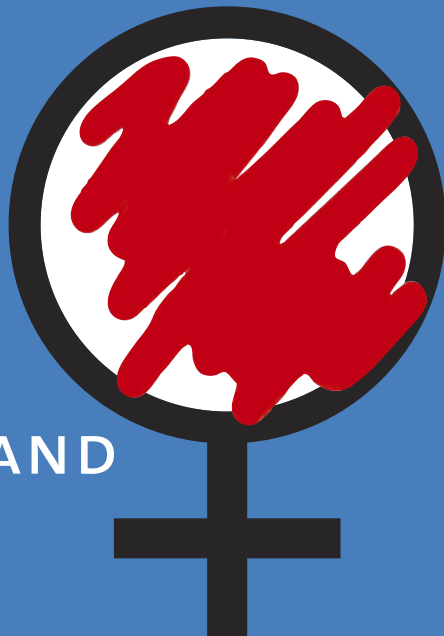


100 JAAR VROUWEN- KIESRECHT

EEN TUSSENSTAND



100 jaar vrouwenkiesrecht *Een tussenstand*

Ir. Esther de Jong | Atria, Kennisinstituut voor Emancipatie en
Vrouwengeschiedenis

*Onderzoek naar deelname van vrouwen in het openbaar bestuur,
met een focus op gemeenteraden, wethouders, Provinciale Staten,
Gedeputeerde Staten, parlement en regering*

&

Prof. dr. Monique Leyenaar | Radboud Universiteit Nijmegen
Een eeuw vrouwenkiesrecht. En nu?

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de ROB. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011,
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

Inhoud

Voorwoord	5
-----------	---

Deel 1

Onderzoek naar deelname van vrouwen in het openbaar bestuur	
Ir. Esther de Jong	7
Inleiding	8
Methodologie	9
Resultaten en analyse	10
Participatie van vrouwen in gemeentelijk bestuur	10
Participatie van vrouwen in provinciaal bestuur	13
Participatie van vrouwen in landelijk bestuur	16
Vergelijking van participatie van vrouwen op verschillende bestuursniveaus	22
De rol van politieke partijen	24
Conclusies en aanbevelingen	25
Geraadpleegde bronnen en literatuur	28

Deel 2

Een eeuw vrouwenkiesrecht. En nu?	
Prof. dr. Monique Leyenaar	29
100 jaar geleden	30
Lessen	32
Actief kiesrecht	36
Passief kiesrecht	37
Van excuus-Truus naar de helft	37
Wat moet er veranderen?	39
En nu?	41

Voorwoord

In 2019 viert Nederland 100 jaar algemeen kiesrecht. Een democratisch ijkpunt. Een moment om bij stil te staan. Een moment om te reflecteren: wat hebben we geleerd van de strijd voor het algemeen kiesrecht in het verleden? Maar ook: wat zijn heden ten dage punten waarover wij kritisch moeten nadenken in relatie tot democratische participatie?

Nederland is een van de oudste moderne democratieën, waarbij inmiddels een goed gegronde democratische cultuur is gevestigd. Tegelijkertijd mogen wij daarin niet zelfgenoegzaam achterover leunen vanuit de gedachte dat het wel mooi is zo met onze democratie. Nee. Het verruimen van het kiesrecht 100 jaar geleden ging over vragen van volwaardig burgerschap: Wie is geschikt voor het dragen van politieke rechten? Rechten hingen samen met je maatschappelijke positie: Ben je rijk of arm, ben je jong of oud, en ben je man of vrouw?

Met name die laatste vraag is vandaag de dag een belangrijk punt voor reflectie. De Raad voor het Openbaar Bestuur staat bij 100 jaar kiesrecht in het bijzonder stil bij de gelijkwaardige politieke representatie en participatie van vrouwen. Onze democratische samenleving is van iedereen. Een democratisch kernprincipe daarbij is dat van representatie: zie ik mijn mening ergens terug komen? Wordt er opgekomen voor mijn belangen? Wat ik waardevol vind, wordt dat eerbiedigd?

