

De nieuwe geschiedenis van kiesrecht en democratie

Henk te Velde

De viering van honderd jaar algemeen kiesrecht in Nederland begint dit jaar met de herdenking van de invoering van algemeen mannenkiesrecht en loopt door tot de herdenking van de invoering van algemeen vrouwenkiesrecht destijds in 1919. De herdenking is een bevestiging van het belang van kiesrecht als onderdeel van democratie, maar ze is voor historici vooral ook aanleiding om opnieuw naar de geschiedenis van kiesrecht en democratie te kijken. Historici hebben de afgelopen decennia op dat terrein veel vanzelfsprekendheden op losse schroeven gezet. Betekent uitbreiding van kiesrecht wel uitbreiding van democratie? Wat is democratie eigenlijk en hoe heeft die zich ontwikkeld? Welke relatie bestaat er nu eigenlijk tussen democratie en verkiezingen? Weten we wel precies genoeg hoe verkiezingen werk(t)en? De komende twee jaar zullen we in Nederland de balans kunnen opmaken van deze en dergelijke vragen. Dit nummer van *Leidschrift* maakt daarmee een begin. Zo valt meteen op hoe weinig we weten van de geschiedenis van een van onze bekendste en belangrijkste politieke verworvenheden. Vooral de praktische kanten en de wisselende waardering ervan zijn nog onderbelicht. Ook blijkt de schijnbaar vanzelfsprekende relatie met democratie bij nader inzien veel vraagtekens op te roepen.

Historisering van democratie

Heeft democratie eigenlijk wel een geschiedenis? Dat lijkt vragen naar de bekende weg, want het systeem dat wij nu onder die naam kennen, heeft niet altijd bestaan, heeft zich stapsgewijs ontwikkeld en staat ook telkens onder druk. Maar lange tijd zag het ernaar uit dat het begrip democratie zelf zozeer samenviel met de westerse betekenis van parlementaire of vertegenwoordigende democratie, of eventueel het concurrerende model van directe democratie, dat de betekenis van het begrip zelf bijna tijdloos leek. ‘The history of democracy is treated as almost a contradiction in terms’, want de inhoud ervan sprak vanzelf.¹ De geschiedenis van democratie leek veel meer een geschiedenis van ‘democratisering’, van de

¹ J. Keane, *The Life and Death of Democracy* (Londen 2009) 876.

groei of toename (dan wel stagnatie) van democratie te zijn, dan een antwoord op de vraag wat democratie is en hoe dat antwoord in de loop van de tijd verandert. Natuurlijk weten we allang dat democratie in de negentiende eeuw omstreden was, maar achteraf werden de twijfels en de strijd vaak ondergebracht in een lineaire ontwikkeling van weinig of geen naar meer en veel 'democratie'. Hét criterium van deze ontwikkeling was het kiesrecht. Een volledige 'democratie' was meer dan kiesrecht alleen, maar kiesrecht was er toch wel een noodzakelijke voorwaarde van. Het kiesrecht zelf was ook weer zo'n bijna tijdloze categorie.

Historici en andere onderzoekers hebben de laatste decennia echter in toenemende mate de nadruk gelegd op de spanning binnen de democratie: tussen enerzijds democratie als dagelijkse praktijk van bestuur en formele inspraak via verkiezingen, en anderzijds een droom die nooit helemaal gerealiseerd wordt, 'a potent form of wishful thinking'.² Of de spanning tussen democratie als 'a political value' en 'an already existing form of government' dan wel de spanning tussen democratie als 'valeur' of als 'institution', dan wel die tussen pragmatisch bestuur en 'redemptive' populisme.³ Daarmee verliest de geschiedenis van democratie haar lineaire karakter, en wordt ze meer een conjunctuur van telkens nieuwe pogingen om de praktijk aan de droom aan te passen. Zo wordt ook opnieuw van belang wat in iedere tijd onder 'democratie' werd verstaan.⁴ Tot de Franse Revolutie en de invoering van algemene verkiezingen werd het woord vooral door intellectuelen gebruikt. Daarna bleef het nog een deel van de negentiende eeuw een scheldwoord, het werd door de tegenstanders ervan gebruikt zoals populisme tegenwoordig. Vooral in Nederland duurde het lang voordat de officiële politiek het begrip omarmde. Tot het einde van de

² Keane, *Democracy*, ix.

