

20 Een liberaal debacle

De gevolgen van het nieuwe kiesstelsel

Jasper Loots

ZUTPHEN 1919. Met onverholen angst ziet de liberale *Zutphensche Courant* de gemeenteraadsverkiezingen van 14 mei tegemoet. Die verkiezingen brengen veel nieuws: algemeen mannenkiesrecht, evenredige vertegenwoordiging en opkomstplicht. De krant acht het onvermijdelijk dat de 'zeis' die in juli 1918 en april 1919 reeds zoveel liberale Kamer- en Statenleden het politieke leven heeft gekost ook in de gemeenteraden zal huishouden. De redacteur van dienst roept dan ook alle abonnees op vrienden en bekenden te bewegen bij de raadsverkiezingen een stem uit te brengen op de liberalen, opdat zij na de verkiezingen "een krachtige minderheid vormen, waarmee te rekenen valt".[1]

Nadat de stembiljetten zijn verwerkt, meldt de *Zutphensche Courant* met nauwelijks ingehouden opluchting dat de gevreesde halvering van de liberale raadsfractie is uitgebleven: de liberalen verliezen 'slechts' drie van hun acht zetels. Met vijf van de zeventien raadszetels zijn de liberalen volgens de *Zutphensche Courant* nog altijd "een minderheid van niet te miskennen betekenis", een partij die macht zal blijven uitoefenen omdat zij, gezeten op de wip, de ene keer met de sociaal-democraten een blok zal vormen tegen de "kerkelijken" en de andere keer met de confessionelen de "buitensporigheden" van de socialisten zal dwarsbomen.[2]

Een liberaal bolwerk

In 1896 werd Nederland opgedeeld in honderd Kamerkiesdistricten waarin evenzoveel volksvertegenwoordigers werden gekozen. De zetel ging naar de kandidaat die de absolute meerderheid van de stemmen in zijn district wist te halen, dat wil zeggen de helft plus een. Veelal was een tweede stemronde nodig waarin de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen hadden behaald het tegen elkaar opnamen. Het Kamerkiesdistrict Zutphen omvatte tussen 1896 en 1917 de gemeenten Zutphen, Brummen, Vorden, Warnsveld, Hummelo, Doesburg, Steenderen en Hengelo. De kieswet van 1896 bracht naast een herschikking in de districtsindeling een verdubbeling van het aantal kiesgerechtigden. Kleine middenstanders, onderwijzers, ambtenaren en een deel van de geschoolde werklieden konden in 1897 voor het eerst een stem uitbrengen. Naar de Kamerverkiezingen van 1897 werd dan ook met spanning uitgekeken, want niemand kon voorzien op wie die nieuwe kiezers zouden stemmen.

In het kiesdistrict Zutphen gingen in 1897 vier kandidaten de strijd met elkaar aan. Favoriet was het vooraanstaande liberale Kamerlid H. Goeman Borgesius, die sinds 1891 voor 'Zutphen' in de Tweede Kamer zat. In de stad Zutphen – met eenderde van alle kiezers de belangrijkste gemeente in het district – kon hij rekenen op een netwerk van politieke vrienden. Hij had die getrouwen nodig, want net nu al die nieuwe kiezers door middel van spreekbeurten moesten worden gewonnen voor de liberale beginselen, was Goeman Borgesius ziek en slecht bij stem. Hij had bovendien een niet te onderschatten tegenstander in de antirevolutionaire jonkheer H.W.C. de Jonge, woonachtig te Zutphen. De in Den Haag gevestigde Goeman Borgesius wist dat een dergelijk thuisvoordeel onder

een regionaal districtenstelsel van doorslaggevende betekenis kon zijn. Op het stembiljet trof de kiezer ook de namen aan van de sociaal-democraat H.H. van Kol en de behoudende antirevolutionair H. Verkouteren.

