

Deel II

Een sprong in het duister

De invoering van het direct kiesrecht in 1848
en de uitbreiding van het kiesrecht tot 1896

Ron de Jong

Inleiding

Tussen 1840 en 1896 vond een aantal belangrijke wijzigingen plaats in het kiesstelsel en het kiesrecht. In deze veranderingen zijn verschillende fasen te onderscheiden. Allereerst werd in 1848 het direct kiesrecht ingevoerd. In de discussies over dit onderwerp was de aandacht meer gericht op de wijziging van het kiesstelsel dan op de uitbreiding van het kiesrecht. Na de grondwetsherziening van 1848 bestond er in het parlement enkele decennia weinig belangstelling meer voor vragen rond het kiesrecht. Ook het enthousiasme van de kiezers voor hun nieuw verworven recht was gering.

In de jaren van 1870 tot 1885 werd kiesrecht hervorming vooral ingezet als middel om de parlementaire meerderheid te behouden of te veroveren. Vanaf het midden van de jaren tachtig kwam steeds meer het streven centraal te staan om de bovenlaag van de arbeiders het kiesrecht te geven. Bij de grondwetsherziening van 1887 verdubbelde weliswaar het electoraat, maar werd de arbeider toch niet bereikt. In 1894 deed J.P.R. Tak van Poortvliet een poging om die werkman alsnog het kiesrecht te geven, maar dat mislukte vanwege het radicale karakter van zijn wetsvoorstel. Twee jaar later slaagde S. van Houten met een gematigder voorstel wel, waardoor veel arbeiders het kiesrecht verkregen.

De discussies in deze periode gingen niet uitsluitend over het kiesstelsel of de uitbreiding van het kiesrecht, maar ook over zaken als de betekenis van algemeen kiesrecht, over het doel van verkiezingen, het stemgeheim of over de vraag of het kiesrecht individueel of organisch moest zijn. Deze onderwerpen vormen een rode draad in dit deel.

8. Direct of indirect kiesrecht, weinig of veel kiezers

Het negenmannenvoorstel van 1844 en de grondwetsherziening van 1848

De grondwetsherziening van 1840 had, zoals in het vorige deel is beschreven, geen wijziging in het kiesrecht of het kiesstelsel gebracht. Het aantal voorstanders van direct kiesrecht vormde tijdens de herziening maar ook daarna slechts een kleine minderheid van de Tweede Kamer. De kritiek die na 1840 werd geuit, richtte zich vooral op de uitwerking van het bestaande stelsel en op de vraag of het stem- en kiesrecht niet bij wet moest worden geregeld in plaats van bij reglementen. Na de herziening diende de regering wel enkele malen wetsontwerpen in die tot doel hadden het kiesrecht bij wet te regelen, maar het stelsel zelf bleef daarin in hoofdlijnen ongewijzigd.¹ De kritische houding van de Tweede Kamer ten opzichte van deze voorstellen zorgde ervoor dat er weinig voortgang werd geboekt.

Uit onvrede met de herziening van 1840 en met de onwil van de daarna optredende kabinetten om het kiesstelsel werkelijk te herzien, dienden in december 1844 negen liberale Kamerleden een wetsontwerp in tot wijziging van de Grondwet. De negen waren van mening dat het indirect kiesrecht niet voldeed en stelden directe verkiezingen voor. De drie standen, die in elke provincie de Provinciale Staten kozen (ridderschappen, steden en platteland), hadden volgens de indieners geen wortel geschoten in de maatschappij. De negen Kamerleden hadden niet de illusie dat hun ontwerp zou worden aangenomen. Het doel was vooral om het gevoel van de Kamer over een hervorming vast te stellen. Om die reden was het een voorstel op hoofdlijnen.²

Zoals verwacht, werd het voorstel door de Kamer afgewezen. De herziening van het kiesstelsel leek daarmee van de baan. Pas in 1848 zou daarin verandering komen, toen Willem II onder druk van de revoluties die in Europa waren uitgebroken onverwacht besloot dat er een ingrijpende wijziging moest komen.

Het negenmannenvoorstel uit 1844

Een van de belangrijkste bepalingen in het wetsvoorstel was dat de Kamerleden voortaan rechtstreeks in kiesdistricten werden gekozen door kiezers die een bepaalde som in de directe belastingen betaalden of gepromoveerd

waren.³ De census diende volgens de indieners een criterium van bevoegdheid te zijn. Aangezien gepromoveerden volgens hen zeker bevoegd waren, verkregen zij het kiesrecht ook als ze niet aan de census voldeden.⁴

Naast een bijdrage in de directe belastingen, dienden kiezers ook Nederlander te zijn.⁵ Dat was volgens de negen Kamerleden tot dusverre niet goed geregeld. Zo hadden volgens hen niet-Nederlanders in de steden kiesrecht. Staatsburgerlijke rechten behoorden echter alleen in handen te zijn van Nederlanders. Aan de onduidelijke relatie tussen Nederlanderschap en kiesrecht moest volgens de negen een einde komen door een aparte wet op het Nederlanderschap die de staatsburgerlijke rechten helder zou vastleggen.⁶

De meerderheid van de Kamer was tegen invoering van directe verkiezingen. Veel Kamerleden wensten wel hervorming, maar wilden niet verdergaan dan indirecte verkiezingen met één trap. De ervaringen in het verleden en in enkele andere landen vervulden de meeste leden met vrees. Zo stelde F.C.W. Druyvesteyn dat directe verkiezingen de vertegenwoordiging blootstelden 'aan gedurige schokken van onbestemden wil, van opgewonden hartstogten, aan den invloed van overreding, kuiperij en omkoopning'.⁷ Verder zou het kiesrecht in handen komen van burgers die van staatszaken weinig weet hadden en daarin bovendien ook niet geïnteresseerd waren. Onder het indirect kiesrecht, zo vulde jhr. J.L. Snouck Hurgronje aan, werd gekozen uit een kring van bekenden, terwijl in kiesdistricten de keuze zou gaan tussen onbekende personen.⁸

Voor C.A. den Tex en enkele andere Kamerleden pasten directe verkiezingen niet bij de zeden en het karakter van de Nederlandse natie. Dat de Koning overeenkomstig de wil van het volk moest regeren, wat als een gevolg van directe verkiezingen werd gezien, of zich zou moeten voegen naar de meerderheid van de vertegenwoordiging, achtte Den Tex in strijd met de Nederlandse beginselen. Dat gold ook voor de stelling dat de Kamer de wil van de meerderheid van de kiezers moest uitdrukken.⁹

De indieners van het wetsvoorstel erkenden dat onder rechtstreekse verkiezingen niet 'louter groote en deugdzame mannen' gekozen zouden worden, maar dat was ook niet het belangrijkste doel van de hervorming. Een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging stond in nauwer contact met het volk dan een indirect gekozen vertegenwoordiging. Het was, aldus de indieners, niet meer voldoende om de volksbelangen te behartigen. Het volk moest ook de overtuiging hebben dat het werd vertegenwoordigd en dat was nu niet het geval. 'Het oogmerk is, dat de gansche Staat, dat de overheid in het bijzonder, uit vrije medewerking der burgerij die nieuwe kracht putte, welke in onzen tijd iedere Staat en elke overheid, de onze

bovenal, behoeft.¹⁰ Het mocht niet baten. De Kamer nam het voorstel niet in behandeling.

Thorbecke en het kiesrecht

Het wetsvoorstel van de negen Kamerleden droeg het stempel van de Leidse hoogleraar J.R. Thorbecke, die daarmee zijn naam als kopstuk van de liberale oppositie definitief vestigde. Sinds 1840 had Thorbecke zich in een reeks geschriften over verkiezingen en kiesrecht uitgelaten. Hij had zich daarbij ontwikkeld van een verdediger van indirect kiesrecht tot pleitbezorger van direct kiesrecht. In 1842 erkende hij dat bij een omvangrijk electoraat veel ongeschikte personen aan een verkiezing deelnamen en dat daarom een trap gerechtvaardigd was. Toch gaf Thorbecke de voorkeur aan een andere oplossing voor het probleem van de ongeschikte kiezers. Het was volgens hem beter het aantal kiezers te beperken tot de geschiktste burgers. De verkiezingen konden dan rechtstreeks worden gehouden, zodat de wil van de kiezers beter tot uitdrukking kwam dan in een indirect stelsel.¹¹

Geschikte kiezers werden volgens Thorbecke verkregen door een census. Het was de waarborg dat de kiezer niet alleen belang had bij een goede keuze, maar ook over onafhankelijkheid en inzicht beschikte. Die census moest rekening houden met plaatselijke welvaartsverschillen en daarom variëren. Bij de census voor de gemeenteraad moest ook de grootte van de gemeente meetellen. De belangen in Amsterdam waren namelijk zoveel groter dan in bijvoorbeeld Schoonhoven dat de eisen die daar aan de kiezers werden gesteld hoger moesten zijn.¹²

In 1844 gaf Thorbecke zijn opvattingen over kiesrecht een meer theoretische vorm in zijn rede *Over het hedendaagsch staatsburgerschap*. Hierin stelde hij dat het beginsel van algemeen kiesrecht in de staatsgeschiedenis van de negentiende eeuw lag besloten en 'dat zij het gestadig, schoon tragsgewijze, tracht te verwezenlijken'.¹³ In principe kwam elke landgenoot het kiesrecht toe. Uitsluitingen baseerde de wetgever op persoonlijke, wellicht tijdelijke, ongeschiktheid: 'Hij weert van de oefening hen, wier toestand of de vrijheid, of het oordeel, tot die oefening noodig, belet'.¹⁴ Beperking van kiesrecht door de vereiste van een census was volgens Thorbecke niet strijdig met beginsel van algemeen kiesrecht, omdat het een tijdelijke beperking was. Het zou volgens hem echter een 'leugen' worden, wanneer de weg tot het verwerven van voldoende bezit niet voor iedereen openstond. Dan werd het kiesrecht namelijk een voorrecht.¹⁵

Thorbecke voorzag de toekomstige verwezenlijking van algemeen kiesrecht dus niet als het gevolg van een verlaging van de census, maar doordat iedereen daaraan op den duur zou voldoen. De feitelijke ontwikkeling

leek echter roet in het eten te gooien. Terwijl het kiesrecht, zoals hij het uitdrukte, zich trachtte te verbreiden, vond er tegelijk een concentratie van rijkdom plaats waardoor het voor een groot deel van de bevolking moeilijk, zo niet onmogelijk werd om die census te bereiken. Thorbecke poneerde wel: ‘Wat is de wetgeving, die allen Staatsburgerschap aanbiedt onder eene door weinigen bereikbare voorwaarde; wat is die wetgeving, ten zij ironie?’, maar wist uiteindelijk niets anders te doen dan vast te houden aan de gedachte dat iedereen maar moest proberen de census te bereiken.¹⁶

Naast wijzigingen in het kiesstelsel wenste Thorbecke ook aanpassingen in het verkiezingsproces. In 1842 vroeg hij zich af welke vorm voor het uitbrengen van de stem beter was: het bij de kiezers aan huis ophalen van de ingevulde stembriefjes, zoals het bestaande stelsel voorschreef, of de ingevulde briefjes afgeven in een stembureau? Thorbecke zag aan ‘kiezersvergaderingen’, zoals de laatste vorm wel werd genoemd, meer voor- dan nadelen. ‘Welgeregelde, trouw bezochte vergaderingen wekken burgerzin. Dat zij hier te lande aan minder gevaar van buitensporigheid, dan elders, blootstaan, is hoogst waarschijnlijk.’ Eerder vreesde hij het tegendeel van opwinding en agitatie. ‘Zal men zich den tijd en last harer bijwoning getroosten? Wij zijn een huisselijk, geen vergaderziek volk.’¹⁷ Een jaar later drukte hij zijn opvatting stellig uit. Het aan huis ophalen van stembriefjes strookte niet met het wezen van het uitbrengen van de stem. Stemmen was een publiek recht dat men niet in huiselijke eenzaamheid uitvoerde.¹⁸

De ommezwaai van Willem II en de instelling van een commissie tot herziening van de Grondwet

De Tweede Kamer had het voorstel van de negen leden dan wel afgewezen, ze wenste toch een hervorming van het kiesstelsel en het liefst door een grondwetsherziening. Willem II wilde daar echter niets van weten. In 1845 en 1847 werden door de regering wel voorstellen tot herziening van het kiesrecht ingediend, maar die wijzigden het bestaande stelsel zo marginaal, dat ze geen genade vonden in de ogen van de Kamer.¹⁹ Zo bestond er een patstelling tussen de Kamer, die herziening van het kiesstelsel wenste maar van mening was dat het initiatief daartoe van de regering moest komen, en de regering, die van geen ingrijpende hervorming wilde weten.

Deze patstelling werd in het voorjaar van 1848 doorbroken door de revoluties die in omringende landen uitbraken. Eind februari was de Franse koning gevlucht en begin maart bleken verschillende Duitse vorsten bereid tot concessies die de parlementen in hun landen meer macht gaven. In Nederland wensten verschillende ministers en gematigde Kamerleden, onder de indruk van de buitenlandse gebeurtenissen, verdergaande

hervormingen. Aanvankelijk verzette Willem II zich, maar op 13 maart deelde hij Kamervoorzitter jhr. W. Boreel van Hogelanden plotseling mee dat hij bereid was tot ruimere concessies. Hij was in een nacht van conservatief liberaal geworden. De koning vroeg de Tweede Kamer vervolgens haar wensen bekend te maken.

Drie dagen later bood de Kamer haar verlangens omtrent een grondwetsherziening aan. Kamerbreed wenste zij afschaffing van de standen. Geen afvaardiging meer namens steden, platteland en ridderschappen naar de Provinciale Staten en geen verkiezing van de Tweede Kamer door de Provinciale Staten. Wel keerde een zeer grote meerderheid zich tegen rechtstreekse verkiezingen. De Kamer stelde voor dat de stemgerechtigden in kiesdistricten kiescolleges samenstelden, die vervolgens één afgevaardigde in de Kamer kozen.²⁰

Een dag later, op 17 maart, passeerde Willem II de Kamer door een commissie onder leiding van Thorbecke in te stellen voor een herziening van de Grondwet. De herziening kwam zo in handen van de liberale oppositie. Op 11 april diende de commissie een ontwerp in voor een gewijzigde grondwet. De commissie stelde dat voor een regering de vertegenwoordiging het belangrijkste instrument was voor een goed werkend bestuur. Die vertegenwoordiging moest dus goed functioneren. Daarvoor was volgens de commissie een grotere medewerking van de burgerij noodzakelijk dan tot dusverre het geval was. 'De Grondwet sloot volkskracht buiten; zij moet die nu in alle aderen des Staats trachten op te nemen.'²¹ De commissie streefde naar een 'vertegenwoordiging, die zelfstandig orgaan van hetgeen de natie, als één persoon, gevoelt, denkt en wil, de regering met nationale kracht beziele'.²²

De burger moest volgens de commissie het besef krijgen dat hij meeregeerde. Dat moest gerealiseerd worden door een kiesstelsel zonder standen en trappen. De commissie nam daarmee afstand van de aanbevelingen die de Tweede Kamer op 16 maart had uitgebracht, namelijk verkiezing van die Kamer door kiescolleges die door de stemgerechtigden waren benoemd. Ze trok een parallel tussen het Kamervoorstel en het kiesstelsel van 1798, waarin grondvergaderingen kiezers hadden aangewezen die op hun beurt een afgevaardigde hadden gekozen. Volgens de commissie was de ratio van het stelsel van 1798 om een zo groot mogelijk deel van de bevolking kiesrecht te geven. Maar wat was dat stemrecht waard geweest?

Eene politieke meening kunnen, bij keuze door gekozen kiezers, de stemgerechtigden niet uitdrukken of doen gelden. De gekozen kiezer verbreekt den samenhang tusschen het volk der stembevoegden en den

afgevaardigde. Of er overeenkomst tusschen den geest der vertegenwoordiging en de natie zij, blijft steeds twijfelachtig.²³

Voor de commissie draaide het dus niet om het aantal kiezers, maar om de vraag of die kiezers hun functie, het samenstellen van een goede vertegenwoordiging, konden uitoefenen. Dat kon volgens de commissie alleen door rechtstreekse verkiezingen en geschikte kiezers.

Die geschikte kiezers moesten volgens de commissie geselecteerd worden door een census van tussen de 20 en 225 gulden in de directe belastingen. De census gold, bij gebrek aan een ander objectief bewijs, 'als teeken eener vermoedelijke bekwaamheid'. Met veel meer zekerheid kon die bekwaamheid worden vermoed bij gepromoveerden aan wie de commissie ook het kiesrecht wilde geven. De commissie had ook andere categorieën personen op grond van bekwaamheid het kiesrecht willen verstrekken, maar het bleek niet mogelijk daarvoor duidelijke criteria op te stellen.²⁴

Enkele maanden later, in augustus 1848, blikte Thorbecke terug op het werk van de commissie. Hij schreef dat het moeite had gekost het maximum op 225 gulden te stellen. De voorkeur van de commissie was namelijk uitgegaan naar een hoger bedrag.²⁵ Thorbecke benadrukte dat het beginsel van het kiesrecht erin bestond om bekwaamheid tot de stembus toe te laten. Hij erkende dat het een fictie was dat de census dat kon bereiken, maar het probleem was dat er geen andere maatstaf voorhanden was.²⁶ Zijn opmerking dat er onder de census 'kiezers zullen zijn zonder begrip, zonder wil en burgerzin' ondersteunde het conservatieve verzet tegen de rechtstreekse verkiezingen.

Conservatief pleidooi voor indirecte verkiezingen

Het conservatieve antwoord op de voorgestelde hervormingen bestond uit een indirect kiesstelsel met veel stemgerechtigden. Met name de Utrechtse hoogleraar in staatsrecht en volkenrecht, G.W. Vreede, roerde zich met een drietal brochures. Vreede erkende dat het bestaande kiesstelsel niet voldeed. Hij noemde het een 'bekrompen, ontmoedigend kiesstelsel', waardoor niet de publieke geest kon ontstaan die nodig was voor een constitutionele staatsvorm.²⁷ Hervorming was dus geboden, te beginnen met het opheffen van de politieke standen. Tot zover was Vreede het helemaal eens met de commissie onder voorzitterschap van Thorbecke. De wegen liepen uiteen bij de vraag wat ervoor in de plaats moest komen.

Vreede verzette zich tegen de scherpe lijn die de commissie met de census trok tussen staatsburgers en onmondige onderdanen: 'eene verneederende onderscheiding (...), welke regten geeft of weigert, afhankelijk van

meerdere of mindere gegoedheid, van de beurs, niet van de geestvermogens en bekwaamheid'.²⁸ Niet dat Vreede voor algemeen kiesrecht pleitte, want dan zou hij logisch doorredenerend ook een voorstander moeten zijn van vrouwenkiesrecht en dat was voor hem ondenkbaar.²⁹

Als eerste nam Vreede de rechtstreekse verkiezingen onder de loep door naar omringende landen te kijken. In Frankrijk had men sinds 1817 rechtstreekse verkiezingen met een hoge census. Na twee revoluties, in 1830 en 1848, kon volgens Vreede wel worden gesteld dat dit kiesstelsel de Franse regering niet met nationale kracht had bezield.³⁰ In Engeland was het niet veel beter gesteld. Hij schetste een inktzwart beeld van de losbandigheid waarmee de partijen elkaar tijdens de verkiezingen bestreden. Dat het Lagerhuis een 'bribery and intimidation Committee' bezat, was volgens Vreede voldoende bewijs voor het lage morele peil van de Engelse verkiezingen. Ook in Engeland was de volkskracht niet afkomstig van de rechtstreekse verkiezingen.³¹ Of hij nu naar de rechtstreekse verkiezingen in Frankrijk, Engeland, België of Duitsland keek, overal constateerde Vreede 'dezelfde omkoopning en veilheid, dezelfde zamenspanning, kunstenaarijen en bedrog, dezelfde onverschilligheid en onkunde of blinde drift der kiezers'.³²

Volgens Vreede ging het bij de verkiezingen om het maken van goede keuzen en hij citeerde in dat verband Thorbecke: 'Doch *waarom* is het *vooral* te doen? Om het middel, de oefening van het kiesregt, als zoodanig, of om de uitkomst? Om de kiezers, of om de keuze?'³³ Een afgevaardigde moest volgens Vreede van alle markten thuis zijn en daarover konden de meeste kiezers nauwelijks oordelen. Bovendien lieten de kiezers zich gemakkelijk verleiden tot slechte keuzes. 'Niet de deugdzaamste en schranderste, niet de wijste en meest gematigde zegevieren, maar de heftigste en geweldigste volksmenner'.³⁴

Een ander probleem was volgens Vreede dat veel kiezers lauw en onverschillig waren. Ze waardeerden hun staatsburgerrechten nauwelijks. Hij wees op de lage opkomsten in Frankrijk en België en de noodlottige gevolgen daarvan. 'De afwezigheid dier kiezers, hunnen vadsigheid, hun gebrek aan overeenstemming verschaft zonder moeite den zege aan eene behendige factie, aan de stelselmatig handelende minderheid'.³⁵

Vreede meende met Thorbecke dat de census niet meer dan een vermoeden gaf van geschiktheid. Het was daarom beter dat de stemgerechtigden de kiezers aanwezen, omdat zo de bekwaamste burgers uitgekozen zouden worden.³⁶ De kiezers stelden dan vervolgens een 'goede' vertegenwoordiging samen. Vreede liet zich niet uit over de vraag hoeveel burgers het stemrecht moesten krijgen, maar andere pleitbezorgers van indirect kiesrecht schrokken niet terug om het zo algemeen te maken als in 1798 het geval was geweest.³⁷

Grote verwachtingen van het direct kiesrecht

De tegenstanders van direct kiesrecht wezen vooral op de ongeschiktheid van de kiezers tot het doen van goede keuzes en op de ongeïnteresseerdheid van veel kiezers waardoor goed georganiseerde minderheden of demagogen de macht konden grijpen. Die risico's ontkenden de voorstanders van direct kiesrecht niet. Zo wilde de staatscommissie met een grondwetsherziening wel tot een grotere medewerking van de burgerij komen, maar 'eene staatsregeling kan den politischen zin en wil, hiertoe noodig, niet scheppen'.³⁸ Uiteindelijk kwam het volgens de commissie op de burgers zelf aan.

Andere voorstanders van direct kiesrecht twijfelden minder aan de behoefte van de burgers om mee te regeren. Zo zouden volgens A.S. van Nierop onverschilligheid en lauwheid verdwijnen wanneer er direct werd gekozen.³⁹ De verwachtingen van Van Nierop omtrent het direct kiesrecht vielen in het niet bij de vooruitzichten die minister van Justitie D. Donker Curtius op 5 oktober 1848 de Kamerleden voorhield:

Door de regtstreeksche verkiezingen zal leven en werkzaamheid ontstaan en de ondernemings-geest onzer voorvaderen onder ons weder aangewakkerd worden. De weinige oogenblikken, welke iedere burger zal moeten afzonderen, om zijne stem uit te brengen, zullen in geene vergelijking komen met het nut, dat uit die daad kan ontstaan. De uitkomsten zullen (...) boven verwachting zijn. Ieder zal medewerken, om de veiligheid in het land te bewaren; de rijkdom zal geëerbiedigd en de belangen ook der minsten behartigd worden. Er is nog meer: onze wetten zullen aanzien en kracht erlangen, en de vertegenwoordigers, regtstreeks door het volk gekozen, zullen het algemeen belang, zoowel dat van grooten als van kleinen, voorstaan.⁴⁰

Naast opwekking van publieke burgerzin was een andere belangrijke reden om voor directe verkiezingen te pleiten, dat op deze wijze de volkswil onvervormd tot uitdrukking kwam. Had Thorbecke het bij de feitelijke constatering gelaten dat de gekozen kiezer de band tussen de stembevoegde burgers en volksvertegenwoordiging verbrak, de Utrechtse hoogleraar C.W. Opzoomer nam daarbij de in die tijd omstreden woorden soevereiniteit en volkswil in de mond. De soevereiniteit lag volgens Opzoomer bij het volk, hetgeen betekende dat de regering naar zijn wil diende te handelen. De natie vraagt niet of hetgeen zij verkrijgt goed is, maar of het naar haar zin is. Daartoe moet die volkswil natuurlijk wel gekend worden en daarvoor waren rechtstreekse verkiezingen noodzakelijk.⁴¹

Zoals de tegenstanders van rechtstreekse verkiezingen wezen op de gevaren van demagogen, zo wezen de voorstanders op de kuiperijen bij indirecte verkiezingen. Kiezerscolleges, aldus Van Nierop, waren de geschiktste vorm voor politieke huichelarij, voor de bevordering van bijzondere belangen, voor facties en handjeklap.⁴² Het waren immers kleine gezelschappen en daardoor vatbaar voor beïnvloeding en omkoperij. En was Thorbecke zelf in 1845 niet het slachtoffer geworden van een ministeriële instructie aan de gouverneurs van de provincies dat bij de verkiezingen de voorkeur moest worden gegeven aan gematigde mannen?⁴³

Wat het advies van de staatscommissie onder leiding van Thorbecke en de brochurestrijd vooral lieten zien, was dat de vraag of er meer of minder kiezers moesten zijn, een afgeleide was van de vraag of aan direct of indirect kiesrecht de voorkeur moest worden gegeven. Voorstanders van indirect kiesrecht lieten veel meer kiezers toe, omdat de keuze van een goede volksvertegenwoordiging in handen lag van een kiescollege waarin de geschiktste burgers gekozen waren. Om dezelfde reden gaven de voorstanders van direct kiesrecht de voorkeur aan minder en daardoor geschiktere kiezers. Doordat er geen trap tussen de kiezers en de Kamer zat, moesten ongeschikte kiezers zoveel mogelijk worden geweerd door een hoge census.

Een onwillige Kamer accepteert het direct kiesrecht

De wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet werden 20 juni 1848 door Donker Curtius aan de Tweede Kamer aangeboden. Voorgesteld werd dat de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks in kiesdistricten werden gekozen door de meerderjarige ingezetenen, Nederlanders, in het volle genot van hun burgerlijke en burgerschapsrechten, die een som betaalden in de directe belastingen tussen de 20 en 160 gulden. De census diende te worden vastgesteld naar de plaatselijke gesteldheid. De hoogte van de census en andere regels voor het kiesrecht zouden in een nog in te dienen kieswet worden geregeld. Voor de eerste verkiezingen na afkondiging van de grondwetsherziening was in de additionele artikelen een voorlopig kiesreglement opgenomen. Van een capaciteitenkiesrecht, zoals voor gepromoveerden, had het kabinet afgezien.

In de memorie van toelichting schreef de regering dat zij het kiesrecht wilde toekennen aan 'allen, die geacht kunnen worden eenig belang bij het behoud van den Staat te hebben, en aan wie tevens genoegzame kennis kan worden toegeschreven, om eene goede keuze te kunnen doen'.⁴⁴ De regering gaf de voorkeur aan directe verkiezingen, omdat een trap het risico droeg dat de kiezer een heel andere keuze maakte dan de stemgerechtigde voor ogen had. Bovendien nam de regering aan dat een stemgerechtigde die in staat

is een goede kiezer aan te wijzen, ook in staat is een goede afgevaardigde te kiezen.⁴⁵

Het kabinet zocht dus kiezers die geschikt waren én die belang hadden bij het behoud van rust en orde. Het is daarom opmerkelijk dat gepromoveerden geen kiesrecht kregen. In 1850 blikte Donker Curtius, inmiddels Kamerlid en als minister opgevolgd door Thorbecke, bij de behandeling van de kieswet op deze kwestie terug. Volgens hem had het kabinet in 1848 de census niet voorgesteld om geschikte kiezers te vinden, maar uitsluitend om kiezers te vinden die een zodanige welstand genoten dat ze belang hadden bij handhaving van de maatschappelijke orde. Het kabinet had de opvatting van de staatscommissie onder voorzitterschap van Thorbecke om te letten op de intellectuele bevoegdheid van de kiezers afgewezen, en daarmee ook het kiesrecht voor gepromoveerden. Toen het ontwerp van de staatscommissie ter sprake kwam, stelde het kabinet volgens Donker Curtius:

meester in de regten of niet, doctor in de medicijnen of niet, (...) alle dezen kunnen zeer wel onder degenen behooren, die niets te verdedigen en niets te verliezen te hebben, maar gaarne wat verkrijgen, en die zich dus scharen zullen aan de zijde van die lieden, waarvan een spreker zeide, dat zij zich best te huis bevonden bij een ander.⁴⁶

Donker Curtius poogde met deze terugblik de opvatting te weerleggen dat het kiesrecht gebaseerd was op geschiktheid. Kiezers moesten volgens hem belang hebben bij het in standhouden van rust en orde. Donker Curtius had wel enig succes met zijn verweer, het argument zou in latere jaren geregeld terugkomen, maar uiteindelijk kreeg de thorbeckeaanse interpretatie toch de overhand. Was dat achteraf bezien een liberale mystificatie van de bedoeling van de Grondwet? Donker Curtius, als betrokken minister, kon toch beter dan wie ook weten wat het kabinet had bedoeld? Het probleem was echter dat zijn interpretatie uit 1850 werd tegengesproken door de bovenvermelde memorie van toelichting van het grondwetsvoorstel, waarin zowel werd gesproken over geschikte kiezers als over kiezers die belang hadden bij de bescherming van eigendom. Het kabinet had in 1848 beide motieven opgevoerd.

De Kamer stond onder grote druk van de publieke opinie en van de koning om de wetsvoorstellen zo snel mogelijk te behandelen. De plenaire beraadslagingen over het hoofdstuk betreffende de Staten-Generaal, waaronder het kiesrecht viel, namen nog geen dag in beslag. Verschillende Kamerleden betwijfelden of de kiezers wel de belangstelling hadden om de gang naar de stembus te maken of dat ze de vaardigheden bezaten

om goede keuzen te maken. Zo wees jhr. P. Opperdoes Alewijn erop dat de meeste mensen zich alleen met eigen zaken bezighielden en geen tijd besteedden aan de bestudering van huishoudkunde of de uitoefening van burgerschapsrechten. Hij verwachtte daarom een herhaling van de slechte keuzes die de kiezers ten tijde van de Bataafse Republiek hadden gemaakt:

In de eene stad was een geringe slagter, wiens tongval zijne vreemde herkomst verried, de man, aan wien de regeringsbelangen des volks waren opgedragen; in eene andere meer belangrijke plaats was het bijna als zeker beslist, dat aan een Duitschen scharenlijper (...) die met zijn wiel langs de straten zijn eerlijk beroep uitoefende, nog veel hooger betrekkingen in den hoofdzetel der republikeinsche regering zouden zijn opgedragen geweest.⁴⁷

Het waren afschrikwekkende gevolgen van kiesrecht in handen van ongeschikte kiezers.