Wij zien structureel minder vrouwen in politiek-bestuurlijke functies, in vertegenwoordigende organen en in ambtelijke topfuncties. Die constatering is het uitgangspunt van deze publicatie. Vrouwen in het openbaar bestuur zijn ondervertegenwoordigd en vanuit democratisch oogpunt vindt de Raad dit onwenselijk. In deze publicatie vragen wij daarom aandacht voor de positie van vrouwen in ons democratisch bestel.

De Raad heeft daarvoor experts gevraagd om deze positie te onderzoeken en te commentariëren. Atria heeft empirisch onderzoek gedaan naar het aandeel vrouwen in het openbaar bestuur om een feitelijke bodem te bieden aan de discussie over vrouwenparticipatie. Monique Leyenaar heeft een prikkelend essay geschreven waarin zij betoogt dat het momentum voor verdere deelname van vrouwen aan het openbaar bestuur nu is. De geschiedenis leert dat er zal moeten worden gevochten voor méér vrouwenparticipatie, wellicht met harde middelen, maar het is democratisch eerlijk en rechtvaardig.

De Raad voor het Openbaar Bestuur biedt u met veel overtuiging deze publicatie aan als intellectuele bron voor het voeren van het maatschappelijk debat over de gelijkwaardige en gelijkmatige deelname van vrouwen aan het democratisch proces. Op naar een nieuw democratisch ijkpunt.



Han Polman
Voorzitter
Raad voor het Openbaar Bestuur



Rien Fraanje
Secretaris-directeur
Raad voor het Openbaar Bestuur

Deel 1

Onderzoek naar deelname van vrouwen in het openbaar bestuur

Ir. Esther de Jong | Atria, Kennisinstituut
voor Emancipatie en Vrouwengeschiedenis

Met medewerking van Natascha Bregstein,
Froukje Gaasterland en Lynn Roest



december 2019

Inleiding

In het kader van 100 jaar vrouwenkiesrecht wil de Raad voor het Openbaar Bestuur graag meer inzicht krijgen in hoe het staat met de participatie van vrouwen in het openbaar bestuur in Nederland.

Een representatieve vertegenwoordiging van vrouwen in het openbaar bestuur draagt ertoe bij dat vrouwen zich met hun politieke vertegenwoordigers kunnen identificeren. Het vergroot daarbij de kans dat thema's die voor vrouwen van belang zijn op de politieke agenda komen, zoals emancipatiegerelateerde onderwerpen. Het gaat hierbij ook over kwalitatieve aspecten, die ervoor zorgen dat de kennis en ervaring van zowel mannen als vrouwen gebruikt worden om vooruitgang in alle aspecten in onze maatschappij voor te staan. Door een evenredige vertegenwoordiging kunnen vrouwen en mannen gelijke invloed uitoefenen als het gaat om besluitvorming en ook een gelijke invloed hebben op het beleid dat wordt geformuleerd en uitgevoerd. Dit geldt zowel op landelijk als lokaal niveau. Door de decentralisaties liggen beleidsbeslissingen over de leefwereld van vrouwen en mannen meer en meer in handen van de gemeentepolitiek.

Atria heeft op verzoek van de Raad voor Openbaar bestuur onderzoek gedaan naar het aantal vrouwen dat sinds 1946 zitting heeft genomen in de gemeenteraden, als wethouder in colleges van B&W, Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, parlement en regering.

Op basis van de gevonden data heeft Atria per niveau geanalyseerd hoe deze deelname zich sinds de Tweede Wereldoorlog heeft ontwikkeld. Vervolgens is gekeken of er een relatie is tussen representatie op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau, en of er een relatie is tussen de direct gekozen posities (gemeenteraad, Provinciale Staten, Tweede Kamer) en de indirect verkozen posities (wethouders, Gedeputeerde Staten en regering).

Omdat de politieke partijen de kieslijsten opstellen en daarmee een belangrijke rol vervullen in de verkiesbaarheid van vrouwen, komt dit in een aparte paragraaf aan de orde. Een belangrijke factor is dat vrouwen niet alleen op de kieslijst staan maar ook op een verkiesbare plek, omdat hoe hoger de naam op de lijst staat, des te meer kans op daadwerkelijke verkiezing.