³ J. Dunn, *Setting the People Free. The Story of Democracy* (Londen 2005) 171; P. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France* (1992; Parijs 2008) 13; M. Canovan, 'Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy', *Political Studies* 47 (1999) 2-16.

⁴ Over het begrip democratie internationaal recentelijk zie: J. Innes en M. Philp ed., *Re-imagining Democracy in the Age of Revolution* (Oxford 2013); R. Saunders, *Democracy and the Vote in British Politics, 1848-1867* (Farnham/Burlington 2011); P. Rosanvallon, 'The History of the Word "Democracy" in France', *Journal of Democracy* 6 (1995) 140-54; M. Llanque, *Demokratisches Denken im Krieg: Die deutsche Debatte im Ersten Weltkrieg* (Berlin 2000); J. Kurunmäki, J. Nevers en H. te Velde ed., *Democracy in Modern Europe. A Conceptual History* (in druk, te verschijnen New York 2018).

negentiende eeuw werd het in de Kamer zelfs vrijwel niet gebruikt.⁵ Dat is te verklaren doordat in de Nederlandse officiële politiek de rechtsstaat altijd hoger aangeschreven heeft gestaan dan directe volksinspraak, laat staan volkssoevereiniteit. Zelfs toen democratie in Nederland gewoon was geworden – als begrip en als praktijk van algemeen kiesrecht – was het enthousiasme ervoor aanvankelijk niet groot en ging de discussie vooral over de vraag hoe die beschermd en ingeperkt moest worden.⁶ Na de oorlog was democratie voor vrijwel iedereen het morele uitgangspunt van politiek geworden, maar het was wel een gedomesticeerde vorm van democratie die toen de toon zette.⁷

Het leek toen alsof binnen deze gepacificeerde democratie, die natuurlijk tegen een herleving van nazisme of andere vormen van totalitarisme verdedigd moest worden, verder alle spanning geweken was. Met de kennis van nu, kunnen we echter zien dat toen juist een tamelijk radicale keuze gemaakt werd voor één opvatting van democratie: dat was een stelsel waarin een verantwoordelijke elite de touwtjes in handen had, de rechtsstaat bewaakte en het volk de gelegenheid gaf eens in de paar jaar zijn instemming te betuigen. Het was vooral ook een stelsel waarin politici optraden als pedagogen die de bevolking de goede weg wezen, en burgerschap een zaak was die je je met inspanning eigen moest maken, in zekere zin dus als leerling. Tegenover deze ‘pedagogische’ opvatting van de democratie die ook al in de negentiende eeuw te vinden was,⁸ staat de huidige hang naar populisme: het gaat er daarbij juist om de waarden van het gewone volk centraal te stellen, de elite is in dat licht een verdachte categorie. Ze moet eerder luisteren naar het volk dan omgekeerd. Zo laat de opkomst van het populisme zien dat democratie op verschillende manieren

⁵ H. te Velde, ‘De domesticatie van democratie in Nederland. Democratie als strijdbegrip van de negentiende eeuw tot 1945’, *BMGN - Low Countries Historical Review* 127 (2012) 3-27.

⁶ J. Gijsenbergh, *Democratie en gezag. Extremismebestrijding in Nederland, 1917-1940* (proefschrift Nijmegen 2017).