Goeman Borgesius versloeg met 3.283 tegen 2.293 stemmen zijn rivaal De Jonge. Van Kol haalde nog geen 300 stemmen en Verkouteren bleef steken op 162. Omdat Goeman Borgesius reeds in de eerste ronde de absolute meerderheid had behaald van het totaal aantal van 6.029 uitgebrachte geldige stemmen, bleef een tweede stemronde uit. Vier jaar later wist Goeman Borgesius na een succesvol ministerschap op Binnenlandse Zaken wederom te winnen in 'zijn' district, maar ditmaal pas in de tweede ronde. Vanaf 1905 was het de rondborstige liberaal F. Lief tinck die keer op keer het kiesdistrict Zutphen wist te winnen, zij het dat ook hij door de voortgaande polarisering en politisering telkens pas in de tweede ronde zijn zetel veiligstelde.

Vanaf 1896 steeg ook het aantal kiesgerechtigden voor de gemeenteraadsverkiezingen; in Zutphen van 1.459 in 1895 tot 2.106 in 1900 op een bevolking van om en nabij de 18.000 zielen. Omdat sindsdien ook in de grotere gemeenten in kiesdistricten werd gestemd, nam de verscheidenheid in de samenstelling van de raad toe. Van die districtsgewijze verkiezingen profiteerden in Zutphen vooral de sociaal-democraten die het eind negentiende en begin twintigste eeuw niet moesten hebben van het aantal sympathisanten, maar van de geografische concentratie van hun achterban in bepaalde wijken van de stad. De eerste sociaal-democraat kwam in 1904 in de raad. Spoedig zaten er twee 'rooien' in de raad, niet lang daarna drie, alras gevolgd door een vierde en aan de vooravond van de totstandkoming van het nieuwe kiesstelsel waren het er reeds zes. Stemmen werd meer en meer een kwestie van het uiten van partijloyaliteit en steeds minder een zaak van het telkens maar weer verlenen van een vertrouwensvotum aan de mannen van verdiensten die het sinds jaar en dag voor het zeggen hadden in de stad. En al moesten de liberalen dan steeds meer terrein prijsgeven, met acht van de zeventien raadsleden, een liberale burgemeester en liberalen op de beide wethouderszetels domineerden zij nog altijd het stadsbestuur.

Verlies voor de Gelderse liberalen

Het nieuwe kiesstelsel bracht grote veranderingen teweeg in het politieke krachtenveld. Alle mannen boven de achttien jaar – na 1919 aangevuld met alle vrouwen boven die leeftijd – waren nu verplicht om hun stem uit te brengen, waardoor het electoraat enorm werd vergroot. Tegelijkertijd werd het districtenstelsel vervangen door een systeem van evenredige vertegenwoordiging, waarbij alleen nog het totale aantal stemmen op een persoon of partij van belang was. Als gevolg van het nieuwe kiesstelsel verloren de liberalen – daartoe worden gerekend de gematigde unie-liberalen en de meer behoudende vrij-liberalen – bij de Kamerverkiezingen van 1918 22 van hun 32 Kamerzetels. Het jaar daarna leden ze bij de Statenverkiezingen en gemeenteraadsverkiezingen eveneens forse verliezen. In Zutphen leek het met een teruggang van acht naar vijf zetels aanvankelijk nog mee te vallen. De vijfde zetel van de liberalen was echter een zogeheten restzetel die aan de liberale lijst werd toegekend omdat daarop twee stemmen meer waren uitgebracht dan op de gecombineerde lijst van de beide protestantse partijen: de antirevolutionaire en de christelijk-historische. In 1923 waren de liberalen minder fortuinlijk en vielen zij terug van vijf naar vier zetels. Daarnaast werd dat jaar een

vrijzinnig-democraat gekozen, maar die afficheerde zich uitdrukkelijk als vrijzinnig en niet als liberaal. Dat nam niet weg dat elke liberaal gezinde inwoner van Zutphen liever een vrijzinnig-democraat dan een sociaal-democraat een zetel zag winnen.

