

Jac Bosmans &
Alexander van Kessel

**Parlementaire
geschiedenis van
Nederland**

Boom

Afbeelding omslag: Studio Jan de Boer
Omslagontwerp: Studio Jan de Boer, Amsterdam
Zetwerk: Velotekst (B.L. van Popering), Zoetermeer

© 2011 Jac Bosmans en Alexander van Kessel

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.*

ISBN 978 94 6105 278 0
NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

Inhoud

Woord vooraf 9

1 DE TIJD VOOR 1940 11

De periode 1840-1887 12

De periode 1887-1917 17

De periode 1917-1940 23

2 OORLOG EN BEZETTING 39

Bezet Nederland 39

De regering in Londen: de kabinetten-De Geer en -Gerbrandy 45

3 HERSTEL EN VERNIEUWING 53

Bevrijding en kabinetsformatie 53

De politieke situatie in 1945 57

Het kabinet-Schermerhorn-Drees (1945-1946) 59

4 HET NIEUWE BESTAND 69

De politieke situatie in 1946 69

Het kabinet-Beel I (1946-1948) 71

5 DE BREDE BASIS 79

De politieke situatie in 1948 79

Het kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951) 80

Het kabinet-Drees II (1951-1952) 89

- De politieke situatie in 1952 91
 Het kabinet-Drees III (1952-1956) 92
 De politieke situatie in 1956 96
 Het kabinet-Drees IV (1956-1958) en het kabinet-Beel II (1958-1959) 97
- 6 DE CONFESSIONEEL-LIBERALE SAMENWERKING 103**
 De politieke situatie in 1959 103
 Het kabinet-De Quay (1959-1963) 104
 De politieke situatie in 1963 109
 Het kabinet-Marijnen (1963-1965) 110
 Intermezzo. Het kabinet-Cals (1965-1966) en het kabinet-Zijlstra (1966-1967) 112
 De politieke situatie in 1967 117
 Het kabinet-De Jong (1967-1971) 119
 De politieke situatie in 1971 123
 Het kabinet-Biesheuvel (1971-1973) 125
- 7 ROOD MET EEN WITTE RAND 132**
 De politieke situatie in 1972 132
 Het kabinet-Den Uyl (1973-1977) 133
- 8 DE KABINETTEN-VAN AGT 145**
 De politieke situatie in 1977 145
 Het kabinet-Van Agt I (1977-1981) 148
 De politieke situatie in 1981 158
 De kabinetten-Van Agt II en III (1981-1982) 159
- 9 DE KABINETTEN-LUBBERS 165**
 De politieke situatie in 1982 165
 Het kabinet-Lubbers I (1982-1986) 166
 De politieke situatie in 1986 172
 Het kabinet-Lubbers II (1986-1989) 173
 De politieke situatie in 1989 182
 Het kabinet-Lubbers III (1989-1994) 184
- 10 PAARS 195**
 De politieke situatie in 1994 195
 Het kabinet-Kok I (1994-1998) 198
 De politieke situatie in 1998 210
 Het kabinet-Kok II (1998-2002) 213
- 11 VAN BALKENENDE TOT RUTTE 226**
 De politieke situatie in 2002 226
 Het kabinet-Balkenende I (2002-2003) 227

De politieke situatie in 2003	230
Het kabinet-Balkenende II (2003-2006) en III (2006-2007)	231
De politieke situatie in 2006	238
Het kabinet-Balkenende IV (2007-2010)	240
De politieke situatie in 2010	245
Het kabinet-Rutte (2010-)	246
Samenstelling Tweede Kamer sinds 1946 naar aantal zetels	250
Aanbevolen literatuur en websites	253
Afkortingen	259
Personenregister	263

Woord vooraf

Parlement en politiek kunnen vanouds rekenen op belangstelling in brede kring. De media besteden er veel aandacht aan en er wordt door wetenschappers, journalisten en (oud-)politici veel over geschreven. Met de literatuur over verkiezingen, kabinetsformaties, wetgeving, ministeries, politieke partijen, ministers, Kamerleden en nog meer aspecten van het parlementaire en politieke bedrijf is een royale bibliotheek te vullen. Voorts beheert het aan de Leidse universiteit verbonden Parlementair Documentatiecentrum een grote databank voor de geschiedenis van het Nederlandse parlement, vooral op het gebied van biografische gegevens. Hiernaast is er in Groningen het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen, dat zich in het bijzonder richt op het verzamelen van documentatie over politieke partijen. Ten slotte zet het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen met studies over de naoorlogse kabinetten een traditie voort die aan het begin van de twintigste eeuw is begonnen bij W.J. van Wolderen Rengers (de meerdelige *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland* over de tweede helft van de negentiende eeuw, door anderen aangevuld tot 1918) en is gecontinueerd door P.J. Oud (*Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940*, zes delen).

Naast zoveel detailstudies is er altijd behoefte geweest aan een handzaam overzicht van de grote lijnen van de parlementaire geschiedenis. In 1946 verscheen zo'n overzicht over de periode 1840-1940 van de hand van Oud: *Honderd Jaren. Hoofdzaken der Nederlandsche staatkundige geschiedenis*. Dit overzicht beleefde vele drukken. Vanaf de tweede druk luidde de ondertitel: *Een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland*. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw is de Nijmeegse historicus Jac Bosmans deze klassieker gaan bewerken en aanvullen

voor de periode na 1940. Omdat de omvang van het boek daardoor snel toenam, is bij de tiende druk in 1990 besloten er twee delen van te maken: de oorspronkelijke *Honderd Jaren* van Oud in de bewerkte vorm en daarnaast een afzonderlijk deel voor de periode na 1940. Het tweeluik kreeg een andere titel: *Staatkundige vormgeving in Nederland*.

Van het tweede deel van *Staatkundige vormgeving in Nederland* verscheen in 1999 de laatste druk bij uitgever Van Gorcum, die vanaf 1946 de boeken van Oud had bezorgd. Dat betekende niet het einde van het project. *Parlementaire geschiedenis van Nederland* is de voortzetting van het tweede deel, zij het flink bewerkt, voorzien van een inleiding over de periode 1840-1940 en aangevuld tot en met de formatie van het kabinet-Rutte in 2010. De opzet is dezelfde gebleven. Het boek beschrijft in chronologische volgorde per kabinetsperiode op hoofdlijnen het verloop van de verkiezingsstrijd, de formatie van het kabinet, de totstandkoming van de belangrijkste wetgeving, de politiek spannende momenten en het verloop van de debatten die uitmondde in de val van een bewindspersoon of kabinet, alles tegen de achtergrond van de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen.