⁷ Nederland: Te Velde, ‘Domesticatie van democratie’. Europa: T. Buchanan and M. Conway, ‘The Politics of Democracy in Twentieth-Century Europe: Introduction’, *European History Quarterly* 32 (2002) 7-12: 7; vergelijk C.S. Maier, ‘Democracy since the French Revolution’ in: J. Dunn ed., *Democracy: the Unfinished Journey* (Oxford 1992) 126: ‘making democracy safe for the world’.

⁸ Zie voor Duitse voorbeelden over politici als Erzieher: M. L. Anderson, *Practicing Democracy. Elections and Political Culture in Imperial Germany* (Princeton, NJ 2000) 366.

kan worden opgevat. Iedere vorm kent zijn eigen risico's: de naoorlogse vorm neigde tot hiërarchie en zelfgenoegzaamheid, de populistische tot veronachtzaming van redelijke argumenten en de rechten van minderheden. Hoe dan ook, democratie is een historisch verschijnsel dat aan verandering onderhevig is.

Historisering van kiesrecht

Op een vergelijkbare manier is binnen de democratie ook de geschiedenis van het kiesrecht gehistoriseerd. Ook die geschiedenis is niet langer het verhaal van de vooruitgang van een ondemocratische toestand zonder kiesrecht naar een progressieve wereld met volledig kiesrecht. Voor Engeland is wel betoogd dat de opmars van de democratie in de vorm van verkiezingen in feite verbonden was met de ondergang van oudere 'democratic forms of popular politics', dat wil zeggen participatie van onderop via directe actie of andere middelen. Het werd er dus niet per se democratischer op.⁹ De Frans-Amerikaanse historisch politiek filosoof Bernard Manin laat in een sleutelpublicatie zien dat de geschiedenis van vertegenwoordiging er niet per se een van grote vooruitgang is, maar dat nieuwe vormen van representatie telkens door andere afgewisseld worden. Minstens zo radicaal is dat hij ook het verband tussen democratie en verkiezingen ter discussie stelt.¹⁰ Verkiezingen leiden immers altijd tot een selectie, iedereen stemt op degene die hem of haar het beste lijkt, en zo ontstaat dus letterlijk een elite (dat betekent oorspronkelijk immers letterlijk 'uitgekozen'). Van oudsher werden verkiezingen daarom beschouwd als aristocratisch middel, pas sinds het einde van de achttiende eeuw worden ze verbonden met democratie. Dat komt volgens Manin doordat politiek vanaf toen meer en meer geacht werd gebaseerd te zijn op de actieve instemming van de bevolking. Die kon het beste blijken en gemeten worden door verkiezingen.

Maar hoe moest dat? Het verhaal van de verkiezingen is niet klaar als je de stappen van de kiesrechtuitbreiding in kaart hebt gebracht. Stel je de organisatorische problemen voor van Frankrijk in 1848 waar 'algemeen kiesrecht' – maar van mannen alleen! – voor het eerst in praktijk werd

⁹ J. Vernon, *Politics and the People. A Study in English Political Culture c. 1815-1867* (Cambridge 1993).

¹⁰ B. Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge 1997).

gebracht. Hoe moest je voor elkaar krijgen dat iedereen op ongeveer hetzelfde moment zijn stem uitbracht waarna al die stemmen ook nog eens geteld moesten worden? Dat levert tegenwoordig met alle moderne hulpmiddelen nog steeds problemen op, dus toen zeker. Hiermee kom je bij een ‘praktische’ geschiedenis van het algemeen kiesrecht die bij zulke simpele problemen begint in plaats van bij een idee. Alain Garrigou, die zoiets voor Frankrijk heeft gedaan, laat zien dat gaan stemmen ook een leerproces is, enerzijds wat alle handelingen betreft, maar anderzijds vooral ook: wat kun je er uiteindelijk mee?¹¹ Het is niet vreemd dat boeren op het Franse platteland van de negentiende eeuw aanvankelijk weinig belangstelling voor nationale politiek konden opbrengen. Wat had die voor hen te betekenen? De nationale staat had nog lang de kracht niet die hij nu heeft en kon nog maar weinig voor hen doen. Pas geleidelijk aan ‘leerden’ de burgers eisen te stellen aan de staat en ontwikkelde de staat zich tot een instrument om aan die verlangens tegemoet te komen.