Juist wegens de ongeschiktheid van veel kiezers verwachtte een aantal Kamerleden dat het kiesrecht formeel wel direct zou zijn, maar praktisch indirect. Zo stelde C.B. Nederburgh dat de meeste kiezers de gehele dag bezig waren met hun inkomen te verwerven en zodoende niet in staat waren hun tijd te wijden 'aan speculative denkbeelden of eenigzins ingewikkelde redenering'. Het merendeel van de kiezers zou zich daarom door anderen laten leiden. 'Wat zal toch de beteekenis zijn van *direct* kiesrecht, voor hem, die niet dan overeenkomstig het gevoel van anderen, en, dus *indirect*, dat recht kan uitoefenen?'⁴⁸

Net als Vreede waren er ook nogal wat Kamerleden bevreesd voor het misbruik dat van direct kiesrecht kon worden gemaakt. Ze wezen op de omkoping, beïnvloeding door het gezag, en het geweld in omringende landen.⁴⁹ Andere Kamerleden hadden echter meer vertrouwen in het Nederlandse volk. Zo stelde J.K. baron van Goltstein: 'Het hoofdkarakter van het Nederlandsche volk is juist eene kalme gemoeds-stemming (...) het laat zich niet ligtelijk door zijne driften beheerschen, en wordt niet spoedig een speelbal in de handen van volksmenners.'⁵⁰ N.P.J. Kien deelde zijn mening: 'Ik heb eene goeden indruk van den bedaarden zin van het Nederlandsche volk.'⁵¹ Zoals we nog vaker zullen zien, was het standpunt voor of tegen direct kiesrecht of voor of tegen uitbreiding van het kiesrecht niet alleen een rationele afweging van argumenten, maar ook een kwestie van vertrouwen.

Hoewel de meerderheid van de Kamer dus eigenlijk weinig zag in direct kiesrecht, werd het wetsontwerp met ruime meerderheid aangenomen. Veel Kamerleden waren gezwicht voor de liberale publieke opinie, de vrees voor

ongeregeldheden na verwerping en de druk van Willem II. Een voorlopig kiesreglement regelde de eerste directe verkiezing na afkondiging van de gewijzigde Grondwet. Daarbij werd voor de vaststelling van het electoraat teruggegrepen op het oude stelsel. Kiesgerechtigd werden alle kiezers in de steden en alle stemgerechtigden op het platteland. Samen waren dat ongeveer 55.000 personen, wat neerkwam op 7,3 procent van de volwassen mannelijke bevolking.

De Kieswet van 1850

Het voorlopig kiesreglement in de additionele artikelen was alleen bedoeld voor de eerste verkiezing onder de gewijzigde Grondwet. Het nieuwe kabinet moest een kieswet ontwerpen. Op 21 mei 1849 diende J.M. de Kempnaer, de minister van Binnenlandse Zaken, daarom een wetsontwerp in bij de Tweede Kamer. Het werd slecht ontvangen. De meerderheid vond het ontwerp matig uitgewerkt en onvoldoende toegelicht.⁵² Toen het kabinet-Donker Curtius-De Kempnaer in september 1849 zijn ontslag indiende, was een herziene versie van het ontwerp net aan de Kamer voorgelegd. Het kabinet-Thorbecke dat daarna aantrad, trok het wetsontwerp in en diende 3 mei 1850 een nieuw voorstel in.

Het nieuwe wetsontwerp bepaalde dat een kiezer Nederlander moest zijn, minimaal 23 jaar, en een bepaald bedrag in de directe belastingen moest betalen. De man werd geacht de belastingaanslag van zijn vrouw en zijn minderjarige kinderen te betalen.⁵³ In een tabel werd de census per kiesdistrict of per gemeente vastgesteld. Bijna de helft van alle gemeenten, waaronder veel kleine plattelandsgemeenten, kreeg de minimumcensus van 20 gulden. Amsterdam had met 116 gulden de hoogste census, gevolgd door Den Haag en Rotterdam met 100 gulden.⁵⁴

Net als bij de herziening van de Grondwet stond ook de parlementaire behandeling van de Kieswet onder grote tijdsdruk. Thorbecke wilde deze zo snel mogelijk in het staatsblad krijgen, zodat in de zomer de Provinciale Staten op de nieuwe wijze verkozen konden worden. Hierdoor vonden de beraadslagingen gehaast plaats en waren ze slecht voorbereid. Zo beklagde G. Groen van Prinsterer zich erover dat de Kamer slechts 24 uur had gekregen om de laatst binnengekomen stukken met berekeningen te bestuderen.⁵⁵ Het gevolg was dat de kwaliteit van de parlementaire behandeling nogal te wensen overliet en er beslissingen werden genomen waarop later met spijt werd teruggekeken.

Een van die later betreunde beslissingen was de bevestiging van Thorbeckes interpretatie van de passage in de Grondwet 'betalende in de directe belastingen'.⁵⁶ Volgens de minister werd daarmee niet bedoeld dat de

belasting al betaald moest zijn, maar dat men bezig was met betalen. Thorbecke wilde zo voorkomen dat kiesrecht werd verleend op grond van in het verleden betaalde aanslagen. Hoewel het gevaar wel werd aangestipt dat er belastingaangifte zou worden gedaan uitsluitend om kiesrecht te verkrijgen zonder dat er later ook betaald zou worden, ging de meeste aandacht uit naar de vraag of de Grondwet nu had bedoeld dat er daadwerkelijk betaald moest zijn of dat men bezig was te betalen.⁵⁷ Maar juist deze zogeheten 'kiezerskweek', aangifte doen met als enige doel op de kiezerslijst te komen, zou enkele decennia later een argument worden voor een grondwetsherziening.

Een onderwerp dat veel verwarring opriep, en dat later ook zou blijven doen, was de grondwettelijke bepaling dat de census bepaald moest worden 'overeenkomstig de plaatselijke gesteldheid'. De interpretatie die Thorbecke eraan gaf, namelijk dat 'plaatselijk' gelijk moest worden gesteld met een kiesdistrict, was uiterst discutabel.⁵⁸ Voor Kamerlid C. Schiffer was het zelfs absurd, omdat volgens hem alleen de gemeente als 'plaatselijk' kon worden bestempeld. Als men dat losliet, kon net zo goed de aardbol een plaats worden genoemd.⁵⁹

Maar ook voor de Kamerleden die wel met de interpretatie van de minister meegingen, was het onbegrijpelijk hoe de censustabel tot stand was gekomen. Zo hadden in verschillende provincies alle plattelandsgemeenten dezelfde census gekregen, terwijl de welvaartsverschillen tussen zand- en kleigronden toch groot waren.⁶⁰ Zo was het volgens deze Kamerleden onmogelijk overal eenzelfde percentage kiesgerechtigden te verkrijgen. Volgens minister Thorbecke was eenzelfde percentage echter niet het streven. Volgens hem ging grotere welvaart gepaard met grotere geschiktheid, zodat het logisch was dat welvarende gemeenten relatief meer kiesgerechtigden telden dan minder welvarende gemeenten.⁶¹ Een redelijk argument, maar dat verklaarde dan weer niet waarom de kleistreken in het westen van Noord-Brabant slechts een census van 20 gulden hadden en in Noord-Holland 32 gulden. In het kiesdistrict Gorinchem kregen de Zuid-Hollandse plattelandsgemeenten een census van 32 gulden en de aangrenzende Noord-Brabantse gemeenten in het Land van Heusden en Altena slechts 20 gulden, terwijl de welvaartsverschillen niet heel groot waren.

Niet alleen de Kamerleden raakten door deze tegenstrijdigheden verward, ook Thorbecke raakte verstrikt in de ondoorgrondelijkheid van zijn eigen voorstel. Zo verdedigde hij de relatief lage census in Arnhem met de opmerking dat de welvaart van die stad in menig opzicht meer schijn dan werkelijkheid was.⁶² Dat was in tegenspraak met zijn eerdere, hierboven weergegeven, bewering dat armere en rijkere streken juist heel goed dezelfde census konden hebben omdat zo het verschil in welvaart tot uitdrukking kwam in verschillende

percentages kiesgerechtigden. Zo bezien was er dus geen enkele reden om de povere welvaart te Arnhem te compenseren door een relatief lage census. De verwarring riep de vraag op of het nu de bedoeling was dat de census zorgde voor een min of meer gelijk percentage kiesgerechtigden in alle gemeenten of dat welvarende streken relatief meer kiesgerechtigden dienden te hebben dan armere streken. Men kwam er niet uit en ook dit vraagpunt zou later een belangrijk argument worden om de Grondwet te herzien.

Veel Kamerleden vonden de census in het algemeen te laag gesteld. Zij vreesden dat daardoor 'het kiesregt zou worden toegekend aan ingezetenen, wie het aan genoegzame zelfstandigheid en politieke ontwikkeling ontbrak'.⁶³ De meerderheid van de Kamer kon echter wel met de hoogte van de census instemmen. Zo had F.A. van Hall een onderzoek ingesteld naar de te verwachten effecten van de voorstellen en was op grond daarvan tot de conclusie gekomen dat de proef maar moest worden genomen, want een proef zal het altijd zijn 'wanneer men politieke geschiktheid doet afhangen van een juiste som, die men opbrengt in de belasting'.⁶⁴ Thorbecke erkende, zoals hij eerder al had gedaan, dat de census ongeschikte kiezers opleverde, maar het ging er volgens hem niet om elke ongeschikte kiezer te weren maar om zoveel mogelijk geschikte kiezers toe te laten. Om die reden diende de census laag te worden gesteld.⁶⁵ De Kamerdiscussie liet vooral zien dat de gevolgen van de census in hoge mate onvoorspelbaar waren, zeker wanneer men daaruit politieke geschiktheid wilde afleiden. De hele zaak was voor veel tijdgenoten daarom een sprong in het duister.

Kiesrecht van weduwen

In het ingetrokken wetsontwerp van De Kempnaer uit 1849 was voorgesteld het kiesrecht ook te verlenen aan weduwen die aan de census voldeden. Zij konden het kiesrecht niet zelf uitoefenen, maar het wel overdragen aan een meerderjarige zoon. Die overdracht was niet permanent, het kon ook weer worden ingetrokken.⁶⁶ De Kamer reageerde afwijzend. 'Het ligt toch niet in den aard der zaak, dat het kiesregt van de bijzondere willekeur eener vrouw zou afhangen.' Bovendien: 'Politieke regten zijn aan een persoon, niet aan het bezit van goederen verbonden.'⁶⁷ De regering legde zich bij het oordeel neer en schrapte de bepaling in het wetsvoorstel.

Aan sympathie voor het kiesrecht voor weduwen ontbrak het in de Kamer echter niet. Toen een soortgelijke bepaling ontbrak in de kieswet die Thorbecke indiende, gaven veel leden aan dat kiesrecht wel op prijs te stellen en zij verwezen naar het bestaan van dat kiesrecht vóór 1848: 'Men is hier te lande sedert eene reeks van jaren aan zulk eene wijze van stemmen gewoon.'⁶⁸ De oorzaak daarvan lag in de gewoonte dat in sommige streken

de kinderen na het overlijden van de vader niet hun erfdeel opeisten, maar een gemeenschappelijke huishouding bleven voeren. Die gewoonte kwam vooral voor onder vermogende plattelandsbewoners. Het zou voor de gemeenteraad bezwaarlijk zijn dat dergelijke huisgezinnen werden uitgesloten van actief en passief kiesrecht.⁶⁹ Thorbecke wilde er echter, onder verwijzing naar de afwijzing in 1849, niets van weten en het onderwerp kwam daarna niet meer ter sprake.

Het kiesrecht voor weduwen, zoals dat in 1849 en 1850 werd besproken, had maar in beperkte mate met vrouwenkiesrecht te maken. De discussie ging namelijk vooral over de vraag of bepaalde belangen of vermogende families vertegenwoordigd moesten worden. Dat blijkt ook uit het uitblijven van pleidooien voor kiesrecht voor ongehuwde vrouwen. De discussie ging in de kern om de vraag of het kiesrecht aan belangen of aan personen toekwam.

Overigens waren er wel degelijk personen die opmerkten dat de Grondwet het kiesrecht voor ongetrouwde vrouwen of weduwen niet in de weg stond. Zo wees bijvoorbeeld ene 'Z' er in een ingezonden brief in de *Arnhemsche Courant* van 19 mei 1849 op dat de Grondwet voor actief en passief kiesrecht geen onderscheid maakte tussen mannen en vrouwen. Hij – gezien het betoog was Z zeer waarschijnlijk een man – riep de Nederlandse vrouwen op daarvan gebruik te maken.

Welaan dan dames van het jeugdige Nederland; meerderjarige jonkvrouwen! Neemt in uwe regten, waartoe gedraald? (...) Verheft uwe stemmen, opdat men u kieze; ja tot iedere landsbediening zijt gij bevoegd; neemt portefeuilles in; vervult plaatsen in den staatsraad, in de Rekenkamer, waar niet al?⁷⁰

Ook 'Z' wees erop dat onder het indirect kiesrecht weduwen een zoon hadden kunnen aanwijzen tot uitoefening van het kiesrecht. Een aantal gemeenten in Gelderland meende zelfs dat er met de grondwetsherziening van 1848 in dit opzicht niets veranderd was en plaatste onder het nieuwe regime gewoon weer weduwen op de kiezerslijst. Op last van Gedeputeerde Staten werden ze vervolgens geschrapt.⁷¹ Dit voorval toont dat ook tijdgenoten niet altijd doorhadden dat vrouwen met de grondwetswijziging van 1848 categorisch waren buitengesloten.

Stemmen bij volmacht, vooruit stemmen en het stemgeheim

Volgens het wetsvoorstel van Thorbecke ontving iedere kiezer ten minste acht dagen voor de verkiezing een stembriefje. Het thuis in te vullen briefje deponeerde hij vervolgens in de stembus op het stembureau.⁷² Dit was een

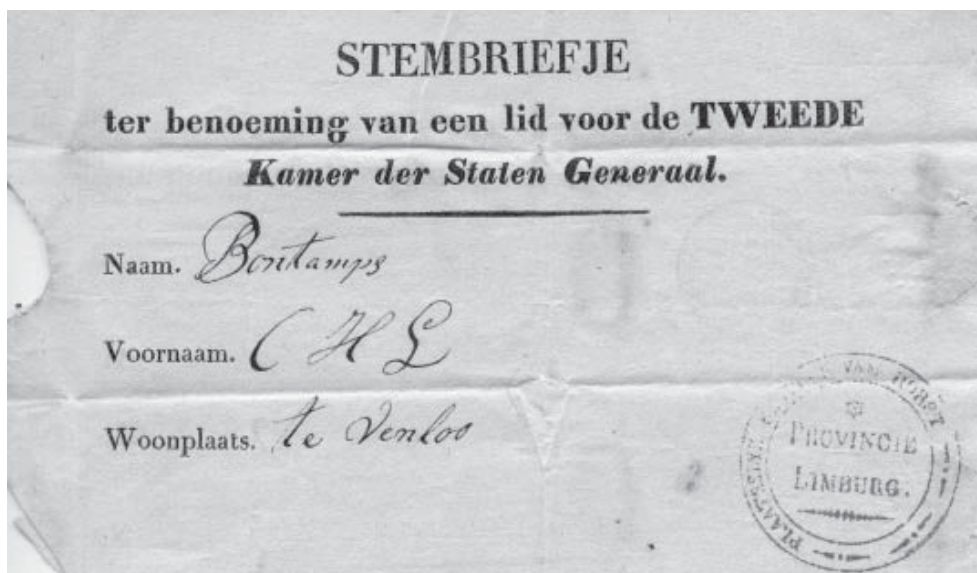
breuk met het stelsel van indirecte verkiezingen waar de burgemeester met de stembus bij de kiezers aan huis kwam, en het gevolg van Thorbeckes opvatting dat stemmen een publiek recht betrof. De kiezers mochten in het stembureau alleen hun stem uitbrengen. Deze bepaling, die Thorbecke uit het gestrande ontwerp van zijn voorganger had overgenomen, had in de Kamer veel bijval gevonden. De bepaling moest voorkomen dat de kiezersbijeenskomsten zouden ontaarden in politieke clubs en dat er staatkundige belijdenissen werden afgelegd.⁷³

Thorbecke hechtte er sterk aan dat de kiezers persoonlijk stemden en keerde zich daarom tegen voorstellen om stemmen bij onderhandse of notariële volmacht toe te staan. Tijdens het plenaire debat diende J.S. Lotsy een amendement in dat een vorm van vooruit stemmen mogelijk zou maken. De kiezer stopte volgens dit voorstel zijn ingevulde stembriefje in een verzegelde omslag met een notariële verklaring dat de omslag het stembriefje bevatte. De omslag werd ingeleverd bij het stembureau, dat het op de dag van de stemming opende en het stembiljet in de stembus deponeerde. Het voorstel was erop gericht de opkomst te bevorderen en de misbruiken van de gewone volmacht te vermijden.⁷⁴

Op het voorstel zelf kwam weinig kritiek, maar toch wilde de Kamer er niet aan. Volgens W. Wijnaendts zouden veel gegoede kiesgerechtigden van de mogelijkheid gebruikmaken om zelf niet naar het stembureau te gaan, en dit slechte voorbeeld zou weer door anderen worden gevolgd.⁷⁵ Thorbecke achtte het voorstel een teruggang naar het oude stelsel van het aan huis ophalen van stembriefjes en beschouwde het als strijdig met de vervulling van de burgerplicht.⁷⁶

Onder het voorgaande kiesstelsel moesten geldige stembriefjes ondertekend zijn. Minister De Kempnaer had in 1849 voorgesteld dat geldige stembriefjes niet ondertekend mochten zijn. De Kamer voelde weinig voor zo'n verbod: 'De kiezer die voor zijne stem openhartig en met rondheid uitkomt, moet niet met verlies van zijne stem worden bestraft.'⁷⁷ De minister verzette zich hiertegen en was van mening dat daarmee het geheim der stemming werd ondergraven.⁷⁸

In het wetsvoorstel van Thorbecke werden ondertekende briefjes wel geldig verklaard. De Kamer was intussen echter van mening veranderd en verklaarde ondertekening in strijd met het geheim der stemming.⁷⁹ Volgens P.J. Costerus was het maar zeer de vraag of ondertekening uit vrije wil geschiedde en hij diende daarom een amendement in dat ondertekende stembriefjes ongeldig maakte.⁸⁰ Thorbecke bestreed de opvatting van Costerus. Het geheim der stemming was volgens hem niet meer dan dat de stemmen geheim kunnen blijven. Hij voegde daaraan toe dat geen enkele



Stembiljet kiesdistrict Venlo 1848.

wetgever kon verhinderen dat een kiezer zijn stem bekendmaakte.⁸¹ Een ander Kamerlid, E.W. van Dam van Isselt, wees de minister er vervolgens op dat dit inderdaad niet mogelijk was, maar dat het ook niet van belang was. Bekendmaking van stemkeuze was immers geen bewijs dat er ook daadwerkelijk zo was gestemd, maar dat bewijs was er wel bij ondertekening van het stembriefje. De meerderheid van de Kamer volgde deze argumentatie en met 36 tegen 30 stemmen werd het amendement aangenomen.⁸²

Het Nederlandschap

De Kieswet van 1850 schreef voor dat de kiesgerechtigde Nederlander moest zijn. Op het moment dat de kieswet door de Kamer werd behandeld, werd het Nederlandschap alleen bepaald door het Burgerlijk Wetboek. Dat wetboek beschouwde als Nederlanders allen die in het Rijk in Europa of in de koloniën waren geboren. Daartoe behoorden dus ook inlanders. Zij bezaten staatkundige rechten, maar konden die niet uitoefenen zolang ze zich niet hadden gevestigd in een Nederlandse gemeente en voldeden aan de censusvereisten.⁸³

De Grondwet van 1848 bepaalde dat er een Wet op het Nederlandschap moest komen om te bepalen wie er voor de staatkundige rechten in aanmerking kwamen. Het wetsontwerp, dat vlak na de Kieswet werd behandeld, sloot van het 'politieke' Nederlandschap alle in de koloniën wonende vreemdelingen, inlanders en kleurlingen uit. Volgens Thorbecke kon het namelijk de bedoeling niet zijn om hen voor Nederlanders te doen doorgaan.⁸⁴ Dit was een duidelijke breuk met de bestaande situatie.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel kwam P.C. Schooneveld op dit onderwerp terug: ‘Waar is toch wel het groote gevaar, het onmetelijke gevaar, om dadelijk die burgerschapsregten te verleen en aan alle de inboorlingen van onze koloniën?’ Volgens Schooneveld zou het verlenen van politieke rechten door de inlanders zeer op prijs worden gesteld: ‘zij zullen dan niet meer paria’s zijn, maar zij zullen kunnen zeggen: “ik heb het regt van Nederlandschap, en kan het uitoefenen, mits ik mij in Nederland vestige en daar aan al de gestelde vereischten voldoe”.’⁸⁵

Thorbecke wilde daar echter niet aan. Hij wees erop dat het niet alleen om actief kiesrecht ging, maar ook om passief kiesrecht en om de benoembaarheid tot alle ambten. Volgens de minister ontbraken de nodige waarborgen om zo veel mensen daartoe toegang te geven. Wat er precies moest worden gewaarborgd, bleef echter onbenoemd.⁸⁶

Het werkelijke bezwaar van Thorbecke tegen politieke rechten voor inlanders was etnisch. Het was volgens de minister strijdig met het gezond verstand om inlanders voor Nederlanders te houden.

Zij zijn geplaatst in geheel verschillenden toestand. Waartoe zou het dienen hen Nederlanders te noemen? Het zou wezen gemeenschap van naam zonder eenige gemeenschap van regt of volkswezen. (...) Nederlanders (...) zijn de leden der Nederlandsche Natie. Maar het lidmaatschap der Nederlandsche Natie zou, geloof ik, met meer regt aan de Duitschers en Engelschen, dan aan de inlanders van Java of van de Molukken worden toegekend.⁸⁷

De Kamer stemde in meerderheid met de zienswijze van Thorbecke. De wet van 1850 ontnam de inlandse bevolking het politiek Nederlandschap.⁸⁸

9. Thorbeckes burgerij aan zet

Kiesrecht in de praktijk

Het primaire doel van Thorbeckes hervorming was medewerking van de burgerij aan de regering door middel van de stembus. Het was dus de vraag of die burgerij na 1848 haar kans tot participatie greep. Dat bleek tegen te vallen. Het liberale concept van de kiezer als individueel staatsburger bleek niet voldoende om de kiesgerechtigden naar de stembus te lokken. Veel kiesgerechtigden bleken alleen in verkiezingen geïnteresseerd wanneer een beroep op hun werd gedaan als vertegenwoordiger van een maatschappelijke groep.

Kiesstelsel en kiesrecht'

Onder de Kieswet van 1850 was Nederland in kiesdistricten verdeeld. De meeste districten werden door twee Kamerleden vertegenwoordigd, maar er waren ook kiesdistricten met een afgevaardigde of met meer dan twee afgevaardigden. Zo telde het district Amsterdam vijf Kamerleden. Omdat de Grondwet bepaalde dat elke 45.000 inwoners door een afgevaardigde werd vertegenwoordigd, nam het aantal Kamerleden door de bevolkingsgroei gestaag toe. Om die nieuwe leden een plaats in de districten te geven, moesten deze regelmatig worden herzien. In 1888 kwam hieraan een eind toen het aantal Kamerleden werd gefixeerd op 100. Ook de grenzen van de kiesdistricten werden toen voorgoed vastgesteld.

De census, op grond waarvan men kiesrecht verkreeg, bestond uit de grondbelasting, de personele belasting en de patentbelasting. De grondbelasting kwam ten laste van de eigenaar, zodat pachters, vanuit het oogpunt van het verwerven van kiesrecht, in het nadeel waren ten opzichte van eigenaren. De personele belasting werd geheven op uiterlijke kenmerken van welstand, zoals de waarde van het meubilair en het aantal dienstboden. De belangrijkste grondslag was de huurwaarde van de woning die ten laste kwam van de hoofdbewoner. Die huurwaarde werd geschat. Het patent was een soort bedrijfsbelasting, die vooral drukte op de oude middenstand: winkeliers en ambachtslieden. De uitwerking was grillig. Sommige beroepen werden naar hun omzet belast, andere naar het aantal werklieden dat ze in dienst hadden. Daarnaast waren er per gemeente uiteenlopende tarieven.

In 1851 bezat 10,8 procent van de meerderjarige mannelijke bevolking kiesrecht. In 1880 was dat opgelopen tot 12,3 procent. Doordat het belastingstelsel niet altijd de sterkste schouders het zwaarst belastte, omvatte het

kiezerskorps niet alle rijke mannen en behoorden er ook minder welvarende mannen toe. Zo bezaten veel welgestelde vrijgezellen die een etage huurden geen kiesrecht, omdat ze niet met de belastingdienst in aanraking kwamen. Daartoe behoorden zelfs enkele Kamerleden. Daartegenover stonden veel bakkers, slaggers en andere ambachtlieden die op grond van het patent kiesrecht verkregen, terwijl kleine boeren met eigen grond sneller aan de vereisten van de census voldeden dan grote pachters. Het kiezerskorps was dan ook sociaaleconomisch heterogener dan men op voorhand wellicht zou verwachten.

De participerende burgerij

De voorzichtige houding van de staatscommissie uit 1848 over het enthousiasme van de kiesgerechtigden over het direct kiesrecht bleek terecht. Na een veelbelovende start in 1848 – 80,4 procent van het electoraat leverde een stembriefje in – daalden de opkomsten bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer scherp. Al in 1854 maakte nog maar 48,3 procent van de kiesgerechtigden de gang naar de stembus. De opkomst lag doorgaans tussen de 40-50 procent, totdat de Kamerontbinding van 1866 een periode van blijvend verhoogde participatie inluidde. Hetzelfde patroon is waar te nemen bij de verkiezingen voor Provinciale Staten en de gemeenteraden. Alleen was de opkomststijging bij deze verkiezingen na 1870 geleidelijker dan bij de Kamerverkiezingen. Opmerkelijk was verder dat de gemeenteraadsverkiezingen vóór 1866 doorgaans meer belangstelling opwekten dan de Kamerverkiezingen. Pas vanaf 1866 werden de Kamerverkiezingen op grond van de opkomst de belangrijkste verkiezingen.

Waren de lage opkomsten bij de Kamerverkiezingen in Nederland tot 1866 uitzonderlijk of pasten ze in een trend die ook in andere landen was te constateren? Figuur 9.2 laat zien dat de opkomst in Nederland tot 1866 beduidend lager was dan in België en het Verenigd Koninkrijk. Vanaf 1866 kwamen de Nederlandse kiesgerechtigden relatief gezien ongeveer in even groten getale op.

Dat de Nederlandse burgers niet stonden te trappelen om mee te regeren, was uiteraard een grote teleurstelling voor de liberale hervormers en koren op de molen voor hun tegenstanders. In 1852 sprak de gematigde liberaal Van Goltstein over de lage opkomst van 48,3 procent bij de verkiezing van dat jaar. Blijkbaar, zo stelde hij vast, was de natie toch niet zo geïnteresseerd in de pas tot stand gekomen ‘zogenaamde staatkundige vrijheid’.² In zijn repliek wees minister Thorbecke elke kritiek op de Kieswet van de hand. Een wet kan immers geen belangstelling opwekken. Kritiek moest volgens hem aan de kiezers worden gericht. Die bleven immers thuis.³

Fig. 9.1: Opkomst verkiezingen Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden 1848-1896

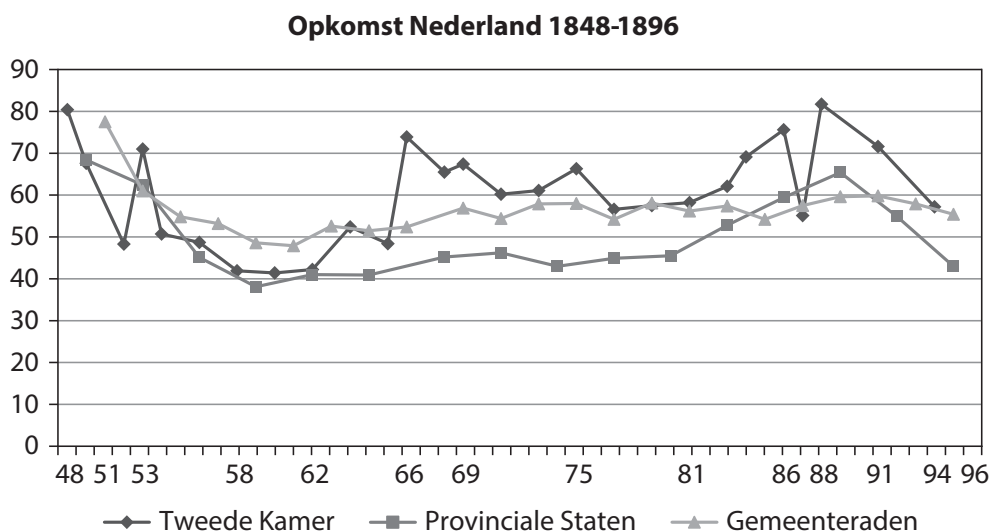
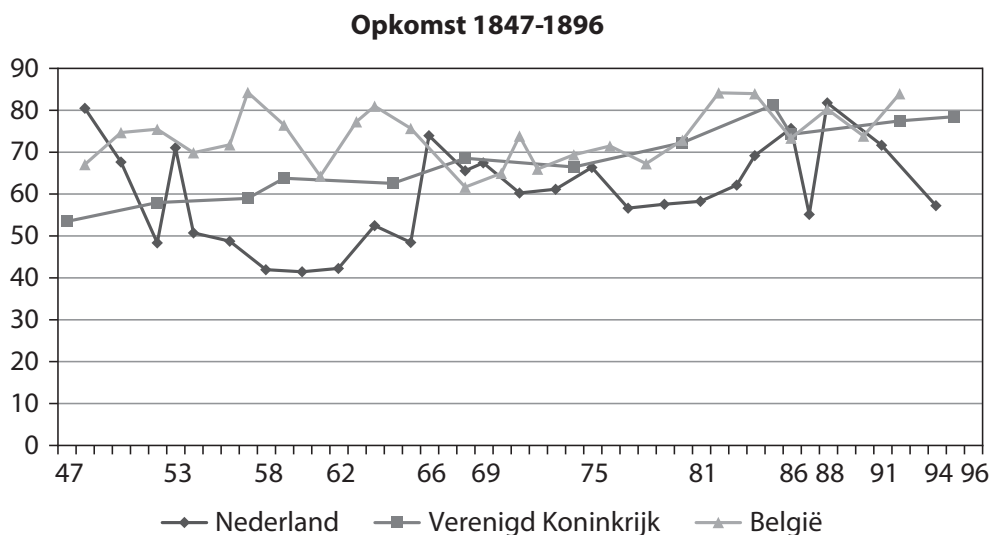


Fig. 9.2: De opkomst in Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk, 1847-1896



Elk jaar was er wel een conservatief of antirevolutionair Kamerlid dat met genoeg de open zenuw van de lage opkomst beroerde. In november 1855 merkte jhr. W.M. de Brauw op:

Zien wij de kiezers met ijver naar de stembus snellen? Neen. Een derde, soms niet eens een derde van de kiezers in sommige districten komt op,

twee derden op zijn hoogst. (...) Ik weet inderdaad niet, Mijne Heeren, of dit een gevolg is van de kieswet in hare zamenstelling, dan wel omdat een vreemd en weinig Nederlandsch stelsel in de kieswet is ingedrongen, in ieder geval moet ik vragen of die werking zoo uitnemend is.⁴

En in november 1862 stelde de conservatief P.M. Tutein Nolthenius dat wetten gebaseerd moeten zijn op de geaardheid van het volk: 'Hadden wij dit veertien jaren geleden beter begrepen, dan was er nimmer eene kieswet in het leven gekomen, die eene soort van politiek leven in het Nederlandsche volk moest brengen, dat nimmer in den aard van het volk lag, en waardoor wij alleen als resultaat konden verkrijgen dat naauwlijks een vijfde der kiezers opkomt.'⁵

Toen Willem III in 1856 de conservatief J.C. Baud benaderde om zitting te nemen in een kabinet dat onder andere het direct kiesrecht zou afschaffen, weigerde laatstgenoemde wegens de bestaande 'onverschilligheid omtrent het bezit ervan'.⁶ Het was de moeite niet waard. Met hun kritiek legden de conservatieven de vinger op de zere plek. Blijkbaar had het Nederlandse electoraat in 1848 niet op directe verkiezingen gewacht.