Ook in andere Gelderse steden waar de liberalen onder het districtenstelsel domineerden, luidden de raadsverkiezingen van 1919 een terugval, en soms een zelfs vrije val, van de liberalen in. In Arnhem verloren de liberalen in 1919 zeven van hun veertien zetels, op een totaal van 33 raadsleden. De vrijzinnig-democraten verloren dat jaar vijf van hun zeven zetels. Hoewel men in Arnhem rekening had gehouden met een teruggang van liberale en vrijzinnig-democratische krachten, viel de uitslag toch bitter tegen. Het verlies aan liberale afgevaardigden was groter dan voorzien en de *Arnhemsche Courant* typeerde de uitslag dan ook als een debacle. Winst was er in Arnhem voor de drie confessionele partijen die er tezamen zes zetels op vooruitgingen en daarmee op twaalf kwamen, en voor de sociaal-democraten die met elf zetels de grootste fractie in de raad werden; de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij had maar liefst vijf zetels winst geboekt. In het volgende decennium herstelden de liberale krachten in Arnhem zich niet. Van de vier wethouders was er na 1919 nog slechts één van liberalen huize. De twee sociaal-democratische wethouders vielen in de smaak bij de liberale burgemeester, maar moesten het ontgelden in de lokale liberale persorganen.

Onvergelijkbaar met de liberale steden Arnhem en Zutphen was hetgeen zich in 1919 voltrok in het katholieke Nijmegen. Tot 1919 hadden de katholieken het hier binnen de gemeentepolitiek voor het zeggen gehad. Het duurde tot 1917 alvorens de eerste sociaal-democraat werd gekozen in de 31 leden tellende raad. Door de totstandkoming van de evenredige vertegenwoordiging verloren de katholieken veel van hun raadszetels, al behielden zij in 1919 met zestien zetels een nipte maar wel absolute meerderheid. De sociaal-democraten boekten dat jaar winst: met acht afgevaardigden werden zij de tweede fractie in de Nijmeegse raad, in 1927 kregen zij hun eerste wethouder. De protestanten wisten gedurende de jaren twintig en dertig nooit meer dan vier zetels te bemachtigen. De liberalen kwamen er in Nijmegen evenmin aan te pas: tezamen met de vrijzinnig-democraten behaalden ook zij in de jaren twintig en dertig nimmer meer dan vier zetels.

In Gelderland als geheel, waar de liberalen sinds het midden van de negentiende eeuw sterk waren vertegenwoordigd, waren het vooral de unie-liberalen en de behoudende vrij-liberalen die na de invoering van de nieuwe kieswet de prijs betaalden voor de evenredige weergave van de politieke verscheidenheid. Nadat de zetels eenmaal naar evenredigheid waren verdeeld zorgde de verzuiling in Gelderland net als elders voor een sterke mate van electorale stabiliteit. Hoezeer de krachtsverhoudingen als het ware versteenden en hoe groot het verlies aan liberale afgevaardigden was, blijkt uit de uitslagen van de Gelderse Statenverkiezingen in de jaren twintig.

In Provinciale Staten van Gelderland gingen de liberalen in 1919 terug van 22 naar negen zetels, op een totaal van 62. Vier jaar later zaten er nog slechts zeven liberalen in de Staten. In 1927 kwam er weer een bij, maar die acht afgevaardigden staken nog altijd schril af tegen de 22 man van weleer. Winst was er in 1919 voor de sociaal-democraten; zij kwamen vanuit het niets met elf afgevaardigden in de Gelderse Staten. In 1923 en 1927 was het op de sociaal-democraten uitgebrachte stemmental goed voor tien zetels. De katholieken verloren in 1919 een zetel, maar ze wisten hun negentien zetels in de daaropvolgende verkiezingen wel vast te houden. De twee protestantse partijen boekten

gezamenlijk enkele zetels winst, zij het dat die winst geheel en al te danken was aan de zeer goede uitslagen die de christelijk-historischen boekten.

Kritiek op het kiesstelsel

Gezien het verlies dat de liberalen in 1918 en 1919 in respectievelijk de Kamer, de Gelderse Staten en veel Gelderse gemeenteraden leden, is het niet verwonderlijk dat vooral zij kritiek hadden op het nieuwe kiesstelsel en in mindere mate ook op het algemeen kiesrecht. Deze kritiek werd niet louter gevoed door frustratie over het verlies aan liberale afgevaardigden. Het nieuwe kiesstelsel had volgens menig liberaal onwenselijke gevolgen. Het dwong tot een landelijk dekkend netwerk van partijafdelingen om zodoende in heel het land kiezers te bewerken en stemmen te verwerven. Het nieuwe kiesstelsel vroeg ook om coördinatie bij het opstellen van de kandidatenlijsten. De nationalisering, professionalisering en de meer hiërarchische partijstructuur die er het gevolg van waren, voedde bij menig liberaal criticaster het verlangen naar de gedecentraliseerde verkiezingen onder het districtenstelsel, toen politiek een plaatselijke wedijver was tussen twee strijdende heren in plaats van een nationale en daardoor meer afstandelijke strijd tussen partijen en de beginselen die zij uitdroegen.