Oud schreef zijn *Honderd Jaren* in de bezettingstijd, toen van allerlei kanten staatkundige hervormingen werden bepleit. Het was hem opgevallen dat menigeen in de discussie over die toekomst niet zo bijster goed op de hoogte was van de staatkundige verhoudingen in het verleden. ‘Ik was er zeer van overtuigd,’ zo motiveerde Oud zijn overzicht, ‘dat wij, wanneer Nederland zou herrijzen, naar allerlei hervormingen zouden moeten streven, doch ik was er niet minder van doordrongen, dat slechts hij dit met vrucht zou kunnen doen, voor wie het verleden geen gesloten boek was.’ Met zijn *Honderd Jaren* wilde Oud een poging wagen om bij een zo ruim mogelijk publiek voor dat verleden belangstelling te wekken.

Nog steeds geldt dat de actuele politiek moeilijk is te begrijpen zonder enige kennis van het verleden. Ook het bedrijven van politiek geschiedt immers in een historische context. Die is in vele opzichten mede bepalend voor wat in het parlement haalbaar, minder haalbaar en onhaalbaar is. Kennis van het verleden is op zich al een groot goed, maar de meerwaarde ervan ligt in de aanscherping van het inzicht in de hedendaagse situatie. Zo bezien is *Parlementaire geschiedenis van Nederland* een nuttig instrument, niet alleen voor wie professioneel betrokken is bij het politieke bedrijf. Per slot van rekening raakt wat in het parlement wordt bediscussieerd en besloten het dagelijks leven van eenieder.

Nijmegen, mei 2011

Jac Bosmans en Alexander van Kessel

De tijd voor 1940

In Nederland geldt de liberale staatsman J.R. Thorbecke als de grondlegger van het parlementaire stelsel. In de Grondwet van 1848, waarop hij zijn stempel heeft gedrukt, zijn er de fundamenteën voor gelegd. Door de invoering van de onschendbaarheid van de Koning en door die te koppelen aan de ministeriële verantwoordelijkheid is het ‘persoonlijk bewind’, dat koning Willem 1 tot dan toe heeft kunnen uitoefenen, aan banden gelegd. Het tweekamerstelsel, al ingevoerd in 1815, blijft gehandhaafd, maar de verkiezing van beide Kamers wordt op een andere leest geschoeid. De leden van de Tweede Kamer, voordien benoemd door de Provinciale Staten, worden voortaan rechtstreeks gekozen, terwijl de Provinciale Staten de leden van de Eerste Kamer, voordien benoemd door de Koning, kiezen. De hoogte van de te betalen belastingen bepaalt wie stemgerechtigd zal zijn. Dit zogeheten censuskiesrecht wordt uitgeoefend in een districtenstelsel. Wie van de kandidaten in een district de meerderheid van de stemmen heeft gekregen, zo nodig in een tweede ronde, gaat naar de Tweede Kamer. De op de andere kandidaten uitgebrachte stemmen gaan ‘verloren’. Ten slotte wordt de positie van het parlement tegenover de regering versterkt door het allerlei nieuwe rechten toe te kennen. Naast het al bestaande recht van initiatief krijgen de Kamers ook het recht van interpellatie. Het recht van amendement wordt exclusief voor de Tweede Kamer ingevoerd, evenals het recht van enquête. Doordat de begroting voortaan jaarlijks in plaats van tweejaarlijks – de praktijk sinds 1840 – moet worden vastgesteld, ondergaat het budgetrecht een flinke versterking.

Dit alles staat nog ver af van hoe het parlementaire stelsel er tegenwoordig uitziet. Politieke en maatschappelijke ontwikkelingen hebben voortdurend tot verbeteringen, wijzigingen en aanpassingen geleid. In de tijd voor 1940 zijn vooral

door de jarenlange strijd om het algemeen kiesrecht en de financiële gelijkstelling van bijzonder met openbaar lager onderwijs en verder het steeds meer op de voorgrond treden van de zogeheten sociale kwestie opvattingen over volkssoevereiniteit en representatie gegroeid, die aanleiding zijn geworden voor soms ingrijpende veranderingen. In dit verband zijn de grondwetswijzigingen van 1848, 1887 en 1917 de belangrijkste markeringsmomenten in de periode 1840-1940.

DE PERIODE 1840-1887

In het Koninkrijk der Nederlanden, zoals dat in 1815 is gevestigd en wordt gevormd door de noordelijke (Nederland) en zuidelijke (België) provincies, berust het centrale overheidsgezag aanvankelijk nog grotendeels bij de Koning. Ministers noch Staten-Generaal hebben veel te zeggen. In de eerste decennia is er geen sprake van politieke verantwoordelijkheid van ministers aan het parlement. Zij zijn in de letterlijke zin van het woord dienaren van de Koning, voeren diens wil uit en zijn slechts aan hem verantwoording verschuldigd. De medewetgevende bevoegdheid van het parlement, geregeld in de Grondwet van 1815, blijft voorlopig zonder inhoud. Dat koning Willem I kan regeren als een 'verlicht despoot', past bij de tijdgeest. De berustende houding van ministers en Kamers biedt hem alle ruimte voor zijn 'besluitenregering'.

In die berustende houding komt geleidelijk verandering. In 1830 breekt de Belgische opstand uit die in 1839 uitmondt in de definitieve afscheiding van de zuidelijke provincies. Al die jaren verzet de koning zich ertegen en houdt hij het leger in staat van oorlog. Dat is een kostbare aangelegenheid en brengt het land naar de rand van de financiële afgrond. In het parlement wordt het ongenoegen hierover zo groot dat de Tweede Kamer in 1839 de begroting verwerpt. De twee naast betrokken ministers treden af. Het is een eerste stap op weg naar het parlementaire stelsel van 1848.

