aantal afgevaardigden aan een inwonertal, maar haalde dit voorstel daar geen meerderheid.⁹³ Desondanks was het hertekenen van de Amerikaanse districtsgrenzen iedere tien jaar opnieuw noodzakelijk (en verankerd in de grondwet).⁹⁴ Die praktijk staat tot op de dag van vandaag. Dat demografie op den duur ook het nieuwe Nederlandse kiessysteem zou inhalen, stond vast. Dit was een boodschap die in Nederland niet politiek opportuun was. Politici uit iedere stroming namen gretig afscheid van het proces dat stevast tot bittere verwijten en onfraaie politiek leidde. Het moge duidelijk zijn dat het hertekenproces van kiesdistricten inmiddels een bijzonder slechte reputatie genoot. In de Eerste Kamer merkte Schimmelpenninck van der Oye op: ‘de verkiezing van leden voor de Tweede Kamer zal voortaan plaats hebben in vaste kiesdistricten. Wij zullen daardoor van de onverkwikkelijke verknipping van die districten af zijn.’⁹⁵ Ook hieruit blijkt dat kiesrechtgeografie inmiddels een belangrijke positie had ingenomen in hoe collectief over de status quo werd gedacht.

Zoals gezegd werden enkelvoudige districten de norm in 1887. Dat maakte de herverdeling omvangrijk: het aantal districten steeg van 43 naar 84. Toch was om deze hertekening relatief weinig te doen in het debat. Kamerlid De Vos van Steenwijk verwoordde de reden hiervoor het best: ‘Bovendien, zou ik meenen, dat men bij deze indeeling van het Rijk die kies-geographie gerust kan ter zijde stellen. Hoe bekwaam sommige leden ook in dat vak mogen zijn bij de tegenwoordige inrichting, er komen bij de nieuwe regeling zooveel kiezers bij, wier gevoelens onbekend zijn dat onmogelijk met eenige zekerheid vooraf valt te bepalen hoe de stemming in de nieuwe districten zal uitvallen.’⁹⁶ Liberaal Viruly Verbrugge, inmiddels een veteraan op het gebied van debatten over kiesrechtgeografie, poogde nog een lans te breken voor het behouden van meer dubbele districten, maar dit was tevergeefs.⁹⁷ Ook hij deelde de analyse van De Vos van Steenwijk: ‘Ik heb in deze Vergadering al heel wat kiestabellen hooren behandelen en aan die behandeling deelgenomen, en altijd was er achterdocht omtrent ieder

⁹³ Zie het zogenaamde *Congressional Apportionment Amendment* dat het aantal inwoners per vertegenwoordiger vaststelde op 30.000 of 50.000. Het amendement kan overigens met een simpele meerderheid van staten anno 2023 alsnog worden aangenomen, waardoor het Huis van Afgevaardigden zou groeien van 435 naar ruim 6000.

⁹⁴ Artikel 1 sectie 2 van de Amerikaanse grondwet verplicht hiertoe.

⁹⁵ HEK 5 november 1887 46.

⁹⁶ HTK 16 juni 1887 2040.

⁹⁷ HTK 16 juni 1887 2042.

voorgesteld amendement, steeds zocht men politieke bedoelingen in ieder gesproken woord. Zoodra werd geraakt aan eene gemeente vreesde men dat daardoor de kiestabel met partij bedoelingen in een anderen zin zoude kunnen veranderen, en dat dergelijk amendement invloed zoude kunnen hebben op de te doene verkiezingen.⁹⁸ Ook hier gold dat meewarig werd teruggeblikt op hertekeningen in het verleden.

De ontwikkeling die in de late negentiende eeuw valt te onderscheiden is een van toenemende frustratie met de tekortkomingen die het districtenstelsel had in de Nederlandse context. Waar in eerste instantie weinig werd stilgestaan bij de mogelijkheden van kiesrechtgeografie, werd naarmate de decennia vorderden eerst voorzichtig en daarna steeds luidruchtiger een punt gemaakt van de geobserveerde partijdigheid bij het trekken van districtsgrenzen. De toon van het debat omtrent de districten verhardde aanzienlijk in deze periode. De politieke onvrede culmineerde met het (gefaseerd) permanent vastleggen van de kiestabel. Deze vastlegging leidde al binnen enkele jaren tot dusdanig scheve verhoudingen dat ook dit systeem niet langer houdbaar was. Vandaar dat de politiek parallel aan de kiesrecht kwestie een tweede beslissing te nemen had: het opnieuw openbreken van de kiestabel, of het districtenstelsel in zijn geheel afschaffen. Daarnaast was er de onbesproken optie de districtsgrenzen te ‘depolitiseren’, zoals in het Verenigd Koninkrijk is gebeurd. Onafhankelijke commissies onder *de facto* voorzitterschap van een rechter trekken daar de districtsgrenzen. Een dergelijk voorstel is in de behandelde debatten niet aan de orde geweest.

