

De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen

Niels van Driel en Ron de Jong

De Tweede
Kamerverkiezingen in
vijftig stappen

Boom – Amsterdam

© 2014 Niels van Driel en Ron de Jong

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

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

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

Vormgeving omslag: Bart van den Tooren

Vormgeving binnenwerk: Steven Boland

Druk: Wilco, Amersfoort

ISBN 9789089532596

NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

Inhoud

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

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

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

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

Woord vooraf

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

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

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

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

Henk Kummeling
voorzitter Kiesraad

Inleiding

1. Doel

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

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

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

2. *De verkiezingen: een ingewikkeld proces*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Opzet

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

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

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

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

Elke stap ziet er als volgt uit:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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