Belangrijker nog is de opstelling van de Tweede Kamer bij de grondwetswijziging van 1840, die door de afscheiding van België noodzakelijk is geworden. De Kamer doet een serieuze poging om het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet vastgelegd te krijgen. De koning ziet er een aantasting van zijn bevoegdheden in en wil niet verder gaan dan bewilligen in medeondertekening van alle Koninklijke Besluiten door een minister. De handtekening maakt, zo is de bedoeling, de minister alleen strafrechtelijk verantwoordelijk voor een eventuele schending van Grondwet of wet door een Koninklijk Besluit. De verhouding tussen Koning en minister verandert er echter in zoverre door dat de Koning niet langer zonder medewerking van zijn minister besluiten kan nemen. De verhouding tussen minister en parlement wordt er eveneens door beïnvloed, want het 'contraseign' van de minister heeft, hoe men het wendt of keert, ook politieke betekenis. Niet langer kan de minister zich verschuilen achter de wil van de Koning, en het parlement kan hem ter verantwoording roepen. Dit gebeurt in de jaren veertig

dan ook steeds vaker, met als gevolg dat ministers aftreden die er niet in slagen hun voorstel door de Kamers te halen.

Zo gezien komt 1848, als de onschendbaarheid van de Koning en de politieke ministeriële verantwoordelijkheid worden verankerd in de Grondwet, niet uit de lucht vallen. Nu is het zaak de praktijk aan te passen aan de nieuwe verhoudingen. Dat heeft de nodige voeten in de aarde. Behalve dat veel van wat in de nieuwe Grondwet is vastgelegd, moet worden uitgewerkt in wetten, bijvoorbeeld het kiesrecht en het kiesstelsel, blijken koning, ministers en parlement moeite te hebben met het toepassen van de nieuwe spelregels voor hun onderlinge verkeer. Met name de koning zorgt hier voor veel frustratie. Willem II, die in 1840 zijn vader is opgevolgd, is in 1848 onder invloed van burgerlijke revoluties in de omliggende landen uiteindelijk overstap gegaan, maar Willem III, die in 1849 aantreedt, toont weinig sympathie voor een bestel waarin zijn positie politiek is ingesnoerd. In de eerste jaren is hij voortdurend bezig de grenzen van zijn bevoegdheden op te zoeken en waar mogelijk op te rekken. Als hij in 1890 overlijdt en na een regentschap van zijn vrouw koningin Emma in 1898 wordt opgevolgd door hun dochter Wilhelmina, is de positie van het staatshoofd niettemin stevig ingebed in het parlementaire bestel.

Ook ministers gedragen zich aanvankelijk onwennig. De grondwettelijke regel dat de Koning ministers benoemt en hen ontslaat 'naar welgevallen', wordt zo uitgelegd dat benoeming en ontslag van bewindslieden een prerogatief van de Koning zijn waaraan de volksvertegenwoordiging niet mag komen. Dat moet wel spanning opleveren met een parlement dat alleen het vertrouwen van de Koning voor ministers onvoldoende vindt. Een minister dient ook en zelfs allereerst het vertrouwen van het parlement te hebben.

De eerste twintig jaar na 1848 worden gekenmerkt door enkele conflicten die kennelijk nodig zijn om het verkeer in de driehoeksverhouding te regelen volgens de bedoelingen van de nieuwe Grondwet. Als eerste dient het optreden van koning Willem III aan de orde te komen. Het grondwettelijke recht van godsdienstvrijheid geeft alle kerkgenootschappen de vrijheid hun interne organisatie naar eigen inzicht te regelen. In 1853 herstellen de katholieken de bisschoppelijke hiërarchie die in de tijd van de Hervorming is verdwenen. Het kabinet-Thorbecke, sinds 1849 aan het bewind, heeft terecht geen bezwaar tegen de oprichting van bisdommen, maar in protestants Nederland steekt een storm van protest op. Nederland geldt nog als een protestantse natie en wat de katholieken doen, wordt onder protestanten ervaren als een aanslag op het karakter van de natie. Het regent adressen en er verschijnen honderden brochures, vaak in onverkwikkelijke taal geschreven. De agitatie richt zich niet alleen tegen Rome, maar ook tegen de regering die van medeplichtigheid wordt beschuldigd. Dan wordt de koning erbij betrokken. Als Willem III bij zijn jaarlijkse bezoek aan Amsterdam in april een door tienduizenden getekend adres krijgt aangeboden, antwoordt hij met woorden die door de ministers worden opgevat als een afwijzing van hun opvatting. Zij vinden zijn houding in wat de Aprilbeweging is gaan heten strijdig met het beginsel van de ministeriële

verantwoordelijkheid en stellen hem voor het blok: of met een openbare verklaring alle twijfel wegnemen of de ministers van hun ambt ontheffen. Het laatste gebeurt. De Tweede Kamer, die het vertrouwen in de bewindslieden niet heeft verloren, wordt ontbonden.

Het is duidelijk dat de Koning in de jaren na 1848, als wordt gezocht naar omgangsvormen tussen Koning, ministers en Staten-Generaal die passen bij wat de nieuwe Grondwet heeft voorgeschreven en bedoeld, nog stevig aan de touwtjes kan trekken. Het kabinet dat na de verkiezingen van 1853 aantreedt, heeft een meer conservatieve inslag. Maar mocht Willem III hebben gedacht dat een terugkeer naar het oude bestel van voor 1848 nog tot de mogelijkheden zou behoren, na een aantal jaren moet hij de conclusie trekken dat gedane zaken geen keer meer nemen. Hij kan geen ministers vinden die daaraan willen meewerken.

De uitwerking van de consequenties van de ministeriële verantwoordelijkheid in de verhouding tussen minister en parlement duurt langer. Pas in de jaren zestig laat de Tweede Kamer serieus haar tanden zien. In 1866 treedt de minister van Koloniën P. Mijer plotseling af om zich even later te laten benoemen tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië. Het schiet bij een meerderheid in de Tweede Kamer in het verkeerde keelgat dat dit buiten haar om is gegaan. Mijer is niet zomaar een minister, maar feitelijk de eerste man in het kabinet. Het koloniaal programma is namelijk door dit kabinet tot voornaamste onderdeel van het regeringsbeleid verklaard. Een motie van afkeuring is het gevolg. Het kabinet heeft het vertrouwen van de Tweede Kamer verspeeld, maar stapt niet op. Het ontbindt de Kamer. Vlak voor de verkiezingen spreekt Willem III in een proclamatie het vertrouwen in zijn ministers uit. Als het kabinet na de verkiezingen gewoon blijft zitten en de Tweede Kamer dit accepteert, lijkt het erop dat voor de ministers het vertrouwen van de Koning nog steeds doorslaggevender is dan het vertrouwen van het parlement. Twee jaar later dreigt een herhaling, maar dan zal de Tweede Kamer toch anders reageren.