Ook in het op het eerste gezicht niet zo democratische laat negentiende-eeuwse Duitsland werkte het zo. Om opportunistische redenen voerde Bismarck algemeen mannenkiesrecht in, en hoewel de macht van het parlement beperkt was, had het bestaan van dat kiesrecht allerlei democratische effecten. Ook daar bleek dat ‘people learn democracy only by practising’.¹² Zélf doen, dat is de crux. Daarbij komt dat algemeen kiesrecht potentieel radicale gevolgen heeft. Zoals de Franse historicus Pierre Rosanvallon heeft betoogd, gooit de orde van de verkiezingen waar alles aankomt op de *individuele* keuze potentieel de sociale orde omver, want in het stemhokje is iedereen gelijk, of beter, telt ieders stem even zwaar.¹³ Dat wil zeggen: als iedereen ook echt vrij is om te stemmen. Daarover is heel wat gediscussieerd in landen met algemeen of in ieder geval uitgebreid kiesrecht. Zelfs als regelrechte fraude afwezig was, kon er nog flink druk worden uitgeoefend, door werkgevers, priesters, de adel of anderen. De oplossing werd gezocht in afscherming van het stemmen. Het stemgeheim is tegenwoordig geheel vanzelfsprekend, maar in de negentiende eeuw vond men stemmen ook een publieke handeling, waarmee je je betrokkenheid als

¹¹ A. Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France 1848-2000* (Parijs 2002).

¹² Anderson, *Practicing Democracy*, 16.

¹³ Rosanvallon, *Sacre*, inleiding. Bij het volgende Anderson, *Practicing Democracy*, 62 ook zij wijst op de gelijkheid) en Garrigou, *Suffrage universel*.

burger zelfbewust liet blijken.¹⁴ Ook progressieven waren daarom lang voorstander van stemmen in het openbaar. In Nederland is het stemhokje pas in 1896 ingevoerd,¹⁵ ook in andere landen was dat vaak rond 1900. Zelfs toen wist men in lokale gemeenschappen trouwens vaak nog precies wie wat stemde. In een verzuilde omgeving, zoals in Nederland, lag dat al helemaal voor de hand, daar bleef stemmen vaak een semi-publieke zaak. In het verder vooral confessionele dorpje waaronder de boerderij viel waar mijn moeder opgroeide, was er rond 1960 één stem op de radicale Pacifistisch Socialistische Partij. Iedereen wist dat die van de dominee kwam, het werd deze verder gewaardeerde man graag gegund als een persoonlijke eigenaardigheid.¹⁶

Inmiddels wordt er vrijwel niet meer aan getwijfeld dat het stemgeheim gehandhaafd moet blijven. Er zijn voldoende manieren om publiekelijk van je politieke overtuiging te doen blijken, daarvoor is publiek stemmen niet nodig, en de gevaren van dwang of manipulatie bij niet-geheim stemmen zijn te groot. Het heeft wel iets afgedaan aan het publieke ritueel dat stemmen ook is en dat in Nederland nooit zo'n indruk heeft gemaakt als bijvoorbeeld in het veel politiekere Frankrijk of in Groot-Brittannië met zijn negentiende-eeuwse carnavaleske verkiezingen in de kiesdistricten.¹⁷ Door gezamenlijk te stemmen maken mensen óók duidelijk dat ze als gemeenschap hechten aan deze vorm van politieke macht en vrijheid. Dat ze het onderling oneens zijn, versterkt de democratische kant van het ritueel. Er is wel betoogd dat democratisering het meest krachtig werkt bij 'hot family feuds', heftige strijd binnen de familie, dat wil zeggen

¹⁴ Vergelijk M. Crook en T. Crook, 'The Advent of the Secret Ballot in Britain and France, 1789–1914. From Public Assembly to Private Compartment', *History* 92 (2007) 449-471.