Werden de lage opkomsten inderdaad, zoals de critici stelden, veroorzaakt doordat de liberalen in 1848 met het direct kiesrecht een politieke cultuur hadden geïntroduceerd die niet aansloot bij de Nederlandse volksaard? Waren de tegenvallende opkomsten een bewijs voor de stelling van J.C. Boogman dat het in 1848 gecreëerde politieke bestel in menig opzicht te modern was voor Nederland?⁷ Of waren er wellicht andere redenen waarom zo veel kiesgerechtigden niet enthousiast werden van de verkiezingen?

Een eerste aanwijzing dat andere factoren een rol speelden dan de vermeende moderniteit van het politieke stelsel was de politieke context van de verkiezingsjaren waarin de kiezers wel naar de stembus kwamen. Dat de opkomst in 1848 hoog was, is niet verrassend. Veel kiesgerechtigden waren benieuwd hoe het nieuwe kiesstelsel werkte en kwamen daarom naar het stembureau. Veelzeggender zijn de hoge opkomsten in 1853 (71,0%) en tijdens de verkiezingen na de Kamerontbinding van 1866 (73,9%). In beide gevallen werden de kiesgerechtigden opgeroepen daadwerkelijk partij te kiezen. Tijdens de Aprilbeweging van 1853 werd door conservatieven een beroep gedaan op de protestantse kiesgerechtigden om zich te verzetten tegen het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland waarvoor minister Thorbecke de weg had vrijgemaakt. Dit appèl op nationaal protestantse gevoelens was succesvol. Vele liberale Kamerleden verloren hun zetel.

In 1866 deed het conservatieve kabinet-Van Zuylen-Heemskerk een soortgelijk beroep op de kiesgerechtigden nadat de Kamer was ontbonden.

Volgens het kabinet maakte de liberale Kamermeerderheid het de koning en het kabinet onmogelijk om te regeren. In een koninklijke proclamatie die aan alle kiesgerechtigden werd opgestuurd, werd het kabinet op indirecte maar suggestieve wijze ondersteund, terwijl tegelijk op een hoge opkomst werd aangedrongen. Gehuld in rood-wit-blauw speelde het manifest in op de monarchale gevoelens onder de kiesgerechtigden.⁸

De verkiezingen van 1853 en 1866 weken van andere verkiezingen in deze periode af door het beroep dat op de kiesgerechtigden werd gedaan om partij te kiezen. Dat partijkiezen paste aan de ene kant bij een Kamerontbinding, omdat op dat moment – in theorie althans – sprake was van een onoplosbaar conflict tussen regering en volksvertegenwoordiging en het aan de kiezers was om de knoop door te hakken, maar aan de andere kant week het sterk af van wat de functie van kiezers bij gewone verkiezingen geacht werd te zijn.

De thorbeckeaanse visie op verkiezingen hield in dat de kiezer een individuele staatsburger was, die los van maatschappelijke en sociale banden zijn stem op de geschiktste kandidaat uitbracht en op deze wijze zijn steentje bijdroeg aan de behartiging van het algemeen belang. Zo hoopte Thorbecke in 1850 door het instellen van grote kiesdistricten te bevorderen dat bij het afvaardigen van Kamerleden alleen het algemeen belang leidend zou zijn en niet het regionale belang.

Partij kiezen was in de thorbeckeaanse opvatting uit den boze, omdat het algemeen belang dan uit het oog werd verloren en een stem werd uitgebracht als katholiek, protestant, landbouwer, handelaar, Groninger, Zeeuw of welk ander groepskenmerk op dat moment relevant was. Op abstract niveau kon een kiezer wel tot een staatkundige partij behoren, maar dat was een ideeënpartij en geen organisatorische partij met concrete doelstellingen. In de thorbeckeaanse visie waren maar twee staatkundige partijen mogelijk: de liberale of constitutionele partij en de conservatieve partij. Andere partijen, zoals bijvoorbeeld een katholieke partij of een antirevolutionaire, waren in deze opvatting gebaseerd op deelbelangen en daarom verwerpelijk.⁹

De ideale kiezer sloeg dus geen acht op zijn maatschappelijke en sociale banden en maakte als individueel staatsburger zijn keuze. Deze liberale visie op kiezen is tevens de belangrijkste verklaring voor de lage opkomst in de periode 1850-1866: in deze jaren werden de kiezers nauwelijks aangesproken op hun groepsloyaliteit. Zoals de verkiezingen van 1853 en 1866 laten zien, kwamen de kiesgerechtigden wel naar de stembus wanneer ze werden aangesproken op hun behoren tot een groep, maar niet wanneer ze geacht werden te kiezen tussen de persoonlijke kwaliteiten van kandidaten.¹⁰

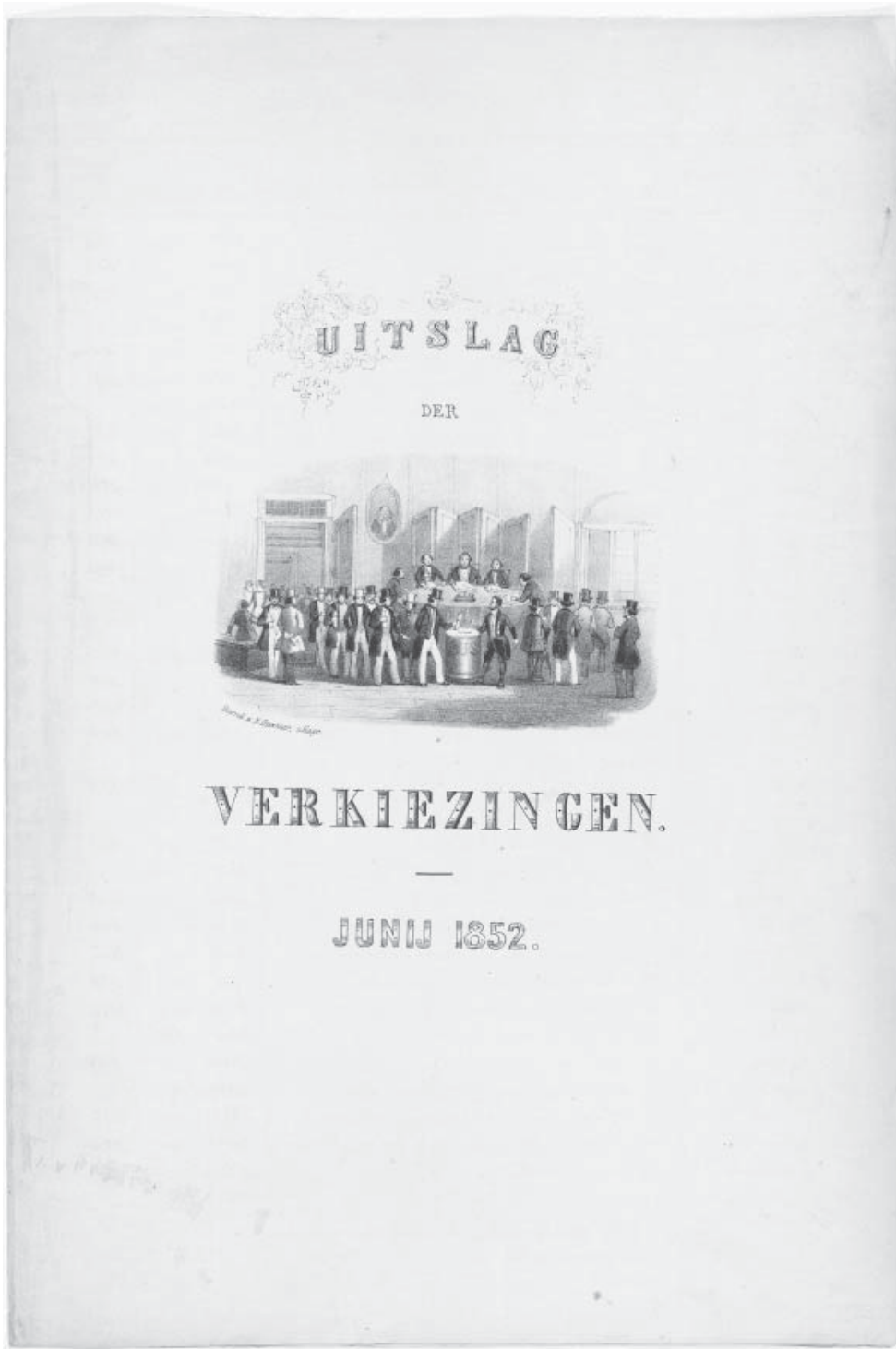
In de eerste decennia na 1848 was het vertoog van de individuele staatsburger dominant, maar dat nam niet weg dat er in de praktijk wel

degelijk kiezers waren die stemden op grond van hun toebehoren tot een maatschappelijke groep. Dat betrof vooral katholieken en een relatief kleine groep orthodox-protestanten die zich als antirevolutionair beschouwden. Zodra die minderheden echter in de gaten kregen dat ze kansloos waren in het districtenstelsel vertoonden ze zich vaak niet meer bij de stembus, hetgeen natuurlijk sterk bijdroeg aan de dalende opkomsten.¹¹ Gezien het grote belang dat de liberale hervormers aan het meeregeren van de kiesgerechtigde burgers hadden gehecht, kan daarom niet anders worden geconcludeerd dat de hervorming van 1848 in de kern was mislukt. Het liberale concept van de kiezers als individuele staatsburger bleek niet aan te sluiten bij de belevingswereld van het merendeel van de kiesgerechtigden.

Standspolitiek

Door het taboe bij verkiezingen op groepsloyaliteiten en doordat minderheden op de verkiezingsdag vaak thuisbleven, ontstond een situatie waarin aftredende Kamerleden doorgaans met ruime meerderheden werden herkozen. Veel kiezers maakten de gang naar de stembus, omdat vooraanstaande personen uit hun omgeving – pastoors, predikanten, burgemeesters, notarissen en grondbezitters – daarom vroegen of waarvan zij veronderstelden dat deze het op prijs stelden. Zo bleek bij een onderzoek in 1866 dat de burgemeester van Oirschot de gewoonte had om op de dag van de verkiezingen de veldwachter die kiezers op te laten halen die de burgemeester toegedaan waren. Bij aankomst in het stemlokaal kregen ze een kant-en-klaar ingevuld stembriefje dat ze alleen nog in de bus hoefden te werpen. Op de vraag op wie ze zelf hadden willen stemmen, antwoordden enkelen van hen: ‘Dat weten wij niet; wij hebben ons briefje maar aan den burgemeester gegeven; die weet beter wie het wezen moet dan wij.’¹²

Sociale controle op het uitbrengen van de stem werd bovendien vergemakkelijkt door de Kieswet van 1850. Daarin werd namelijk bepaald dat de kiesgerechtigde zijn stembiljet minimaal acht dagen voor de verkiezing thuis kreeg opgestuurd. Daar schreef hij de naam van zijn kandidaat op het stembiljet dat hij vervolgens op de dag van de verkiezingen op het stembureau in de stembus deponeerde. Dit maakte niet alleen controle van het stemmen mogelijk, maar het feit dat het was toegestaan om een opgeschreven naam door te strepen en te vervangen door een andere naam zette de deur wijd open voor misbruik. Er werd dan ook regelmatig geklaagd over stembriefjes waarin de oorspronkelijke naam was doorgehaald en vervangen door een andere.



Stembureau 1852. In het stemlokaal zijn geen stemhokjes. De kiezers hebben hun thuis ingevulde stembriefjes in de hand. Rijksmuseum Amsterdam.

Niet alleen kwamen thuis allerlei lieden belangstellend informeren of ze konden helpen met het invullen van het stembriefje, ook de weg van huis naar het stembureau was niet zonder obstakels. Zo vertelde de afgevaardigde van Den Bosch, F.J.E. van Zinnicq Bergmann, in 1869 zijn collega's in de Kamer: 'Ik ken gemeenten waar nabij het raadhuis, de plaats waar de verkiezing geschiedt, drinkgelagen worden aangelegd en de kiezers daarheen worden gelokt, ten einde hen tot eene gansch andere keuze over te halen dan die zij wilden uitbrengen.'¹³

Liepen de gemoederen hoog op, zoals in 1853, dan werden de argumenten dwingender. In Hardenberg hadden de liberale leiders zich strategisch opgesteld bij de toegangswegen tot het dorp 'om de kiezers, die van buiten kwamen aan te houden, kennis van hunne billetten te nemen, die in te vullen, te veranderen of nieuwe te verstrekken'.¹⁴ In Enschede werd zelfs met geweld bedreigd. De kiezers werden door met stokken bewapende personen gedwongen hun stembiljetten te laten zien. Waren de ingevulde namen niet naar hun zin, dan streepten ze deze door en vulden andere namen in.¹⁵

Geweld of dreigen met geweld om een bepaalde keuze af te dwingen, kwam weinig voor. Meestal betrof het beïnvloeding gebaseerd op sociale afhankelijkheid. Een voor de hand liggende plek om briefjes in te zien, was de gang in het gemeentehuis van de voordeur naar het vertrek waar het stembureau zitting hield. Daar moest immers iedere kiezer doorheen. Zo schetste in 1884 een correspondent van *De Graafschaps-Bode* hoe hij in Arnhem een kennis op diens verzoek langs de verkiezingsagenten in de gang naar de raadszaal loodste: 'Daarom besloten we samen in druk gesprek naar de stembus voort te wandelen. Toen hij onderweg door een belangstellend broeder zou geïnterpelleerd worden, werd ons gesprek bijzonder levendig zodat hij geen tijd had om te kijken.'¹⁶

Het is opmerkelijk dat in 1850 tijdens de debatten over de kieswet aan dit aspect van het stemgeheim nauwelijks aandacht werd besteed. De Kamer sprak wel over het verbieden van ondertekende stembriefjes en over het door elkaar husselen van de uitgebrachte stembriefjes voor het tellen om te voorkomen dat bekend werd wat bepaalde gemeenten hadden gestemd, maar aan de nadelen van het thuis opsturen van stembriefjes werd geen woord gewijd. De oorzaak hiervan was dat de wetgever van 1850 vooral gericht was op het tegengaan van electorale fraude en beïnvloeding van de kant van de overheid, maar aan mogelijke beïnvloeding van particuliere zijde volkomen voorbijging.¹⁷ Dat had ongetwijfeld te maken met de voorafgaande periode van indirect kiesrecht waarin de gouverneurs regelmatig invloed hadden uitgeoefend op de verkiezing van Kamerleden door de leden van Provinciale Staten.

Partijchap en partijvorming

Tijdens het conservatieve ministerie-Van Zuylen-Heemskerk (1866-1868) trad een kanteling op in het ideaalbeeld van de kiezer. Werd tot dan toe van de kiezer verwacht dat hij zonder partijzucht zijn stem uitbracht op de beste kandidaat, vanaf het einde van de jaren zestig werd de partijganger het ideaal. De kiezer diende partij te kiezen. Hij stemde niet op een kandidaat omdat deze objectief de beste kwaliteiten voor een Kamerlid bezat, maar omdat hij liberaal, conservatief, katholiek of antirevolutionair was.¹⁸ De onafhankelijke kiezer werd nu als een windhaan gezien. De in deze jaren geïntroduceerde uitdrukking 'kleurloze middenstof' maakte duidelijk dat wisselend stemgedrag niet als een positieve eigenschap werd gezien.

De ideale kiezer volgde een partijvaandel en kwam daar ook openlijk voor uit. Veel kiezers ondertekenden met naam, woonplaats en soms beroep advertenties of pamfletten waarin zij aankondigden op een bepaalde kandidaat te stemmen. Het openlijk getuigen van politieke voorkeur werd een deugd. Volgens de antirevolutionaire partijleider Kuiper ging van een openbare stemverklaring een weldadige zedelijke werking uit. Stemmen, zo stelde hij in 1879, is getuigen en dat was niet mogelijk wanneer een kiezer zijn keuze geheimhield uit vrees voor landheer of klant.¹⁹

Het aantal kiezers dat stemverklaringen ondertekende, kon enorm oplopen. Een van de meest ondertekende verklaringen was een pamflet uit 1875 waarin 614 kiezers hun spijt betuigden dat in juni van dat jaar het aftredende Kamerlid Tak van Poortvliet met 1059 tegen 1099 stemmen van de antirevolutionaire jonkheer J.L. de Jonge had verloren. Aannemende dat vrijwel alle ondertekenaars inderdaad op Tak hadden gestemd, maakte dus 58 procent van de liberale kiezers hun keuze openbaar. De ondertekenaars waren per gemeente gerangschikt en voorzien van hun beroep.²⁰

De waardering van partijdigheid die vanaf 1870 snel veld won, had gevolgen voor het ontstaan van partijen als organisaties van leden en kiezers. Partijen als organisaties hadden lang een slechte naam gehad, omdat ze geassocieerd werden met het behartigen van bijzondere belangen. Met het beroep dat vanaf eind jaren 1860 op de groepsloyaliteiten van kiezers werd gedaan, veranderde ook de waardering van partijen. In 1868 werd de Algemeene Kiesvereniging opgericht, de eerste partij die kiezers organiseerde, een program opstelde en kandidaten stelde.²¹ In 1879 volgden de Anti-Revolutionaire Partij en in 1884 de Liberale Unie.

De complexe relatie tussen partijen en kiesrecht

In de eerste decennia na 1848 was de belangrijkste politieke tegenstelling die tussen liberalen en conservatieven. Na de conservatieve ondergang

Aan

Mr. J. P. R. TAK VAN POORTVLIET.

De ondergetoekenden, allen kiesers in het hoofdkijsdistrict Middelburg, u hunne erkentelijkheid betragende voor de uitstekende wijze, waarop door u het mandaat van volkerteregenvoorziger voor dat district is vervuld, erkennen het zich tot een duren plicht u hunne diep gevoelde teurnestelling te betuigen over den uitlag der stemming van den 8^{ten} Junij. Zij voelen den hoop, dat het u moge gegreuen worden voortdurend, zij dit thans tijdelijk langs anderen weg, twee onbetwiste bekwaamheden ten nutte van het vaderland en van dit gewest, dat reeds zovore verpligtingen aan u heeft, aan te wendcn.

MIDDELBURG.

H. F. Abrahams, boekdrukker.
 Joh. Agelink van Kesteren, koopman.
 W. Alberts, oud-koopmanlij kapitein.
 J. C. Albrecht, boekhandelaar.
 W. Albrecht, boekhandelaar.
 W. Anthesenien, legemeentsaler.
 W. Appel, redacteur der staatsdruif.
 C. H. Bada, boekwaaier.
 K. Baart, koopman.
 Beius, oud lid van gen. staats.
 Bezenda van Berleous, rechter, majoor schutterij.
 J. P. Berd van Berleous, factor, lid v. d. gemeenteraad.
 J. J. Besske, boekwaaier.
 J. P. van der Bie, raadhouder prov. gerechtshof.
 J. E. Bladsack, werkzaam handig.
 M. H. Boasou, koopman.
 W. R. Bodlaert, koopman.
 A. den Boer, koopman.
 J. M. Boer, boekdrukker.
 Borsius, koopman, lid 1^{ste} kamer d. n. gen.
 N. G. Jon, boekwaaier.
 C. Boukloijns, koopman.
 J. Bourden, gyp. oprichter waterstaat.
 H. P. den Bouwmeester, lid v. d. kamer van koopk.
 J. J. den Bouwmeester, schoepereider.
 J. J. Bouwill, hoofdpenner der douanes.
 J. Dreesveld, handelaar.
 E. J. Friere, partienier.
 J. M. Biens, procureur.
 J. C. van den Broeke, commissiear.
 Dirk L. Brouder, winkler.
 J. Fab. Brouwer Mr., koopman en fabricant.
 P. de Bruijne, notarij, lid v. d. kamer v. koopk.
 P. F. J. van Burg, lid van de kamer v. koopk.
 Bures, griffier der staats v. Zeeland.
 L. B. Cabot, partienier.
 Van Citters J., saltaanaar ter prov. griffie.
 F. J. de Cloot, koopman.
 A. van Dam, gresier.
 C. J. Danna, gyp. kapl. t. a., lid v. d. gen.
 H. E. Danna, med. doctor.
 B. A. A. Deek, ingesener.
 F. M. C. van Deise, proeur., see. gen. Serooskerke.
 H. J. van Deise, lid van gelykgeterde staats.
 W. Dekkers, katrikier.
 Isaac Drost, koopman.
 J. C. M. Doort, koopman.
 Van Doren, beeftigemeester waterstaat.
 C. Beckler, winkler.
 V. A. van Dolder, apotheker.
 J. J. H. Doornbos, koopman.
 D. A. Doorniks, lid der prov. staats, voorzitter v. h. polderk. v. Walcheren.
 H. J. Dronkers, koopman.
 A. J. van Eckeler, wijkwaaier.
 W. P. Engelberts, canen, in genen.
 F. Ernteris, partienier.
 Firo, commissiear.
 Adr. A. Fakker, inspect. gronak. staatsdruif.
 B. A. Fakker, lid van den gemeenteraad.
 G. A. Fakker, lid van gen. staats.

J. P. Fakker, lid van de kamer van koopk.
 J. C. Frederik J^r, winkler.
 K. S. Frederiks, agent Biddelh. staatsboots.
 P. van de Geul, boekhouder.
 J. J. F. Geuzen, oud notaris.
 J. E. de Groot, kramerslager.
 A. J. Hannes, taxateur.
 J. J. van der Harst Az., koopman.
 L. E. Heesbeke, grondigemeester.
 W. E. Heesbeke, notarij.
 G. van Heesbeke, griffier bij de Not. kant.
 J. J. Hiltenen, leraar lange burger school.
 A. H. van Heesve, huurwaier.
 W. A. van Hoek, winkler.
 A. P. Smeek Hargreije, deurwaier.
 A. W. Smeek Hargreije, raadhouder prov. gerechtshof.
 N. J. C. Smeek Hargreije, vijksincraat.
 A. W. Imphis, prov. inspect. d. directe belast.
 K. Jacobsen Sr., raadsb. prov. gerechtshof.
 D. Jerns, lid van gen. staats.
 Bok Jerns Nkr., constabul d. staatslij belast.
 G. Jerns, schouwmeester.
 H. K. Jerns, oud hoofdinspecteur ter prov. griffie.
 N. C. Jerns, lid van den gemeenteraad.
 G. Jerns, ineenman.
 N. C. Jerns, partienier.
 C. H. J. van Beithen Jutting, koopman.
 L. van Beithen Jutting, boekhandelaar.
 B. H. van de Kamer, koopman.
 W. F. van de Kamer, gronakmit.
 A. P. van de Kamer, apotheker.
 P. W. van de Kamer, koopman.
 Jan. de Kamer, notarij.
 C. de Keijzer, haef v. vlijngemid.
 E. J. W. Keijzer, prektant.
 P. D. Keijzer, leraar lang. burgerschoot.
 C. Keijzer, gemeentebouwmeester.
 P. J. M. Keizerman, gypen restor.
 C. D. Keizerman, rectorsteater van het kroond.
 K. J. Keizer, steenruiter.
 B. Labo, broodbakker.
 Lantwercktes, lid van gen. staats.
 T. J. C. Lambrechtsen v. Balth., lid van den gemeenteraad.
 W. Lambrechts Az., partienier.
 J. van der Leijde, koopman.
 P. M. de Lijpe, apotheker.
 Johannes Latroy, lid van den gemeenteraad.
 F. W. van Lijnden, commissie der koening.
 Marbas, direct. d. reg. van lid van de prov. staats en lid van den gemeenteraad.
 F. L. Meuzinger, partienier.
 K. Moertens J^r, winkler.
 K. Moertens, vleeschhouwer.
 P. Moertens, winkler.
 J. Moertens, vleeschhouwer.
 Joh. Moertens, zakkenruiter.
 J. J. Milten, raadhouder.

J. C. Milten, raadhouder.
 L. M. van der Missa, leraar langere burgerrechoot.
 J. C. van der Meer Mahr, partienier.
 W. Nagge, leraar langere burgerrechoot.
 F. Nagels, lid van den gemeenteraad.
 A. J. de Nibel, winkler.
 A. J. de Nibet, prektant.
 J. A. Pevans, fabricant.
 P. P. de Nibet, notarij, prov. gerechtshof.
 P. P. de Nibet, lid van den gemeenteraad.
 P. P. de Nibet, hoofdred. Midd. courant.
 J. P. de Nibet, partienier.
 C. P. de Nibet, zakwaaier.
 H. P. van de Nibet, griffier ter gen. secretaris.
 E. E. de Nibet, ineenman.
 E. E. de Nibet, directeur vennootschap.
 L. W. Boels, boekdrukker.
 T. P. Boels, directeur h. burgerschoot.
 N. T. Schout, partienier.
 E. P. Schout, notarij, griffier prov. gerechtshof.
 Schout, leraar langere burgerrechoot.
 Schout, notarij.
 J. van Slujs, oudwreijer.
 J. B. Slujs, lid van den gemeenteraad.
 G. J. Springer, lid v. d. prov. staats, voorzitter kamer van koopk.
 J. J. I. Springer, koopman, lid polierbestuur van Walcheren.
 W. C. Sprenger, schikler.
 A. Stajard, ridler der Leopoldierde.
 G. N. de Stappelaar, gemeentebouwmeester.
 J. B. M. de Stappelaar, officier van justitie.
 A. M. Tak, notarij.
 P. R. Tak Sr., notarij, griffier rechtbank, lid van den gemeenteraad.
 Serv. Tak, gronakigemeester.
 Adr. Tak Sr., partienier.
 J. A. Tak, katrikier, lid v. d. kamer van koopk.
 T. Tjebkes, winkler.
 M. Tuijter, partienier.
 W. van Upe Jz., advocaat, not.
 Vaillan, prov. gerechtshof.
 M. Verbruggen, proc.-gen. prov. gerechtshof.
 B. A. Verbruggen, notarij.
 F. A. Verbruggen, notarij.
 J. Verbruggen, leraar h. burgerschoot.
 L. Vogel J^r, fabricant.
 J. A. de Waal, agent. Tielcke k. w. h. maatschappij.
 J. G. de Waal, directeur legrefuissants.
 de Waard Felen, koopman.
 J. T. van der Weide, hantwerkier.
 B. C. van der Weide, hantwerkier.
 G. J. Wilt, med. doctor, lid v. d. gemeenteraad.
 S. Dobbelaar de Wind, schikler.
 J. J. Woerdt, hantwerkier.
 J. C. Woerdt, notarij.
 L. L. Woerdt, notarij.
 A. L. Wijnen, koopman.

Pamflet met de namen en beroepen van kiezers van Tak van Poortvliet 1875.

ontstond in de eerste helft van de jaren zeventig een tweedeling tussen de liberalen enerzijds en de katholieken en antirevolutionairen anderzijds, ook bekend als links en rechts. De Nederlandse politieke partijen waren zodoende niet georganiseerd langs de lijn van behoudend naar vooruitstrevend, maar tussen confessioneel en vrijzinnig of, populairder, klerikaal

en antiklerikaal. Deze indeling betekende niet dat het onderscheid tussen behoudend en vooruitstrevend onbelangrijk was geworden, maar dat het niet de dominante scheidslijn was binnen het partijenlandschap. Voor- en tegenstanders van progressieve maatregelen als invoering van de leerplicht, de persoonlijke dienstplicht of een progressief belastingstelsel waren zowel onder links als rechts te vinden. Hetzelfde gold voor het kiesrecht. De vraag naar aard en uitbreiding van het kiesrecht werd namelijk niet op basis van levensbeschouwing beantwoord. In elke partij waren Kamerleden te vinden die het kiesrecht radicaal wilden uitbreiden, Kamerleden die een gematigde uitbreiding voorstonden en Kamerleden die zoveel mogelijk op de rem traptten. Deze interne verdeeldheid van de partijen compliceert de politieke geschiedenis van het kiesrecht. Politiek gezien kunnen er zes tot negen groepen worden onderscheiden, afhankelijk van het feit of we binnen de drie hoofdstromingen (liberalen, katholieken en antirevolutionairen) enkel behoudende en vooruitstrevende personen zien of ook nog een middengroep. Daar komt bij dat die groepen niet georganiseerd waren en van samenstelling wisselden. Om de zaken niet al te veel te compliceren, hebben we er daarom voor gekozen binnen elke stroming van behoudende en vooruitstrevende Kamerleden te spreken, waarbij behoudend en vooruitstrevend uitsluitend betrekking hebben op het standpunt dat ze innamen in de kiesrechtkwesie.