Nadat eind 1867 de begroting van Buitenlandse Zaken door de Tweede Kamer is verworpen, bieden de ministers hun ontslag aan de koning aan. Willem III weigert dit en opnieuw wordt de Kamer ontbonden. De verkiezingen brengen in de samenstelling van de Tweede Kamer nauwelijks verandering en daarom wil het kabinet – nog steeds dat van 1866 – zijn taak gewoon blijven voortzetten. Het beroept zich op het vertrouwen dat het van de koning heeft. Ditmaal neemt de Kamer er geen genoegen mee. De methode van het oplossen van een conflict met de volksvertegenwoordiging langs de weg van de ontbinding in de hoop dat verkiezingen een regeringsgezinde meerderheid op de been brengen, kan toch niet tot in het oneindige beproefd blijven. De regering legt een motie van de oppositie dat de jongste ontbinding niet in het landsbelang is geweest, nog naast zich neer, maar als de Kamer in 1868 de begroting van Buitenlandse Zaken voor de tweede keer verwerpt, waagt zij het niet meer de weg van de ontbinding op te gaan. Het kabinet treedt af en er komt een nieuw kabinet. Voortaan staat vast dat voor het

aanblijven van een kabinet het vertrouwen van de Koning niet voldoende is, als het vertrouwen van het parlement ontbreekt.

In deze fase is het overigens lastig om de politieke krachtsverhoudingen in het parlement goed te duiden. De volksvertegenwoordiging bestaat nog uit onafhankelijke personen. Na in een kiesdistrict, al dan niet geholpen door een kiesvereniging, te zijn gekozen vervullen de leden hun wetgevende en controlerende taak zonder last of ruggespraak, precies zoals het Thorbecke voor ogen heeft gestaan. Toch kan men met een beetje goede wil twee groeperingen onderscheiden: de liberalen, thorbeckianen geheten, en de conservatieven die vooral onder de protestanten moeten worden gezocht. De katholieken manifesteren zich aanvankelijk niet als een aparte groep, want zij kunnen zich vanwege de godsdienstvrijheid heel goed vinden in wat de liberalen voorstaan. Papothorbeckianen worden zij wel genoemd. De onderwijskwestie zal hier als slijtzwam gaan functioneren.

Sinds jaar en dag fulmineren de protestanten onder verwijzing naar de grondwettelijke vrijheid van onderwijs tegen de weigerachtigheid van de overheid om het stichten van eigen scholen ruimhartig toe te staan en daarvoor gelden beschikbaar te stellen. In de Grondwet is vastgelegd dat het openbaar onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering is en dat er overal in het land van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs wordt gegeven. Dat heeft zich vertaald in het monopolie van de openbare school die voor alle gezindten toegankelijk is, maar waar niets mag worden onderwezen dat aanstotelijk is voor enigerlei richting. Op zo'n school kan van godsdienstig onderwijs geen sprake zijn, zeer tot ongenoegen van die protestanten die in G. Groen van Prinsterer hun spreekbuis hebben en aanvankelijk nog de gemengde openbare school willen vervangen door de openbare gezindheidsschool. Voor hen is een gesubsidieerde bijzondere school slechts een surrogaat, maar na verloop van tijd gaan ook zij deze school omarmen, als zij inzien dat het andere niet bereikbaar is. De katholieken hebben met de bestaande toestand weinig moeite, want in de katholieke streken, waar andere gezindten vrijwel ontbreken, is het openbaar onderwijs praktisch gesproken katholiek onderwijs.

De houding van de katholieken verandert fundamenteel in de jaren zestig. In 1864 verschijnt de pauselijke encycliek *Quanta Cura* met daarbij een *Syllabus errorum*, waarin het liberalisme als een van de 'dwalingen' wordt genoemd. Ten aanzien van het onderwijs verwerpt de encycliek de wering van alle invloed van de kerk en de bemoeienis van het burgerlijk gezag. Vier jaar later, in 1868, verklaren de Nederlandse bisschoppen in een mandement het de plicht van de katholieken om eigen scholen op te richten. Politiek betekent dit het einde van de papothorbeckianen en het begin van een toenadering van de katholieken tot de protestanten om gezamenlijk op te trekken in de strijd voor gelijkstelling van het bijzonder onderwijs met het openbaar onderwijs.

Een ander twistpunt dat decennialang hoog op de politieke agenda blijft staan, is het kiesrecht dat zich in de loop van de tijd zal ontwikkelen van censuskiesrecht naar algemeen kiesrecht. Protestanten en katholieken staan er tamelijk onverschillig

tegenover. Het vergt de nodige tijd eer zij de volkssoevereiniteit met haar individualistisch kiesrecht als grondslag van de parlementaire democratie kunnen aanvaarden. In hun ogen is volkssoevereiniteit een verwerpelijk relict van de goddeloze Verlichting en Franse Revolutie. Zij zijn voorstanders van het organisch kiesrecht dat in hun beleving beter past bij de door God gewilde standenmaatschappij. Dit kiesrecht wijst het individualistische uitgangspunt af, want het wordt uitgeoefend door of namens een groep zoals een beroepsgroep of het gezin. Onder protestanten is het kiesrecht voor mannelijke gezinshoofden, het zogenaamde huismanskiesrecht, favoriet. Het ideaal – dat het meest pregnant zal worden uitgedragen door de katholieken – is een samenleving die niet bestaat uit individuen, maar geleed is naar zogeheten corporaties waarin mensen met eenzelfde doel zijn georganiseerd en dus als het ware met één mond kunnen spreken. In de praktijk zal realiteitszin het bij hen echter winnen van dogmatische afwijzing van het algemeen kiesrecht. Het zijn voorlopig vooral liberalen die zich druk maken om het kiesrecht. Met name het streven naar algemeen kiesrecht zal hen echter diep verdelen. Aan de ene kant staan zij die algemeen kiesrecht de uiterste consequentie van de volkssoevereiniteit vinden, aan de andere kant bevinden zich diegenen die vrezen dat het kiesrecht, als men dat algemeen maakt, in verkeerde handen kan komen en dat het algemeen belang dan niet meer veilig is bij de volksvertegenwoordiging.