⁹⁸ HTK 16 juni 1887 2041.

1917: een omstreden afscheid

Zoals blijkt uit de hoofdstukken, zat het districtenstelsel nooit helemaal lekker binnen de politieke elite van Nederland. Het stelsel was geboren uit een noodzaak die verdween naarmate technologische innovaties de wereld en Nederland kleiner maakten. De keuze was echter gemaakt en de zogenaamde *path dependence*⁹⁹ van de nieuwe staat maakte een totale afwijzing van het districtenstelsel voorlopig nog onwaarschijnlijk, hoewel Jasper Loots aantoont hoe verrassend snel de aanval op dit instituut al werd geopend.¹⁰⁰ Bovendien waren er liberale ideologische overtuigingen die aansloten bij het idee van kiesdistricten.

Naarmate de decennia vorderden, groeide het ongemak met de districten. Aanpassingen aan het systeem bleken in de regel echter net zo veel problemen te veroorzaken als ze oplosten. Zoals in eerdere hoofdstukken besproken werd mede wegens de constante kiesrechtgeografie de kiestabel definitief vastgelegd in de late negentiende eeuw. Het resultaat was in zeer korte tijd een districtenstelsel dat permanent uit balans was. Het parlement stond in de vroege twintigste eeuw dus los van het kiesrechtvraagstuk hoe dan ook voor een belangrijke keuze: het districtenstelsel weer aanpassen, of het definitief uit zijn lijden verlossen.

Afschaffing districtenstelsel

De overgang van districtenstelsel naar evenredigheidsstelsel en de bijbehorende introductie van het algemeen kiesrecht zijn uitgebreid beschreven in zowel *Een sprong in het Duister* van Anne Bos als *Voor het Volk, Van het Volk* van Jasper Loots. De primaire reden die beide geven voor de wisseling van het stelsel is die van machtspolitiek: de partijen die het meeste dachten te winnen met algemeen kiesrecht en een evenredigheidsstelsel bereikten een meerderheid, terwijl de liberalen (waarschijnlijk wijselijk) inzagen dat zij op de lange termijn meer overlevingskansen hadden binnen een evenredigheidsstelsel dan binnen een districtenstelsel. Politieke trends in landen als het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten hadden inmiddels aangetoond dat *First Past the Post*-districtenstelsels per definitie uitmondde in een tweepartijstelsel, terwijl iets soepelere systemen zoals die in Nederland daar langzaam maar zeker ook naar neigden. De ARP en de SDAP stonden om die reden minder principieel in de discussie als op het blote oog gedacht: binnen die partijen waren ook mensen te vinden die

⁹⁹ Theoretische term uit het institutionalisme die verwijst naar het gegeven dat een eenmaal ingeslagen pad zich moeilijk laat wijzigen en consequente 'keuzes' noodzakelijk maakt.

¹⁰⁰ Loots, *Voor het volk* 55-61.

bereid waren het erop te wagen dat zij over zouden blijven.¹⁰¹ Voor de SDAP klinkt dat misschien wat vreemder dan voor de ARP, maar het is goed te realiseren dat met de introductie van algemeen kiesrecht zonder afschaffing van de districten, veel stedelijke liberale bolwerken waarschijnlijk naar de SDAP zouden gaan. De ARP en de SDAP waren ook de partijen die het meest overeen kwamen met de *Conservatives* en *Labour* in het Verenigd Koninkrijk, dus ook om die reden was deze inschatting was niet vreemd.