10. Kiesrecht als politiek strijdmiddel 1869-1883

Aan het eind van de jaren zestig werden de eerste voorstellen ingediend om het kiesrecht uit te breiden. Bijna alle voorstellen namen de censusvereisten uit de Grondwet als kader, waardoor de voorgestelde uitbreidingen van het kiesrecht beperkt bleven. Er zijn twee belangrijke redenen waarom juist rond deze tijd wijzigingen werden voorgesteld. Sinds de verkiezingen van de tweede helft van de jaren zestig in het teken van partijchap kwamen te staan, werd uitbreiding van het kiesrecht deel van de politieke strijd om de parlementaire meerderheid. Politieke partijen probeerden met specifieke uitbreidingen hun zeteltal te vergroten. Verder werden door de uitbreiding van het kiesrecht in Groot-Brittannië in 1867 en de invoering van algemeen mannenkiesrecht in de Noord-Duitse Bond verschillende Kamerleden ontvankelijk voor kiesrechtuitbreiding. Zoals het katholieke Kamerlid Van Zinnicq Bergmann stelde: 'In Nederland is het volk niet minder rijp voor de uitbreiding van het kiesrecht dan in andere landen, en wij kunnen dus niet achterblijven; de tijdgeest drijft ertoe.'¹

Jacht op extra zetels

De eerste maal dat het kiesrecht weer uitgebreid in de Tweede Kamer aan de orde kwam, was bij de herziening van de kiestabel in het voorjaar van 1869. De kiestabel regelde de indeling van Nederland in kiesdistricten en moest vanwege de bevolkingsgroei met regelmaat worden herzien. De conservatief J. Heemskerk greep deze herziening aan om een amendement in te dienen met het voorstel de census drastisch te verlagen. Uitgezonderd 23 steden stelde hij voor in alle gemeenten de census tot het grondwettelijk minimum van 20 gulden te verlagen. De census van de steden zou ook sterk worden verlaagd; in Amsterdam gehalveerd.²

Het debat over het amendement raakte al snel ondergeschikt aan de partijstrijd tussen liberalen en conservatieven. Thorbecke haalde in de Kamer herinneringen op uit 1850, toen hem van conservatieve zijde was verweten dat zijn voorstel voor de census doortrokken was van een 'anti-monarchalen, democratischen, republikeinsche geest'. Toen hij het amendement van Heemskerk las met daarin het voorstel tot een sterke verlaging, kwam bij hem het beeld op van een '*parasitische* politiek', waarmee hij bedoelde dat de conservatieven opportunistisch handelden.³ Vervolgens

diende Thorbecke een motie van orde in waarin het amendement ontijdig en onvoorbereid werd genoemd.

Heemskerk reageerde beheerst op de aantijging van Thorbecke en merkte op dat het kiesrecht te zeer aan geld was verbonden. De toekenning van kiesrecht riekte volgens hem naar een plutocratie. Aan het eind van de verdediging van zijn amendement merkte hij op dat wanneer de motie van Thorbecke werd aangenomen, dat vooral bewees dat bij de liberalen vrees bestond voor uitbreiding van het kiesrecht.⁴ De motie werd inderdaad aangenomen met 39 tegen 30 stemmen. Vrijwel alle liberalen hadden voor gestemd.

De liberalen lieten het initiatief echter niet aan hun politieke tegenstanders. In de troonrede van 1869 kondigde de liberale regering aan dat de census zou worden herzien. Deze aankondiging gaf verschillende Kamerleden aanleiding om hun wensen kenbaar te maken. Van Houten nam de rede van Thorbecke over het hedendaags burgerschap uit 1844 als uitgangspunt: 'De zwarte stip in de verte' – Van Houten refereerde aan de concentratie van kapitaal en rijkdom die Thorbecke in 1844 had waargenomen – 'is geworden eene dreigende onweerswolk. De sociale quaestie, het overwigt van het kapitaal, destijds in hare opkomst, is thans het onderwerp geworden waarmede de wetenschap en de litteratuur zich dagelijks bezighouden.' Deze ontwikkeling moest volgens Van Houten politieke gevolgen krijgen. Stapsgewijs uitbreiden van het kiesrecht had zijn voorkeur, maar dat moest wel tijdig plaatsvinden want anders zou er revolutie volgen.⁵ De conservatief W. baron van Goltstein daarentegen wilde niet verder gaan dan meer evenredigheid in het aantal kiezers per gemeente.⁶ Minister van Financiën P.Ph. van Bosse was ook terughoudend. Hij verwierp de gedachte dat herziening van de census een nationale wens was. 'Zeker is het dat wanneer men uit de opkomst der kiezers bij de stembus mag besluiten tot hunne belangstelling in de publieke zaak, het bestaan van een nationale wensch inderdaad niet zeer gestaafd wordt.'⁷

In augustus 1870 bood de minister van Binnenlandse Zaken, C. Fock, de Kamer een wetsvoorstel aan tot herziening van de census. Over de gehele linie werd de census enigszins verlaagd. Op het platteland was de daling bescheiden, maar in de grote steden was ze forser. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag werd ze teruggebracht tot 50 gulden, wat in deze steden in het gunstigste geval tot een verdubbeling van het electoraat zou leiden.⁸ Wat met de ene hand werd gegeven, werd met de andere echter weer teruggenomen. Het kabinet wilde namelijk ook de patentbelasting afschaffen, waardoor veel kiezers hun kiesrecht weer zouden verliezen. Al met al zouden de kwantitatieve effecten van de voorgestelde verlaging

vermoedelijk gering zijn. De samenstelling van het electoraat zou echter wel veranderen.

De minister lichtte zijn voorstel summier toe. Hij wilde de onevenredigheid tussen gemeenten in de percentages kiesgerechtigden terugbrengen door vooral de census in de steden meer te laten dalen dan op het platteland. Zo hoopte hij meer bekwame burgers tot het kiesrecht toe te laten.⁹ In de Kamer was de klacht algemeen dat het wetsvoorstel niet op grondig onderzoek was gebaseerd en dat een degelijke motivering ontbrak. Zo was bijvoorbeeld niet onderzocht of de bevolking in de afgelopen twintig jaar zodanig in politieke ontwikkeling, welvaart en algemene beschaving was toegenomen dat een verlaging van de census gerechtvaardigd was. Minister Fock werd verzocht zijn huiswerk opnieuw te doen. Doordat het kabinet-Van Bosse-Fock enkele maanden later viel, zou het daarvan niet meer komen.¹⁰

Hoewel het wetsvoorstel in een vroeg stadium strandde, is het in zoverre interessant dat de Tweede Kamer voor het eerst sinds 1850 zich in zijn geheel uitliet over de kwestie van de census. In het voorlopig verslag werden drie verschillende opvattingen weergegeven zonder dat werd aangegeven op hoeveel steun elke opvatting kon rekenen. De eerste groep Kamerleden achtte verlaging absoluut noodzakelijk. Allereerst in de steden, omdat de stedelijke bevolking meer verlicht zou zijn dan die op het platteland. Daarnaast mocht de ontwikkeling in West-Europa niet uit het oog worden verloren. In Frankrijk, de Noord-Duitse Bond en Engeland was algemeen kiesrecht al ingevoerd of was men daartoe hard op weg. Aan deze ontwikkelingen kon Nederland zich niet onttrekken. De vraag was niet meer wie het kiesrecht moest worden toegekend, maar wie daarvan moest worden uitgesloten.¹¹

De tweede groep Kamerleden nam een tegenovergesteld standpunt in. Er was geen enkele grond voor verlaging, zelfs niet voor gedeeltelijke aanpassing van de census. Is, zo vroegen zij zich retorisch af, de burgerij intellectueel dan zoveel vooruitgegaan sinds 1850? Bovendien was de census door de geldontwaarding al gedaald. Ook bestreden deze leden de opvatting dat de belangen van arbeiders niet voldoende behartigd werden door de Kamer. Zo wezen ze op de afschaffing van de accijnzen op eerste levensbehoeften en betwijfelden ze of arbeiders wel in staat waren hun belangen werkelijk te begrijpen.¹²

De derde groep nam een tussenpositie in. Zij zag wel grond tot verlaging van de census in de steden, maar die mocht niet leiden tot eenzelfde percentage kiesgerechtigden in elke gemeente. In de grote steden woonden immers meer vrouwen, tijdelijke bewoners en armen dan op het platteland. Bij een gelijk percentage kiesgerechtigden zouden in de grote steden dus personen

het kiesrecht verkrijgen die lager op de maatschappelijke ladder stonden dan op het platteland. Bovendien vond men volgens deze groep Kamerleden zelfs onder de hoger belasten in de grote steden relatief veel personen 'die ten gevolge van maatschappelijke ondergeschiktheid of dienstbetrekking met hunne medeburgers, de noodige onafhankelijkheid niet bezitten'.¹³

Net als de tegenstanders van elke verlaging vroegen de Kamerleden die wel genegen waren tot enige aanpassingen zich af waaruit afgeleid kon worden dat het huidige kiezerskorps te klein was. 'Heeft men nu reeds op een overvloed van bekwame, zelfstandige, ijverige kiezers te roemen? De geschiedenis onzer verkiezingen levert meer bewijzen van onthouding dan van deelneming. Waar de helft of twee derden der kiezers opkwam, geschiedde dat uit eigen beweging of werden zij "bewerkt", gedreven naar de stembus?' De gedachte van de Kieswet, aldus deze groep, was de middenstand het kiesrecht te geven. Er was geen reden om te veronderstellen dat die middenstand in omvang was toegenomen of dat er kiezers daarbuiten moesten worden gezocht.¹⁴

Daarnaast kwam de vraag op tafel wat er nu eigenlijk moest worden verstaan onder 'de plaatselijke gesteldheid' waarnaar de census volgens de Grondwet moest worden vastgesteld. Volgens sommige Kamerleden was het vooral een gebod tot voorzichtigheid. Andere Kamerleden waren van mening dat er in elke gemeente eenzelfde percentage kiesgerechtigden diende te zijn en weer anderen vroegen zich af of de Grondwet wilde dat bij het vaststellen van de census rekening werd gehouden met het feit dat de personele belasting en de patentbelasting verschillende tarieven hanteerden voor verschillende gemeenten. Verder werd geconstateerd dat het van belang was of de census geschikte kiezers moest onderscheiden of kiezers die belang hadden bij de handhaving van rust en orde.¹⁵ Het waren vragen die bij de behandeling van de Kieswet van 1850 nauwelijks aan de orde waren gekomen. Of beter gezegd: hadden kunnen komen, omdat Thorbecke en zijn medestanders de Kamer nauwelijks de tijd hadden gegund om zich in de materie te verdiepen.

Thorbecke volgde in 1871 Fock op als minister van Binnenlandse Zaken en nam diens wetsvoorstel over. Hij stelde een onderzoek in naar de werking van de census, maar door zijn overlijden, juni 1872, kwam het traject niet verder dan een nota. Daarin liet Thorbecke zich uit over een mogelijke uitbreiding van het kiesrecht. Als hij nog getrouw was aan zijn uitspraak uit 1844 dat het beginsel van algemeen kiesrecht zich in de negentiende eeuw gestadig trachtte te verwezenlijken, dan zou nu toch een flinke stap moeten worden gezet. Per slot van rekening was in 1872 precies de helft van de tijd verstreken die in 1844 nog had geresteerd van de eeuw. Deze stap

werd echter niet gezet. Thorbecke zag geen noodzaak voor een algemene herziening van de census. Wel zag hij in het onderzoek aanleiding om de census in de grote steden wat te verlagen.¹⁶

Bij zijn afwijzing om de census algeheel te verlagen, beriep Thorbecke zich op de bepalingen van de Grondwet. Met name de bepaling omtrent de plaatselijke gesteldheid sloot een uniforme lage census uit. Volgens Thorbecke wilde de Grondwet door ongelijkheid zoveel mogelijk morele gelijkheid bereiken.¹⁷ Hij leek daarmee, zonder er expliciet naar te verwijzen, trouw te blijven aan zijn opvatting uit 1844 dat het algemeen kiesrecht verwezenlijkt moest worden doordat alle burgers door welvaartsverbetering de census bereikten. Over het feit dat het er dan in 1872 niet naar uitzag dat het beginsel van algemeen kiesrecht in deze eeuw nog verwezenlijkt zou worden, werd niet gerept.

De poging tot kiesrechtuitbreiding van minister Geertsema 1872-1874

Het liberale kabinet-De Vries-Fransen van de Putte, dat in juli 1872 aantrad, kwam met een nieuw wetsontwerp tot herziening van de census dat in oktober van dat jaar aan de Kamer werd aangeboden. Het was een eenvoudig voorstel. De census werd in alle gemeenten teruggebracht tot 20 gulden, op 43 grotere gemeenten na. Van die 43 gemeenten kregen er 28 een census van 24 gulden, twaalf van 32 gulden en drie van 50 gulden. Een forse verlaging, die volgens minister J.H. Geertsema het aantal kiesgerechtigden zou laten stijgen van 105.452 personen tot 134.337.¹⁸

Het kabinet wilde met de herziening van de census niet wachten op een hervorming van het belastingstelsel, ook al zou die herziening van invloed zijn op het aantal kiesgerechtigden. In zijn motivering van het wetsvoorstel stelde Geertsema dat hij geen rekening wilde houden met elk klein verschil in plaatselijke gesteldheid. Hij wilde een uniforme census vaststellen voor het gehele land en daarop uitzonderingen maken op basis van werkelijke verschillen in plaatselijke gesteldheid. Aangezien al ongeveer 500 gemeenten sinds 1850 zonder noemenswaardige bezwaren de minimumcensus van 20 gulden hanteerden, vond Geertsema dat dit bedrag wel in heel Nederland toegepast kon worden.¹⁹

De grote meerderheid van de Kamer zag geen noodzaak tot een algemene herziening van de census. Van een aanpassing ten gunste van de steden zag zij de redelijkheid wel in, maar voor een algehele verlaging bestond geen aanleiding. De Kamerleden wezen op het gebrek aan politiek leven in het grootste deel van Nederland, op de lage opkomst onder de kiezers en op de middelen die in sommige districten werden gebruikt om de kiezers naar de stembus te drijven. De census was in 1850 eigenlijk te laag gesteld. De

natie was toen nog helemaal niet rijp geweest voor een uitbreiding. Daar kwam bij dat uitbreiding binnen noch buiten de Kamer werd verlangd.²⁰

Op de tegenwerping dat de opkomst in omstreken districten wél hoog was, vroeg dezelfde Kamermeerderheid zich af of niet 'al te dikwijls (die) kiezers onder eene kerkelijke vlag naar de stembus werden gedreven'. Hier kwam een belangrijke reden naar voren om zich tegen een algehele verlaging te verzetten. Veel liberalen vreesden dat met name de daling van de census voor de gemeenteraadsverkiezingen, die de helft van de census voor de Kamer bedroeg, het openbaar onderwijs gevaar zou laten lopen:

Door lieden, noch ontwikkeld, noch zelfstandig genoeg om uit eigen oogen te zien en alleen het algemeen belang te behartigen, konden raadsleden op het kussen worden gebracht, die in eene rigting werkzaam waren, waarvan verderfelijke gevolgen voor menig publiek belang, met name het volksonderwijs, te vreezen waren.²¹

Tijdens het plenair debat goot de liberaal W.A. Viruly Verbrugge de angst voor klerikale overheersing in de tegenstelling stad versus platteland. 'Juist omdat die verstandelijke ontwikkeling van de kiezers ten platten lande niet zoo groot is als die van het meerendeel der bewoners van groote steden, zijn die kiezers ten platten lande zooveel gemakkelijker ten prooi voor anderen en loopen zij zooveel eer aan den leiband van pastoor, predikant of welke andere invloedrijke persoon.'²²

De Kamermeerderheid vroeg zich ten slotte af hoe het toch kwam dat de ene na de andere regering een voorstel tot censusverlaging deed. Zij meende dat deze regering, net als de voorgaande, geen eigen staatkunde volgde, maar de publieke opinie. Zodra enkele personen ageerden tegen een regeling nam de regering het over, omdat dan de publieke opinie zich blijkbaar tegen het bestaande had verklaard, 'terwijl men voorbijzag, dat men eigenlijk slechts met een kleinen kring van personen te doen had, die zich zeer luid wisten te doen hooren'.²³ Volgens de Kamermeerderheid volgde de regering op het gebied van de census de waan van de dag of, met een moderner woord, was er sprake van *medialogica*, waarbij de media in deze tijd bestonden uit de toonaangevende dagbladen en de brochureschrijvers.

Naast de meerderheid die van geen algehele verlaging wilde weten, waren er nog verscheidene leden die wel tot een verlaging wilden overgaan, hoewel ze erkenden dat daaraan op dit moment geen dringende behoefte bestond. Zij anticipeerden echter op onrustige tijden die mogelijk in het verschiep lagen en vonden het van 'staatsmanswijsheid' getuigen om van de bestaande kalme stemming gebruik te maken.²⁴ Ten slotte waren er 'zeer enkele leden'

voor wie het algemeen kiesrecht het ideaal was en die in afwachting van de invoering daarvan de census overal tot het grondwettig minimum van 20 gulden wilden terugbrengen.²⁵

In 1873 kwam in de Kamer de vraag aan de orde wat de Grondwet stelde ten aanzien van de aard van representatie in het bestaande stelsel van vertegenwoordiging. Sommige Kamerleden merkten op dat de kwestie van de census alleen goed beoordeeld kon worden wanneer duidelijkheid bestond omtrent het karakter van de vertegenwoordiging.

Strekt de Vertegenwoordiging slechts om den wil der natie te openbaren, heeft zij slechts te vragen wat door de menigte wordt verlangd, dan is eene uitbreiding van het kiezerspersoneel (...) goed.' (...) 'Doch behoort van het denkbeeld te worden uitgegaan, dat de kiezers diegenen als volksvertegenwoordigers afvaardigen, die zij als de meest geschikten beschouwen om, zonder zich naar de zienswijze dier kiezers te regelen, de groote belangen des lands met de Regering te behartigen, dan moet de kiesbevoegdheid beperkt blijven tot hen, die geacht kunnen worden over de geschiktheid van den vertegenwoordiger in dezen zin een goed oordeel te kunnen vellen.²⁶

De laatste opvatting was volgens veel Kamerleden de grondslag van ons stelsel en moest derhalve bij elke herziening op de voorgrond staan. Volgens hen draaide het om de geschiktheid van de kiezer om goede afgevaardigden aan te wijzen. Misschien moest daarvoor de census juist wel verhoogd worden of wellicht het patent niet meer worden meegerekend, want daardoor kregen veel kleine ambachtsbazen en winkeliers het kiesrecht – om nog maar te zwijgen van tappers en bordeelhouders. Had Thorbecke begin 1872 niet gezegd dat verwijdering van het patent uit de census zou leiden tot een electorale verbetering?²⁷ En hoewel er ongetwijfeld voorstanders van deze opvatting in de Kamer zaten, was er ook brede overeenstemming over de onhaalbaarheid daarvan. Kiesrecht afnemen, was politiek gezien geen optie.

De voortgang van het wetsontwerp van Geertsema roept het beeld op van een wedstrijd armpje drukken tussen de regering en de Kamer, waarbij de laatste het won. Het begon ermee dat de Kamer van de regering gedetailleerde opgaven vroeg per gemeente van de te verwachten effecten van de voorgestelde censusverlaging en hoe de plaatselijke omstandigheden daarin verwerkt waren. Volgens het kabinet was dat een onmogelijke opgave. De ingewikkeldheid van het belastingstelsel met uiteenlopende tarieven voor verschillende gemeenten belemmerde een goed inzicht. Bovendien wilde de regering de plaatselijke gesteldheid niet met een schijn van precisie

proberen te wegen.²⁸ De Kamer gaf niet toe aan Geertsema en er volgde een mondeling overleg tussen de minister en de Commissie van Rapporteurs, waarin geen van beide partijen voor de ander week. De minister zag geen heil in gedetailleerd onderzoek terwijl de Kamer het wetsvoorstel door ontbreken van onderliggend cijfermateriaal een sprong in het duister noemde. Uiteindelijk gaf Geertsema toe en stelde hij een onderzoek in dat bijna een jaar in beslag nam.

Het door Geertsema ter beschikking gestelde cijfermateriaal kon de Kamer echter niet bevredigen. De irritatie liep op en de Kamer verweet de minister geen serieus werk van zijn onderzoek te hebben gemaakt. Uiteindelijk nam de Kamer de opmerkelijke stap dan zelf maar een voorstel te formuleren. Zonder onderbouwing stelde de Kamer voor de census op het platteland in de districten die op de kleigronden waren gelegen op 28 gulden te stellen en op de zandgronden op 20 gulden te laten. De census van de steden werd ook verlaagd. Zo zou Amsterdam van 112 gulden naar 80 gulden zakken.²⁹

Minister Geertsema nam het voorstel van de Kamer over en paste zijn wetsvoorstel aan, waarbij hij wel de door de Kamer voorgestelde census op de kleigronden verlaagde van 28 naar 26 gulden.³⁰ Een marginale aanpassing, die landelijk wellicht tot 2000 extra kiesgerechtigden zou hebben geleid, maar waarop het wetsvoorstel wel zou stranden. Vijf liberalen dienden namelijk een amendement in om die census weer terug te brengen op 28 gulden. Dat amendement werd weliswaar verworpen met 39 tegen 32 stemmen, maar het gevolg daarvan was dat het hele wetsvoorstel werd afgewezen.³¹

Het draagvlak voor een grondwetsherziening neemt toe

In 1875 vond een incident plaats dat belangrijke gevolgen had voor het denken over een grondwetsherziening. Het betrof de zogeheten 'kiezerskweek van Elst'. In de Gelderse gemeente hadden 30 ingezetenen, onder wie een aantal behoeftige personen, het kiesrecht voor de gemeenteraad verworven doordat andere kiezers voor hen een aanslag in de directe belastingen hadden betaald.³² Deze kiezerskweek had invloed gehad op de uitslag van de verkiezing. De Kamercommissie die de zaak onderzocht, kwam tot de conclusie dat dergelijke praktijken niet door een aanpassing van de Kieswet konden worden bestreden, maar uitsluitend door een herziening van de Grondwet waarbij het kiesrecht werd ontkoppeld van het belastingstelsel. Aangezien de Kamer in grote meerderheid met deze conclusie instemde, stond sindsdien grondwetsherziening om het kiesrecht te hervormen op de agenda.

Of men nu voor- of tegenstander was van algehele censusverlaging, bijna iedereen was het er na de debatten in de eerste helft van de jaren 1870 over eens dat de Grondwet een aantal flinke obstakels bevatte voor hervorming.

Allereerst was daar de koppeling tussen kiesrecht en directe belastingen. Elke belastinghervorming – en er bestond brede overeenstemming over de noodzakelijkheid daartoe – had een onvoorspelbaar effect op de samenstelling van het electoraat. Zou dat effect links of rechts ten goede komen? De vraag of belastinghervorming aan censushervorming vooraf moest gaan of dat censushervorming aan belastinghervorming vooraf kon gaan, had een verlamme werking op beide hervormingen. Daar kwam bij dat de koppeling mogelijkheden tot fraude bood, zoals de gebeurtenissen in Elst hadden bewezen. Het tweede obstakel was de bepaling dat de census voor gemeentelijk kiesrecht de helft bedroeg van de census voor de Kamer. Elke substantiële verlaging bracht dus een flinke uitbreiding van het electoraat voor de gemeenteraad met zich mee en veel Kamerleden betwijfelden of dat verstandig was. Het derde obstakel was de interpretatie van de regeling van de census naar de ‘plaatselijke gesteldheid’. Betekende dit vaststelling van de census per gemeente of per kiesdistrict, of dat elke gemeente een gelijk percentage kiesgerechtigden moest tellen of juist niet? Het gevolg van deze obstakels was dat de opvatting dat de Grondwet moest worden herzien steeds meer veld won. Tot het begin van de jaren tachtig bleef de discussie over kiesrechtherziening echter beheerst door partijpolitieke belangen. Een voorstel van minister Heemskerk uit 1877 liep onder andere hierop vast, evenals een voorstel van minister Pijnacker Hordijk uit 1882.³³

In de jaren tachtig vonden twee belangrijke ontwikkelingen plaats die een grondwetsherziening dichterbij brachten. Allereerst ontstond ook onder antirevolutionairen aandrang om het kiesrecht te hervormen om zo tot een, zoals zij het noemden, ‘waarheidsgetrouwe’ vertegenwoordiging te komen.³⁴ Daarnaast raakten steeds meer liberalen ervan overtuigd dat het kiesrecht moest worden uitgebreid tot de bovenlaag van de arbeidersklasse. Daarvoor was een veel forsere kiesrechtuitbreiding nodig dan de toch beperkte voorstellen die tot dan toe waren gedaan. Die uitbreiding zou voorbij de grenzen gaan die de Grondwet stelde.

Het optreden van het derde kabinet-Heemskerk (1883-1888) luidde een nieuwe fase in. Heemskerk deed geen poging meer de Kieswet te herzien, maar stelde een staatscommissie in tot herziening van de Grondwet. In haar eindrapport (1884) stelde de staatscommissie voor om de woning als basis van het kiesrecht te nemen. Mocht de rijksbelasting op het personeel blijven bestaan, dan ontvingen degenen die ten volle waren aangeslagen – en die dus niet voor een korting in aanmerking kwamen – het kiesrecht. In het geval deze belasting aan de gemeenten werd overgedragen, dan moest de huurwaarde volgens de commissie vast worden gesteld binnen de bandbreedte van 36 tot 300 gulden.³⁵

11. De grondwetsherziening van 1887

Op 18 maart 1885 diende het kabinet-Heemskerk voorstellen in om de bepalingen voor het kiesrecht in de Grondwet te wijzigen. Ruim twee jaar later, op 15 juni 1887, werden de intussen ingrijpend gewijzigde kiesrechtvoorstellen door de Tweede Kamer aangenomen. Nog nooit was er in de Nederlandse parlementaire geschiedenis zo langdurig gedebatteerd over het kiesrecht. Die duur werd mede veroorzaakt doordat er weinig overeenstemming bestond over de betekenis van begrippen als ‘algemeen kiesrecht’ en ‘de werkman’, aan wie velen het kiesrecht wilde geven maar waarvan iedereen een andere voorstelling had. De uitkomst – grondwettelijke uitsluiting van bedeeden en een kiesrecht dat op grond van positieve kentekenen moest worden vergeven – gaf een belangrijk kader voor de nieuwe Kieswet waarin het uitgebreide kiesrecht vastgelegd moest worden.

Buitenparlementaire roep om kiesrechtuitbreiding

Vonden de kiesrechtdiscussies in de jaren zeventig nog weinig weerklank buiten het parlement, dat veranderde vanaf ongeveer 1880 toen er een beweging voor algemeen kiesrecht ontstond. In 1882 werd de Bond voor Algemeen Kies- en Stemrecht (BAKS) opgericht, waarin het Algemeen Nederlands Werkliedenverbond (ANWV) en de Sociaal-Democratische Bond (SDB) een belangrijke rol speelden. Het ANWV was een centrale van vakverenigingen met ongeveer 5000 leden waarvan de meubelmaker B.H. Heldt voorzitter was. Hij werd in november 1885 namens het kiesdistrict Sneek in de Kamer gekozen als links-liberaal.

Binnen de SDB, die in 1879 was opgericht, speelde F. Domela Nieuwenhuis een grote rol. Later zou hij de parlementaire weg afwijzen, maar in deze jaren legde hij grote nadruk op de noodzaak tot invoering van het algemeen kiesrecht om een revolutie te vermijden. Via het algemeen kiesrecht kon de staat worden overgenomen en het socialisme worden ingevoerd.¹ In 1880 schreef Domela dat wie lid van de staat was ook moest kunnen stemmen. Kiesrecht was een natuurrecht. ‘Het recht op zelfregeering is evenzeer natuurlijk als dat op zelfverdediging (...) en wie uitsluitingen maakt, ontkent dat recht, ontkent ook de volkssoevereiniteit’.² Daarmee ging hij, zoals we hierna nog zullen zien, verder dan het meest vooruitstrevende Kamerlid.

Op Prinsjesdag 1883 werd in Den Haag een grote demonstratie gehouden voor algemeen kiesrecht. Soortgelijke demonstraties vonden in 1884 en 1885 plaats. In 1885 werd de volgende motie aangenomen: ‘De Nationale Vergadering (...) spreekt als haar gevoelen uit: dat ten spoedigste het algemeen

kiesrecht, bij de grondwet gewaarborgd, moet worden verleend.³ De motie had het karakter van een ultimatum en nieuwe grootschalige manifestaties werden hierna niet meer georganiseerd waardoor de kiesrechtbeweging verliep. Eind 1885 werd bovendien Heldt uit de BAKS gezet, omdat hij be-deelden van het algemeen kiesrecht wilde uitsluiten. Dat was een gevoelige aderslating voor de beweging, omdat in zijn persoon met de ANVV werd gebroken.⁴

De eerste voorstellen tot herziening

De regering stelde in haar grondwetvoorstellen uit maart 1885 voor om het kiesrecht te verlenen aan alle mannelijke meerderjarige ingezetenen Nederlanders die als hoofd van een huisgezin een woning in gebruik hadden waarvan de jaarlijkse huurwaarde niet beneden de 50 gulden lag.⁵ De huurwaarde zou in de Kieswet per gemeente worden vastgesteld. Het uitgangspunt daarbij was evenredigheid tussen de bevolking en het aantal kiesgerechtigden. De regering verwachtte dat het electoraat hierdoor zou stijgen van 129.000 tot 252.000. Dat zou neerkomen op bijna één op de vier mannelijke Nederlanders van 23 jaar of ouder.

In het voorstel nam het mannelijke gezinshoofd, de pater familias zoals de regering het formuleerde, een centrale plaats in.⁶ Tot de gezinshoofden rekende de regering ook alleenwonende mannen.⁷ 'Elke huisvader, die werkelijk in de directe lasten draagt, dus met een matigen waarborg van goeheid', moest het kiesrecht verkrijgen.⁸ Daarbij maakte het niet uit of dat gezinshoofd een geheel huis, een boven- of benedenhuis of een appartement bewoonde of op kamers woonde.