De Grondwet van 1848 gunt het kiesrecht aan mannen van 23 jaar en ouder die een bepaalde som aan directe belastingen betalen. Dit censuskiesrecht maakt slechts tien procent van de mannelijke bevolking stemgerechtigd. Kan men dan wel spreken van een representatieve volksvertegenwoordiging? Onder vooruitstrevende liberalen wordt de roep om uitbreiding van het kiesrecht op den duur dan ook luider. Dat kan door het te betalen bedrag aan directe belastingen te verlagen of door andere eisen van bekwaamheid te stellen. Er zijn er die heel ver willen gaan en ervoor pleiten het kiesrecht te geven aan iedereen die kan lezen en schrijven en voor zijn onderhoud niet afhankelijk is van bedeling door een armbestuur. Zulke voorstellen halen het niet, maar de discussie leidt er uiteindelijk wel toe dat de Grondwet in 1887 zo wordt gewijzigd dat er geen grondwettelijke belemmeringen meer zullen zijn om het kiesrecht op een andere leest te schoeien dan alleen op de census. Het artikel, dat het kiesrecht toekent aan de mannelijke ingezetenen die de door de kieswet te bepalen kenmerken van geschiktheid en maatschappelijke welstand bezitten, noemt men het ‘caoutchoucartikel’. Voorspelbaar is dat er om wat precies die kenmerken moeten zijn, een hartstochtelijke strijd zal ontbranden tussen voor- en tegenstanders van verruiming van het kiesrecht. Voorlopig blijft het nog bij het censuskiesrecht, al wordt in 1887 bij wijze van overgang de census belangrijk verlaagd. Het kiezerskorps verdubbelt ten opzichte van 1848, maar de uitbreiding lost het vraagstuk van de representativiteit natuurlijk niet op.

De grondwetswijziging van 1887 repareert ook enkele feilen in het districtenstelsel die in de voorbije tijd aan het licht zijn gekomen. De Grondwet van 1848 heeft bepaald dat er op iedere vijfenveertigduizend inwoners een Tweede Kamerlid zal zijn. De ‘kiestabel’ regelt de precieze districtsindeling en zal om de vijf jaar bij

wet moeten worden vastgesteld. Dat opent de deur voor politiek gemarchandeer om zo de verkiezing van een eigen kandidaat te bevorderen of die van een kandidaat van andere richting te voorkomen. Kiesrechtgeografie wordt een druk beoefende kunst. Schaamte over zo'n oneigenlijk gebruik van de regeling verbreidt zich echter steeds meer. De herziening van 1887 maakt een einde aan de vijfjaarlijkse wijziging van de kiestabel en daarmee aan het gemarchandeer. Waar voorheen het aantal leden van de Tweede Kamer variabel was, afhankelijk van het totaal aan districten, komt het nu op het vaste getal van honderd. De districtsindeling wordt hieraan aangepast. Ook wordt gebroken met het voorschrift van de Grondwet van 1848 dat de Kamer om de twee jaar voor de helft moet worden vernieuwd. Voortaan zal zij om de vier jaar in haar geheel worden gekozen. Dit heeft gevolgen voor de kabinetsvorming. Voorheen zijn kabinetten pas afgetreden bij een conflict tussen kabinet en parlement of Koning. Nu worden de politieke verhoudingen na de verkiezingen bepalend. Regel wordt dat een kabinet zijn ontslag indient als het in de Tweede Kamer op grond van de verkiezingsuitslag geen meerderheid meer heeft.

Het aantal leden van de Eerste Kamer, in 1848 bepaald op 39, wordt in 1887 verhoogd naar vijftig. Gehandhaafd blijft echter de regel uit 1848 die verkiezing door Provinciale Staten voor negen jaar met driejaarlijkse aftreding van een derde voorschrijft. Het passief kiesrecht wordt enigszins uitgebreid. Is in 1848 vastgelegd dat leden van de Eerste Kamer uitsluitend onder de hoogstaangeslagenen in de directe belastingen mogen worden gevonden, nu worden ook zij die hoge openbare ambten bekleden of hebben bekleed verkiesbaar. Op papier wordt haar positie verstevigd door ook haar het recht van enquête te geven, maar daarvan zal zij nooit gebruik maken.

DE PERIODE 1887-1917

De grondwetswijziging van 1887 beslecht dus allerm minst de strijd rond het kiesrecht. Ook de schoolstrijd blijft woeden. Geleidelijk aan is nog een andere kwestie op de politieke voorgrond komen te staan. Zij betreft de sociale omstandigheden van arbeiders die, naarmate Nederland industrialiseert, zo schrijnend worden dat de vraag zich opdringt of de staat hier niet regulerend moet gaan optreden. In de samenleving roepen deze drie kwesties steeds meer tegenstellingen op die met hartstocht worden beleefd. De behoefte aan invloed op de politieke besluitvorming groeit zodanig dat gelijkgezinden zich aaneensluiten in partijen die niet alleen willen discussiëren, maar ook handelend willen optreden en de activiteiten van de verwante, in de districten opererende kiesverenigingen programmatisch willen coördineren om zoveel mogelijk eigen kandidaten te kunnen afvaardigen naar de volksvertegenwoordiging.

Deze ontwikkeling tekent zich al voor 1887 af. De protestanten zijn de eersten die een centraal verband van kiesverenigingen met een gemeenschappelijk pro-

gramma stichten. In 1879 is de Antirevolutionaire Partij (ARP) opgericht. De partij noemt zich antirevolutionair om tot uitdrukking te brengen dat zij wars is van alles wat de Franse Revolutie aan denkbeelden heeft voortgebracht. Abraham Kuyper is de initiatiefnemer en auteur van het programma. Na het overlijden van Groen van Prinsterer in 1876 heeft hij diens rol van spreekbuis in en buiten de politiek overgenomen. In de door hem opgerichte krant *De Standaard* beschikt Kuyper over een machtig wapen om een achterban te mobiliseren. Van de partij wordt hij de krachtige leider die wil opkomen voor de belangen van de 'kleine luyden' onder het protestantse volksdeel. Zijn stijl van leiderschap is er een die nauwelijks tegenspraak duldt. Dat blijkt ook bij kerkelijke vraagstukken. In 1886 scheurt hij uit de Nederlandse Hervormde Kerk en sticht hij de Nederduits Gereformeerde Kerk. Dan heeft hij in Amsterdam al een eigen universiteit opgericht, de Vrije Universiteit, uiteraard met particuliere middelen. Hij is er hoogleraar en beheerst er het wetenschappelijke debat. In zijn analyse van waar het met de samenleving heen moet, beklemtoont hij de tegenstelling tussen christelijke en niet-christelijke idealen. Politiek gezien betekent deze antithese dat antirevolutionairen en katholieken samen moeten optrekken tegen de goddelozen.