Op 3 november 1896 werd de Nederlandsche Vereeniging voor Evenredige Vertegenwoordiging (NVEV) opgericht. De geestelijk vader van deze beweging was Cornelis Eliza van Koetsveld, een partijideoloog van de fractie Savornin Lohman en dus de latere CHU. Rond 1896 speelde de zogenaamde kwestie Tak van Poortvliet. Deze kwestie ging over de uitbreiding van het kiesrecht naar een vorm die in ieder opzicht behalve de naam algemeen mannenkiesrecht had betekend. Van Koetsveld was teleurgesteld geraakt dat het debat zich hierdoor vernauwde naar een discussie tussen Takkianen en Anti-Takkianen, voor- en tegenstanders van het kiesrechtuitbreiding. Hierdoor was er minder ruimte voor debat over de kiesmethode. Van Koetsveld greep deze reden aan om zijn vereniging op te richten.¹⁰²

Van Koetsveld kwam geen moment te laat. Zoals beschreven hadden met name de politiek leiders van de ARP en de SDAP de rekensom gemaakt dat het districtenstelsel hen wellicht op termijn juist winst zou opleveren. Een krachtige interne lobby van de NVEV bij deze partijen zorgden echter voor voldoende momentum dat toen Cort van der Linden in 1913 de voorbereidingen trof voor de grondwetswijziging om algemeen mannenkiesrecht in te voeren, hij ook een staatscommissie in het leven riep om tegelijkertijd te kijken naar het hoe van een evenredigheidsstelsel. Of men niet beter het districtenstelsel kon hanteren, was niet een van de vragen die aan de commissie werd gesteld.¹⁰³

In 1916 was de commissie zo ver en bereikte hun aanbevelingen vrijwel ongewijzigd door het kabinet de Tweede Kamer. In het parlementaire debat over deze grondwetswijziging werd relatief weinig stilgestaan bij de afschaffing van het districtenstelsel. Het verslag van deze vergadering opent wat betreft het evenredigheidsstelsel: 'Zeer vele leden konden zich in beginsel met de invoering 'van evenredig kiesrecht voor de vertegenwoordigende lichamen vereenigen. Door enkele leden werden intusschen principieele bezwaren tegen het stelsel

¹⁰¹ Loots, *Voor het volk* 25-27.

¹⁰² Bos, *Sprong in het Duister* 28-29.

¹⁰³ Loots, *Voor het volk* 127-129.

geopperd.¹⁰⁴ Voor zover discussie alsnog plaatsvond, valt op dat deze grotendeels op principiële gronden werd gevoerd. Het praktische probleem van kiesrechtgeografie werd nauwelijks genoemd. Hooguit een enkele keer is een toespeling te lezen door de constatering dat het huidige districtenstelsel niet waarborgt dat het parlement een goede weerspiegeling is van inzichten en partijen.¹⁰⁵ In de Memorie van toelichting van het wetsvoorstel waarmee het districtenstelsel voorgoed werd ingeruild voor een evenredigheidsstelsel, somde premier Cort van der Linden de argumenten op voor deze wijziging. Niet langer zou het districtenstelsel een groot deel van de kiezers dwingen ‘dienst te doen als hulptroepen voor de overwinning van eene partij wier beginselen vreemd zijn aan eigen overtuiging.’¹⁰⁶

De invoering van kieskringen

Een van de meest frappante onderdelen van het moderne electorale proces in Nederland is het bestaan van de kieskring. Ogenschijnlijk geen enkel doel dienend, lijken ze een relik uit het districtenstelsel te zijn. In zekere zin zijn ze vergelijkbaar met het *Electoral College* in de Verenigde Staten. Net als dat college van kiesmannen vormen de kieskringen geen andere institutionele functie behalve dat ze de spelregels van de verkiezingsuitslag bepalen. Waar het *Electoral College* bepaalt welke staten belangrijk zijn voor Amerikaanse presidentiële kandidaten om campagne te voeren, zo hebben de kieskringen ook nog steeds effect: wie in Nederland met een partij mee wil doen aan Tweede Kamerverkiezingen, moet in zoveel mogelijk kieskringen vertegenwoordigd zijn om een reële kans te maken op zetels. Bovendien is er de mogelijkheid in verschillende kieskringen met verschillende lijsten mee te doen. Zo kan het dat Marga Klompé in theorie de eerste vrouwelijke lijsttrekker van Nederland was, doordat ze in 1952 namens de KVP lijsttrekker was in haar eigen kieskring.¹⁰⁷

Ook opvallend is dat Thorbeckes angst voor (con)federalisme volledig leek te zijn verdwenen in de twintigste eeuw. De Memorie van toelichting stelt over het invoeren van de kieskringen dat die om praktische redenen bewust zoveel mogelijk samenvallen met de grenzen van de provincies. Bestaande en decennia oude kiesdistricten die meerdere provincies besloegen, zouden worden opgesplitst door de kieskringen. Het principiële provincie-overstijgende kiesdistrict was voorgoed verdwenen. Tevens valt de continuïteit op in het denken

¹⁰⁴ HTK 226-11 Voorstel van verandering in het IIde, IIde, IVde hoofdstuk en in de Additionele Artikelen der Grondwet 94.