Een aantal aanbevelingen ter vergroting van de participatie van vrouwen in het openbaar bestuur vindt u aan het einde van het rapport na de conclusies.

Een aantal belangrijke historische feiten en vrouwelijke pioniers in de politiek lichten we uit tussen de hoofdstukken. Dit zijn de voorbeelden voor de kiezers van toen en inspiraties voor vrouwen van nu.

Methodologie

In dit onderzoek wordt gekeken naar de getalsmatige verhoudingen tussen het aantal vrouwen en mannen in openbaar bestuur. Het viel buiten de kaders van dit onderzoek om verder te differentiëren naar de achtergrond van deze vrouwen, zoals leeftijd, sociale klasse, etniciteit, etcetera. Daarnaast beperkt dit onderzoek zich tot het grondgebied Nederland binnen het gehele Koninkrijk der Nederlanden of gebieden die hiertoe hebben behoord.

Bij het verzamelen van de data over het aantal vrouwen dat zitting heeft genomen in gemeenteraden, als wethouder, in Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, parlement en regering, zijn wij uitgegaan van verkiezingsjaren. Tussentijdse vervanging van leden zijn niet meegenomen, aangezien dit over het algemeen niet het gevolg was van een verkiezing. Hierdoor vallen sommige tussentijds benoemde vrouwen weg, waaronder Anna de Waal die tussentijds in 1953 aantrad als staatssecretaris.

Het bleek niet mogelijk om voor elk niveau voor iedere verkiezing absolute aantallen van verkozen leden, mannen en vrouwen te achterhalen. De aantallen voor gekozen gemeenteraadsleden, wethouders, provinciale Statenleden, gedeputeerden, Eerste en Tweede Kamerleden en bewindspersonen bleken bovendien te variëren gedurende de onderzochte periode door gemeentelijke herindelingen, uitbreiding van provinciën en terugbrenging van het aantal Statenleden alsook het aantal zetels in de beide Kamers en de omvang van de kabinetten.

Wel waren voor iedere verkiezing op elk niveau de percentages verkozen vrouwen beschikbaar. Omdat in een aantal bronnen alleen percentages in gehele getallen beschikbaar waren, is vanwege de vergelijkbaarheid gekozen om alle percentages op gehele getallen af te ronden. De analyse in dit onderzoek vindt plaats op basis van deze percentages.

Hierbij dient aangetekend te worden dat de aantallen gedeputeerden in Provinciale Staten, Eerste Kamerleden en met name het aantal bewindspersonen in het kabinet eigenlijk te klein zijn om percentueel vergeleken te worden, omdat dit om relatief kleine aantallen gaat. Hierbij kan één persoon al een verschil van meer dan 5% vertegenwoordigen.

Voor een overzicht van de bronnen waarop de cijfers in dit onderzoek gebaseerd zijn, verwijzen we naar het betreffende hoofdstuk aan het einde van dit rapport. Bij een vergelijking op basis van percentages is het van belang om te realiseren dat een numeriek gelijke verhouding tussen vrouwen en mannen van 50/50 wordt gezien als gendergelijkheid. Voor een genderevenwichtige verdeling wordt een verhouding van 40/60 als acceptabele verdeling gezien. Om echt invloed uit te kunnen oefenen in besluitvormingsprocessen, wordt een kritische massa van 30% vrouwen of mannen aangehouden.

Resultaten en analyse

In dit hoofdstuk zal eerst per bestuursniveau een analyse worden gemaakt van de representatie van vrouwen in deze bestuurslaag sinds 1946. Ook zal enige informatie gegeven worden over de eerste vrouw die werd verkozen. Vervolgens zal de vertegenwoordiging van vrouwen in de verschillende bestuurslagen vergeleken worden.

PARTICIPATIE VAN VROUWEN IN GEMEENTELIJK BESTUUR

In 1946 bestond Nederland uit ruim duizend gemeenten. Door gemeentelijke herindelingen zijn deze in de loop der tijd samengevoegd en is het aantal Nederlandse gemeenten afgenomen tot 355 op 1 januari 2019. Dit betekent dat sinds 1946 het totaal aantal gemeenteraadsleden in Nederland is afgenomen en dat een procentuele stijging niet een even zo grote absolute stijging van het aantal vrouwen in de gemeenteraden vertegenwoordigt.