Gaandeweg wekt Kuyper met zijn autoritaire optreden onder protestanten zoveel wrevel dat afscheidingen onvermijdelijk worden. Die komen er ook. Onder het kerkvolk van de Nederlandse Hervormde Kerk boet Kuyper aan sympathie in. Bovendien zijn er velen die vinden dat zijn pleidooi voor samenwerking met de katholieken niet past bij het protestantse karakter van de natie. Uiteindelijk leiden de afsplitsingen in 1908 tot de oprichting van de Christelijk-Historische Unie (CHU), waarvan A.F. de Savornin Lohman de voorman is.

Terwijl Kuyper zijn opvatting praktiseert dat voor een goede belangenbehartiging eigen organisaties nodig zijn, is onder katholieken van zo'n organisatiedrang nog niets te bespeuren. De katholieke kiesverenigingen hechten aan hun autonomie en is er nog weinig eenheid van opvatting te bespeuren. In het parlement is het gedrag van de katholieke richting conservatief van aard. Er is een uitzondering: de priester-dichter H.J.A.M. Schaepman die in 1880 in de Tweede Kamer is gekozen. Samen met Kuyper zal hij ijveren voor de samenwerking tussen katholieken en antirevolutionairen. Het liefst ziet Schaepman een interconfessionele partij ontstaan, maar dit idee ontmoet nergens veel weerklank. Naar Kuypers voorbeeld ontwerpt hij vervolgens in 1883 een program voor een katholieke partij, maar ook dit initiatief blijft vruchteloos. In 1891 weet hij wel de katholieke Kamerleden op één lijn te krijgen, zodat zij als katholieke Kamerclub – zoals groepen van verwante Kamerleden zich in die tijd noemen – gaan functioneren. De partijvorming reikt niet verder dan tot de oprichting in 1904 van een bond van katholieke kiesverenigingen, die zich weliswaar Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP) noemt, maar nog allesbehalve een centrale partijorganisatie is. Die zal er pas in 1926 komen.

Zo'n centrale organisatie ontstaat wel ter linkerzijde. De voortschrijdende industrialisatie heeft een proletariaat voortgebracht, dat vanwege het censuskies-

recht ver is verwijderd van de politieke macht en de behartiging van zijn belangen in het parlement dus moet overlaten aan vertegenwoordigers die niet uit zijn rijen voortkomen. Sinds halverwege de negentiende eeuw zet een nieuwe ideologie, die van het socialisme, zich af tegen de door de kerk geïnspireerde denkbeelden en tegen die van het liberalisme. Zij leert dat het kapitaal uitsluitend uit is op zoveel mogelijk winst en dat dat alleen bereikbaar is door uitbuiting van de arbeider. De allesbeheersende tegenstelling in de bestaande samenleving is die tussen kapitaal en arbeid. Alleen in een klasseloze samenleving, waarin de zeggenschap over het kapitaal in handen van de gemeenschap berust, is de arbeider verzekerd van een menswaardig bestaan. Over de weg erheen zijn de meningen in het socialistische kamp verdeeld. Sommigen denken dat het kapitalisme vroeg of laat aan de eigen dynamiek ten gronde zal gaan en dat uit zijn as de klasseloze samenleving zal oprijzen. Anderen willen daar niet op wachten en preken de revolutie, desnoods met geweld te ontketenen. Weer anderen huldigen de opvatting dat het gebruikmaken van bestaande instituties, zoals het parlement, de meeste kans op succes oplevert. Voor deze laatsten is de verovering van de politieke macht met parlementaire middelen eerste doel.

In Nederland bewandelt de Sociaal-Democratische Bond (SDB) van F. Domela Nieuwenhuis, opgericht in 1881, aanvankelijk deze weg. Beter onderwijs, progressieve belasting, beperking van de arbeidsduur en vooral algemeen kiesrecht zijn de zaken die de SDB nastreeft. In 1888 komt Domela Nieuwenhuis in de Tweede Kamer, maar daar merkt hij als eenling niets klaar te kunnen krijgen. De SDB zweert dan in meerderheid de parlementaire weg af en kiest voor een meer anarchistische methode om het doel van de klasseloze samenleving te bereiken. Deze keuze veroordeelt de Bond tot een kwijnend bestaan. Zij die het niet eens zijn met deze koerswijziging, agitatie alleen onvoldoende achten en het parlement de plek bij uitstek vinden om concrete resultaten voor de arbeidersklasse te bereiken, richten in 1894 de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) op. P.J. Troelstra wordt er de aanvoerder van. Het duurt even voordat deze partij haar levensvatbaarheid heeft bewezen. Vanaf het einde van de eeuw weet de SDAP voldoende achterban te mobiliseren om in de Tweede Kamer uit te groeien tot een factor van betekenis, al blijft haar aantal volksvertegenwoordigers voorlopig te gering om serieuze invloed op het beleid te kunnen uitoefenen. Binnen de partij blijft de discussie over de koers richting klasseloze samenleving woeden. Troelstra ligt regelmatig onder vuur van marxisten die hem verwijten dat hij voor het behalen van parlementaire successen de zuivere socialistische beginselen verloochent. Als de critici een partij in de partij dreigen te vormen, worden zij in 1909 uit de SDAP gegooid. Zij richten dan een eigen partij op, de Sociaal-Democratische Partij (SDP), die numeriek nooit veel zal voorstellen, maar voor de SDAP wel de luis in de pels wordt.

Bij de activiteiten van de SDAP staan twee verlangens vooraan: sociale voorzieningen en algemeen kiesrecht. Wat betreft de sociale voorzieningen is er meer te verwachten van confessionele dan van liberale kant, terwijl het in de kiesrecht-

kwestie precies andersom is. Toch zijn het aanvankelijk vooruitstrevende liberalen die in de sociale kwestie het voortouw nemen. In 1874 heeft de Tweede Kamer een initiatiefvoorstel van S. van Houten aangenomen dat kinderarbeid beneden de twaalf jaar verbiedt. Ook de parlementaire enquête naar de toestanden in fabrieken en werkplaatsen, gehouden in 1886-1887 en de achtste en voorlopig laatste enquête sinds 1848, is aan een liberaal initiatief in de Tweede Kamer ontsproten. De uitkomsten ervan zullen de grondslag vormen voor maatregelen die beogen de ergste misstanden weg te nemen. Maar hoe meer de overheid zich begeeft op het sociale terrein, hoe afkeriger de liberalen daarvan worden. Zij keren zich tegen te veel greep van de staat op de samenleving. De sociaaldemocraten vinden juist dat de overheid een sturende rol moet willen vervullen, want verbetering van het lot van de arbeiders overlaten aan de vrije krachten zal weinig opleveren. De confessionelen zitten hier tussenin; zij zijn voorstanders van het zoveel mogelijk zelf doen door belanghebbenden, maar sluiten er niet de ogen voor dat de overheid soms bepaalde zaken moet forceren. Kuypers neocalvinisten introduceren hiervoor het beginsel van soevereiniteit in eigen kring en de katholieken het subsidiariteitsbeginsel dat door de encycliek *Rerum Novarum* uit 1891 wordt verheven tot richtsnoer voor medewerking aan wettelijke maatregelen.