¹⁰⁵ Ibidem 95.

¹⁰⁶ Bos, *Sprong in het Duister* 42.

¹⁰⁷ Parlement.com.

over bepaalde elementen van de indirecte vertegenwoordiging. De eerste zin van de bijlage ‘Toelichting bij tabel B’ van de memorie van toelichting luidt: ‘Bij de verdeling der onderscheidene provinciën in kieskringen dient in de eerste plaats hiervoor gewaakt te worden, dat de kringen niet te klein worden genomen.’¹⁰⁸ Hierin echoot een zorg die al bij Thorbecke speelde in 1850.

Electorale gevolgen

De directe verkiezingen voor die van 1918 waren die van 1917. Echter, deze waren letterlijk *pro forma* omdat een grondwetswijziging nieuwe verkiezingen noodzakelijk maakte. Partijen spraken in het toen nog geldende districtenstelsel af geen tegenkandidaten op te stellen teneinde de grondwetswijziging vlekkeloos te laten verlopen. Dat deze afspraak tussen concurrerende partijen mogelijk was en dat op districtsniveau hieraan gehouden werd, toont aan hoe zeer de verzuiling en partijvorming de onafhankelijkheid van de gekozen volksvertegenwoordiger hadden verkleind. Niet voor niets noemt Lijphart dit moment als het begin van de ‘pacificatiepolitiek’. De genoemde afspraak is de reden dat de verkiezingsuitslag van 1918 vergeleken worden met die van 1913, in plaats van de direct voorafgaande verkiezingen van 1917.

In 1918 werd voor het eerst gebruik gemaakt van het nieuwe evenredigheidsstelsel bij de landelijke verkiezingen. Mochten de aanklachten van kiesrechtgeografie aan het adres van met name de liberalen gegrond zijn geweest, dan is er geen beter bewijs voor dit feit dan de uitslag van deze verkiezingen. De Liberale Unie ging van 21 naar 6 zetels. De Vrijzinnig-Democratische Bond ging van 8 naar 5. De Bond van Vrije Liberalen leverde van haar 10 zetels er 6 in, en ging naar 4. Een marginale winst werd behaald door het feit dat een nieuwe liberale partij – de Economische Bond – met 3 zetels intrede deed in de Tweede Kamer.¹⁰⁹

In totaal bestond de liberale stroming in 1917 dus uit 39 zetels. De confessionele partijen (de katholieke AB, en protestantse/gereformeerde ARP en CHU) waren samen goed voor 46 zetels en de sociaaldemocratische SDAP had 15 zetels. Na intrede van het evenredigheidsstelsel kwamen de confessionelen op 50, met name door winst bij de katholieken. De sociaaldemocraten stegen naar 22 zetels in de Tweede Kamer en hadden opeens 3 socialistische

¹⁰⁸ HTK 226-4 11 Voorstel van verandering in het IIde, IIde, IVde hoofdstuk en in de Additionele Artikelen der Grondwet 37.

¹⁰⁹ Verkiezingsuitslagen.nl.

en communistische zetels aan hun linkerflank. Voor de liberalen bleven slechts 18 versplinterde zetels over.

Was dit het gevolg van het gewijzigde systeem, of was dit een afstraffing van de kiezer voor gevoerd beleid zoals dat ook in het oude stelsel zou zijn gebeurd? De liberalen zelf gingen deels uit van het laatste. Liberaal Cort van der Linden had aan het hoofd van de regering gestaan gedurende de ook voor Nederland moeilijke Eerste Wereldoorlog. Ondanks de neutraliteit had de economie geleden onder handelsrestricties met zowel de geallieerden als met de centrale machten. Tevens had een vluchtelingen crisis zich ontvouwd aan de Belgische grens en had het land vier jaar lang op de voet van oorlog geleefd. Het is logisch dat onder deze omstandigheden begrip werd getoond voor een kiezer die zijn heil elders in het politieke landschap zocht. Tegelijkertijd werd gekeken naar de nieuwe kiezers ten gevolge van het algemeen mannenkiesrecht als een tot dusver onaangebroken electoraat dat massaal zou hebben gekozen voor het socialisme of confessionelen.¹¹⁰ Toch kan het niet ontkend worden dat ook de enkelvoudige districten de liberalen niet slecht waren uitgekomen. Het is zeer de vraag of in 1913 daadwerkelijk 39% van het toenmalige electoraat – door Van Houten al significant uitgebreid – liberaalgezind was. Ondanks dat daar al in geen decennia meer over gedebatteerd was, is het dus niet onaannemelijk dat ook de districten zelf een voordeel vormden voor liberalen. Dat is ook om een andere reden niet vreemd: het evenredigheidsstelsel belooft veel meer dan het districtenstelsel een strakke en goed georganiseerde partijstructuur. Liberalen in Nederland waren daar traditioneel geen sterspelers in.