Erste vrouwen in de gemeenteraad

In de gemeenteraden zijn er ‘meerdere eerste vrouwen’ en daarmee is deze positie een gedeelde eerste plek. Met ingang van het passief kiesrecht in 1917 konden vrouwen verkozen worden, ook al mochten zij zelf nog niet stemmen. Dat betekende dat met de gemeenteraadsverkiezingen van 1918 mannen op een vrouw konden stemmen. En dat gebeurde! Er werden 88 vrouwen verkozen.

Hiermee kwam het gemiddeld aandeel vrouwen op 0,9% te liggen. In Amsterdam werden maar liefst 5 vrouwen verkozen tot de gemeenteraad.

Een van hen was Thiska Thiel-Wehrbein. Zij kwam in de Amsterdamse Raad voor de Vrijzinnig Democratische Bond (VDB). Thiel-Wehrbein werd geboren in 1866 te Amsterdam. Na de kweekschool te hebben afgerond, is Thiel-Wehrbein aan de slag gegaan als onderwijzeres. In haar tijd in de gemeenteraad heeft zij zich ingezet voor onder andere kinderen en minderbedeelde zieken. Thiel-Wehrbein was tot 1919 lid van de gemeenteraad, wanneer zij met haar man mee naar Den Haag verhuisde. Daarna was zij (bestuurs)lid van meerdere vrouwenbewegingen, waaronder de Nationale Vrouwenraad van Nederland, de Vrouwen en Vredes Beweging en de Haarlemse tak van de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen.

In 1941 kwam Thiel-Wehrbein te overlijden.

(<https://feministerie.nl/meer-vrouwen-in-de-gemeenteraad-hoe-krijgen-we-dat-voor-elkaar/>)

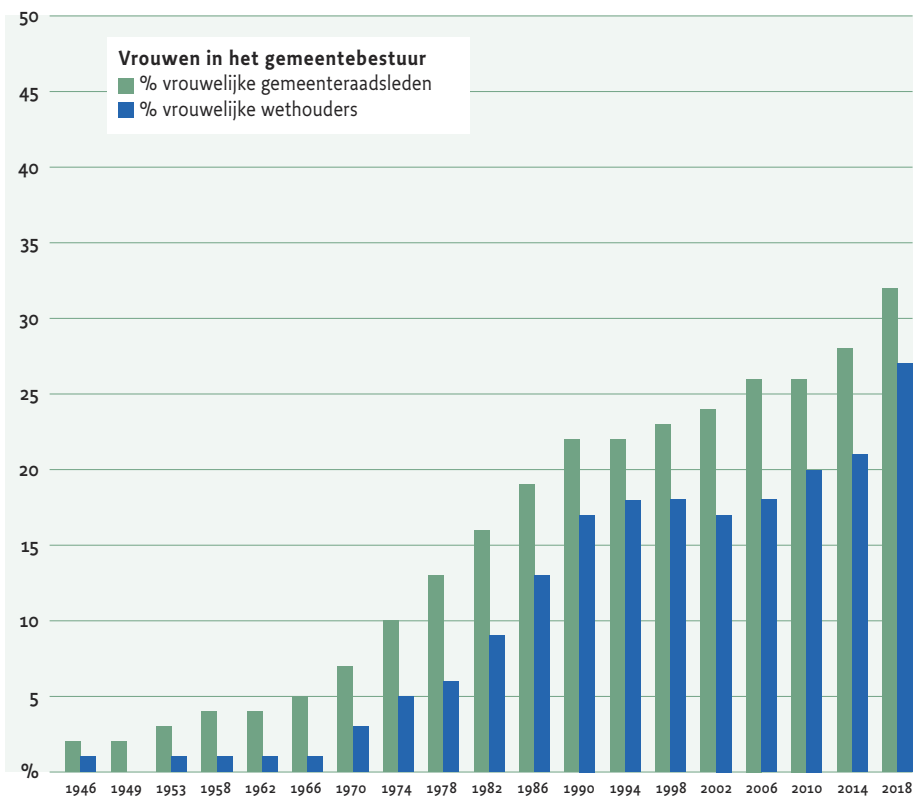
(<https://www.delpher.nl/nl/kranten/view?query=thiel-wehrbein&coll=ddd&page=5&identificer=ddd:011117995:mpeg21:ao111&resultsidentificer=ddd:011117995:mpeg21:ao111>)