De huurwaarde van een woning werd in het voorstel ontleend aan de personele belasting. Deze belasting werd, zoals eerder vermeld, geheven op uiterlijke kenmerken van welstand waarvan de huurwaarde de belangrijkste grondslag was. Die huurwaarde bedroeg niet de werkelijke huur, maar werd door de belastingdienst geschat. Het lag voor de hand om deze geschatte huurwaarde als grondslag voor het kiesrecht te nemen, omdat ze nu eenmaal voorhanden was. Het alternatief was dat van alle woningen de huurwaarde opnieuw moest worden vastgesteld. Wel werd het kiesrecht zo opnieuw, zij het meer indirect, aan het belastingstelsel gebonden. En een van de motieven voor een grondwetsherziening was nu juist een loskoppeling van die twee geweest.

De regering stak niet onder stoelen of banken dat het kiesrecht in Groot-Brittannië een belangrijke inspiratiebron was voor haar voorstellen. Kiesrecht op basis van de door haar voorgestelde huurwaarde stelde zij gelijk met de *freeholders vote* in Engeland.⁹ De analogie met de kiesrechtontwikkeling

bij de overzeese buren kwam ook in het taalgebruik tot uitdrukking. Zo werd regelmatig de term *reformbill* gebruikt voor de regeringsvoorstellen. Dat had er ongetwijfeld mee te maken dat in 1885 in Groot-Brittannië de *Third Reform Act* was aangenomen, waarin het kiesrecht onder andere werd uitgebreid tot alle gezinshoofden en kamerhuurders, de zogenoemde *lodgers*, die hun woning of kamer ten minste twaalf maanden onafgebroken hadden bewoond.¹⁰ De Britse kiesrechtuitbreidingen van 1832, 1867 en 1885 waren voor menig Kamerlid het voorbeeld van een verantwoorde stapsgewijze toename van het aantal kiesgerechtigden.

Hoewel de voorziene toename van het aantal kiesgerechtigden beperkt was, meende de regering dat haar voorstellen ook de gezeten werkman zouden bereiken. Bij het debat over de troonrede van 1885, waarin de uitbreiding van het kiesrecht een belangrijke rol speelde, stelde Heemskerck dat het hoofdbeginsel van de voorstellen 'het zoogenaamde huismans-kiesrecht of kiesrecht der hoofden van huisgezinnen' was. Dit zou in zijn uitwerking overeenkomen met de wens van de vooraanstaande liberaal J.G. Gleichman om de in zijn stand gezeten werkman het kiesrecht te geven.¹¹

Wat betreft het uitsluiten van vrouwen meende de regering kort te kunnen zijn. Dit lag in de bedoeling van de Kieswet, zoals ook erkend was door het arrest van de Hoge Raad van 18 mei 1883.¹² Deze uitspraak was het gevolg van de poging van Aletta Jacobs om in dat jaar op de Amsterdamse kiezerslijst voor de gemeenteraad te komen.¹³ De toevoeging van het woordje mannelijk veranderde voor de regering slechts de letter van de wet, niet de geest.

Een succesvolle grondwetsherziening betekende dat in tweede lezing twee derde van de Kamerleden met de voorstellen moest instemmen. Dit was voor enkele vooruitstrevende Kamerleden reden om ervoor te pleiten zoveel mogelijk aan de gewone wetgever over te laten en in de Grondwet alleen algemeen geformuleerde bepalingen op te nemen en geen specifieke bedragen, soorten belastingen of capaciteiten. De herziene Grondwet zou naar verwachting immers enkele tientallen jaren mee moeten gaan en dan was flexibiliteit wat betreft verdere uitbreiding geboden. Zo zou het vastleggen van een minimumhuurwaarde van 50 gulden in de Grondwet tot gevolg hebben dat de mogelijkheid om de arbeidende klasse kiesrecht te geven voor lange tijd werd uitgesloten.¹⁴ Het kiesrecht moest zich volgens deze Kamerleden aan kunnen passen aan de maatschappelijke ontwikkelingen.¹⁵

De meer behoudende Kamerleden wilden dat de hoofdbeginselen juist wel in de Grondwet werden vastgelegd. Zij vonden het onverantwoord dat het kiesrecht, een van de grondslagen van het staatsgebouw, onderworpen zou zijn aan toevallige Kamermeerderheden. Een in het nauw komende

regeringspartij kon zich bijvoorbeeld proberen te handhaven door het kiesrecht te manipuleren.¹⁶ Meer principieel vonden zij dat de Grondwet een dam moest opwerpen tegen het algemeen kiesrecht, omdat dit de staat aan grote gevaren zou blootstellen.¹⁷

Ondanks deze meningsverschillen vond het overgrote deel van de Kamerleden dat indien de grondslagen van het kiesrecht in de Grondwet werden opgenomen, die ervoor moesten zorgen dat alleen de klasse der gezeten burgers tot het kiesrecht werd toegelaten. De voorgestelde huurwaarde vonden zij een uitstekende maatstaf voor het vaststellen van het gezeten burgerschap, voor de maatschappelijke vastheid en zelfstandigheid.¹⁸

Nieuwe grondwetsvoorstellen

Voordat het tot een plenaire behandeling van de grondwetsvoorstellen over het kiesrecht kwam, werden ze ingetrokken. Rechts weigerde, nadat het grondwetsartikel over het onderwijs was afgestemd, elke verdere medewerking aan een uitbreiding van het kiesrecht. Het gevolg was een ministeriële crisis en een ontbinding van de Tweede Kamer. De verkiezingen in juni 1886 leverden een liberale Kamermeerderheid op. De liberalen gebruikten hun numerieke overwicht om er bij de regering op aan te dringen dat zij bij de opnieuw in te dienen grondwetsvoorstellen de gewone wetgever een grote mate van vrijheid zou toekennen, zodat kiesrechtuitbreidingen in het vervolg bij gewone wet konden worden geregeld. Verder wilden de liberalen dat de regering er ook voor zou zorgen dat bij de eerstvolgende verkiezingen na de grondwetsherziening het kiesrecht al was uitgebreid. Dat moest dan gebeuren door een voorlopige regeling in de additionele artikelen van de Grondwet op te nemen, net zoals dat in 1848 was gebeurd. De definitieve regeling van het kiesrecht kon dan later plaatsvinden bij het opstellen van een nieuwe kieswet. De regering ging hiermee akkoord en diende nieuwe voorstellen met betrekking tot het kiesrecht in. Wel was zij van mening dat de Grondwet algemeen kiesrecht moest uitsluiten. In november 1886 stelde zij de volgende bepaling voor:

De leden der Tweede Kamer worden regtstreeks gekozen door de mannelijke ingezetenen, tevens Nederlanders, die de door de kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten en den door die wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt.¹⁹

Na uitvoerige debatten, waarbij zowel amendementen werden ingediend om de wetgever nog meer vrijheid te geven door de criteria geschiktheid en

maatschappelijke welstand te schrappen als amendementen om veel stringenter en beperkendere criteria op te nemen, werd het regeringsvoorstel uiteindelijk in april 1887 ongewijzigd aangenomen.

Na het aannemen van het grondwetsartikel volgde de behandeling van het voorlopig kiesreglement in de additionele artikelen. De debatten werden nu concreet. Tot hoever moest het kiesrecht worden uitgebreid? De regering stelde voor dat iedere mannelijke Nederlander die in de personele belasting ten volle was aangeslagen het kiesrecht verkreeg. Dat was namelijk niet bij alle huizen het geval. Veel huizen werden niet aangeslagen of kregen korting, omdat ze maar een geringe waarde vertegenwoordigden. Alleen aan woningen die niet waren vrijgesteld of voor aftrek in aanmerking kwamen, kon kiesrecht worden ontleend. Daarnaast leverde een aanslag van 12 gulden of meer in de grondbelasting ook kiesrecht op. Wie zijn aanslag niet had betaald, werd uitgesloten.²⁰

Hoeveel kiesgerechtigden zou het voorstel opleveren? Volgens opgaven van de regering waren in 1884-1885 ongeveer 370.000 personen zonder korting in de personele belasting aangeslagen. Daarvan hadden er 16.000 hun aanslag niet voldaan en waren ongeveer 46.000 vrouw of vreemdeling, zodat ruim 300.000 personen voor kiesrecht in aanmerking kwamen. Daar kwam dan nog een onbekend aantal kiesgerechtigden bij vanwege hun aanslag in de grondbelasting. Al met al een ruime verdubbeling van het bestaande aantal kiesgerechtigden van iets meer dan 136.000.²¹ Om een en ander in perspectief te zetten, schatte de regering het aantal kiesgerechtigden wanneer alleen de bedeelden werden uitgesloten op 800.000 à 900.000.²² Het aantal bedeelden bedroeg ongeveer 150.000-200.000, terwijl de totale mannelijke bevolking van 23 jaar en ouder uit 1.077.000 personen bestond.²³

Tabel 11.1: Varianten uitbreiding kiesrecht debatten Tweede Kamer 1885-1887

	Kiesgerechtigden	% man \geq 23 jaar (1.077.000)
Bestaande census	136.000	12,7
Minimum 20 gulden	180.000	16,7
Eerste voorstel regering 1885	252.000	23,4
Tweede voorstel regering 1886	300.000	27,9
Amendement Van der Feltz cs	325.000-340.000	30,2-31,6
Algemeen kiesrecht	800.000-900.000	74,3-83,6

Tijdens de debatten bleek dat geen enkel Kamerlid tegen uitbreiding van het electoraat was. Het meest conservatieve standpunt werd ingenomen

door een groepje katholieke leden dat de Grondwet niet wilde hervormen, maar de census in bijna alle gemeenten tot het grondwettelijk minimum van 20 gulden wilde verlagen. Dat zou een kiezerskorps van ongeveer 180.000 mannen opleveren. Zij namen een geïsoleerde positie in. Een zeer grote meerderheid van de Kamer en de regering was ervan overtuigd dat uitbreiding binnen de bestaande Grondwet een gepasseerd station was. Tien jaar eerder was dat nog mogelijk geweest, maar met alle aandrang tot kiesrechtuitbreiding moest een grotere stap worden genomen.

Het tweede regeringsvoorstel zou naar verwachting ruim één op de vier volwassen mannen kiesrecht geven. Nogal wat liberalen vonden dit aan de magere kant en onder druk van de Kamer verlaagde de regering de aanslag in de grondbelasting van 12 naar 10 gulden en introduceerde de zogenoemde lodgersbepaling. Hierdoor zouden kamerbewoners die niet zelf in de personele belasting waren aangeslagen omdat ze hun kamers van de hoofdbewoner huurden, toch kiesrecht verwerven indien de huurwaarde van hun kamers die voor een volle aanslag te boven ging. Naar verwachting zouden hiervan vooral welgestelde ongehuwde jonge mannen profiteren.

Op het tweede regeringsvoorstel werden verschillende amendementen ingediend, waarvan het belangrijkste dat van de liberalen jhr. W.A. van der Feltz, Gleichman, H. Goeman Borgesius, Van Houten en J.W.J. baron De Vos van Steenwijk was.²⁴ Zij stelden voor om volgens een glijdende schaal naar gelang de gemeentegrootte ook kiesrecht te verbinden aan aanslagen in de personele belasting die voor aftrek in aanmerking kwamen. Landelijk zou dat ongeveer 25.000 tot 40.000 kiesgerechtigden meer opleveren dan het regeringsvoorstel. Dat was geen spectaculaire uitbreiding, maar het overgrote deel van die nieuwe kiezers zou door de glijdende schaal wel in de grote vier steden te vinden zijn. De indieners van het amendement hoopten zo ook in de grote steden werklieden kiesrecht te geven.

De regering verzette zich met hand en tand tegen het amendement en sprak zelfs over 'la machine de guerre'.²⁵ Volgens minister Heemskerk zou uitvoering van het amendement het kiesrecht in handen brengen van de behoeftige bevolking, het proletariaat. Goeman Borgesius, een van de indieners, vond dat sterk overdreven. Amsterdam telde volgens hem 87.000 woningen waarvan er 43.000 in het geheel niet in de personele belasting waren aangeslagen. Het amendement zou aan een aantal extra van de 44.000 wel aangeslagen woningen kiesrecht verbinden. Het was volgens hem nauwelijks voor te stellen dat juist in die aangeslagen woningen het proletariaat huisde.²⁶

Het pleidooi van Goeman Borgesius mocht echter niet baten. De regering hield voet bij stuk en maakte gebruik van het algehele gevoel in de Kamer

dat de grondwetsherziening niet op allerlaatste moment mocht stranden op een al met al toch niet al te ingrijpend amendement, dat dan ook met ruime meerderheid van stemmen werd verworpen. De additionele artikelen met betrekking tot het kiesrecht werden vervolgens met 61 tegen 20 stemmen aangenomen. Tegen stemden twaalf katholieken, twee antirevolutionairen, het laatst overgebleven conservatieve Kamerlid en vijf liberalen voor wie de uitbreiding niet ver genoeg ging.²⁷ De regering had het aantal kiesgerechtigden onder de nieuwe regeling behoorlijk goed ingeschat, zij het iets te optimistisch. Bij de verkiezingen van 1888, de eerste onder het nieuwe stelsel, waren er 292.339 kiesgerechtigden: iets meer dan 27 procent van de mannelijke bevolking van 23 jaar en ouder.

Naast de positieve kentekenen op grond waarvan kiesrecht werd toegekend, waren er nog de negatieve op grond waarvan men werd uitgesloten. In de Grondwet van 1848 kwamen geen uitsluitingen van het kiesrecht voor. Die stonden in de Kieswet. In 1887 wilde de regering in ieder geval uitsluiting van bedeeden in de Grondwet opnemen. Dat was voor haar het slot op de deur tegen de invoering van algemeen kiesrecht. Naast de bedeeden was iedereen uitgesloten van het kiesrecht aan wie het kiesrecht bij rechterlijke uitspraak was ontzegd, die in de gevangenis of in hechtenis verbleef, of die onder curatele stond. In het geval de Kieswet een belastingcensus zou opnemen dan moest die aanslag ook betaald zijn. De Kamer voegde als grond voor uitsluiting nog onderstand verstrekt door het gemeentebestuur toe. Ook werd de mogelijkheid geopend dat de Kieswet het kiesrecht van militairen beneden de rang van officier zou opschorten gedurende de tijd dat ze onder de wapens verbleven.²⁸

De Grondwet en de Kieswet waren niet de enige wetten op grond waarvan iemand van het kiesrecht uitgesloten kon worden. Het was ook mogelijk om op grond van enkele strafrechtelijke bepalingen uit het kiesrecht te worden ontzet. De tot 1886 van kracht zijnde Code Pénal maakte ontzetting mogelijk wegens het met geweld of bedreiging verhinderen van kiezers om te gaan stemmen, of wegens het kopen of verkopen van stemmen.²⁹ Het Wetboek van Strafrecht, dat in 1886 de Code Pénal opvolgde, nam de meeste van deze bepalingen over. De Grondwet van 1887 deed wat betreft de strafrechtelijke ontzettingen niet meer dan het bevestigen van de bestaande bepalingen.

Tijdens de beraadslagingen over de toekenning van het kiesrecht kwamen vijf thema's naar voren waarvan de betekenis ofwel omstreden was ('algemeen kiesrecht' en de 'werkman') ofwel de kern van het debat raakten ('goede kiezers, goede keuzen en goede afgevaardigden', 'vrouwenkiesrecht' en 'organisch kiesrecht'). Deze vijf worden hieronder apart besproken.

Algemeen kiesrecht

Hoewel de term 'algemeen kiesrecht' herhaaldelijk viel tijdens de debatten over kiesrecht, liepen de interpretaties sterk uiteen. Wat er in ieder geval niet mee werd bedoeld, was het huidige algemeen kiesrecht. Daarvoor hanteerde men een andere term: het allemanskiesrecht. Soms ook wel aangeduid als het onbeperkt algemeen kiesrecht.³⁰

Geen enkele voorstander van algemeen kiesrecht wilde iedereen toelaten. In elke definitie werden gevangenen, personen die onder curatele stonden en bedeeden uitgesloten. Maar daarnaast werden soms nog meer groepen uitgesloten en sprak men toch over algemeen kiesrecht. Zo was de linkse liberaal L. Oldenhuis Gratama van mening dat bij de invoering van algemeen kiesrecht naast bovenvermelde groepen ook alle analfabeten buitengesloten moesten worden, alsmede alle personen die de afgelopen twee jaar hun belasting niet hadden betaald.³¹

Ook een van de kopstukken van de parlementaire roep om algemeen kiesrecht sinds de jaren 1870, Van Houten, bleek bij nader inzien toch niet iedereen te willen toelaten. Hij wilde het kiesrecht slechts toekennen 'tot daar waar de reden van uitsluiting begint, en die bestaat, mijns inziens, daar waar ook een kleine belasting afstuit op onmacht of onwil om te betalen'. Deze onwil was volgens hem niet zozeer materieel van aard, maar het gevolg van de afwezigheid van een morele kwaliteit.³²

Het bleef echter niet bij deze uitsluiting van onwillige belastingbetalers. Van Houten wilde kiesrecht alleen toekennen aan hoofden van families. Dat konden overigens ook vrouwen zijn. De beperkingen die Van Houten stelde zijn begrijpelijk wanneer we ze naast zijn definitie van algemeen kiesrecht leggen. 'Het algemeen stemrecht eischt dat het kiesrecht overal toegekend worde, waar geen reden tot uitsluiting bestaat.'³³ Algemeen kiesrecht betekende voor hem niet dat iedereen kiesrecht kreeg, maar dat het toegekend werd aan iedereen voor wie geen reden tot uitsluiting bestond. Tot die uitsluitingen behoorden in ieder geval het niet betalen van belasting en het niet zijn van familiehoofd.

Ook de linkse liberaal en voorzitter van het ANWV Heldt worstelde met het algemeen kiesrecht. Zijn werkliedenvereniging had in 1885 wel deelgenomen aan de grote betoging voor algemeen kiesrecht in Den Haag, maar ook Heldt wilde het kiesrecht niet aan iedereen geven.³⁴ Kiesrecht was volgens hem wel het eerste en voornaamste recht van de burger. Uitsluitingen moesten daarom onafhankelijk zijn van stand, vermogen of capaciteiten.³⁵ Ondanks deze uitgangspunten bleek ook Heldt voorstander van de eis dat kiezers met eigen arbeid in hun onderhoud en dat van hun gezin konden voldoen. Ook met deze eis was volgens Heldt sprake van

algemeen kiesrecht.³⁶ Volgens Van Houten werd Heldt om dit standpunt, evenals hijzelf, door de voorstanders van algemeen kiesrecht buiten de Kamer in de ban gedaan.³⁷

Minister Heemskerk, zelf sterk tegenstander van algemeen kiesrecht, wist wel raad met deze in zijn ogen inconsequente houding. Zo merkte hij in verband met het gebruik van de term 'beperkt algemeen stemrecht' op dat de regering dit een *contradictio in terminis* achtte: 'als het stemrecht beperkt is, houdt het op algemeen te zijn'.³⁸ Later wreef hij de voorstanders in dat het onbegrijpelijk was dat ze vrouwen uitsloten:

wat het intellect betreft, mag ik uit ondervinding zeggen dat de vrouwen in de klassen voor wie thans het algemeen stemrecht wordt ingeroepen (...) beter het woord voeren dan de mannen. (...) Nu wil ik niet zeggen dat er geen goede redenen zijn om liever aan het mannelijk geslacht de kiesbevoegdheid te geven, maar in het stelsel van algemeen stemrecht begrijp ik niet waarom de vrouwen worden uitgesloten.³⁹

De plaagstoot van minister Heemskerk in de richting van de voorstanders van algemeen kiesrecht suggereerde dat hij wel over een theorie beschikte op grond waarvan het mogelijk was groepen uit te sluiten. Die vond hij in de opvatting dat kiesbevoegdheid geen recht was, dat als een bijzonder eigendom kon worden beschouwd.⁴⁰ Gelijkheid in burgerlijke rechten leidde niet tot gelijkheid in staatkundige rechten. Het volk heeft het recht goed te worden bestuurd en het kiesrecht heeft dus alleen waarde in zoverre het bijdraagt aan de keuze van goede vertegenwoordigers en wetgevers.⁴¹ Heemskerk en zijn medestanders baseerden zich op het zogenoemde attributief kiesrecht, dat verleend wordt op grond van bepaalde kenmerken van de kiezer. In de praktijk konden de aanhangers van algemeen kiesrecht en attributief kiesrecht op eenzelfde electoraat uitkomen, maar hun uitgangspunten stonden diametraal tegenover elkaar. De voorstanders van algemeen kiesrecht gaven eerst iedereen kiesrecht en sloten vervolgens groepen uit, terwijl de aanhangers van de attributieve methode alleen groepen burgers aanwezen die ze kiesrecht wilden geven op grond van bepaalde kenmerken.

Wanneer we de gevoerde debatten nauwgezet bekijken, dan blijkt dat bijna niemand in de Kamer het kiesrecht als een natuurrecht of mensenrecht beschouwde dat alle meerderjarige mannelijke burgers zonder restricties toekwam. Iedereen wilde groepen uitsluiten op morele gronden (onwillige belastingbetalers en gevangenen) of geschiktheidsgronden (bedeelden, analfabeten en vrouwen). Het idee dat kiesrecht eigenlijk kiesbevoegdheid betrof overheerste de debatten. Ook links-liberale Kamerleden als Van

Houten en Heldt konden zich aan deze denkwijze niet onttrekken, hoe vaak ze ook verwezen naar de staatkundige rechten van alle burgers.

Voor een deel vond de dominantie van het begrip kiesbevoegdheid vermoedelijk zijn oorzaak in het feit dat in de tijd dat veel Kamerleden hun opleiding hadden genoten het natuurrecht in het verdomhoekje had gezeten. Zo gingen de gedachten van de veteraan G.M. van der Linden, wanneer hij anderen hoorde spreken over het recht om te stemmen, terug naar zijn studententijd: 'Ik herinner mij, dat, toen ik in 1836 te Leiden was, het eene vrij gangbare stelling was, dat er geen natuurrecht bestond.'⁴² De stelling dat het kiesrecht een mensenrecht of natuurrecht betrof, was dan ook vooral buiten de Kamer te horen, zoals bij Domela Nieuwenhuis.⁴³

Een ander bezwaar tegen algemeen kiesrecht was dat het gebaseerd was op volkssoevereiniteit. Deze discussie werd vooral gevoerd tussen katholieke voor- en tegenstanders van uitbreiding van het kiesrecht. De conservatieve katholiek jhr. G.L.M.H. Ruijs van Beerenbroek achtte het algemeen kiesrecht 'in strijd met de beginselen der Katholieke partij, in strijd met het Christendom, omdat het de uitdrukking is van de onvervreembare volksmacht, volkssoevereiniteit'.⁴⁴ In strijd met het christendom, dat kon de priester en voorstander van uitbreiding H.J.A.M. Schaepman zich natuurlijk niet laten aanleunen. Meer of minder kiesrecht had volgens hem niets met volkssoevereiniteit te maken. Ook het bestaande stelsel met census en beperkt kiesrecht was vrucht van de Franse Revolutie.⁴⁵ Schaepman verweet Ruijs en andere conservatieven slechts oog te hebben voor de uiterlijke verschijningsvormen en niet voor de beginselen. Mits geënt op de juiste beginselen, kon het kiesrecht ver worden uitgebreid. Schaepman toonde zich met deze opvatting meer verwant met de antirevolutionaire Kamerleden, voor wie het ook vooral om de beginselen draaide en minder om de precieze praktische uitwerking, dan met zijn conservatieve katholieke medeleden.

Naast deze principiële afwijzingen van het algemeen kiesrecht als mensenrecht, natuurrecht of als uiting van volkssoevereiniteit, bestonden er ook praktische bezwaren. Door hun grote aantal gaf algemeen kiesrecht het politieke overwicht aan de armen en niet-ontwikkelde burgers. Zij zouden de staat volgens minister Heemskerk ten eigen voordele gebruiken. 'Algemeen stemrecht veroorzaakt groote opdrijving van uitgaven, omdat de begeerte naar hetgeen uit de staatsruif te krijgen is, aanwakkert in enorme mate. Algemeen stemrecht veroorzaakt hooge leeningen, hooge belastingen.'⁴⁶ Ruijs ging nog een stapje verder. Volgens hem vroegen uitsluitend de socialisten om algemeen kiesrecht. Voor hen was kiesrecht geen doel, maar slechts een middel om tot collectief bezit te komen.⁴⁷

Tegenstanders van uitgebreid kiesrecht verwezen graag naar de ervaringen in het buitenland. Volgens minister Heemskerk was het algemeen kiesrecht in de handen van dictator Napoleon III een machtig wapen gebleken.⁴⁸ Ook de bestuurlijke wanorde en chaos in steden als New York en Chicago weet de minister aan het algemeen kiesrecht.⁴⁹ Tijdens het debat kreeg de minister regelmatig bijval van zowel linkse als rechtse Kamerleden.⁵⁰

Goede kiezers, goede keuzen en goede afgevaardigden

Voor veel Kamerleden draaide het kiesrecht om het selecteren van goede kiezers. Die kiezers zouden vervolgens goede afgevaardigden kiezen. Het was de staat die op basis van attributief kiesrecht moest proberen de goede kiezers van de slechte te onderscheiden. Het kiesrecht was zodoende een functie van de staat. Het was een bevoegdheid die werd verleend, niet een recht dat iemand bezat. W.H. de Beaufort herhaalde tijdens de Kamerdebatten over de grondwetsherziening nog maar eens de vraag die Thorbecke al lang geleden in zijn *Aanteekeningen op de Grondwet* had gesteld: 'Waarom is het te doen, om de kiezers of om de keuze?' Het antwoord 'kiezers' behoorde volgens hem tot het revolutionaire tijdperk en het antwoord 'keuze' tot dat van de constitutionele monarchie.⁵¹ En hoe wijdverbreid deze gedachte was, bleek bij Van Houten, de voorstander van uitgebreid kiesrecht, die eveneens de gekozenen boven de kiezers stelde.⁵²

Buitengewoon lastig was de vraag wat dan goede kiezers en goede keuzen waren. Voor de antirevolutionair jhr. A.F. de Savornin Lohman zette deze vraag de deur open voor willekeur: 'Geschikt is hij die denzelfden weg op wil als ik; die dit niet wil, dien acht ik ongeschikt.' Hij verklaarde de liberale weerstand in de afgelopen jaren tegen censusverlaging uit de angst voor ongeschikte, lees klerikale, kiezers. Met een verwijzing naar de uitsluiting van politieke tegenstanders van het kiesrecht in 1798 sloot hij niet uit dat iets soortgelijks ook in de toekomst kon gebeuren, zodat bijvoorbeeld alleen de burgers die de openbare school hadden doorlopen als geschikt werden gezien.⁵³

De vrees van Lohman was wellicht wat overdreven, maar er waren wel degelijk Kamerleden die de geschiktheid afleidden uit de keuzes die de kiezers maakten. Zo wilde De Beaufort het kiesrecht niet te ver uitbreiden, omdat in landen met algemeen kiesrecht beslissingen werden genomen die niet in het belang van de meerderheid van de kiezers waren. Hij wees daarbij naar het in die landen voorkomende militarisme en protectionisme. Grote groepen kiezers waren volgens hem niet in staat hun belangen te herkennen, te beoordelen en te behartigen. Die waren dus ongeschikt.⁵⁴

Geschiktheid afleiden uit de verkiezingsresultaten was voor de meeste Kamerleden een brug te ver, maar hoe moesten geschikte kiezers dan

worden geselecteerd? En hoe hoog moest de lat liggen? Hoger dan velen wensten volgens A. Buma, want 'feitelijk toch is alleen hij geschikt om het kiesrecht uit te oefenen, die eene voldoende mate van staatkundige en maatschappelijke kennis bezit, maar uitsluitend echter kan dit de bedoeling niet zijn, omdat de toepassing er van dan geen verruiming (...) maar daarentegen zeker eene aanmerkelijke inkrimping ten gevolge zou hebben'.⁵⁵

Ook minister Heemskerk had graag een middel gehad om de geschiktheid vast te stellen, maar daar 'het onmogelijk is om de intellectuele en moreele eigenschappen van eene groote massa menschen, die honderdduizenden omvat, te wikken en te wegen', vielen regering en Kamer uiteindelijk toch weer terug op uiterlijke kenmerken als de huurwaarde van de woning. In ieder geval mocht men er daarbij vanuit gaan, dat die personen belang hadden bij het welzijn van de maatschappij.⁵⁶ In dit opzicht was de situatie niet veel veranderd ten opzichte van 1848. Zowel census als huurwaarde waren zeer onvolkomen middelen om geschikte van ongeschikte kiezers te onderscheiden.