Reflecties op het districtenstelsel

Misschien net zo veelzeggend als de uitgesproken argumenten ten tijde van het afschaffen van het districtenstelsel, zijn de reflecties achteraf. Het districtenstelsel is in Nederland immers nooit echt gestorven. Zoals er heden ten dage partijen zijn die op zijn minst bereid zijn te experimenteren met een herintroductie van kiesdistricten, zo waren er ook al vrij kort na het afschaffen alweer politici en partijen die het districtenstelsel wilden reanimeren in een of andere vorm. Pieter Oud, die na de oorlog de VVD zou oprichten maar als vrijzinnig liberaal nog het districtenstelsel in eerste persoon had meegemaakt, bleef in de Tweede Kamer een fervent tegenstander van districten en was er dan ook vaak te vinden wanneer Kamerleden een constitutioneel balletje opwierpen. Toen Tweede Kamerlid Van den Heuvel in 1929 opperde te experimenteren met districten, pareerde Oud: ‘Wij hebben in ons land op dit stuk

¹¹⁰ Loots, *Van het volk* 27.

eenige ervaring opgedaan. De heer van den Heuvel moet eens nagaan de debatten in vroegere jaren over de kiestabel, over de indeeling van de kiesdistricten, over de verknipping van de districten, enz. Dat zelfde proces heeft men in Amerika (de heer Van den Heuvel wil misschien wel eens lezen wat Bryce daarover schrijft); ook daar heeft men gezien, dat een district den eenen keer werd uitgerekt, en een anderen keer weer een ander allerzonderlingst model werd gegeven.¹¹¹

Oud refereerde aan de debatten die in het tweede hoofdstuk behandeld zijn. Zoals gezien had hij gelijk wat betreft de politieke gevoeligheid van deze debatten, en hoeveel politiek drama een herindeling vaak tot gevolg had. Toch is het moeilijk dit niet te zien als enige vorm van overdrijving. Op een ‘allerzonderlingste’ verdubbeling hier en daar na, is het moeilijk te zeggen dat kiesdistricten in Nederland vergelijkbaar waren met wat men toen en nu in Amerika zag en ziet. Nu is overdrijving in een politiek debat niet ongehoord, maar wellicht duidt het ook hier op het eigen leven dat kiesrechtgeografie in de collectieve beleving is gaan leiden. Dat was zichtbaar in de debatten van de late negentiende eeuw, en dus kennelijk ook na het vervangen van het stelsel.

Ook in de academische wereld bleef het districtenstelsel leiden tot discussie. In een recensie uit 1926 schreef H.T. Colenbrander dat het voorstel van promovendus N.J.C.M. Kappeyne van de Coppello om het districtenstelsel opnieuw in te voeren een grote fout zou zijn: ‘Wederinvoering van het districtenstelsel? Het aanvaardt voor ieder district den laagsten vorm van organisatie: de onderdrukking der minderheid. Is de indeeling onvast, dan krijgt men de kiesrechtgeografie van vijftig jaar geleden terug.’¹¹² Voor historicus Colenbrander stond ook vast dat kiesrechtgeografie een significante smet was op het districtenstelsel zoals Nederland het gekend had.

Ook na de Tweede Wereldoorlog bleef het districtenstelsel terugkeren in de vorm van constitutionele proefballonnetjes. In het zogenaamde ‘appèl’ riepen de oprichters van wat D’66 zou worden op tot onder andere het herinvoeren van een districtenstelsel. In 1975 werd door het kabinet Den Uyl een omvangrijke wijziging van de Grondwet voorgesteld naar aanleiding van de staatscommissie – Cals/Donner. De commissie adviseerde onder andere de Eerste Kamer het budgetrecht te ontnemen, een formateur rechtstreeks te kiezen de wijzigingsprocedure van de grondwet aan te passen én een beperkt districtenstelsel in te voeren. De pijlen in de Tweede

¹¹¹ HTK 22 november 1929 621.

¹¹² H.T. Colenbrander ‘Over een proefschrift’ *De Gids*, Jaargang 90 (1926) 276-284.