© onbekend / Collectie IAV-Atria

Vrouwelijke gemeenteraadsleden

Sinds de Tweede Wereldoorlog is de groei van vrouwen in de gemeenteraad gestaag toegenomen van 2% in 1946 tot 32% in 2018. De snelste toename vond plaats tussen 1966 en 1990, toen er per verkiezing tussen de 2 en 3 procentpunt meer vrouwen in de gemeenteraden werden verkozen. Dit valt samen met de ‘tweede feministische golf’ en zou hieruit te verklaren kunnen zijn. Bij de verkiezing in 1994 bleef het percentage verkozen vrouwen gelijk op 22%, om daarna weer met 1 á 2 procentpunt per verkiezing toe te nemen. De groei vlakte dus af. In het jaar 2010 bleef het aantal verkozen vrouwen steken op het percentage van 2006, te weten 26%. Pas in de laatste verkiezingen in 2018 komt het aantal vrouwen boven de kritische massa van 30% uit. De campagne die ‘Stem op een vrouw’ gedurende deze verkiezingen voerde, genereerde aandacht voor het onderwerp en leidde tot het uitbrengen van voorkeurstemmen op vrouwen op niet verkiesbare plaatsen. Het is mogelijk dat de hernieuwde aandacht voor het aantal vrouwen in de raad ertoe heeft geleid dat politieke partijen dit al hebben meegenomen bij het opstellen van de kandidatenlijst.



Vrouwelijke wethouders

Tot 2002 werden wethouders uit de gemeenteraad gekozen en bleven zij hier ook lid van. Sinds 2002 mogen wethouders geen lid meer zijn van de gemeenteraad. Een raadslid kan de overstap maken van de gemeenteraad naar het college van B&W, maar veel wethouders worden sindsdien van buiten de gemeenteraad aangetrokken. Dit betekent dat het aantal vrouwelijke wethouders niet meer bepaald wordt door het aantal vrouwen dat in de gemeenteraad wordt verkozen.

Het percentage vrouwelijke wethouders is lager dan het percentage vrouwen in de gemeenteraad. In 1946 waren van de totaal 2153 wethouders er 11 vrouw, een percentage van 0,5 (hetgeen in dit onderzoek dus naar boven wordt afgerond tot 1%). Er begint pas enige groei zichtbaar te worden vanaf 1970, met de grootste toenames tussen 1978 en 1990. Afgezien van een dip in 2002 is de groei tussen 1990 en 2014 beperkt tot 1 á 2 procentpunt per verkiezing. De terugval van het aantal vrouwelijke wethouders in 2002 valt precies samen met de invoering van het duale stelsel, waarbij de wethouder niet meer vanuit de gemeenteraad wordt gekozen. Of dit de reden is van deze daling is niet onderzocht, maar zou een mogelijke verklaring kunnen zijn. Bij de meest recente verkiezing in 2018, wordt met een toename van 6 procentpunt de grootste stijging uit de gehele periode behaald naar een totaal percentage vrouwelijke wethouders van 27%.

Eerste vrouwelijke wethouder

Christina Ruijpers-Erens en Wilhelmina Hofman-Poot werden gezamenlijk in 1919 de eerste twee vrouwelijke wethouders van Nederland. Bijzonder is dat Ruijpers-Erens ook nog de eerste vrouwelijke locoburgemeester van Nederland werd. De katholieke Ruijpers-Erens, geboren in 1857, werd op 62-jarige leeftijd wethouder in het Limburgse Valkenburg met de portefeuille armwezen en sociale wetgeving. Halverwege haar tweede termijn als wethouder, in 1930, overleed Ruijpers-Erens. De liberale Hofman-Poot, die verbonden was aan de Vrijheidsbond in Oostzaan, werd ook in 1919 wethouder. Geboren in 1867 te Oostzaan, begon ze haar loopbaan als onderwijzeres. Ze was al geruime tijd lid van de Vereniging voor Vrouwenkiesrecht toen ze voorzitter werd van de afdeling Oostzaan. De Liberale Unie haalde haar over zich kandidaat te stellen. Bij de verkiezing bedankte ze de mannen ‘die den moed hadden met den ouden sleur te breken en die zoo verstandig waren (...) nu eens hun keuze op een vrouw te vestigen’. Ook Hofman-Poot werd in 1920 locoburgemeester. Vanwege de gezondheid van haar man moest zij tijdens haar tweede ambtstermijn verhuizen. Vervolgens heeft zij een nieuwe afdeling van de Vrijheidsbond opgezet, om zich in 1948 aan te sluiten bij de VVD. In 1952 kwam zij te overlijden te Haarlem.