Mede door de verschillen in uitgangspunten komt sociale wetgeving traag van de grond. Er is meer debat dan dat er concrete resultaten worden geboekt. Rond het pensioen bijvoorbeeld zijn de tegenstellingen tussen hen die een staatspensioen voorstaan en hen die uitgaan van de verzekeringsgedachte zo groot dat een wettelijke regeling er voorlopig niet in zit. De sociaaldemocraten zijn nog niet bij machte de koers mee te bepalen. Daarom heeft voor hen het algemeen kiesrecht een hoge prioriteit. Een wijziging van de kieswet in 1896 heeft de criteria voor het kiesrecht weliswaar verruimd, waardoor het electoraat opnieuw is verdubbeld naar zeshonderdduizend. Dit komt inmiddels neer op ongeveer de helft van de mannelijke bevolking van 25 jaar en ouder, naar welke leeftijdsgrens de kiesgerechtigde leeftijd bij deze wetwijziging is verhoogd. Voor de sociaaldemocraten biedt het echter nauwelijks soelaas. Alleen als het monopolie van de bovenlaag van de bevolking op het kiesrecht kan worden doorbroken, kunnen zij voldoende vertegenwoordigers afvaardigen en in het parlement een vuist maken. Het wordt een lange strijd die de SDAP gepassioneerd voert. Massabijeenkomsten, optochten en vlugschriften zijn de strijdmiddelen. Het algemeen kiesrecht moet er voor zowel mannen als vrouwen komen, maar om strategische redenen richt de inzet zich eerst op het binnenhalen van het algemeen kiesrecht voor mannen. Tegelijkertijd ijveren voor dat recht voor vrouwen, zo is de inschatting, zou het bereiken van het einddoel alleen maar bemoeilijken.

De liberalen zijn in het parlement de bondgenoten die de noodzakelijke stappen voorwaarts kunnen zetten. In de eerste decennia na 1848 hebben zij het parlementaire werk gedomineerd, maar de uitbreiding van het kiesrecht, die door de grondwetwijziging van 1887 mogelijk is geworden, verzwakt hun positie ten gunste van de confessionelen. In 1888 verliezen zij hun meerderheid in de Tweede Kamer.

Zij bezetten er 44 van de honderd zetels, terwijl de antirevolutionairen er 28 hebben en de katholieken 26. De confessionelen grijpen de kans om in dat jaar voor het eerst een 'christelijk' kabinet te vormen. Na 1901, als Kuyper zijn politieke opmars ziet bekroond met een door hem geleide regering, zal zo'n kabinet geen uitzondering meer zijn.

De machtspositie van de liberalen brokkelt dus af. Bovendien, naarmate de rol van de staat bij de regeling van maatschappelijke problemen toeneemt, sluipt steeds meer verdeeldheid hun gelederen binnen, die ook organisatorisch tot uiting komt. De Liberale Unie, een in 1885 opgericht los verband van liberale kiesverenigingen, vormt voor even het politieke tehuis voor vooruitstrevenden en conservatieven. Als zij in 1892 een concurrent krijgt in de Radicale Bond en zij in antwoord daarop een meer vooruitstrevende koers gaat varen, die zich onder andere vertaalt in een ijveren voor een zo uitgebreid mogelijk kiesrecht, verlaten conservatieve liberalen de Unie. In 1906 richten zij de Bond van Vrije Liberalen op. Dan is de Unie nog verder gespleten, want zij die vinden dat de Unie te weinig vaart maakt met het algemeen kiesrecht, stichten in 1901 de Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB), waarin ook de Radicale Bond opgaat. Programmatisch en organisatorisch zijn de liberalen aan het begin van de nieuwe eeuw hopeloos verdeeld.

Ondanks deze verdeeldheid trekken zij in de verkiezingsstrijd van 1913 als 'vrijzinnige concentratie' gezamenlijk op. Algemeen kiesrecht (voor mannen) en staatspensioen zijn de voornaamste programapunten. Samen met de sociaaldemocraten, die bij deze gelegenheid een grote sprong voorwaarts maken en hun zetelaantal in de Tweede Kamer meer dan verdubbeld zien, vormen zij een meerderheid. Een meerderheidsregering van links zit er echter niet in, omdat de sociaaldemocraten het dragen van regeringsverantwoordelijkheid nog een te risicovol avontuur vinden; zij vrezen dat de SDP er alleen maar garen bij zal spinnen. Wel biedt de SDAP een kabinet, dat wordt gevormd door de partijen van de vrijzinnige concentratie, gedoogsteun aan, zodat dit kan rekenen op voldoende vertrouwen in de Tweede Kamer. P.W.A. Cort van der Linden formeert daarop zo'n minderheidskabinet dat het programma van de vrijzinnige concentratie tot uitgangspunt zal nemen.

Grondwetswijziging om tot algemeen kiesrecht te komen wordt een voornaam punt van kabinetsbeleid. Cort van der Linden beseft dat de medewerking van de rechterzijde moet worden 'gekocht' door haar op het punt van het bijzonder onderwijs te bevredigen. De instelling van een staatscommissie die de mogelijkheden voor subsidiëring van bijzonder onderwijs moet onderzoeken en die wordt samengesteld uit leden van het parlement, gelijkelijk verdeeld over de linker- en rechterzijde, blijkt een probaat middel te zijn. Zij doet voorstellen voor de financiële gelijkstelling van bijzonder met openbaar onderwijs en de regering neemt deze voorstellen over. Met lange tanden aanvaarden de confessionelen hierop het algemeen kiesrecht, nu zij weten dat de onderwijskwestie een hen bevredigende regeling gaat krijgen, al zal de gelijkstelling alleen het lager onderwijs betreffen en

zal er dus nog een lange weg te bewandelen zijn voordat de gelijkstelling voor alle vormen van onderwijs is geregeld.