Kamer richtten zich bij de behandeling van deze voorstellen met name op de aanpassing van de positie van de Eerste Kamer.¹¹³ Het voorgestelde districtenstelsel bleef echter niet gespaard. De VVD trok samen met de CPN op – niet de meest vanzelfsprekende coalitie – om dit voorstel te doen sneuvelen. De enige partij die zich uitsprak vóór de herintrede was de KVP. KVP'er Van der Sanden waarschuwde echter wel: 'Onze problemen liggen op dit ogenblik het sterkst in de sfeer van 'hoe gaat het werken?' [...] daarmee zitten wij dan midden in het probleem van de beruchte kiesrechtgeografie, waaraan namen als Sneek en Oss onverbrekkelijk verbonden zijn.'¹¹⁴ Deze waarschuwing bleef ook in het NRC niet onopgemerkt. De krant beaamde dat de heer 'Van der Sande [sic] het probleem van de kiesrechtgeografie noemde' en dat de heer Wiegel (VVD) deze afkeer zeer goed begreep.¹¹⁵ Overigens figureerde in dit debat de derde telg van Kappeyne van de Coppello uit deze scriptie, namelijk de fractiegenoot van Wiegel die het woord voerde over de Eerste Kamer.

Het is kort gezegd evident dat bij terugblikken op de praktijk van het districtenstelsel kiesrechtgeografie een vaak gehoord begrip was om het stelsel in diskrediet te brengen. Opvallend is dat kiesrechtgeografie in de argumentatie zelfs een prominentere rol speelde dan toen het stelsel nog levend was. Verwijten van kiesrechtgeografie waren in de periode om begrijpelijke redenen wel feller en persoonlijker van aard, maar het fenomeen zelf is in het collectieve geheugen na intrede van het evenredigheidsstelsel een nog grotere rol gaan spelen.

¹¹³ Zie de aangenomen motie van het lid De Kwaadsteniet van 21 januari 1975, waarin de Kamer uitsprak dat de positie van de senaat ongewijzigd moest blijven.

¹¹⁴ HTK 21 januari 1975 2277.

¹¹⁵ NRC 22 januari 1975.

Conclusie

In deze scriptie heb ik willen aantonen dat kiesrechtgeografie een prominente rol speelde in de dikwijls gegeven kritiek op de politiek en het electorale stelsel van vóór 1917. Zoals vaker benoemd gaat het hier niet per se om de nauwkeurigheid van deze praktijk. Inherent aan een districtenstelsel is dat sommige kiezers en hun voorkeuren buiten de boot vallen – een gegeven dat ook in de negentiende eeuw breed werd erkend. In zekere zin is dat natuurlijk inherent aan alle verkiezingen, maar in het districtenstelsel toch meer dan in een evenredigheidsstelsel zoals we dat tegenwoordig kennen in Nederland. Desondanks riep het districtenstelsel in Nederland meer weerstand op dan in buurlanden die het instituut wel tot op de dag van vandaag in stand hebben gehouden.

Het is evident dat de politiek in de tweede helft van de negentiende eeuw polariseerde en verhardde. Die ontwikkeling is los te zien van het concept kiesrechtgeografie; de uitbreiding van het kiesrecht en de ontwikkeling van de moderne politieke partij speelden hierin een veel grotere rol. Het is wel goed mogelijk de beschuldigingen van kiesrechtgeografie te zien als natuurlijke uitingen van een partijbewuste politiek. Tegelijkertijd waren beschuldigingen zo met het blote oog beoordeeld dikwijls niet zonder merites. Het beruchte district Sneek werd in 1868 toegevoegd en zette kwaad bloed bij de oppositie, maar met name Kappeyne van de Coppello haalde zich waarschijnlijk terechte verdenkingen op de hals met zijn aanpassingen tien jaar later. Het is door de lens van kiesrechtgeografie dat goed te onderscheiden valt hoe de nieuwe dynamiek van partijdigheid in de politiek zich aftekende. Niet alleen de oppositie voelde de behoefte de regering met felle bewoordingen aan te vallen; ook de regering zag zich gerechtvaardigd zijn positie als meerderheid te verzilveren met gunstig ingedeelde districten.