(<https://atria.nl/nieuws-publicaties/internationaal-nationaal/vrouwenkiesrecht/lokvogels-om-kiezers-te-paaien/>)

Verhouding tussen vrouwelijke gemeenteraadsleden en vrouwelijke wethouders

Het percentage vrouwen in de gemeenteraad stijgt tussen 1946 en 1978 sneller dan het percentage vrouwelijke wethouders. Tussen 1982 en 1994 stijgt het percentage vrouwelijke wethouders weer sneller dan het percentage vrouwen in de gemeenteraad, waarmee de percentages weer dichter naar elkaar toe kruipen. Vanaf 1994 tot 2006 divergeren deze weer, waarbij het na 2006 een jojo-beweging is. Er lijkt hiermee dus geen direct verband te liggen tussen het percentage vrouwen dat in de gemeenteraad is gekozen en dat tot wethouder wordt gekozen, behalve dat over het algemeen voor beide de participatie van vrouwen over de gehele lijn toeneemt.

PARTICIPATIE VAN VROUWEN IN PROVINCIAAL BESTUUR

Op 1 januari 1986 wordt de provincie Flevoland ingesteld, waarmee het aantal provincies van 11 naar 12 groeit. Omdat de gemeenten Dronten, Lelystad, Almere en Zeewolde tot die tijd onder het Openbaar Lichaam IJsselmeerpolders vielen, waren zij niet provinciaal opgedeeld en hadden hun inwoners geen recht op deelname aan de verkiezingen van het college van Provinciale Staten.

Als gevolg van een wetswijziging is in maart 2007 het totaal aantal Statenleden verlaagd van 764 naar 564. Een gevolg van deze verlaging van het aantal zetels is dat er meer stemmen per zetel gehaald moeten worden. Daardoor is het moeilijker dan voorheen voor kleine partijen om een zetel te behalen.