De grondwetswijziging komt in 1917 tot stand. Twee kwesties – onderwijs en kiesrecht – die decennialang het politieke debat voor een groot deel hebben beheerst, worden erdoor opgelost. Het algemeen kiesrecht valt voorlopig nog alleen toe aan mannen van 25 jaar en ouder. Het electoraat zal er met een derde door groeien, want het censuskiesrecht is in de loop der jaren zo uitgebreid dat in 1917 al zo'n zeventig procent van de mannelijke bevolking stemrecht heeft. Voor het vrouwenkiesrecht wordt de belemmering in de Grondwet weggenomen, maar eerst zal de kieswet moeten worden aangepast voordat vrouwen ook daadwerkelijk stemgerechtigd worden. Wel kan de vrouw al worden gekozen. Ook wordt een stemplicht ingevoerd. De grondwetgever wil daarmee misbruik bij stemmenwerving en hindernissen bij de toegang tot de stembus voorkomen. De stemplicht is praktisch gesproken een opkomstplicht, want in het stemhokje kan op de kiezer geen dwang worden uitgeoefend. Blanco of ongeldig stemmen is ook een mogelijkheid om aan de plicht te voldoen.

Om een volksvertegenwoordiging te garanderen die meer dan voorheen uitdrukking kan geven aan de wensen en beginselen die onder de bevolking leven, zijn algemeen kiesrecht en opkomstplicht onvoldoende. Daarom wordt het districtenstelsel vervangen door het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging. Over deze ingrijpende wijziging is in de jarenlange strijd om het kiesrecht opvallend weinig gedebatteerd. Wie het algemeen kiesrecht ziet als het noodzakelijke middel om de volksvertegenwoordiging zo representatief mogelijk te laten zijn, beschouwt de evenredige vertegenwoordiging als onvermijdelijke consequentie. Het districtenstelsel zou ook bij het algemeen kiesrecht de representativiteit geweld aandoen. In dat stelsel gaan de stemmen van de minderheid immers verloren. In het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging wordt het land verdeeld in achttien kieskringen waarin partijen met kandidatenlijsten naar de gunst van de kiezer dingen. Omdat een partij haar lijsten in de afzonderlijke kieskringen met elkaar mag verbinden tot één geheel en Nederland daardoor praktisch gesproken één groot kiesdistrict vormt, hoeft geen stem meer verloren te gaan. Een partij heeft voortaan genoeg aan één procent van het totaal aantal kiezers om zich verzekerd te weten van een zetel in de Tweede Kamer. De evenredige vertegenwoordiging als grondslag voor de verkiezing van de Eerste Kamer zal pas in 1922 in de Grondwet worden vastgelegd. Dan zal ook de zittingsduur van deze Kamer worden teruggebracht van negen naar zes jaar, met aftreden van de helft van de leden om de drie jaar.

De stelselwijziging maakt ook een einde aan de tussentijdse verkiezingen die in het districtenstel bij het ontstaan van vacatures nodig zijn geweest. Meer dan eens zijn de politieke krachtsverhoudingen tijdens een kabinetsperiode erdoor gewijzigd. In het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging worden vacatures opgevuld door de opvolgende kandidaat van de lijst. Zo wordt de politieke partij bij verkiezingen de bepalende factor. Het is niet langer de regionale kiesvereniging die met haar favoriete kandidaat de verkiezingsstrijd aangaat. De politieke partij

selecteert voortaan de kandidaten in het hele land en stelt de volgorde op de kandidatenlijst vast. Daarmee wint zij belangrijk aan gewicht.

De grondwetswijziging van 1917 riekt naar koppelverkoop, maar men kan er ook anders naar kijken. Door de langdurigheid van de twisten rond het onderwijs en het kiesrecht zijn de politieke geesten rijp gemaakt voor het besef dat de beide kwesties naar een oplossing moeten worden gebracht. Zij hebben te lang de politieke agenda beheerst en te veel energie gevegd. De compromisbereidheid is door dat besef zodanig gegroeid dat de grondwetswijziging geen gevaar meer loopt. Zij gaat de geschiedenis in als het toonbeeld van pacificatiepolitiek, van zakelijke benadering van ideologisch geladen vraagstukken.

Na de eerste lezing worden beide Kamers ontbonden. De partijen zien af van een verkiezingscampagne en sluiten een akkoord om bij de laatste verkiezingen volgens het districtenstelsel tegenover de aftredende leden geen nieuwe kandidaten te stellen. Deze 'laat zitten wat zit'-verkiezingen leveren nieuwe Kamers op die in samenstelling helemaal gelijk zijn aan de oude. Zo wordt de vereiste tweederde meerderheid in de tweede lezing van de grondwetswijziging, najaar 1917, veiliggesteld.

DE PERIODE 1917-1940

In 1918, driekwart jaar na de tweede lezing, vinden de verkiezingen voor de Tweede Kamer volgens het nieuwe stelsel en met algemeen mannenkiesrecht plaats. De verwachting dat het politieke beeld anders, maar wel representatiever zal zijn, komt uit. Ook blijkt meteen een nadeel van de evenredige vertegenwoordiging. Liefst 32 partijen dingen naar de gunst van de kiezer en zeventien daarvan weten dankzij de lage kiesdrempel van één procent de Tweede Kamer binnen te dringen. Zo'n vertaling van de representativiteitsgedachte kan de parlementaire werkzaamheden danig parten spelen. Voorlopig aanvaardt men het nadeel, maar als in 1933 niet minder dan 54 partijen zich melden en er nog altijd veertien daarvan de kiesdrempel halen, probeert men via een wijziging van de kieswet een correctie aan te brengen. In 1935 wordt bepaald dat per kieskring een waarborgsom moet worden gestort die men verspeelt als niet 75 procent van de kiesdeler wordt gehaald. Dit heeft meteen effect. In 1937 doen nog slechts twintig partijen mee aan de verkiezingen en daarvan voldoen niet meer dan tien aan de nieuwe eis.

De verkiezingen van 1918 ontnemen de liberalen definitief hun door het districtenstelsel bevoorrechte positie. De partijen uit de vrijzinnige concentratie van 1913 trekken afzonderlijk op en moeten genoegen nemen met slechts twintig zetels. De Vrijzinnig-Democratische Bond zal een stabiele, maar wel kleine factor worden. De overige liberale groeperingen sluiten zich in 1921 aaneen tot de Liberale Staatspartij die slechts bergafwaarts gaat. Van de vijftien zetels in 1918 zijn er in 1940 nog maar vier over.