De onderzoeksvraag van deze scriptie richt zich specifiek op de rol die kiesrechtgeografie speelde in de debatten over aanpassingen van de kiestabel. Het staat vast dat het antwoord daarop moet zijn: een grote rol. Waar in 1868 het debat nog maar vrij sporadisch een rol had weggelegd voor beschuldigingen van kiesrechtgeografie, ging het debat van 1877 vrijwel nergens anders over. Deze aanpassing lijkt een soort trauma te hebben achtergelaten in de politiek. In 1868 en 1877 richtte politici hun pijlen op het voorstel dat op dat moment voorlag. In de tien jaar daarna en later wierpen Kamerleden en commentatoren hun blik op het verleden. Kiesrechtgeografie zou ‘altijd’ een probleem zijn geweest. Het werd steeds lastiger het verschijnsel kiesrechtgeografie los te zien van het districtenstelsel. De aanpassing van 1877-

1878 heeft daarmee en plek veroverd in het collectief geheugen van de late negentiende eeuw, en Kappeyne van de Coppello heeft wellicht meer bijgedragen aan de invoering van een evenredigheidsstelsel dan hij zelf ooit voor mogelijk zou hebben gehouden.

De verharding van het debat over kiesrechtgeografie had niet alleen te maken met een regering die de normen steeds verder oprekte. Integendeel, zowel de verharding van het debat als de (waargenomen) toename van excessieve partijdigheid bij het tekenen van de districtsgrenzen moeten gezien worden als onderdeel van een breder fenomeen. Het zijn de opkomst van het partijstelsel en de verruiming van het electoraat die leidden tot polarisatie en een verhard politiek klimaat.¹¹⁶ Naarmate politieke kleur steeds uitgesprokener werd en op den duur zelfs geformaliseerd in de vorm van een partijlidmaatschap, werd politiek ook steeds meer een teamsport. Het is niet meer dan logisch dat deze verandering van het landschap het duidelijkst was op momenten waarop met name het op dat moment winnende team de spelregels aanpaste.

Van de periode tussen 1848 en de intrede van formele politieke partijen wordt wel eens gezegd dat het een periode was van relatieve onpartijdigheid. Zie bijvoorbeeld Te Velde in zijn hoofdstuk in *Land van kleine gebaren*, waarin beschreven wordt hoe het liberalisme van Thorbecke wel weerstand opriep, maar er ‘geen georganiseerde reactie of duidelijk alternatief’ was en ‘geen vaste partijverhoudingen’ bestonden.¹¹⁷ Dat klopt zeker in vergelijking met de hyperpartijdigheid van de verzuiling, maar de debatten die voor deze scriptie zijn onderzocht tonen aan dat dit niet het hele verhaal is. Aan de ene kant verhardden de discussies naarmate partijvorming toenam. Aan de andere kant was al in 1868 en 1877 sprake van uitgesproken verdenkingen van partijpolitiek, respectievelijk elf en twee jaar vóór de oprichting van de eerste Nederlandse politieke partij. Wat dat betreft bieden de debatten over kiesrechtgeografie een interessant inzicht in hoe het fenomeen van een politieke partij in Nederland tot stand is gekomen. Het verloop van deze debatten zou gebruikt kunnen worden als bewijs dat partijvorming in Nederland eerder een formaliserende stap van een lopend proces was, dan dat het een harde breuk was met de politiek van daarvoor.

Vervolgonderzoek

Toen ik begon aan het onderzoek voor deze scriptie was de insteek om uit te vinden of feitelijk sprake was van kiesrechtgeografie. Dat zou vast te stellen moeten zijn door te kijken

¹¹⁶ De Rooy, *Ons stipje* 143-135.

¹¹⁷ Te Velde, ‘Van grondwet tot grondwet’ 120-122.

naar wie de dominante positie had in de politiek, en dan vervolgens of aanpassingen van een kiestabel deze partij of factie meer bevoordeelde dan op basis van demografische ontwikkelingen redelijkerwijs kan worden verwacht. Net als veel vragen over het districtenstelsel en het kiessysteem van Nederland van voor 1917 blijft die vraag in deze scriptie helaas onbeantwoord. Er is nog een wereld te winnen in het onderzoek naar het Nederlandse districtenstelsel. Zo zijn er van de meeste kiestabellen nog geen kaarten gemaakt of te vinden, behalve die in het recente werk van Ron de Jong, Henk van der Kolk en Gerrit Voerman. Ook voor hen bleek het te ambitieus verkiezingen jaar na jaar met elkaar te vergelijken, onder andere wegens constante gemeentelijke herindelingen.¹¹⁸ Daarnaast is verre van volledige, laat staan perfecte informatie beschikbaar van de bevolkingsopmaak in iedere stad, dorp en gehucht in de periode 1848-1917. Om die redenen was en is het nog niet mogelijk wetenschappelijk¹¹⁹ vast te stellen of kiesrechtgeografie plaatsvond, en of deze succesvol was. Om dat ooit wel te kunnen doen is de database die Ron de Jong heeft gemaakt van alle uitslagen post-1848 per district een waardevolle eerste stap. Uit de periode na het afschaffen van het districtenstelsel is ook nog veel onduidelijk. Hele verkiezingsuitslagen uit de jaren 1922, 1925 en 1929 zijn nooit onderzocht omdat uitslagen per gemeente niet betrouwbaar meer zijn.¹²⁰ Om te begrijpen welke delen van de bevolking (goed) vertegenwoordigd waren in de Nederlandse politiek, zal nog veel onderzoek nodig zijn.