In 1919 en volgende verkiezingsjaren verdrongen ook in Zutphen de partijlijsten de personen. Veel liberalen zagen die lijsten, en dus ook de evenredige vertegenwoordiging, als een ongewenste noviteit. Op 14 mei 1919, de dag van de raadsverkiezingen, trok de redacteur van de behoudend liberale *Nieuwe Zutphensche Courant* van leer tegen het vermaledijde lijstenstelsel, dat ervoor zorgde dat geschikte kandidaten, behept met gezond verstand, karakter, toewijding en kennis van de gemeente, het moesten afleggen tegen mannen die ongeschikt waren als volksvertegenwoordiger of bestuurder, maar die wel gekozen werden omdat zij nu eenmaal tot een bepaalde partij behoorden "en die partij nu eenmaal volgens haar stemmental door een bepaald aantal aanhangers moet vertegenwoordigd zijn".[4] Dat politiek geen kwestie meer was van de selectie van de knapste koppen, maar een zaak was geworden van het groepsgewijs rangschikken en vervolgens tellen van de koppen, bezag de *Nieuwe Zutphensche Courant* met afschuw.

Ook de *Zutphensche Courant* moest niets hebben van het partijlijstensysteem en daarom adviseerde zij haar lezers een stem uit te brengen op een van de twaalf kandidaten op de liberale lijst. Het advies te stemmen op de lijstaanvoerder bleef nadrukkelijk uit. Getuige de kritiek die ter redactie binnenkwam, viel dat vrijblijvende advies niet bij iedereen in goede aarde, maar de krant hield voet bij stuk. Het door de confessionelen en sociaal-democraten verstrekte advies te stemmen op de eerste man op de lijst, verdiende geen navolging; het resultaat zou immers zijn dat degenen die met de lijsttrekker de raad binnenrolden het zonder een zelf verworven kiezersmandaat moesten stellen. Dat politiek door de invoering van het algemeen mannenkiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging partijpolitiek was geworden en dat zo'n vrijblijvend advies in die gewijzigde omstandigheden vervelende gevolgen kon hebben, bleek de dag na de verkiezingen. Het advies van de *Zutphensche Courant* was kennelijk ter harte genomen, want tezamen met de eerste drie kandidaten van de liberale lijst kregen de nummers vijf en zeven een mandaat. Dat de advocaat J.H. Ketjen, vierde op de lijst, buiten de boot viel, werd als een groot verlies ervaren. Zijn kennis van de voorgenomen