Eerste vrouwen in Provinciale Staten

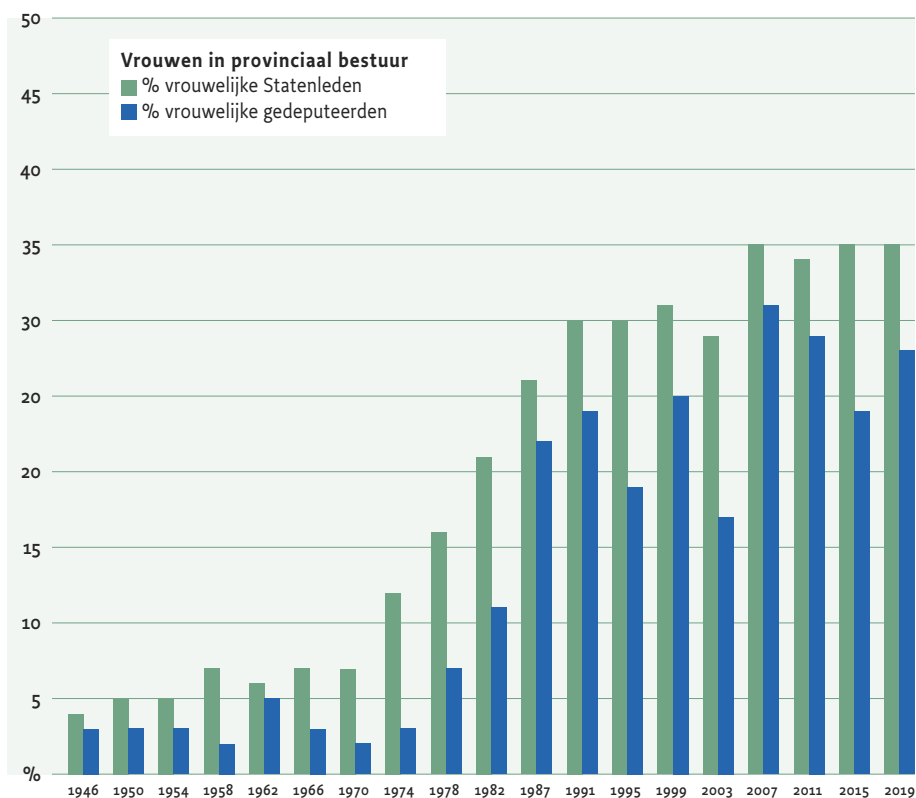
De Provinciale Statenverkiezingen van april 1919 was de laatste verkiezing waarbij vrouwen alleen nog passief kiesrecht hadden. Net als in de gemeenteraad, zijn de eerste vrouwelijke statenleden dus puur verkozen door mannen. Tijdens deze verkiezingen werden er in één klap 16 vrouwen verkozen; daarmee is de eerste vrouw in de Provinciale Staten een gedeelde eerste plaats. Bijna alle provincies, op Gelderland en Noord-Brabant na, kregen daarmee vrouwelijke Statenleden. Opvallend is dat driekwart van de verkozen vrouwen uit sociaaldemocratische hoek kwam, een SDP'er en elf SDAP'ers.

(Onderzoek naar de eerste vrouwelijke Statenleden. E. Broekman (2019). Via: <https://atria.nl/bibliotheek-archieff/collectie/boek/115069/>)

Vrouwelijke Statenleden

Het percentage vrouwen in Provinciale Staten is sinds 1946 van 4% naar 35% gegroeid. Op een kleine terugval in de jaren 60 en in 2003 na, is ook hier, net als op gemeentelijk niveau een stijgende lijn waar te nemen. De snelste toename vond plaats tussen de jaren 1970 en 1991 met een groei van 4 tot 5 procentpunt per verkiezing. Daarna stabiliseert het percentage vrouwen in Provinciale Staten zich rond de 30% om vervolgens in 2007 weer snel toe te nemen naar 35%. Of de vermindering van het aantal zetels hierbij een rol heeft gespeeld is niet onderzocht.

Het is opvallend dat juist bij de vermindering van het aantal zetels er een groei in het percentage vrouwelijke Statenleden plaatsvindt. Bij een vermindering van het totaal aantal zetels worden er per partij ook minder zetels gehaald. Omdat vrouwen vaker lager op de kieslijst staan dan mannen, zou je dus verwachten dat naar verhouding minder vrouwen een zetel weten te bemachtigen en het percentage vrouwen afneemt. Mogelijk wordt dit verklaard doordat het voor kleine partijen moeilijker is geworden een zetel te behalen. Zeker partijen die slechts één zetel behalen hebben vaak een mannelijke lijsttrekker. Als deze partijen vervolgens niet meer verkozen worden, zou dat juist weer een afname van het aantal verkozen mannelijke Statenleden kunnen verklaren. Sinds 2007 schommelt het percentage vrouwen in provinciale staten rond de 35.



Vrouwelijke gedeputeerden

De gedeputeerden van Provinciale Staten worden getraptd gekozen door de leden van Provinciale Staten. Tot 2003 waren de gedeputeerden lid van de Provinciale Staten, maar net als bij de gemeenten is dit nu niet meer het geval. Ook hier geldt dus dat het aantal vrouwen dat in Provinciale Staten wordt verkozen niet meer bepalend hoeft te zijn voor het aantal vrouwelijke gedeputeerden.