In veel andere opzichten waren de omstandigheden in 1887 wel sterk gewijzigd in vergelijking met vier decennia eerder. Het afgenomen analfabetisme, de verstedelijking, de veel goedkopere kranten en de sterk gestegen oplagen, de schoolstrijd, de zich ontwikkelende politieke partijen en de opkomende sociale beweging hadden voor veel meer politieke ontwikkeling onder de bevolking gezorgd. Veel Kamerleden waren van mening dat een groter deel van de mannelijke bevolking geschikt was voor het politieke burgerschap dan de huidige census toeliet. De verhoren van arbeiders tijdens de parlementaire enquête naar de toestanden in fabrieken en werkplaatsen (1886-1887) hadden hieraan in belangrijke mate bijgedragen. Zo vertelde de linkse liberaal en lid van de enquêtecommissie Goeman Borgesius: 'dat wij dikwijls versteld hebben gestaan over het gezond verstand en den praktischen blik van die mannen uit den werkmansstand, en dat wij ons verbaasd hebben hoe goed zij over de zaken, die binnen den kring van hun gezichtseinder vielen, konden oordeelen en spreken'.⁵⁷

Voor politiek sterk verschillende Kamerleden als Schaepman en Van Houten was de noodzaak te komen tot sociale wetgeving een ander belangrijk argument tot uitbreiding van het kiesrecht. Om die wetgeving te verkrijgen 'moet de bloedsomloop worden verbeterd zodat wij ten volle met het volk in betrekking zullen staan, zullen weten hoe te handelen', aldus de priester-politicus.⁵⁸ Voor Van Houten was de materiële ongelijkheid in de maatschappij een direct gevolg van verkeerde wetgeving. Uitbreiding van kiesrecht was noodzakelijk om te voorkomen dat het talent in de Kamer niet eenzijdig in dienst bleef staan van een bepaalde klasse.⁵⁹

Voor minderheden als antirevolutionairen en katholieken, maar ook voor linkse liberalen als Van Houten en Heldt, was vertegenwoordiging ook behartiging van belangen. Allerlei groepen, of zij nu religieus of sociaal van aard waren, hadden het recht hun belangen zelf te vertegenwoordigen. Oud-liberalen en conservatieven hadden daar in navolging van de staatsrechtgeleerde J.T. Buys een andere visie op. Zij onderschreven diens opvatting dat het behartigen van belangen een privaatrechtelijke opvatting van vertegenwoordigen was en dat het in de Kamer enkel om het vertegenwoordigen van opvattingen handelde en het vaststellen van het algemeen belang.⁶⁰

Ook voor jhr. J.W.H. Rutgers van Rozenburg vertegenwoordigde een afgevaardigde niet zijn kiezers, maar het gehele volk, dus ook de arbeiders. Uitbreiding van het kiesrecht om vertegenwoordigers van de werklieden in de Kamer te krijgen, was voor hem daarom een schending van de Grondwet.⁶¹ Voor minister Heemskerk was het vanzelfsprekend dat de huidige Kamer de belangen van de handwerkslieden behartigde: 'Het denkbeeld, dat hier zou kunnen heerschen een kastegeest, een stelsel van uitsluiting, een aristocratische in den kwaden zin, kan ik niet aannemelijk achten.'⁶² Bovendien was een volksvertegenwoordiging als de Nederlandse geschapen om het algemeen belang te bevorderen en niet groepsbelangen, waarbij hij citeerde uit de bekende speech van de Engelse filosoof en politicus Edmund Burke uit 1774 voor de kiezers van Bristol, waarin deze stelde dat hij verkozen was om het gehele land te vertegenwoordigen en niet slechts de belangen van Bristol.⁶³

Deze uitleg van representatie ging de meeste Kamerleden echter te ver. Hoewel bijna iedereen eenzijdige belangenbehartiging verwierp, had de gedachte dat de Kamer ook de maatschappelijke en sociale veelzijdigheid moest vertegenwoordigen inmiddels veld gewonnen. Voor een grote Kamermeerderheid stond het zodoende vast dat ook de werkmansman een plekje in het electoraat moest krijgen, maar dan liefst alleen de meer welvarende arbeider. In het toenmalige spraakgebruik heette die welvarende arbeider de gezeten werkmansman. Maar nu doemde hetzelfde definitieprobleem op als bij het algemeen kiesrecht: wie was dat eigenlijk, die gezeten werkmansman?

De ongrijpbare werkmansman

De regering wilde de 'gezeten werkmansman' het kiesrecht geven. Het vereiste van een volle aanslag in de personele belasting zag zij niet als een beletsel. 'Met overleg en vlijt is, behoudens tegenspoeden, voor den werkmansman het genot van zoodanige woningen, als in het voorgestelde artikel zijn bedoeld, haalbaar.'⁶⁴ Zoals we zagen, bestond er in de Kamer veel twijfel over de

juistheid van deze stelling, maar om daarover een oordeel te kunnen vellen, was het noodzakelijk om te weten over wie er nu precies gesproken werd.

Veel Kamerleden definieerden de gezeten werkman los van de huurwaarde van zijn woning als 'hem die een vaste woonplaats bezit en geregeld kan voorzien in de behoeften van zijn gezin'.⁶⁵ Volgens Heldt behoorden tot de gezeten werklieden zij die een handwerk of ambacht uitoefenden, waarmee zij zelfstandig in hun onderhoud voorzien en dat van hun gezin. Daarnaast rekende hij ook de vaste werkkrachten in de handel, zoals winkel- en pakhuisknechts, en postbeambten, politieagenten en spoorweg- en tramconducteurs, tot de gezeten werklieden.⁶⁶ Heldt verwachtte niet dat deze personen op grond van de regeringsvoorstellen het kiesrecht zouden verwerven.⁶⁷

De verwarring werd groter toen minister Heemskerk stelde dat de proletariër in ieder geval geen kiesrecht mocht krijgen. Op wie doelde de minister echter met deze term? Heldt raadpleegde zijn woordenboek waarin een proletariër onder andere als ambachtsman werd omschreven.⁶⁸ Betekende dit dat de regering de ambachtlieden geen kiesrecht wilde geven? Heemskerk nam de handschoen op en somde gedetailleerd op wie er volgens ingewonnen inlichtingen kiesrecht zouden krijgen: aansprekers, afslagers, bakkers, barbiers, ambachtlieden, behangers, blekers, bloemkwekers, boekdrukkers, horlogemakers, houtdraaiers, kleermakers, koperslagers, lettergieters, lijstenmakers, smeden, stukadoors, timmerlieden. Retorisch sloot hij af: 'Zijn dat geen werklieden?'⁶⁹

Pas na deze opsomming bleek dat de regering iets heel anders onder werklieden verstond dan de meeste Kamerleden, en vooral de links-liberalen onder hen. Van Houten reageerde direct. Hij kon in het rijtje slechts zeven werklieden ontdekken. De rest was allemaal patroon of kleine werkgever.⁷⁰ De conclusie was volgens Van Houten helder. Uit de regeringsopgaven bleek dat de werklieden, de knechten dus, geen kiesrecht zouden krijgen.

De gezaghebbende liberaal Gleichman hanteerde een omschrijving die dichter bij die van Heemskerk lag dan bij die van Van Houten. De gezeten werkman 'is naar mijn inzien de in den regel één bedrijf of ambacht uitoefenende, in de behoeften van zich en zijn gezin voorzienende, van de kennis van lezen en schrijven niet verstokene en door dit een en ander te zamen eene zekere mate van zelfstandigheid en onafhankelijkheid (...) bezittende werkman of burger'. Het probleem dat Gleichman had met de regeringsvoorstellen was dat volgens hem ook deze personen het kiesrecht niet zouden krijgen.⁷¹

De kern van de spraakverwarring vatte Goeman Borgesius als volgt samen: 'In zekeren zin zijn de Ministers en leden van de Kamer ook werklieden,

maar geen werklieden in den zin waarin men daarvan spreekt als men beweert, dat ook de werkman tot de stembus moet worden toegelaten.' Hij vroeg de discussie daarom tot het laatste te beperken.⁷² De Kamer en de regering kwamen er echter niet meer uit. De gezeten werkman was, zoals Rutgers van Rozenburg al eerder had geconstateerd, vooral een leuze waarmee politiek werd bedreven, maar geen vastomlijnd begrip.⁷³

Vrouwenkiesrecht

Tijdens de grondwetsdebatten kwam het vrouwenkiesrecht niet veel ter sprake. Een van de redenen daarvoor was dat bijna alle definities van algemeen kiesrecht sociaaleconomisch waren. Het ging over bedeeden, proletariërs en al dan niet gezeten werklieden, maar zelden over sekse. De regering bracht het onderwerp vooral ter sprake om de voorstanders van algemeen kiesrecht in het nauw te brengen. Waarom gaven zij vrouwen geen kiesrecht? Was hun kiesrecht dan toch niet zo algemeen?⁷⁴

Aangezien de regering kiesrecht niet als een recht maar als een door de staat te verlenen bevoegdheid zag, konden ongeschikte groepen dus worden uitgesloten. De regering kwam bij monde van minister Heemskerk echter niet verder dan: 'De deelneming, zoowel van gehuwde als van ongehuwde vrouwen aan de verkiezingen heeft eigenaardige bezwaren.'⁷⁵ Rutgers van Rozenburg wilde Heemskerk hiermee niet laten weggkomen. De minister hield volgens hem de voorstanders van algemeen kiesrecht voor dat zij binnen hun stelsel vrouwen ook kiesrecht dienden te geven, maar verzuimde vervolgens aan te geven waarom vrouwen binnen zijn stelsel werden uitgesloten. 'Maar wat zullen wij dan antwoorden op de vraag (...) waarom eene vrouw wel mag zijn post- en telegraafbeambte, wel hoofdonderwijzeres en directrice eener hoogerens burgerschool, wel geleerde schrijfster (...) wel Regentes en Koningin, maar niet kiezeres?' Waarom, zo ging Rutgers voort, kregen de minst beschaafde mannen wel kiesrecht en de meest beschaafde vrouwen niet? Hij weet het aan koudwatervrees.⁷⁶

De regering bleef het antwoord op de vragen van Rutgers van Rozenburg schuldig. Sterke argumenten bezat zij niet, vooral niet nadat Heemskerk zelf ongevraagd had opgemerkt dat weduwen vóór de grondwetsherziening van 1848 wel kiesrecht voor de plaatselijke verkiezingen hadden bezeten.⁷⁷ Ook binnen het stelsel van kiesbevoegdheid waren er dus al eens vrouwen kiesgerechtigd geweest. Niemand in de Kamer voelde zich echter geroepen om Heemskerk hierop aan te vallen.

Het meest principiële antwoord op de vraag waarom vrouwen voorlopig geen kiesrecht moesten krijgen, was afkomstig van de liberaal A.J.W. Farncombe Sanders. Hij was van mening dat aan vrouwenkiesrecht eerst

de maatschappelijke en juridische zelfstandigheid van de vrouw vooraf moest gaan. ‘Zoolang het in onze zeden ligt om de getrouwde vrouw als een minder zelfstandig wezen te beschouwen, werkt dat natuurlijk op de stelling van de vrouw vóór dat zij getrouwd is, terug; men beschouwt haar als iets, niets minder, maar anders dan de man.’⁷⁸

Sommige sympathisanten van vrouwenkiesrecht wezen op de waterschappen waarvoor sommige vrouwen kiesrecht bezaten, maar de meeste Kamerleden vonden, evenals de regering, dat deze verkiezingen eerder civielrechtelijk dan staatkundig van karakter waren.⁷⁹ Polderzaken betroffen, zo stelde Farncombe Sanders, toch voornamelijk particuliere belangen en geen grote geschillen van maatschappelijke of godsdienstige aard. ‘Ik kan mij niet voorstellen’, zo besloot hij, ‘dat er ooit quaestie zou kunnen wezen van anti-revolutionnaire sluizen.’⁸⁰

De meeste sympathisanten van een of andere vorm van vrouwenkiesrecht, onder wie Heldt, Van Houten en Lohman, waren niet toevallig ook voorstander van een of andere vorm van organisch of gezinshoofdenkiesrecht. Daarin telden sociale of sekseverschillen minder zwaar en lag het zwaartepunt op de positie die men in het maatschappelijke leven innam.

Organisch kiesrecht

Organisch kiesrecht wordt vaak in verband gebracht met de confessionele partijen. Zij waren meestal tegenstander van individueel kiesrecht, vaak aangeduid als atomistisch en geënt op de Franse Revolutie. Kiesrecht moest volgens de aanhangers van organisch kiesrecht zijn gebaseerd op de groepen waaruit de maatschappij was opgebouwd. In de grondwetsdebatten kwamen twee varianten aan de orde. De ene variant was gebaseerd op zogeheten maatschappelijke kringen en de andere op het gezin. In het eerste geval kozen de kiezers die tot een kring behoorden daarvoor afgevaardigden. Aangezien volgens Lohman binnen een dergelijk stelsel de getalsmatige meerderheid van een bepaalde kring – het is geen gewaagde veronderstelling dat hij daarbij vooral aan de arbeiders dacht – nooit de politieke meerderheid mocht hebben, dienden de kringen gelijkelijk te worden vertegenwoordigd.⁸¹

Deze vorm van organisch kiesrecht werd tijdens de debatten wel aangestipt maar nauwelijks uitgewerkt. De belangrijkste reden was dat het volgens de voorstanders op dat moment niet toepasbaar was. De Franse Revolutie had volgens Schaepman de oude rechtsorde weggevaagd en op staatkundig gebied een woestijn achtergelaten. Een eeuw later waren de Europese volkeren volgens hem nog niet hersteld van deze kaalslag en probeerden ze weer tot organische maatschappelijke verhoudingen

te komen.⁸² Lohman onderschreef deze analyse. Door het ontbreken van kringen kon een organisch kiesstelsel helaas nog niet worden ontworpen.⁸³

De enige kring die de revolutionaire stormen volgens de voorstanders van organisch kiesrecht wel had overleefd, was het gezin. Daarop baseerden zij dan ook hun alternatieven. Lohman diende een amendement in dat bepaalde dat van alle personen die tot een gezin behoorden, er slechts één het kiesrecht mocht uitoefenen.⁸⁴ Aangezien de term gezin als een leefeenheid werd opgevat, kregen ook ongehuwde zelfstandige personen het kiesrecht.⁸⁵ Lohman had overwogen ook vrouwelijke hoofden van huisgezinnen kiesrecht te verlenen, maar had daarvan afgezien om het debat niet nodeloos te compliceren. Bezwaren had hij echter niet. Sterker, hij nodigde zijn mede-Kamerleden uit om een subamendement op zijn amendement in te dienen om het kiesrecht ook aan vrouwelijke gezinshoofden te geven.⁸⁶

Opmerkelijk aan de Kamerdebatten is dat ook nogal wat liberalen, en dan vooral de vooruitstrevende onder hen, gecharmeerd waren van het organisch kiesrecht. Zo bekende ook R.P. Mees sympathiek te staan tegenover de antirevolutionaire organische gedachte over maatschappelijke kringen. Naar eigen zeggen was hij beslist niet de enige liberaal. Het probleem waar hijzelf tegenaan was gelopen en wat zijn enthousiasme had doen bekoelen, was de onmogelijkheid om te bepalen waar de grenzen tussen de kringen liepen.⁸⁷

Ook Van Houten stond positief tegenover het organisch kiesrecht. Hij was weliswaar voorstander van algemeen kiesrecht, maar tegelijk gekant tegen hoofdelijk kiesrecht, omdat hij de familie beschouwde als de elementaire eenheid van de maatschappij. Onder algemeen kiesrecht verstond hij dan ook algemeen kiesrecht van mannelijke en vrouwelijke familiehoofden.⁸⁸ De linkse liberaal Heldt diende in navolging van Lohman een amendement in dat het kiesrecht beperkte tot één persoon per gezin. Het werd door vijf liberale Kamerleden ondersteund.⁸⁹

Alle amendementen werden uiteindelijk ingetrokken, maar dat neemt niet weg dat het idee van organisch kiesrecht veel weerklank vond in de Kamer. De sympathisanten waren bovendien in alle partijen terug te vinden. Ook de regering zelf was er niet afkerig van. In haar eerste voorstel uit maart 1885 werd het kiesrecht immers gegeven aan hoofden van huisgezinnen. De complicaties rond de vraag of ook vrouwelijke gezinshoofden tot het kiesrecht moesten worden toegelaten en de druk die de regering later uitoefende om geen ingrijpende veranderingen meer aan te brengen in de voorstellen, zorgden ervoor dat het kiesrecht in naam individueel bleef. In de praktijk zorgde het vereiste van een aanslag in de personele belasting ervoor dat het verschil met gezinshoofdenkiesrecht niet heel groot geweest

kan zijn. Enkele jaren later constateerden de antirevolutionairen Ae. baron Mackay en J. van Alphen in een terugblik dat het kiesrecht tussen 1848 en 1888 de facto een gezinshoofdenkiesrecht was geweest.⁹⁰ Pas wanneer een man een gezin stichtte en een eigen woning betrok, kwam hij voor kiesrecht in aanmerking. Ze sloegen de spijker op hun kop.

De grondwetsherziening van 1887 had niet alleen het kiesrecht uitgebreid, maar ook een fundamentele discussie op gang gebracht over de aard van het kiesrecht en over kernbegrippen als algemeen kiesrecht. De sterk toegenomen belangstelling die hiervan het gevolg was, zorgde ervoor dat de Kamer in het vervolg veel beter op de beraadslagingen was voorbereid. Ook waren er Kamerleden die zelf onderzoek gingen verrichten naar de gevolgen van uitbreiding voor de samenstelling van het electoraat.

12. Het wetsvoorstel-Tak van Poortvliet

Een mislukte poging tot radicale uitbreiding van het kiesrecht, 1892-1894

Nadat de kiezerslijsten van 1888 waren opgemaakt, bleek dat er nauwelijks, al dan niet gezeten, werklieden onder de kiezers waren te vinden. Staatsrechtgeleerde Buys merkte enkele jaren later treffend op: 'Het wijder uitzetten van de netten heeft ons zeker eene ruime vangst verzekerd, maar wat wij bij het ophalen van die netten vonden hadden wij niet gezocht en wat wij zochten vonden wij niet.' De eisen waren voor de meeste arbeiders te hoog gesteld.

Die misrekening kon worden rechtgezet bij het ontwerpen van een nieuwe kieswet. In de additionele artikelen van de Grondwet was in 1887 wel een kiesreglement opgenomen, maar dat was tijdelijk bedoeld. Net als in 1848 moest er een kieswet komen. Tak van Poortvliet ondernam daartoe in 1892 een poging. Zijn voorstellen werden door de meerderheid van de Kamer echter zo radicaal bevonden, dat ze de eindstreep niet haalden. Wel trokken ze een spoor van politieke verwoesting: in bijna alle politieke partijen leidde verdeeldheid over de uitbreiding van het kiesrecht tot het uiteenvallen in een behoudende en een vooruitstrevende vleugel.

De voorstellen van Tak van Poortvliet

De kiesrechtuitbreiding van 1887 was een grote teleurstelling voor iedereen die de arbeiders in het politieke proces wilde betrekken. De roep om een hernieuwde uitbreiding klonk daarom alweer snel. Het confessionele kabinet-Mackay dat in 1888 was aangetreden, voelde er echter weinig voor om daaraan gehoor te geven. Minister van Binnenlandse Zaken De Savornin Lohman wilde niet verder gaan dan een beperkte uitbreiding met ongeveer 40.000 nieuwe kiesgerechtigden.² In 1894 verklaarde hij terugblikkend dat hij zich gebonden had gevoeld door de beperkingen die de Grondwet naar zijn mening oplegde en waardoor hooguit een geringe uitbreiding mogelijk was.³

De Liberale Unie stelde de verkiezingen van 1891 in het teken van een uitbreiding van het kiesrecht tot de kring van de werklieden en wel zo ver als een eerlijke uitlegging van de Grondwet toeliet. Tot de wensen behoorde ook persoonlijke invulling van het stembiljet in het stemlokaal.⁴ Na de liberale verkiezingsoverwinning van dat jaar trad het kabinet-Van Tienhoven aan met J.P.R. Tak van Poortvliet als minister van Binnenlandse Zaken. Tak

behoorde tot de linkse liberalen. Al tien jaar eerder had hij ervoor geijverd het kiesrecht toe te kennen aan alle mannen die in eigen onderhoud en in dat van hun gezin voorzagen.⁵ Aan dat uitgangspunt zou hij trouw blijven. Tijdens de formatie had Tak bedongen dat aanneming van zijn wetsvoorstel kabinetskwestie zou zijn. Als de Kamer het verwierp, zou de Regentes een voorstel tot Kamerontbinding worden gedaan.⁶

In tegenstelling tot de periode rond de grondwetsherziening van 1887 was er in het begin van de jaren negentig nauwelijks sprake van buitenparlementaire agitatie door arbeiders voor kiesrechtuitbreiding. De oorzaak daarvan lag voor een belangrijk deel in de groeiende afkeer binnen de SDB van de parlementaire weg. In 1893 besloot de partij dat alleen een revolutionaire tactiek werd gevolgd. Deelname aan verkiezingen werd afgewezen.⁷ Dit besluit leidde tot een afscheiding waaruit in 1894 de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) voortkwam. De strubbelingen binnen de socialistische arbeidersbeweging hadden tot gevolg dat Tak tijdens de behandeling van zijn wetsvoorstellen weinig bijval uit arbeiderskringen ontving.

Op 20 september 1892 diende Tak drie wetsontwerpen in die respectievelijk het actief kiesrecht, het verkiezingsproces en het passief kiesrecht betroffen. Doordat de parlementaire behandeling niet verder kwam dan de plenaire behandeling van het eerste wetsvoorstel, kreeg het tweede voorstel, waarin de invoering van de kandidaatstelling en het stemhokje waren geregeld, weinig aandacht. Deze onderwerpen worden daarom verderop bij de bespreking van de totstandkoming van de Kieswet-Van Houten behandeld, die de betreffende bepalingen grotendeels uit het wetsontwerp van Tak had overgenomen.

Het wetsvoorstel inzake het kiesrecht begon met een herhaling van de grondwettelijke bepaling dat de kiesgerechtigde Nederlanders kentekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand moesten bezitten. Als kenteken van geschiktheid werd de vaardigheid tot lezen en schrijven voorgesteld, die zou moeten blijken uit een eigenhandig geschreven aanvraag om op de kiezerslijst te worden geplaatst. Als kenteken van maatschappelijke welstand zou het voorzien in eigen onderhoud en dat van het huisgezin gelden. Iedereen die het afgelopen jaar geen onderstand had genoten van een instelling van weldadigheid of van een gemeentebestuur werd geacht dit kenteken te bezitten.⁸ Uitgesloten werden onder andere personen die hun aanslag in de directe belastingen niet hadden voldaan – voor zover dat tenminste niet het gevolg van onvermogen was – die zich aan de krijgsdienst hadden onttrokken, uit de militaire dienst waren ontslagen met een zogeheten ‘onwaardig-verklaring’, en zij die onherroepelijk wegens een misdrijf tot minimaal vier jaar gevangenisstraf waren veroordeeld.⁹



Spotprent op de interpretatie van 'maatschappelijke welstand' door Tak van Poortvliet.

In de toelichting op het wetsontwerp stelde Tak dat het kenteken van geschiktheid moest waarborgen dat de kiezer over voldoende geestelijke ontwikkeling, zelfstandigheid en belangstelling in de openbare zaak beschikte. Het kenteken maatschappelijke welstand diende materiële onafhankelijkheid te garanderen zodat de kiezer zonder vrees voor benadeling zijn stem bepaalde en dat hij tevens belang had bij het behoud van de maatschappelijke orde.¹⁰ Volgens de minister waren deze kentekenen vooral persoonlijke en geen groepskenmerken. Ook rijke Nederlanders voldeden er niet altijd aan. In het ideale geval zou elke Nederlander daarom individueel getoetst moeten worden. De criteria die meestal werden gebruikt om geschikte van ongeschikte kiezers te onderscheiden, zoals census en huurwaarde, schoten volgens Tak tekort omdat ze niet selecteerden op grond van persoonlijke kenmerken. Omdat persoonlijke toetsing ondoenlijk was, moesten de criteria zo worden opgesteld dat de daaruit voortvloeiende uitsluitingen voor het overgrote deel terecht waren. Zo kwam de minister tot de formule van lezen en schrijven (geschiktheid), geen onderstand genieten (maatschappelijke welstand) en het aanvragen van kiesrecht (belangstelling). Met een grote mate van zekerheid kon volgens Tak worden gesteld dat alle analfabeten en bedeeden ongeschikt waren en dat alle andere mannen geschikt waren. Naast deze categorale uitsluitingen waren er dan

nog de hierboven vermelde uitsluitingen van persoonlijke aard wegens het niet vervullen van verplichtingen jegens de gemeenschap of het verstoren van de maatschappelijke orde. Tak wilde de leeftijdsgrens op 23 jaar laten staan, omdat hij van mening was dat staatkundige mondigheid in moest gaan met het bereiken van de meerderjarigheid.¹¹

De minister verwachtte dat zijn voorstel rond de 800.000 kiesgerechtigden zou opleveren, ongeveer 74 procent van het aantal meerderjarige mannelijke Nederlanders. Vanwege de verplichting om het kiesrecht aan te vragen, was het precieze effect moeilijk in te schatten, maar in ieder geval vielen rond 110.000 bedeelden en 60.000 analfabeten af. Zo kwam Nederland volgens hem meer in lijn met vergelijkbare omringende landen als Engeland (65%), Frankrijk (87%), Duitsland (90%) en Zwitserland (92%).¹²

Aanvankelijk had Tak nagelaten aan te geven waarom hij het kiesrecht zo ver wilde uitbreiden. Op aandrang van de Kamer kwam hij daar later op terug. Hij wees erop dat via het volksonderwijs de kennis en beschaving sterk waren toegenomen. Naast het onderwijs en de afschaffing van het dagbladzegel, waardoor de kranten veel goedkoper waren geworden en daardoor een veel grotere verspreiding vonden, hadden stoom en elektriciteit de wereld kleiner gemaakt. Het gevolg was dat een steeds grotere groep ingezetenen mee wenste te spreken. Die aandrang was volgens Tak inmiddels zo groot geworden, dat de uitbreiding zover moest gaan als in overeenstemming was te brengen met de Grondwet.¹³

Een kritische ontvangst

De wetsvoorstellen werden zeer kritisch ontvangen door de Kamer. De bezwaren waren divers. Allereerst waren er de formele grondwettelijke tegenwerpingen. Veel Kamerleden waren van mening dat de Grondwet positieve kentekenen vereiste, geen uitsluitingen. Schrijven en lezen waren dat wel, maar niet bedeed zijn was een negatief kenteken en daarom in strijd met de Grondwet. Daar kwam bij dat bedeelden al door de Grondwet waren uitgesloten, zodat het kenteken eigenlijk niets toevoegde. Daarnaast werd algemeen betwijfeld of het wel was toegestaan om aan de bestaande grondwettelijke uitsluitingen van het kiesrecht nieuwe toe te voegen in een gewone wet.¹⁴

Naast deze formele bezwaren waren er grote materiële twijfels. Leidden de voorstellen niet gewoon tot algemeen, al dan niet beperkt, kiesrecht? Enkele conservatieve Kamerleden vonden dat in 1887 al meer dan voldoende was tegemoetgekomen aan de democratische neigingen, maar zij legden het af tegen de overgrote meerderheid van de Kamer die het nodig vond om met de tijdgeest rekening te houden. Een meerderheid van de Kamer ging

zodoende met de minister mee in diens voornemen het kiesrecht fors uit te breiden, maar het ingediende voorstel vonden zij veel te ver gaan. Liever zagen ze een stapsgewijze uitbreiding zoals in Engeland.¹⁵

Een concreet punt van kritiek was dat het wetsvoorstel kiesrecht zou geven aan bedelaars, landlopers, venters en marskramers. Niet bepaald een groep waar volgens de Kamer een voldoende politieke ontwikkeling mocht worden verwacht.¹⁶ Minister Tak kwam aan dit bezwaar tegemoet met de eis dat iedere kiesgerechtigde minimaal drie maanden in het bevolkingsregister van dezelfde gemeente stond ingeschreven.

Een ander veel gedeeld bezwaar was dat de uitbreiding een numeriek overwicht gaf aan de niet-bezittende klasse. Aangezien volgens nogal wat Kamerleden in die klasse het geloof wijdverspreid was dat de staat alle maatschappelijke kwalen kon genezen, vreesden zij dat de constitutionele monarchie en het eigendomsrecht op den duur gevaar liepen.¹⁷ Zo werd het kiesrecht volgens de behoudende liberaal jhr. A.P.C. van Karnebeek vooral begeerd om op kosten van de staat en door middel van staatsdwang het lot van de onderste klassen te verbeteren.¹⁸ De katholieke legerofficier B.R.F. van Vlijmen citeerde uit een publicatie van de BAKS uit 1884: 'Na de invoering van het algemeen stemrecht kunnen de leuterpraatjes over recht en Staatsbelang wel achterwege blijven, als zijnde voor de werklieden van geen beteekenis. Wie de macht heeft, maakt het recht en daarmee uit.'¹⁹

De Beaufort was niet bang voor bedreiging van eigendommen of de regeringsvorm, maar vreesde wel voor de vrijheid van bepaalde bevolkingsgroepen. 'Het is een feit, dat naarmate men lager in de maatschappij afdaalt, men minder vindt eerbiediging van de vrijheid van anderen.' Daarbij wees hij op het antisemitisme in Duitsland en het antiklerikalisme in Frankrijk. In de door censuskiezers gekozen Tweede Kamer zou een dergelijke politiek volgens De Beaufort geen ondersteuning krijgen.²⁰

Naast de angst voor het egoïsme en de emoties van de niet-bezittende massa was er de vrees voor het socialisme, die alleen maar was toegenomen door de radicalisering van de revolutionair-socialistische SDB. Nogal wat behoudende Kamerleden verwachtten dat sociaaldemocratische demagogen en volksmenners de nieuwe kiezers voor hun karretje zouden spannen, waarbij ze bevreesd keken naar de opmars van de sociaaldemocraten in de Duitse Rijksdag.²¹ Mackay, minister-president van het voorgaande confessionele kabinet, waarschuwde voor de sociaaldemocraten 'die er slechts op uit zijn om ontevredenheid te kweken, en (...) er ook niet tegen opzien met geweld de bestaande orde van zaken omver te werpen'.²² De liberaal H.J. Bool haalde de motie aan die op het congres van de SDB was aangenomen: 'dat die partij de omverwerping der bestaande maatschappelijke orde beoogt

met alle haar ten dienste staande wettige of onwettige, vredelievende of gewelddadige middelen'. Het kiesrecht aan dergelijke personen verlenen, was volgens Bool hoog spel.²³

Niet alleen de tegenstanders van uitgebreid kiesrecht wilden de sociaal-democraten de voet dwars zetten, ook de voorstanders wilden dat, maar dan door de arbeiders juist wel het kiesrecht te geven. Door hen kiesrecht te onthouden, zou de onvrede juist worden aangewakkerd. In tegenstelling tot de meer conservatieve Kamerleden hadden zij alle vertrouwen in de gezindheid van de arbeiders: 'In de kringen van werklieden wordt gezond verstand, ordelievendheid en gehechtheid aan het regerend vorstenhuis niet minder gevonden dan bij het overige deel van het Nederlandse volk.'²⁴ Bovendien, zo stelde A. Kerdijk, werden de socialisten door algemeen kiesrecht gedwongen een politieke partij te worden en verantwoordelijkheid te dragen. Zo'n partij zal dan rekening moeten houden met de werkelijkheid.²⁵ Het enige Kamerlid dat de sociaaldemocraten zonder reserve of bijbedoelingen in de Kamer verwelkomde was Heldt, die zelf uit arbeiderskringen afkomstig was.²⁶

Wellicht draaide het oordeel over de gewenste uitbreiding van het kiesrecht uiteindelijk allemaal om, zoals M. Tydeman het uitdrukte, vertrouwen: 'De toekenning van het kiesrecht is naar het mij voorkomt eene zaak van vertrouwen bij uitstek.' En dat vertrouwen bezat de bepaald niet vooruitstrevende afgevaardigde voor Tiel wel.²⁷ Hij werd daarin bijgevallen door de priester Schaepman, die van mening was dat wie in de voorgestelde uitbreiding gevaar zag voor de persoonlijke eigendommen geen hoge dunk had van 'onze werklieden en nijvere burgers'.²⁸

Rond het kenteken lezen en schrijven, dat aanvankelijk nauwelijks omstreden was, ontspon zich langzaam een discussie die ertoe leidde dat het criterium uiteindelijk zijn prominente plaats in het wetsvoorstel verloor. Aanvankelijk onderschreven veel leden het kenteken, omdat 'wie niet kan lezen en schrijven is feitelijk uitgesloten van deelneming aan het intellectuele leven. Voor hen is het, alsof de boekdrukkunst niet bestaat'.²⁹ Vooral vooruitstrevende liberalen schoven dit argument naar voren. Vermoedelijk speelde daarbij een rol dat de verspreiding van lezen en schrijven een gevolg was van het door hen voorgestane volksonderwijs.