¹⁵ Zie over deze en andere praktische zaken N. van Driel en R. Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Amsterdam 2014) 152.

¹⁶ Het ging om het gehucht Okkenbroek, bij Deventer, de latere hoogleraar theologie Wessel Eliza Verdonk was daar predikant tussen 1959 en 1964. Vergelijkbare kennis van stemmen in Garrigou, *Suffrage universel*, 79, 198 en in Anderson, *Practicing democracy*, 161 (karikatuur met Junker: 'There was *one* liberal vote cast. From now on, the schoolmaster gets no more potatoes').

¹⁷ Opmerkingen in Garrigou, *Suffrage universel*, 68 en passim; F. O'Gorman, 'Campaign Rituals and Ceremonies. The Social Meaning of Elections in England 1780-1860', *Past and Present* 135 (1992) 79-115.

binnen een land of politieke gemeenschap.¹⁸ Strijd stimuleert politieke betrokkenheid. De Nederlandse schoolstrijd van de negentiende eeuw is er een mooi voorbeeld van. En je zou wellicht ook de huidige controverses rond populisme eronder kunnen scharen. Doordat nu veel geluiden in de politieke strijd worden gehoord, kunnen veel mensen er een plaats in vinden en zich identificeren met een van de partijen. Wel is, ook volgens de theorie, een voorwaarde voor het democratische effect dat compromissen en spelregels geaccepteerd worden.

Nederland

In zijn bijdrage aan dit nummer laat Ron de Jong, die al veel over verkiezingen publiceerde, zien dat het met de strijd rond kiesrecht in Nederland wel meeviel. Een zeker even belangrijke reden om het kiesrecht uit te breiden was dat Nederland niet mocht achterblijven bij andere 'beschaafde' landen; daarnaast wilde de elite ook sociale onrust voor zijn. Het is een illustratie van hoezeer de institutionele Nederlandse democratie van bovenaf is vormgegeven. Ondertussen was er overigens alle ruimte om te discussiëren over wat nu eigenlijk 'algemeen kiesrecht' was. Er bestaat geen echt 'algemeen' kiesrecht, geen enkel systeem laat letterlijk iedereen stemmen. Er zijn altijd beperkingen, en in de negentiende eeuw wilde men ook bij algemeen kiesrecht de categorie van bedeeden en armlastigen buitensluiten. Aan de vrouwen dacht men aanvankelijk helemaal niet, er was de beroemde actie van Aletta Jacobs voor nodig die zich in de jaren 1880 aanmeldde als kiezer, om zich te realiseren dat de wet hen niet eens formeel uitsloot! Uiteindelijk zou de invoering van algemeen vrouwenkiesrecht in 1919 de grootste kiesrechtuitbreiding worden die Nederland ooit heeft gekend, van anderhalf naar drie miljoen, zoals Harm Kaal aanvoert in dit nummer. Er zijn ook altijd leeftijdsbeperkingen en die waren in Nederland nogal opvallend. In 1896 werd in het kader van een kiesrechtuitbreiding voor volwassenen de minimumleeftijd voor kiezers verhoogd (van 23 naar 25 jaar), zoals Wim de Jong laat zien. Dat het tot de jaren 1970 duurde voordat eindelijk de huidige leeftijd van 18 jaar werd bereikt, is een extra bevestiging hoe weinig vertrouwen de Nederlandse wetgever in het oordeelsvermogen van de (beginnende) kiezer had.

¹⁸ Anderson, *Practicing Democracy*, 15, 150, 417 en 421, in navolging van de Amerikaanse politicoloog Dankwart Rustow.