stadsuitbreiding van het Deventerwegkwartier tussen spoorbaan en Berkel zou node worden gemist in de nieuwe raad. Een evenwichtig samengestelde raadsfractie vroeg om coördinatie bij het opstellen van de lijst en om een zekere mate van volgzaamheid van de achterban, ook bij de liberalen. Dat eigenlijk alleen de liberalen moeite hadden met de nieuwe krachtsverhoudingen en de nieuwe spelregels, bleek opnieuw tijdens de eerste bijeenkomst van de nieuw gekozen Zutphense gemeenteraad. De liberale burgemeester en reservekapitein J. Dijckmeester – die op vrije dagen graag in vol ornaat te paard rond Zutphen reed – was van mening dat het nieuwe stelsel ertoe had geleid dat ‘partijchap en partijpolitiek’ een grotere rol dan ooit tevoren waren gaan spelen in de gemeentepolitiek. Hij voorzag bovendien dat “de waarde van het individu uit het oog [zou] worden verloren, terwijl toch van het individu de arbeid moet uitgaan, die in het belang van de gemeente nodig is”. [5] Dijckmeester, en dat gold voor veel liberalen, zag met bezwaard gemoed een wereld verloren gaan waarin zijn soort mensen het voor het zeggen had: een wereld waarin individuen het verschil maakten en individuele kwaliteiten de doorslag gaven, een wereld die vrij was van kortzichtig politiek gewin, loze beloftes, bekrompen partijpolitiek, belangenbehartiging en communisten. Sociaal-democraten, katholieken en antirevolutionairen hadden doorgaans veel minder moeite met de gedisciplineerde en hiërarchisch georganiseerde partijpolitiek. De evenredige vertegenwoordiging deed recht aan het feit dat politiek een strijd was tussen door groepen gedragen beginselen. Met leiderschap en volgzaamheid hadden sociaal-democraten, katholieken en antirevolutionairen minder moeite dan de op het individu gerichte liberalen. Aan de vooravond van de Gelderse Statenverkiezingen van 10 april 1919 hield de katholieke *Geldersche Bode* zijn lezers dan ook voor dat het “eisch van discipline” was te stemmen op de nummer 1 van de katholieke lijst. [6] Dat het vooral aan de evenredige vertegenwoordiging was te danken dat katholieken en sociaal-democraten in gemeenteraden, Staten en Staten-Generaal winst boekten, maakte dat eventuele kritiek op het nieuwe stelsel in deze kringen wijselijk werd ingeslikt. In Zutphen troostten de liberalen zich met de wetenschap dat – al waren dan de politieke spelregels veranderd en al waren veel raadsleden in hun optiek van bedenkelijk allooi – zij na 1919 inderdaad telkens op de wip zaten. Zonder hen bleek geen college te formeren. In de jaren twintig en dertig waren zij daadwerkelijk, zoals de *Zutphensche Courant* had verwacht en gehoopt, “een minderheid van niet te miskennen betekenis” in de gemeenteraad. [7]

NOTEN

1. *Zutphensche Courant* (10 mei 1919).
2. Idem (15 mei 1919).
3. *Arnhemsche Courant* (15 mei 1919).
4. *Nieuwe Zutphensche Courant* (14 mei 1919).
5. *Verslag van de Handelingen van den Raad der gemeente Zutphen* (2 september 1919). – Stadsarchief Zutphen.
6. *De Geldersche Bode. Nieuws- en advertentieblad voor het Oostelijk deel van Gelderland* (4 april 1919).
7. *Zutphensche Courant* (10 mei 1919).

BRONNEN

archieven

Nationaal Archief, 's-Gravenhage:

Archief van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, processen-verbaal van de verkiezingen in het Kamer kiesdistrict Zutphen.

Stads- en Streekarchief Zutphen:

Archief van de liberale kiesvereniging te Zutphen, notulen van de algemene ledenvergadering van 4 juni 1919.

Verslag van de Handelingen van den Raad der gemeente Zutphen.

periodieken

Arnhemsche Courant (1919, 1923, 1927).

Zutphensche Courant (1919, 1923, 1927, 1931).

LITERATUUR

J.Th.J. van den Berg, "De evenredige vertegenwoordiging in Nederland", *Tijdschrift voor Geschiedenis*, 92 (1979) 452-472.

T. Duffhues, "Van liberaal bolwerk tot politiek meerstromenland; de formatie van politieke partijen in Arnhem 1880-1920", *Bijdragen en Mededelingen Gelre*, 78 (1986) 101-127.

L.W. Lensen en W.H. Heitling, "Zutphen na de Eerste Wereldoorlog" in: W.Th.M. Frijhoff e.a. (red.), *Geschiedenis van Zutphen* (Zutphen, 1989) 171-214.

B. Looper, "De vergeten eeuw: Zutphen 1814-1918" in: W.Th.M. Frijhoff e.a. (red.), *Geschiedenis van Zutphen* (Zutphen, 1989) 133-170.

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

P.F. Maas, "De invoering van het algemeen kiesrecht en van het evenredigheidsstelsel in 1917 en de invloed daarvan op de machtsverhoudingen in Nijmegen", *Numaga*, 35 (1988) 9-22.

B. Wartena, *H. Goeman Borgesius (1847-1917). Vader van de verzorgingsstaat. Een halve eeuw liberale en sociale politiek in Nederland* (Amsterdam, 2003).