Onder tegenstanders van het wetsvoorstel nam op den duur echter de twijfel toe aan de waarde van dit criterium. Ontwikkeling werd namelijk niet alleen op school verkregen, maar ook thuis, in de maatschappij en door werkzaamheid in bedrijf en beroep. Sommige mensen verloren bovendien de vaardigheid omdat ze die niet nodig hadden en andere personen raakten het zelfs letterlijk kwijt: 'De vereelde en stijve handen van menigen werkman, boer of boerenarbeider hebben veelal de geschiktheid tot het

voeren der pen verloren.³⁰ Waren zij daarom ongeschikt? Zo ontstond de opmerkelijke situatie dat veel conservatieve confessionele Kamerleden deze eis wilden verwijderen en zo de deur naar het kiesrecht verder openzetten.

Vooruitstrevende Kamerleden probeerden de kritiek op het wetsvoorstel te weerleggen door het gehele concept van geschiktheid ter discussie te stellen. Volgens hen was er bij de grote meerderheid van de bevolking meer dan voldoende kennis van politieke denkbeelden en ontwikkeling om aan te nemen dat zij een weloverwogen keuze kon maken tussen de hoofdstromingen in het politieke leven. 'En alleen op die keuze kwam het hier aan. Wilde men van de kiezers nauwkeurige kennis van Staatszaken vergen, dan zou men het kiesrecht veeleer moeten beperken.'³¹ Of zoals P. Rink het uitdrukte: Als men geen geneeskunde gestudeerd hoeft te hebben om een dokter uit te kiezen, dan hoeft men ook niet onderwezen te zijn in de staatswetenschappen om een goede kiezer te zijn. 'De geschiktheid van de kiezer bestaat daarin dat hij met bewustheid eene hem bevredigende keuze kan doen, dat hij zich rekenschap kunne geven van de redenen die hem aan den eenen boven den anderen candidaat de voorkeur doen geven.'³² Deze relativering van het belang van geschiktheid was een eerste stap op weg naar het idee van de politieke partij als intermediair tussen de burger met beperkte kennis van het staatsbestuur en het staatsbestuur zelf. De kiezer hoefde het niet meer allemaal zelf te kunnen beoordelen en mocht erop vertrouwen dat de partij waaraan hij zijn vertrouwen schonk voor competente kandidaten zorgde.

Een belangrijk argument van de voorstanders om tot een forse uitbreiding van het kiesrecht over te gaan, was dat behartiging van belangen niet mogelijk was zonder dat de betrokkenen een stem kregen. Verschillende Kamerleden wezen daarbij op de trage voortgang bij wetgeving met betrekking tot het belastingstelsel, de plaatsvervangingsplicht bij de dienstplicht, het volksonderwijs, de rechtspositie van dienstboden en het jachtrecht. Volgens Rink kon niet worden ontkend dat op de perceptie van het algemeen belang 'in hooge mate van invloed zijn de geboorte, de stand, de omgeving, de kring en de belangen waarmede men in aanraking komt'.³³ Scherper formuleerde Kerdyk: 'Een rechtsstaat was onverenigbaar met de eenzijdige vertegenwoordiging als gevolg van de census. De Kamer kon niet evengoed letten op de belangen van hen die geen stem hadden als van degenen die wel een stem hadden.'³⁴ En Heldt volstond met het aanhalen van artikel 78 van de Grondwet, waarin stond dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigt. Dat was volgens hem alleen mogelijk wanneer alle kringen van het volk aan de samenstelling meewerkten.³⁵

De opvatting van Heldt over de behartiging van belangen stond op gespannen voet met de klassiek liberale opvatting dat het betreffende grondwetsartikel juist niet doelde op vertegenwoordiging van bijzondere belangen, maar op het algemeen belang: het belang van de gehele gemeenschap, de interpretatie waarvan Buys de eminente vertolker was.³⁶ Uit deze klassieke interpretatie konden twee praktische posities in het kiesrechtvraagstuk worden afgeleid. De eerste positie baseerde zich op de gedachte van virtuele representatie: ook zonder actief kiesrecht werden de belangen van arbeiders behartigd door de Tweede Kamer, zodat een uitbreiding niet nodig was. Het was het standpunt van de kleine conservatieve minderheid die zich tegen elke aanzienlijke uitbreiding verzette. Het andere standpunt, dat onder andere door Buys werd ingenomen, verzette zich niet tegen opname van arbeiders onder de kiezers en hun verkiezing tot Kamerlid, maar wel tegen de consequentie dat die arbeiders vervolgens als behartigers van arbeidersbelangen zouden optreden. Arbeiders zouden met andere woorden na opname in het electoraat afstand moeten doen van hun arbeider zijn en alleen nog oog mogen hebben voor het geheel.

Opmerkelijk aan de meeste argumenten is dat ze veronderstelden dat actief kiesrecht voldoende was voor de behartiging van belangen. De vraag of arbeidersbelangen niet beter behartigd werden wanneer een flink deel van de Kamer uit arbeiders bestond, werd niet overwogen. Vermoedelijk dachten de meeste Kamerleden dat de inzichten van de kiezers vanzelf overgingen op de afgevaardigden en van hen in de wetgeving.

Het voorlopig verslag van de Kamer eindigde met de constatering dat veel leden een andere uitwerking van het kiesrecht wensten. Om de regering hun goede wil te tonen, gaven ze minister Tak alvast enkele alternatieve criteria mee als census, huurwaarde woningen, het zelfstandig gebruik van een woning, het bezit van een huishouding of gezinshoofdenkiesrecht. Verscheidene leden wezen de minister bovendien op de mogelijkheid criteria te combineren.³⁷ Een voorbeeld hiervan was het amendement van Van der Kaay-Van Houten-De Beaufort, dat kiesrecht wilde verlenen aan alle mannen die voor minimaal een gulden in de grondbelasting of in een andere directe rijksbelasting werden aangeslagen, met uitzondering van het patent. Daarnaast stelden zij voor dat mannen zich als kiezer konden kwalificeren op grond van een behaald examen, een inschrijving in de Grootboeken der Nationale Schuld of een spaarsaldo bij een erkende spaarbank. Ook was het mogelijk kiesrecht te verwerven op grond van de werkelijke huur van de woning waarin men het afgelopen jaar had gewoond. Daarvoor was een glijdende schaal toegevoegd die liep van een gulden huur per week in de kleinste gemeenten tot twee gulden in de grootste gemeenten.³⁸ Hoewel

dit amendement bij het onderzoek in de afdelingen van de Kamer niet op een meerderheid kon rekenen, werd het twee jaar later wel de belangrijkste bron van inspiratie voor de kieswet die Van Houten door het parlement wist te loodsen.³⁹

Tak van Poortvliet past zijn wetsontwerp aan

Naar aanleiding van alle kritiek bood de regering op 3 februari 1894 de Kamer een gewijzigd wetsontwerp aan. In dit voorstel was het vereiste van lezen en schrijven als kenteken van geschiktheid vervallen. De regering stelde nu voor om het voorzien in eigen onderhoud en dat van het gezin te beschouwen als kenteken van maatschappelijke welstand én van geschiktheid.⁴⁰ Iedere man die de drie maanden voor het opmaken van de kiezerslijst in dezelfde woning had gewoond of in het afgelopen jaar slechts eenmaal was verhuisd, het voorafgaande jaar geen onderstand had genoten, de voorgaande drie jaar niet was veroordeeld wegens bedelarij of landloperij, niet wegens een misdrijf was veroordeeld tot een gevangenisstraf van minimaal vier jaar, niet uit de militaire dienst was ontslagen met een onwaardigheidsverklaring, zich niet opzettelijk aan de krijgsmacht had onttrokken, zijn aanslag in de directe rijksbelastingen had voldaan en getoond had te kunnen lezen en schrijven door het indienen van een aanvraag om op de kiezerslijst te worden geplaatst, werd geacht in het onderhoud van zichzelf en dat van zijn gezin te voorzien.⁴¹

Door het oorspronkelijke wetsontwerp anders in te delen, probeerde de regering aan een aantal bezwaren tegemoet te komen. Allereerst was lezen en schrijven als kenteken van geschiktheid verdwenen, maar kwam het via de achterdeur weer terug als bewijs van maatschappelijke welstand. Een soortgelijke truc had de regering uitgehaald met de uitsluitingsgronden uit het oorspronkelijke ontwerp, waarop de kritiek van ongrondwettigheid was geleverd. Deze uitsluitingsgronden kwamen nu bijna allemaal terug als bewijzen van maatschappelijke welstand.

De beraadslagingen over het oorspronkelijke wetsvoorstel hadden de regering gesterkt in haar opvatting dat census, huurwaarde of spaarsaldo geen goede maatstaven waren om geschikte kiezers te selecteren. De regering claimde dat haar uitgangspunt dat kiesrecht moest worden verleend aan alle mannen die voorzagen in eigen onderhoud of dat van het gezin weinig bestrijding meer ontmoette in de Kamer.⁴² Dat was een goede inschatting, want artikel 3 van het nieuwe ontwerp waarin dit werd vastgesteld, werd met 80 tegen 17 stemmen aangenomen.⁴³ Vermoedelijk realiseerden niet alle voorstemmers zich dat hiermee van de census en huurwaarde als criteria afscheid was genomen, omdat die, zoals de vooruitstrevende

liberaal Goeman Borgesius enkele dagen later vergenoegd vaststelde, ruim boven het voorzien in eigen onderhoud lagen.⁴⁴

De ruime steun voor artikel 3 in de Kamer betekende niet dat de race was gelopen. Integendeel, de strijd barstte nu los over de vraag wat er concreet moest worden verstaan onder het voorzien in eigen onderhoud en dat van zijn gezin. De liberaal Rutgers van Rozenburg merkte in zijn directe stijl op: 'Vooreerst dan het verblijf gedurende de drie laatste maanden van het jaar onder hetzelfde dak, onverschillig of dit dak dekke een paleis, een kasteel, een keet, eene stulp, een krot, een hol, een toevluchtsoord voor behoeftigen of eene slaapstede voor daklozen. Zoodanig verblijf (...) aan te nemen als bewijs van welstand, is mij wat al te kras.'⁴⁵

Hoe ver de opvattingen van de Kamer in korte tijd waren opgeschoven in de richting van een zeer uitgebreid kiesrecht, bleek toen het pas gekozen lid priester W. Everts aan het woord kwam en verkondigde dat welstand ook betekende dat een kiesgerechtigde over de financiële ruimte moest beschikken om een appeltje voor de dorst te sparen.⁴⁶ Deze interpretatie van maatschappelijke welstand was echter een gepasseerd station, zoals W. van der Kaay hem duidelijk maakte. In de beraadslagingen was welstand volgens hem inmiddels teruggebracht tot de laagste trap: 'voorzien in de allereerste levensbehoeften, althans in voedsel, huisvesting en, met het oog op ons klimaat, ook verwarming'.⁴⁷ Dat was volgens Van der Kaay overigens een hogere eis dan de minister stelde. Die eiste immers alleen dat iemand niet werd bedeed. Voor Tak was het volgens Van der Kaay voldoende wanneer iemand kon zeggen:

Ik leef, ik besta en ontvang van niemand onderstand: dus ik voorzie in het onderhoud van mij en mijn gezin; 't is waar ik heb vandaag nog niets gegeten, mijne kinderen lijden honger en koude, wij gaan in lompen gekleed, wij huizen met ons zessen in een kelder (...) maar wij ontvangen niets van anderen.⁴⁸

De halsstarrigheid van Tak om de meerderheid van de Kamer tegemoet te komen en de onwil van de liberale meerderheid om een liberaal kabinet ten val te brengen, hadden ertoe geleid dat de Kamer zich in een positie had gemanoeuvreed waardoor zij het begrip 'voorzien in eigen onderhoud en dat van zijn gezin' op een heel minimale wijze moest definiëren. De Beaufort had ongetwijfeld gelijk toen hij zei dat een aanzienlijke meerderheid zich zou scharen achter een combinatie van kentekenen als census, kwaliteit van de woning, diploma's en eigendom.⁴⁹ Maar die mogelijkheid was gepasseerd toen artikel 3 was aangenomen. Nu restte de tegenstanders weinig meer dan

de strijd te voeren op het terrein van de vereisten ten aanzien van voedsel, kleding, verwarming en huisvesting. Over de eerste drie elementen werd in het wetsvoorstel niet gesproken, zodat alle aandacht zich richtte op de woning van de aanstaande kiesgerechtigden.

Verschillende amendementen werden ingediend om het begrip 'woning' nader invulling te geven. De liberaal W. de Meijier, die alle moeite deed om minister Tak ter wille te zijn, stelde voor een woning als volgt te definiëren: voor een gezinshoofd tenminste twee afgesloten vertrekken of een vertrek en een keuken en voor alleenstaanden een afgesloten vertrek met haardstede.⁵⁰ De uitgestoken hand werd afgeslagen. De medestanders van Tak wierpen allerlei bezwaren op. Volgens Goeman Borgesius waren er in de grote steden duizenden werklieden die het in hun stand goed hadden, maar over slechts één vertrek beschikten. Op het platteland waren er vele boerderijtjes met alleen een keuken die tevens als woonvertrek dienstdeed, de zogenoemde woonkeuken. 'Behalve die woonkeuken hebben sommigen nog een schaphenhok, deel of schuurtje, somtijds voorzien van een slaapgelegenheid, maar', met een sneer naar De Meijier, 'alleen op de studeerkamer kan men over twee afgesloten vertrekken phantaseeren.'⁵¹ En bij alleenstaanden was het volgens Goeman Borgesius niet veel beter: 'Hoevele studenten, ambtenaren, onderwijzers wonen niet samen, in één huis, op kamers. Meestal hebben zij elk een afzonderlijke slaapkamer, maar daar wordt niet gestookt.'⁵²

Heldt beschouwde het amendement van De Meijier als een 'razzia' onder de kiezers. De beraadslagingen bewezen volgens hem dat de volksvertegenwoordiging de woontoestanden van het volk niet kende: 'Van verschillende zijden toch wordt mij gevraagd: is het werkelijk waar dat zóóvele gezinnen maar in een vertrek wonen; hoe kunnen zij daarin leven, enz?' Volgens Heldt telde Amsterdam duizenden huizen die woningen van één vertrek telden.⁵³

De Meijier probeerde aan de kritiek tegemoet te komen door zijn amendement aan te passen. Behalve een afgesloten vertrek zou niet alleen een keuken, maar een achterhuis 'geheel of ten deele voor huishoudelijk gebruik bestemd' volstaan, maar dat bracht de partijen niet tot elkaar.⁵⁴ Aan het eind van de dag ontraadde de regering bij monde van minister Tak de Kamer het amendement. De volgende dag werd het echter met 57-41 stemmen aangenomen waarna Tak het wetsvoorstel introk.⁵⁵

Dat Tak het amendement onaanvaardbaar verklaarde, verraste velen. Hij had het in de Kamer namelijk alleen ontraden, waardoor de indruk was ontstaan dat hij er zich, weliswaar met tegenzin, bij zou neerleggen.⁵⁶ Het amendement-De Meijier was de formule waarop veel tegenstanders zich hadden verenigd om 'erger' te voorkomen, hoewel het amendement door

de indiener juist bedoeld was om het wetsvoorstel te redden.⁵⁷ Het wetsontwerp sneuvelde zodoende op het bezit van een keuken of een achterhuis, hoewel het natuurlijk de vraag blijft of het voorstel ook na overname van het amendement door de regering op een meerderheid had kunnen rekenen. Het valt namelijk niet uit te sluiten dat een aantal Kamerleden zich bij de finale stemming tegen het ontwerp zou hebben gekeerd. Veel Kamerleden waren immers door hun wens de kiesrechtkwesitie tot een eind te brengen veel verder gegaan dan ze eigenlijk verantwoord vonden.

Kamerontbinding en verkiezingen

Na intrekking van het wetsvoorstel werd, zoals afgesproken, de Kamer ontbonden. De verkiezingen werden vastgesteld voor 10 april 1894. Al snel werd in de verkiezingscampagne de leuze voor of tegen Tak overheersend. De traditionele tegenstelling confessioneel versus liberaal raakte op de achtergrond. Bijna alle partijen waren intern verdeeld over de uitbreiding van het kiesrecht. Zo stonden in sommige kiesdistricten Takkiaanse liberalen tegenover anti-Takkiaanse liberalen en Takkiaanse antirevolutionairen tegenover anti-Takkiaanse antirevolutionairen. Alleen de katholieken wisten de verdeeldheid beperkt te houden. De katholieke Kamerleden hadden een manifest opgesteld waarin ze pleitten voor een ruime kiesrechtuitbreiding, maar wel op grond van positieve kenmerken als een aanslag in de directe belastingen of het bezit van een woning die aan bepaalde eisen voldeed. De behoudende katholieke Kamerleden waren ter wille van dit manifest een stuk in vooruitstrevende richting opgeschoven waardoor een katholiek anti-Takkiaans eenheidsfront ontstaan was. Schaepman had niet getekend, omdat hij geen bezwaren had tegen het ontwerp van Tak.⁵⁸

Bleven de gevolgen van de onderlinge meningsverschillen bij de katholieken binnen de perken, bij de liberalen en de antirevolutionairen zouden ze uiteindelijk een belangrijke oorzaak zijn van het uiteenvallen van hun partij. Bij de antirevolutionairen was Abraham Kuiper voor het wetsontwerp van Tak en tegen elke band tussen kiesrecht en belastingen of de vaardigheid van lezen en schrijven. Een tiental antirevolutionaire Kamerleden keerde zich in een manifest juist tegen Tak. Hoewel de Deputatenvergadering – de algemene vergadering van kiesverenigingen van de ARP – zich met ruime meerderheid achter Kuiper had geschaard en had goedgekeurd dat kandidaten van andere partijen werden gesteund als daarmee een ruime uitbreiding van het kiesrecht kon worden bereikt, bleken de anti-Takkiaanse krachten in de partij sterk genoeg om ervoor te zorgen dat bij de Kamerverkiezingen een aantal ondertekenaars van het manifest herkozen werd.⁵⁹ Deze op kiesrechtgebied behoudende antirevolutionairen zouden enkele

jaren bekendstaan als vrij-antirevolutionairen waarna ze, na enkele fusies, in 1908 de Christelijk-Historische Unie oprichtten.

De Liberale Unie, die Tak vanaf het begin had gesteund, koos tijdens de verkiezingen zonder voorbehoud voor de minister. Alleen kandidaten die wilden meewerken aan kiesrechtuitbreiding in de geest van Tak werden aanbevolen.⁶⁰ Deze opstelling droeg op termijn in niet onbelangrijke mate bij aan het uiteenvallen van de liberale stroming in de Bond van Vrije Liberalen, de Liberale Unie en de Vrijzinnig Democratische Bond. Een proces dat zich weliswaar over een aantal jaren uitstreekte, maar waarin het conflict van 1894 een belangrijke rol speelde.

13. Kieswet-Van Houten 1896

Nadat het stof van de ontbindingsverkiezingen was neergedaald, bleken er 56 anti-Takkianen te zijn verkozen tegenover 44 Takkianen. De liberale anti-Takkianen vormden vervolgens het kabinet-Röell, met daarin een belangrijke plaats voor prominente tegenstanders van Tak. Twee van de drie indieners van het eerder vermelde amendement-Van der Kaay-Van Houten-De Beaufort kregen een plek in het kabinet. Van der Kaay werd minister van Justitie en Van Houten werd minister van Binnenlandse Zaken. Aan laatstgenoemde viel dus de taak toe een kieswet te ontwerpen. Het kabinet moest daarbij laveren tussen conservatieve tegenstanders van vergaande uitbreiding en de Takkiaanse voorstanders. Daarin zou het uiteindelijk slagen, zodat in 1897 ook de arbeider de gang naar de stembus kon maken.

Het wetsvoorstel van Van Houten

Op 21 juni 1895 diende Van Houten zijn wetsvoorstel voor een nieuwe kieswet in. In zijn algemene beschouwing over de wenselijkheid van een uitbreiding van het kiesrecht was hij summier. Na de kabinetscrisis van 1894 en de duidelijke uitspraak van de kiezers was de nieuwe regering naar zijn mening niet vrij in haar handelen. De enige vraag die nog gesteld kon worden, was of de door Van Houten voorgestelde kentekenen voldeden.¹

Het wetsvoorstel rustte wat betreft de toekenning en de uitoefening van het kiesrecht op twee beginselen.² Het eerste beginsel betrof de gronden voor de toekenning van het kiesrecht. Deze waren gebaseerd op het amendement-Van der Kaay-Van Houten-De Beaufort en bestonden alleen uit positieve kentekenen. Het tweede was het invullen van het stembiljet in een stemhokje, het zogeheten couloirstelsel, en de gelijktijdige invoering van de kandidaatstelling. Voor Van Houten had dat stemhokje eigenlijk niet hoeven: 'Ik voor mij houd niet veel van die hulpmiddelen tegenover de menselijke zwakheid', maar aangezien veel mannen kiezer zouden worden die niet altijd onafhankelijk waren van de steun van anderen, begreep hij wel dat betere geheimhouding een verstandige zaak was.³ Hij had deze bepalingen grotendeels ongewijzigd overgenomen uit het wetsontwerp-Tak.

De criteria op grond waarvan kiesrecht werd verleend, waren niet gelijkwaardig maar kenden een rangorde. Allereerst kregen alle mannen die waren aangeslagen in de rijksbelastingen en hun aanslag hadden betaald het kiesrecht. Dit betrof de enkele jaren eerder ingevoerde inkomstenbelasting, die was gesplitst in een vermogensbelasting en een bedrijfsbelasting, de

personele belasting en de grondbelasting.⁴ Voor de grondbelasting was een minimumaanslag van een gulden vereist. Voorafgaand aan en in verband met de uitbreiding van het kiesrecht was de personele belasting herzien. Een van de belangrijkste wijzigingen was de forse verlaging van de huurwaarden op grond waarvan een aanslag werd geheven. Hierdoor kwam het kiesrecht binnen het bereik van veel meer mannen.⁵

Vervolgens konden hoofden van gezinnen die een huis of perceel bewoonden van een bepaalde huurwaarde en voor welk huis geen personele belasting werd betaald, ook het kiesrecht verwerven. De ontwerp Kieswet bevatte tabellen met huurwaarden met een glijdende schaal, waarbij de minimum huurwaarde waarbij kiesrecht werd toegekend, toenam naarmate de gemeente groter was. In de kleinste gemeenten vielen de grenzen van de huurwaarden samen met de minimumaanslag voor de personele belasting. Hier kon een huurder of woningbezitter alsnog kiesrecht verwerven wanneer hij vrijstelling van de personele belasting kreeg wegens kinderaftrek of wanneer hij ook huur voor bijbehorende grond betaalde en op die manier boven de minimumgrens kwam.⁶ In de grotere gemeenten lag de minimumhuurwaarde iets onder die voor de personele belasting, waardoor een extra groep mannen kiesrecht verkreeg.

Een derde criterium op grond waarvan het kiesrecht werd verworven, betrof het genot van een bepaalde hoeveelheid loon of pensioen, een minimum spaarsaldo (50 gulden bij de Rijkspostspaarbank of 100 gulden in de Grootboeken der Nationale Schuld) of het bezit van bepaalde diploma's. De regeling betreffende het loon en pensioen was onder andere in het leven geroepen om alleenstaande mannen die geen huis huurden of in de belastingen waren aangeslagen, kiesrecht te geven. Het ging dan vooral om onderhuurders en kostgangers. Een aanvullende eis voor de zogeheten loonkiezers was dat zij in het afgelopen jaar niet te vaak van dienstbetrekking waren veranderd. De minimumduur van een dienstbetrekking gaf volgens de minister een element van vastheid dat samen met het verdienen van een behoorlijk inkomen voldoende geschiktheid en welstand uitdrukte.⁷

Huurwaarde-, loon- en pensioen-, spaar- en examenkiesrecht waren bedoeld als aanvulling en eerste opstapje naar belastingkiesrecht. Iedereen die namelijk na verloop van tijd aangeslagen werd in een directe rijksbelasting werd belastingkiezer. Er was dus een constante doorstroom van kiesgerechtigden. Om deze reden verwachtte Van Houten dat bijvoorbeeld het aantal examenkiezers beperkt zou blijven. Examenkiesrecht was namelijk bedoeld voor geschikte personen die nog niet over voldoende inkomsten beschikten als kandidaat-notarissen, gepromoveerden, ingenieurs, onderwijzers, artsen en apothekers.⁸

Van Houten bracht de minimumleeftijd van 23 op 25 jaar. Uitleg van deze verhoging vond hij niet nodig, de gronden daarvoor waren volgens hem bij iedereen bekend. In een kennelijke poging het belang van de verhoging te bagatelliseren, voegde hij eraan toe dat er in 1894 slechts 387 kiesgerechtigden van 23 jaar waren en 754 van 24 jaar. Deze cijfers laten zien hoezeer het kiesrecht een zaak was van mannen van middelbare leeftijd. Opmerkelijk ten slotte was de bepaling dat de oudste of enig inwonende zoon kiesrecht verkreeg namens de weduwe. Volgens Van Houten mocht die zoon als de vertegenwoordiger van het gezin worden beschouwd.⁹

Zijn wetsontwerp overziend, was Van Houten van mening dat alle mannen met een voldoende mate van geschiktheid en welstand een goede kans hadden om op de kiezerslijst te komen. Natuurlijk, elke grens was arbitrair en bij categorale toekenning van kiesrecht vielen altijd enkele geschikte mannen buiten de boot en kregen verscheidene ongeschikte mannen wel het kiesrecht. Door de combinatie van criteria en door de grondwettelijke uitsluitingen achtte hij de kans echter niet groot dat veel ongeschikte mannen door de mazen van de wet zouden glippen of dat veel geschikte mannen het nakijken hadden. Een schatting van de effecten wilde de minister echter niet geven. Veel mannen waren immers in verschillende belastingen aangeslagen.¹⁰

Herhaling van zetten

Na de debatten rond de grondwetsherziening van 1887 en het ingetrokken wetsvoorstel-Tak waren de opvattingen van veel Kamerleden over de uitbreiding van het kiesrecht wel bekend. Een grote groep leden gaf daarom in het voorlopig verslag aan dat ze geen behoefte meer had aan een algemene beschouwing over het kiesrecht, maar andere Kamerleden wilden hun standpunten nog wel eens uitleggen.¹¹ Een herhaling van zetten was daardoor onvermijdelijk.

Een kleine groep Kamerleden was van mening dat de uitbreiding van 1887 voldeed. Zij verwierp de stelling dat het kiesrecht een natuurrecht was, omdat de Grondwet uitging van de gedachte dat kiesrecht werd verleend ten bate van de gemeenschap. De kiezer moest vooral beschikken over een krachtig gemeenschapsgevoel dat bestond uit eerbied voor de wet en behartiging van het algemeen belang. Dat gemeenschapsgevoel zou bij de beoogde nieuwe kiezers ontbreken. Zij wensten vooral kiesrecht om het eigenbelang te bevorderen, waarbij de Kamerleden erop wezen dat veel werkstakingen gepaard gingen met bedreigingen van werkgevers en niet-stakende werknemers. Hiermee maakten ze duidelijk waar het ze werkelijk om te doen was: het bestrijden van de socialistische dreiging. Overigens

waren ze niet gekant tegen sociale maatregelen, maar alleen wanneer die tot stand werden gebracht door bevoegde personen en niet door de direct belanghebbenden.¹²

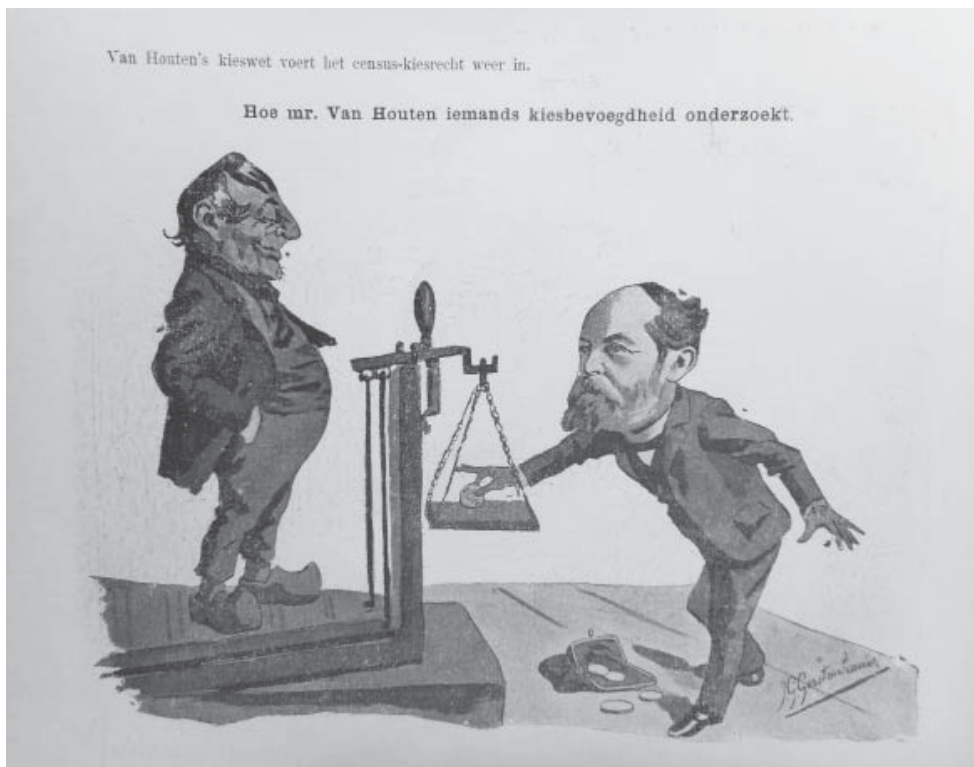
Bij veel leden riep het conservatieve standpunt weerstand op. Hoezo kwam een gebrek aan eerbied voor de wet vooral bij niet-kiesgerechtigden voor? Een blik op de toenemende ontduiking van de successiebelasting liet volgens hen zien dat eerbied voor de wet en gemeenschapsgevoel ook bij de bezittende klassen niet algemeen aanwezig waren. En wanneer kiesrecht alleen werd begeerd om het eigenbelang te bevorderen, dan gold dat net zo goed voor degenen die het kiesrecht al bezaten. Voor deze Kamerleden was kiesrecht het middel waardoor de verschillende opvattingen in de bevolking over het algemeen belang tot uitdrukking kwamen. Een maatschappelijke klasse kon niet de belangen van alle klassen kennen, naar waarde beoordelen en tot hun recht laten komen.