Er werd ook wel eens wat schamper gedaan over debat rond verkiezingen: was dat niet veel geschreeuw en weinig wol? Het verschil tussen de ‘welgezinden’ en ‘eensgezinden’ was nogal betrekkelijk volgens de verkiezingsroman uit 1869 die centraal staat in Diederik Smits bijdrage. Toch is die ook weer te lezen als een politieke stellingname, want juist in die jaren liep de strijd tussen liberalen en conservatieven – onder meer over de rol van de koning – hoog op, en beroerde de verkiezingsstrijd het land meer dan in de jaren ervoor. Door de strijd zo tam voor te stellen, kon de katholieke auteur die van beide partijen niet veel moest hebben het doen voorkomen of het eigenlijk over niets ging. Ondertussen schetst hij wel mooi het notabelenkarakter van de negentiende-eeuwse verkiezingen, en laat hij daarmee de beperkingen van de Nederlandse politieke ‘strijd’ zien.

Bij de socialistische beweging was dat vanaf het begin anders, die hoopte en rekende juist op veel steun onder het gewone volk. Kiesrecht was daarom iets om voor te strijden, zelfs al ging het socialisten aanvankelijk helemaal niet zozeer om participatie in het bestaande bestel. Maar kiesrecht was een zo aantrekkelijk verenigingspunt, dat het al snel een speerpunt werd. Harm Kaal gaat in op de vraag wat de sociaaldemocraten deden met het algemeen kiesrecht, toen het eenmaal was ingevoerd en bovendien was gebleken dat de massa niet massaal voor de SDAP koos. Veel reclame, of ‘propaganda’, was nodig, dat was wel duidelijk. Maar ook ging de sociaaldemocratie zich uiteindelijk voegen in het nationale zelfbeeld van ‘verdraagzaamheid en eerbied voor de medemens’. Het mocht in zoverre niet baten, dat ook toen de SDAP nooit verder kwam dan een klein kwart van het aantal zetels in de Tweede Kamer. Pas ver na de Tweede Wereldoorlog veroverde de opvolger van de SDAP, de PvdA, onder Den Uyl in 1977 een record van meer dan een derde van de zetels: 53!

Ten slotte wordt in dit nummer ook benadrukt dat democratie meer is dan verkiezingen alleen. Bernard Manin beschreef gelaten, als een onvermijdelijk effect van vertegenwoordiging, dat verkiezingen tot elitevorming of –bevestiging leiden. De Belgische publicist David van Reybrouck liet zich door Manin inspireren tot een pleidooi ‘tegen verkiezingen’.¹⁹ Eigenlijk zet hij Manin op zijn kop, want hij betoogt juist dat het elite-effect van verkiezingen een reden is om naar alternatieven om te zien, in zijn geval raadpleging van discussiërende gewone burgers in een ‘G1000’. In Nederland is enthousiast gereageerd op dit idee, ook door overheden, maar dan om een G1000 te organiseren als aanvulling, zeker niet

¹⁹ D. van Reybrouck, *Tegen verkiezingen* (Amsterdam 2013).

vervanging van vertegenwoordigende democratie. Het experiment van onderop, georganiseerd door gewone burgers in Groningen, dat Gijs van Maanen heeft bestudeerd, laat nog eens zien dat democratie veel meer nodig heeft dan alleen verkiezingen. Het maakt duidelijk dat het opvoedingsmodel – laten we het de kiezers nog eens uitleggen, dan begrijpen ze het wel – dat de Nederlandse politiek lang heeft beheerst voorlopig heeft afgedaan. Zelf doen betekende in dit geval dat het burgerinitiatief los stond van de formele politiek. Verkiezingen zijn voor democratische politiek inderdaad lang geen voldoende voorwaarde, maar een onontbeerlijke voorwaarde zijn ze wel. Goed dus dat we stilstaan bij de invoering van het algemeen kiesrecht.