¹¹⁸ De Jong et al., *Verkiezingen op de Kaart* 151.

¹¹⁹ Dat wil zeggen: op de wijze zoals FiveThirtyEight.com dat doet.

¹²⁰ De Jong et al., *Verkiezingen op de Kaart* 151.

Bibliografie

Bronnen

Algemeen Handelsblad

Colenbrander, H.T., 'Over een proefschrift' *De Gids*, Jaargang 90 (1926) 276-284.

Databank verkiezingsuitslagen 1848-1918.

<http://resources.huylens.knaw.nl/verkiezingentweedekamer>

De Rotterdammer

Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hans, D., *Parlementsfilm* (Scheveningen 1923).

Houten, S. van, *Vijfentwintig jaar in de Kamer*, I (eerste periode) 38-45.

Troelstra, P.J., *Gedenkschriften. Deel IV. Storm.* (1931)

Van Welderen Rengers, W.J., *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland* (3e druk; Den Haag 1916).

Literatuur

Aerts, R., Van Baalen, C., Oddens, J., Smit, D. en Velde H. te, eds., *In dit huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam 2015).

Aerts, R., Liagre Böhl, H. de, Rooy, P. de en Velde, H. te, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1790-1990* (9^e druk; Amsterdam 2016).

Aerts, R., *Thorbecke wil het: biografie van een staatsman* (Amsterdam 2018).

Beaufort, F. de, Berg, P. van den, Jong, R. de, Kolk, H. van der en Schie, P. van, *Tussen geschiktheid en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795* (Amsterdam 2018).

Berg, J.Th.J. van den, J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946* (Amsterdam 2013).

Bos, A., Jong, R. de en Loots, J., *Sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918* (Den Haag 2005).

Bosmans, J., en Kessel, A. van, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam 2011).

Jong, R. de, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887* (Hilversum 1999).

Jong, R. de; Kolk, H. van der, en Voerman, G., *Verkiezingen op de kaart. 1848-2010* (Utrecht 2011).

Jong, R. de, en Rutjes, M., 'Slecht gekozen. Politieke vertegenwoordiging en electorale wanpraktijken in Nederland, 1795-1977' *Tijdschrift voor Geschiedenis* Jaargang 128 aflevering 4, 2015. Pagina 579-599.

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

Manin, B., *The principles of representative government* (Cambridge 1997).

Meulen, D. van der, *Koning Willem III. 1817-1890* (3e druk; Amsterdam 2014).

Parlement.com

Rooy, P. de, *Ons stipje op de wereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland* (4^e druk; Amsterdam 2020).

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

Smit, D., 'De Hollandsche Verkiezingsroman. Een vergeten genre uit de literatuurgeschiedenis' *Leidschrift. Historisch Tijdschrift* 32 (2017) 55-68.

Tanja, E., *Goede politiek. De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940* (Amsterdam 2010).

Velde, H. te en Smit, D., eds., *Van Torentje tot Trêvesaal. De geschiedenis van de noordzijde van het Binnenhof* (Den Haag 2011).

Wielenga, F., *Geschiedenis van Nederland. Van de Opstand tot heden* (Amsterdam 2017).

Bijlage I – Overzicht aantal kiesdistricten door de jaren heen

Jaar	Kamerleden per district									Aantal districten	Kamerleden
	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
1848	68									68	68
1850	11	26			1					38	68
1858	9	27	1			1				38	72
1864	8	29	1			1				39	75
1869	8	30	2			1				41	80
1878	8	32	1	1			1			43	86
1887	79	2	1		1				1	84	100
1897	100									100	100

Bron: R. de Jong, H. van der Kolk en G. Voerman, *Verkiezingen op de kaart. 1848 – 2010* (Utrecht 2011).