Opdat in de wetgeving de rechten en belangen van allen gelijkelijk geeerbiedigd worden, is het noodig het recht om invloed op de keuze der wetgevers uit te oefenen zoo weinig mogelijk te beperken. Eene wetgeving in het belang der groote massa, kan niet tot stand gebracht worden door een betrekkelijk gering aantal uitverkorenen.¹³

Ook werd door veel leden weer gewezen op de heilzame werking van uitgebreid kiesrecht bij de bestrijding van staatsgevaarlijke stromingen. Zo was de SPD in Duitsland sinds de invoering van het algemeen kiesrecht een parlementaire partij geworden. Er was, zo vonden de voorstanders van uitgebreid kiesrecht, 'geen beter middel om de ontwikkeling van staatsgevaarlijke fractiën te bevorderen, dan willekeurige beperking van het kiesrecht en blijvende uitsluiting van velen zonder andere grond, dan dat zij andere meeningen hebben dan de bezittende klasse'.¹⁴

Nakaarten

De Kamer ging nu over tot een inhoudelijke beoordeling van het wetsvoorstel. Dit was het moment waarop de Takkianen hun gal konden spuwen. Met een frontale aanval op het wetsontwerp probeerden ze alsnog hun gelijk te halen.¹⁵ De erkenning van Van Houten dat bij elke grens geschikte mannen werden buitengesloten en ongeschikte mannen kiesrecht kregen, was volgens de Takkianen een povere verontschuldiging voor de gebrekkige en stelselloze wijze waarop de lijn tussen kiezers en niet-kiezers werd getrokken. 'Het ontwerp geeft den indruk, alsof met losse hand, zonder stellige kennis van den toestand des volks, kiesbevoegdheid wordt rondgestrooid.'¹⁶



Spotprent op belastingbetaling als grondslag voor kiesrecht in het wetsontwerp-Van Houten.

De toelichting van de minister was volgens de critici de beste rechtvaardiging van het wetsvoorstel van Tak, die immers had betoogd dat bruikbare positieve criteria niet waren te vinden en daar vervolgens de voor de hand liggende conclusie aan had verbonden om over te gaan op een stelsel van uitsluitingen.

Daarnaast werd verbaasd gereageerd op het feit dat de regering het amendement-De Meijier, waarvan de aanneming tot intrekking van het wetsvoorstel had geleid, niet als grondslag had genomen. Hadden de leden van de huidige regering daar immers ook niet vóór gestemd? Door het amendement Van der Kaay-Van Houten-De Beaufort als uitgangspunt van het wetsvoorstel te nemen, was het wetsvoorstel volgens de critici gebaseerd op 'het hebben van geld, het behouden van geld, het verdienen van geld, het betalen van geld (...). Zonder geld schijnt men geen goed burger te kunnen zijn.'¹⁷

De medestanders van Van Houten in de Kamer lieten de kritiek tamelijk ongedaan van zich afglijden. Ze hadden het vermoedelijk verwacht en hielden hun repliek kort. Bovendien zouden de stemmen van de Takkianen wellicht nog nodig zijn; het had dus weinig zin hen tegen de haren in te strijken. Ze erkenden in navolging van de minister dat het aanwijzen van positieve kenmerken moeilijk was, maar dit wetsvoorstel was dan ook niet

definitief. Een definitieve regeling was pas mogelijk wanneer ook bedeelden en vrouwen kiesrecht kregen. Dat nam niet weg dat aanneming van het wetsvoorstel voorlopig een eind zou maken aan de kiesrechtagitatie. In ieder geval tot het moment dat er weer een grondwetsherziening aan de orde zou worden gesteld. Het doel kon dan niet anders zijn dan invoering van het algemeen kiesrecht.¹⁸

De openbare behandeling van het wetsvoorstel

Nadat de bekende standpunten waren uitgewisseld, startte de openbare behandeling op 12 mei 1896. Het leek erop dat de behandeling van het wetsvoorstel snel kon worden afgerond. De eerste spreker, Van Kerkwijk, wees erop dat de dag ervoor zich nog geen lid had ingeschreven om te spreken. Zijn redevoering kon pas een kwartier later beginnen dan gepland, omdat toen pas het quorum van 51 leden aanwezig was. Verder waren de tribunes leeg, omdat volgens Van Kerkwijk de meeste mensen geen zin meer hadden om over kiesrecht te lezen of te spreken. 'Het volk heeft er lang genoeg van, verlangt naar het einde, en zegt: er kan geen nieuws meer van gezegd worden.'¹⁹

Hoewel de verwachting van Van Kerkwijk op goede gronden rustte, kwam ze niet uit. Er volgden twintig volle dagen Kamerdebat. Verschillende sprekers wilden hun opvattingen toch nog eens uiteenzetten. Zo ging Lohman uitgebreid in op de relatie tussen kiesrecht en overheid volgens de christelijk-historische beginselen. De overheid was volgens hem niet uit het volk voortgekomen, maar door God van buitenaf aan het volk toegevoegd.²⁰ Voor de uitoefening van haar taak had de regering een vertegenwoordiging van het volk nodig. Lohman gaf wel de voorkeur aan een gekozen vertegenwoordiging, maar noodzakelijk was dat niet. Kern van zijn argumentatie was dat de vertegenwoordiging tot stand kwam op uitnodiging van de overheid en niet uit een notie van soevereiniteit, want dat bezat het volk niet.²¹ De overheid bepaalde dus uit haar eigen recht of en in hoeverre ze kiesrecht nuttig vond.

Ondanks de langdurige beraadslagingen kwam Van Houten niet echt in de problemen doordat hij het politieke midden van de Kamer achter zich wist te houden. Op 19 juni 1896 werd het wetsvoorstel met 56 tegen 43 stemmen aangenomen. De tegenstemmers vormden een bont gezelschap: behoudende katholieken, antirevolutionairen en liberalen, samen met vooruitstrevende antirevolutionairen als Kuyper, radicalen en vooruitstrevende liberalen als Gerritsen, Heldt en Goeman Borgesius.²² Evenals bij de bespreking van de grondwetsherziening van 1887 komen ook hieronder enkele afzonderlijke onderwerpen aan de orde.

Leeftijd

De verhoging van de leeftijdsgrens tot 25 jaar leverde een hernieuwde discussie op over de vermeende voor- en nadelen van een jeugdig kiezerskorps. Minister Van Houten was opmerkelijk laconiek, zelfs onverschillig over de zaak. Hij had de verhoging voorgesteld, omdat hij van mening was dat dit de algemene opinie bij de behandeling van het ontwerp-Tak verwoordde. 'Persoonlijk laat de quaestie mij koud', zo deelde hij de Kamer openhartig mee.²³ Andere Kamerleden gingen de zaak meer aan het hart. De katholieke afgevaardigde J.A.N. Travaglino diende een amendement in om de leeftijdsgrens verder te verhogen tot 28 jaar en de liberaal K. de Boer om het terug te brengen tot 23.²⁴

Travaglino was niet op zoek naar veel kiezers, maar naar goede kiezers. Op de leeftijd van 28 'is er meer waarborg, dat het karakter van den mensch gevormd is, en dat de kiezer een zelfstandig oordeel zal doen gelden. In elk geval heeft hij meerdere levenservaring verkregen, welke hem in staat stelt, de ware belangen der maatschappij juister en met grooter onpartijdigheid te beoordeelen'.²⁵ Travaglino leidde uit het feit dat de meeste mannen pas na hun 25ste jaar trouwden af, dat ze dan pas een gevestigde maatschappelijke positie kregen. Ongetrouwde jongeren waren volgens hem ongeschikter voor belangrijke staatkundige beslissingen, omdat ze meer oog hadden voor het grote gebaar dan voor moeizame pogingen om kleine verbeteringen tot stand te brengen. Daar trokken ze al snel de neus voor op.²⁶

De voorstanders van een minimumleeftijd van 23 jaar wezen erop dat elke grens arbitrair was, behalve die van de burgerlijke meerderjarigheid. De staat had er bovendien belang bij om jeugdige en krachtige mannen in het kiezerskorps op te nemen.²⁷ De Boer, de indiener van het amendement om de leeftijd tot het grondwettig minimum te verlagen, wees de Kamer erop dat de wet iemand op 23 jaar bevoegd verklaarde om aan het hoofd te staan van een grote industriële onderneming – en zo verantwoordelijk te zijn voor de belangen van vele arbeiders – of als grootgrondbezitter te beslissen over de welvaart en het bestaan van zijn pachters. 'Dan is daartegenover het gewicht van het kiesrecht te stellen wel wat gezocht'.²⁸ De pleidooien mochten niet baten, beide amendementen werden verworpen, zodat de leeftijdsgrens op 25 jaar werd gesteld.

Stemgeheim en kandidaatstelling

In het wetsvoorstel-Tak was voorgesteld een kiezer zijn stem in het geheim uit te laten brengen door in het stembureau aan een lessenaar het stembiljet in te vullen. Na invulling vouwde hij het stembiljet dicht, zodat hij zijn keuze niet aan anderen kon laten zien, alvorens het in de stembus

te steken.²⁹ Hiermee zou een eind komen aan de praktijk dat kiezers hun stembiljet thuis opgestuurd kregen, het daar invulden en het vervolgens op het stembureau in de stembus wierpen. Zoals we eerder zagen, had deze manier van stemmen tot veel misbruik geleid.

De nieuwe wijze van stemmen stond bekend als het couloirstelsel, waarbij couloir voor een afgeschermd ruimte stond ofwel stemhokje, hoewel in het wetsontwerp-Tak alleen sprake was van een lessenaar. Het stelsel was in 1872 door Groot-Brittannië van Australië overgenomen, waarna in 1877 België volgde en in 1879 Luxemburg. Het bleek een zeer probaat middel om het aantal stembiljetten terug te dringen dat geen zelfstandige keuze uitdrukte.³⁰

Tegelijk met het stemhokje stelde Tak invoering voor van de kandidaatstelling. Personen die aan de verkiezingen wilden deelnemen, dienden zich van tevoren, met medeneming van voldoende handtekeningen van kiezers uit het district, bij de burgemeester van de hoofdplaats van het district op te geven. Wanneer zich voor elke te vervullen zetel maar één kandidaat aanmeldde, vonden de verkiezingen geen doorgang en werd de enige kandidaat verkozen verklaard.

Kandidaatstelling had twee voordelen. Allereerst nam het aantal onnodige verkiezingen, dat wil zeggen verkiezingen zonder tegenkandidaat, af. Dat bespaarde kosten voor de gemeente en moeite voor de kiezers. Ten tweede maakte de kandidaatstelling het mogelijk om stembiljetten te gebruiken waarop de namen van de kandidaten waren afgedrukt. Dat maakte invulling van het stembiljet niet alleen gemakkelijker dan wanneer de naam van de kandidaat moest worden opgeschreven, maar waarborgde het geheim van de stemming ook beter.³¹ Een ingekleurd vakje was immers moeilijker tot een kiezer te herleiden dan een herkenbaar handschrift.

In het voorlopig verslag toonde de Kamer zich ingenomen met de voorgestelde invoering van het couloirstelsel door Tak. Omkoping en pressie werden tegengegaan, omdat het onmogelijk werd na te gaan hoe de kiezers hadden gestemd.³² Doordat de debatten over het wetsvoorstel van Tak zich vervolgens vrijwel geheel concentreerden op de toekenning van het kiesrecht en niet op de uitoefening daarvan, besteedde de Kamer verder weinig aandacht meer aan de invoering van het stemhokje.

Vanwege de consensus over de wenselijkheid van waarborging van het stemgeheim nam Van Houten dit deel van het ontwerp van zijn voorganger vrijwel ongewijzigd over in zijn eigen voorstel. Hij wees er daarbij op dat het wetsvoorstel geen absoluut stemgeheim beoogde. Het couloirstelsel waarborgde wel een vrije, onafhankelijke en geheime keuze op het moment

van de stemming zelf, maar beoogde niet te voorkomen dat de kiezer vooraf of achteraf verkondigde op wie hij zou stemmen of had gestemd.³³

Het couloirstelsel riep onder enkele behoudende Kamerleden kritiek op. Zo noemde Bastert het een 'onhollandsch' stelsel en meende Van Borssele dat het Nederlandse volk gehecht was aan zijn gewoonten.³⁴ Voor Pijnappel was de afgezonderde invulling van het stembiljet aan een lessenaar zelfs het bewijs dat de nieuwe kiezers ongeschikt waren. Ze werden immers op deze wijze beschermd tegen de gevolgen van hun onzelfstandigheid.³⁵

Vooraf de opmerkingen over het on-Nederlandse karakter van het nieuwe stelsel moesten het ontgelden. Volgens Meesters was het huidige stelsel tijdens de Bataafse Republiek ingevoerd en dat kon toch, gezien de grote Franse invloed, moeilijk Hollands worden genoemd.³⁶ Farncombe Sanders vroeg zich af welke waarde gehecht moest worden aan het Hollandse karakter. Met de invoering van het metrieke stelsel was dat niet anders geweest 'en zou men nu willen terugkeeren tot pietjes en zesd'halven en Amsterdamsche en Rhijnlandsche roeden'? Hij wees erop dat in de Verenigde Staten het couloirstelsel niet bestond en 'daar loopen ze met hun briefjes open over straat en laten ze deze kijken aan een massa gewiekste agenten, die de kiezers staan op te wachten in de voorhal van het stembureau. Dan maken ze nog een eerlijken handel en zeggen: als ge zooveel meer biedt schrijf ik dien naam op.'³⁷

Het conservatieve verzet was een achterhoedegevecht. De meeste Kamerleden accepteerden dat een betere waarborging van het stemgeheim het noodzakelijke complement was van de uitbreiding van het kiesrecht. Volgens Van Houten werd door de uitbreiding 'menigeen kiezer, die wel geestelijke onafhankelijkheid heeft om sympathie voor eene bepaalde richting te gevoelen, maar die sociale onafhankelijkheid niet in dezelfde mate deelachtig is'. De inrichting van het stemlokaal moest daarom zo zijn, dat het stemgeheim bewaard kon worden.³⁸

Ter verdere waarborging van het stemgeheim werd op de valreep nog het Belgische stembiljet ingevoerd, waar achter de naam van een kandidaat een zwart vierkantje stond met in het midden een witte schijf. Bij de gewenste kandidaat diende de kiezer het witte schijfje met een potlood zwart te maken. Van Houten nam een amendement tot invoering van dit stembiljet over waarbij zijn eigen voorstel om een streepje of kruisje voor de naam van de kandidaat te plaatsen verviel. Die manier van stemuitbrenging bood namelijk meer mogelijkheden om de identiteit van de kiezer te achterhalen dan het Belgische stelsel. Alleen werden op het Nederlandse stembiljet de zwarte vierkantjes met witte schijven niet achter, maar voor de kandidaat geplaatst.³⁹

Opkomstplicht

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel van Van Houten brachten enkele katholieke Kamerleden uit de zuidelijke provincies de opkomstplicht ter sprake. Deze moest ervoor zorgen dat ook de gematigde kiezers naar de stembus kwamen. 'Juist de meer bezadigde kiezers onthouden zich vaak van de vervulling van hun kiezersplicht, terwijl rumoerige, ontevreden personen door hunne leiders opgezweept en ter stembus gedreven worden.'⁴⁰ Bij het laatste hadden de pleitbezorgers van de opkomstplicht ongetwijfeld de socialisten op het oog.

De zuidelijke Kamerleden waren geïnspireerd door de invoering van de opkomstplicht in België in 1893. Hun pleidooi viel in vruchtbare aarde bij meer conservatieve liberalen en antirevolutionairen die bang waren dat opgezweepte revolutionaire massa's de stembus zouden overnemen. Zij voelden zich gesterkt door de vooraanstaande historicus, publicist en liberaal R. Fruin, die zich in een brochure positief uitliet over de 'kiesdwang'.⁴¹

Volgens Fruin ging het er niet om de kiesgerechtigden te dwingen een keuze te maken, maar om ze te verplichten aan het verkiezingswerk deel te nemen. Wilden ze geen keuze maken, dan konden ze blanco stemmen.⁴² De opkomstplicht vloeide volgens hem voort uit het toen geldende kiesrecht. De Franse Revolutie had het kiesrecht als functie geïntroduceerd. In het belang van de staat werden de geschikte burgers opgeroepen tot het uitoefenen van die functie. Daaraan mocht men zich volgens Fruin niet onttrekken.⁴³ Dat ook de Grondwet het kiesrecht als functie hanteerde, bleek volgens hem uit de passage: 'De leden der Tweede Kamer worden rechtstreeks gekozen door (...)'. Hier was geen sprake van een voorrecht, maar van een door de grondwetgever opgelegde taak.⁴⁴ Daarnaast was er nog het opvoedende element. Fruin betwijfelde weliswaar of uitbreiding van het kiesrecht tot een toenemende belangstelling voor staatszaken zou leiden, maar als dat wel het geval was, dan kon de wetgever het niet aan ieders eigen keuze overlaten of hij opgevoed zou willen worden.⁴⁵ Het waren argumenten die door de voorstanders van de opkomstplicht gretig werden overgenomen in het debat.

De belangrijkste pleitbezorger tijdens de debatten was het katholieke Kamerlid J.J.I. Harte van Tecklenburg. Kiesrecht werd volgens hem verleend met het oog op het belang van de staat, op het algemeen belang dus. Stimulering van de opkomst bevorderde dat belang. Theoretisch omdat de vertegenwoordiging een getrouwe weergave van de bevolking diende te zijn en praktisch omdat het een waarborg gaf tegen verrassingen bij de stembus. Het bezwaar dat een opkomstplicht inbreuk maakte op de individuele vrijheid noemde Harte niet ter zake, omdat op staatsrechtelijk terrein het belang van de staat voorrang moest krijgen. Omdat hij mensen

niet wilde dwingen tot het vormen van een politieke mening, stelde hij een opkomstplicht voor en geen stemplicht.⁴⁶

Volgens de tegenstanders kwam een verplichting niet overeen met de aard van het kiesrecht. 'Uitoefening van kiesrecht is een recht, eene bevoegdheid, geenszins een rechtsplicht.' De vrijheid om *niet* het goede te doen, moest blijven bestaan. Daar kwam nog bij dat een stemplicht moeilijk was toe te passen in een districtenstelsel. Het zou namelijk merkwaardig zijn om een kiezer bij een herstemming te dwingen een keuze te maken tussen twee kandidaten die hij geen van beiden wilde.⁴⁷

De behoudende liberaal Pijnappel zag weinig in een plicht, omdat veel mensen thuisbleven omdat ze geen idee hadden op wie ze moesten stemmen. 'Ik weet er niets van; het gaat altijd slecht; of de eene of de andere partij aan het hoofd staat, dit baat mij toch niet.' Pijnappel vroeg zich af welk doel bereikt moest worden door deze mensen naar de stembus te dwingen.⁴⁸ Rutgers van Rozenburg wist overigens wel waarom de voorstanders van algemeen kiesrecht tegenstanders waren van de stemplicht. De socialisten kenden namelijk geen problemen om hun achterban naar de stembus te krijgen. Hun kiezers werden 'gedresseerd, d.i. afgericht en opgeruid'.⁴⁹

Van Houten wees de opkomstplicht af. Het verhoogde juist de 'ethische kracht' van een partij wanneer die erin slaagde om een hogere opkomst onder de eigen achterban te bewerkstelligen dan bij andere partijen. Verder wilde hij de nieuwe kiezers geen last opleggen. Onder het bestaande kiesrecht konden bijvoorbeeld kiezers die slecht ter been waren desnoods een rijtuig nemen, maar voor veel nieuwe kiezers stond tijd gelijk aan geld en hij wilde hun geen inkomstenderving opleggen. Daar kwam volgens de minister bij dat Nederlanders van nature op hun vrijheden waren gesteld en zich geen onnodige plichten door de overheid lieten opleggen.⁵⁰

Bij de behandeling van zijn amendement probeerde Harte nogmaals aan te geven waarom het ging. De opkomstplicht zou vooral positief werken voor 'de kalmsten, min of meer huiszittende, lichamelijk dragen, de zoogenaamde "stillen in den lande", die echter blijken te kunnen en te willen loopen als hazen, wanneer zij maar de schim van een deurwaarder of van een ambtenaar van het openbaar ministerie in de verte meenen te ontdekken'. Harte wees de minister nog eens op de positieve effecten die een opkomstplicht op de verkiezingscampagne had. 'Het ergerniswekkend, demoraliseerend werven, opjagen, en naar de stembus sleepen van trage of besluitelooze kiezers, die dikwerf zoogenaamd "schadeloosgesteld" maar die eigenlijk omgekocht zijn, zal ophouden!'⁵¹

Van Houten was niet ter vermurwen en stelde zelfs de portefeuillekwestie, waarop verschillende liberalen die sympathiek tegenover de opkomstplicht

stonden, zich er nu tegen verklaarden. Harte trok zijn amendement vervolgens in. Hij wilde niemand vastpinnen op eerder stemgedrag wanneer de kwestie later wellicht opnieuw aan de orde zou komen. Zijn amendement werd echter overgenomen door de katholiek B.M. Bahlmann en vervolgens met 66-25 stemmen verworpen.⁵²

Kiesrecht voor militairen

De grondwetsherziening van 1887 had het mogelijk gemaakt om de uitoefening van het kiesrecht te schorsen voor militairen beneden de rang van officier. Van Houten had in zijn wetsvoorstel van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Het debat over dit onderwerp werd uiteraard vooral door de officieren onder de Kamerleden gevoerd. De gepensioneerde marineofficier H.D. Guyot was voorstander van het voorstel tot schorsing. De belangen van de dienst moesten altijd voorrang hebben, zelfs op de dag van stemming. Bovendien zouden militairen die hun kiesrecht uitoefenden onvermijdelijk politieke vergaderingen bezoeken en daar zag hij helemaal niets in.⁵³ De oud-infanteriekapitein van het Oost-Indisch leger Van Vlijmen wilde alle militairen het kiesrecht ontnemen. Voor een katholieke afgevaardigde deed hij de opmerkelijke uitspraak: 'Ik ben voorstander van de Fransche Grondwet. De Grondwet van de groote radicale Fransche Republiek ontnemt aan alle militairen, zoowel den generaal als den soldaat, het kiesrecht.'⁵⁴ Hij vond daarbij de minister aan zijn zijde. Volgens Van Houten was het 'eene oude liberale traditie, die wenscht, dat het leger geplaatst zij buiten de Staatkunde'. In overeenstemming daarmee was hij voorstander van schorsing van het kiesrecht voor alle militairen, maar dat werd verhinderd door de Grondwet.⁵⁵

De oud-officier van de artillerie H. Seret, die bij de grondwetsherziening van 1887 het amendement had ingediend waardoor de mogelijkheid tot schorsing beperkt bleef tot militairen beneden de rang van officier, stond daar nog steeds achter. Kiesrecht voor militairen kon volgens hem namelijk tot gevolg hebben 'dat de kazernen brandpunten worden van den verkiezingsstrijd'. Toch diende hij een amendement in om de schorsing te beperken tot militairen lager dan onderofficier. De belangrijkste reden daarvoor was dat hij de onderofficieren die op dat moment het kiesrecht al bezaten dat niet wilde ontnemen. Het amendement werd aangenomen met 48 tegen 45 stemmen.⁵⁶

Individualistisch kiesrecht?

Voor de meeste tijdgenoten was er weinig twijfel over dat het kiesrecht sinds 1848 een individueel karakter had. De tegenstanders daarvan zetten hun organisch kiesrecht tegenover het atomistische kiesrecht.⁵⁷ Zoals we eerder zagen, waren er spaarzame andere geluiden die erop wezen dat het

kiesrecht tussen 1848 en 1887 en eigenlijk ook tot 1896, gegeven het feit dat er zo weinig gebruik werd gemaakt van de lodgersbepaling, feitelijk een huismanskiesrecht was dat vooral werd uitgeoefend door mannen van middelbare leeftijd. Ook bij de totstandkoming van de Kieswet-Van Houten kwam deze kwestie weer aan de orde.

De door het kabinet voorgestelde bepaling 'de aanslag der vrouw in de Rijks directe belastingen geldt voor haren man; (...) die eener weduwe voor haar eenigen of oudsten inwonenden zoon' leidde tot een discussie over de grond waarop de zoon van de weduwe het kiesrecht kreeg. Vanuit hun beginsel van gezinshoofdenkiesrecht, waaronder ook weduwen vielen, hadden de antirevolutionairen geen bezwaar tegen deze bepaling. Kuyper stelde dat dit voorstel niets met vrouwenkiesrecht had te maken. De weduwe kreeg geen kiesrecht als vrouw, maar als hoofd van het gezin. De zoon oefende vervolgens het kiesrecht uit, omdat de weduwe krachtens de Grondwet niet tot de stembus werd toegelaten.⁵⁸ Dat sloot volgens Kuyper goed aan bij hetgeen de minister eerder al had gesteld bij de toelichting van zijn voorstel: 'waar de betaling der belasting geacht mag worden uit de inkomsten van het gezin te worden bestreden, op de omstandigheid, dat de aanslag niet ten name van den zoon geschiedt, niet de nadruk worden gelegd'.⁵⁹ Dit was een opmerkelijke redenering, want feitelijk stelde Van Houten hier dat het kiesrecht niet ontleend werd aan de kenmerken van de man, maar aan die van het gezin.

De antirevolutionair Mackay vond dat het wetsvoorstel een merkwaardige argumentatie volgde. Wat hier volgens hem eigenlijk gebeurde, was een overdracht van kentekenen van de weduwe als hoofd van het gezin naar de zoon. De weduwe beschikte over de kentekenen, maar mocht volgens de Grondwet niet optreden als kiezer. Was die overdracht naar haar zoon dan wel geoorloofd? De Grondwet verbood het volgens Mackay weliswaar niet, maar het was er toch moeilijk mee te rijmen. Het werd nog vreemder wanneer andere kentekenen werden bekeken. Kon een weduwe die een diploma bezat waarmee ze zich voor het kiesrecht kwalificeerde, dit kenteken dan ook overdragen?⁶⁰

Van Houten twijfelde, maar uiteindelijk won zijn voorkeur voor gezinshoofdenkiesrecht het. Volgens de minister was er menig gezin waar een zoon de plaats van de overleden vader innam. Bleek nu 'dat het gezin een zekeren graad van welvaart bezit (...) dan is er geen bezwaar om de bepaling van de Regeering aan te nemen'. Hij wilde er echter geen halszaak van maken en liet de beslissing aan de Kamer.⁶¹ Overigens wilde Van Houten niet dat bij de loonkiezers het loon van de vrouw en de kinderen ook ten goede kwam aan de man. Dit kenmerk was volgens hem namelijk wel uitdrukkelijk

persoonlijk bedoeld, daarmee opnieuw onderstrepend dat voor hem het bestaande kiesrecht ontleend werd aan het gezin, maar dat het uitgeoefend moest worden door de man.⁶²

Omdat Mackay geen amendement wilde indienen om de passage over de weduwen uit het wetsvoorstel te halen, deed De Savornin Lohman dat. De zaak leek daarmee af, ware het niet dat Kuyper er zich inmengde met de opmerking dat wanneer Lohman consequent wilde zijn, hij ook het eerste deel van de passage uit het wetsvoorstel moest verwijderen waarin werd geregeld dat de aanslag van de vrouw ten goede van de man kwam. Er waren immers toch ook vrouwen op huwelijkse voorwaarden getrouwd en uit hun aanslag kon toch niets worden afgeleid over de welstand van de man? Kuyper wees erop dat deze toerekening van de aanslag van de vrouw aan de man al sinds 1850 onweersproken praktijk was. Lohman wist er weinig meer tegenin te brengen dan dat ook op huwelijkse voorwaarden getrouwde echtelieden een gemeenschappelijke huishouding voerden, maar daarmee kwam hij weer dicht bij het standpunt van Van Houten over het gezin als bron van het kiesrecht. En hoewel het amendement van Lohman met 52-26 stemmen werd aangenomen, bleek opnieuw hoezeer het denken over kiesrecht beheerst werd door het gezin als organische eenheid.⁶³ Het Nederlandse kiesrecht sinds 1848 mocht dan bekendstaan als een individueel kiesrecht, in de praktijk, maar ook op papier, was het vooral een gezinskiesrecht waarvan de uitoefening beperkt was tot mannen.

Met het aannemen van de Kieswet-Van Houten in juni 1896 kwam een eind aan een elfjarige periode waarin het kiesrecht de parlementaire debatten had gedomineerd. Zoals de voorstanders van de Kieswet-Van Houten hadden voorspeld, zou de volgende fase leiden tot een grondwettelijke invoering van het algemeen kiesrecht. Tussen de kentekenen die de Kieswet-Van Houten vereiste voor de verwerving van het kiesrecht en de minimumeisen die de Grondwet stelde, zat immers weinig ruimte meer voor verdere uitbreiding.

In de periode 1885-1896 hadden de debatten over kiesrecht sterk aan diepgang gewonnen, terwijl de standpunten snel verschoven in de richting van verdergaande uitbreiding. Politieke omstandigheden hadden ervoor gezorgd dat er in 1894 bijna een kieswet was aangenomen die de meerderheid van de Kamer eigenlijk te ver vond gaan. De Kieswet-Van Houten gaf ongetwijfeld de gemiddelde opvattingen van de Kamer veel beter weer dan het ontwerp van Tak van Poortvliet, maar de Kieswet van 1896 was ook het resultaat van de sterk veranderde opvattingen sinds 1885. Het was ondenkbaar dat de Kieswet-Van Houten in 1887 zou zijn aangenomen.