Het percentage vrouwen in Gedeputeerde Staten is sinds 1946 toegenomen, maar aan grote schommelingen onderhevig geweest. Tot 1974 slingerde dit percentage rond de 3%. Vanaf 1974 steeg dit snel tot 24% in 1991, waarbij in 1987 een grote sprong werd gemaakt met een toename van bijna 11 procentpunt. Een mogelijke verklaring is dat het aantal zetels in de Provinciale Staten was uitgebreid en dat de PvdA dat jaar veel zetels won. Historisch heeft deze partij veel vrouwen op de lijst staan, waardoor er mogelijk meer vrouwen naar Gedeputeerde Staten doorstroomden.

Na 1991 is er een schommelende, dalende lijn richting 17% in 2003 te constateren. Net als bij de gemeenten valt dit samen met de invoering van het dualisme, waardoor gedeputeerden niet meer onderdeel zijn van Provinciale Staten. Ook hier is niet bekend of de sterke daling direct gerelateerd is aan de invoering van dit systeem. In 2007 is er een grote toename in het percentage vrouwelijke gedeputeerden met een groei van bijna 14 naar 31 van de gedeputeerden. Dit is tevens het hoogste percentage dat behaald is sinds de Tweede Wereldoorlog. Gedurende dit onderzoek hebben wij geen aannemelijke verklaring voor deze stijging kunnen vinden. Wel is het opvallend dat deze stijging samenvalt met de verkleining van Provinciale Staten. Na 2007 is weer een dalende trend ingezet, met een lichte stijging in 2019 waardoor het percentage vrouwelijke gedeputeerden nu op 28 staat.

Verhouding tussen vrouwelijke Statenleden en vrouwelijke gedeputeerden

Het percentage vrouwelijke Statenleden is gedurende de gehele periode groter dan het percentage vrouwelijke gedeputeerden. Over de gehele periode zijn zowel het percentage vrouwelijke Statenleden als het percentage vrouwelijke gedeputeerden toegenomen. Toch is er niet een direct verband te leggen tussen toename in het aantal vrouwelijke Statenleden en het aantal vrouwelijke gedeputeerden. Het is niet vast te stellen dat meer vrouwelijke Statenleden tevens leidt tot meer vrouwelijke gedeputeerden in het bestuur. Ook is er geen verband te constateren tussen een hoger percentage vrouwen als Statenlid en een hoger percentage gedeputeerden in de opvolgende verkiezingen. Ook andersom is dit niet het geval: een hoger percentage vrouwelijke gedeputeerden leidt niet tot een hoger percentage vrouwelijke Statenleden in de daaropvolgende verkiezingen.

PARTICIPATIE VAN VROUWEN IN LANDELIJK BESTUUR

De leden van de Eerste Kamer worden verkozen door de leden van de Provinciale Staten. Hierbij tellen de stemmen van leden uit de grote provincies zwaarder mee dan die uit kleinere provincies. De ‘grootte’ van provincies wordt bepaald aan de hand van het inwonersaantal. In 1956 werd het aantal zetels in de Eerste Kamer uitgebreid van 50 naar 75. De zetels in de Tweede Kamer werden in datzelfde jaar uitgebreid van 100 naar 150. Kabinetten variëren in omvang van 18 (1946) tot 35 (1973) bewindspersonen en worden geformeerd op basis van coalitie die het land zal gaan besturen.

Eerste vrouw in de Eerste Kamer

In 1920 nam Carry Pothuis-Smit als eerste vrouw plaats in de Eerste Kamer. Carry werd in 1872 geboren in een welgesteld middenstandsgezin te Amsterdam. Het socialisme, dat via onderwijs op haar pad kwam, greep haar aan. Ze kon goed schrijven en werd hoofdredactrice van het blad *De proletarische vrouw* en had hierdoor veel invloed op de SDAP. Ze was een uitgesproken anti-militariste. Ze stelde zich in 1918 beschikbaar voor de kandidatenlijst van haar partij.

Het jaar erna kwam ze met 4 andere vrouwen in de gemeenteraad van Amsterdam. In 1920 startte haar carrière in de Eerste Kamer waar ze tot 1937 Kamerlid was voor de SDAP. Hierna bleef ze als redactrice actief bij *De proletarische vrouw* en *Wij vrouwen*.

In 1951 overleed ze.

(<https://atria.nl/nieuws-publicaties/bijzondere-vrouwen/vrouwelijke-pioniers/carry-pothuis-smit/>)



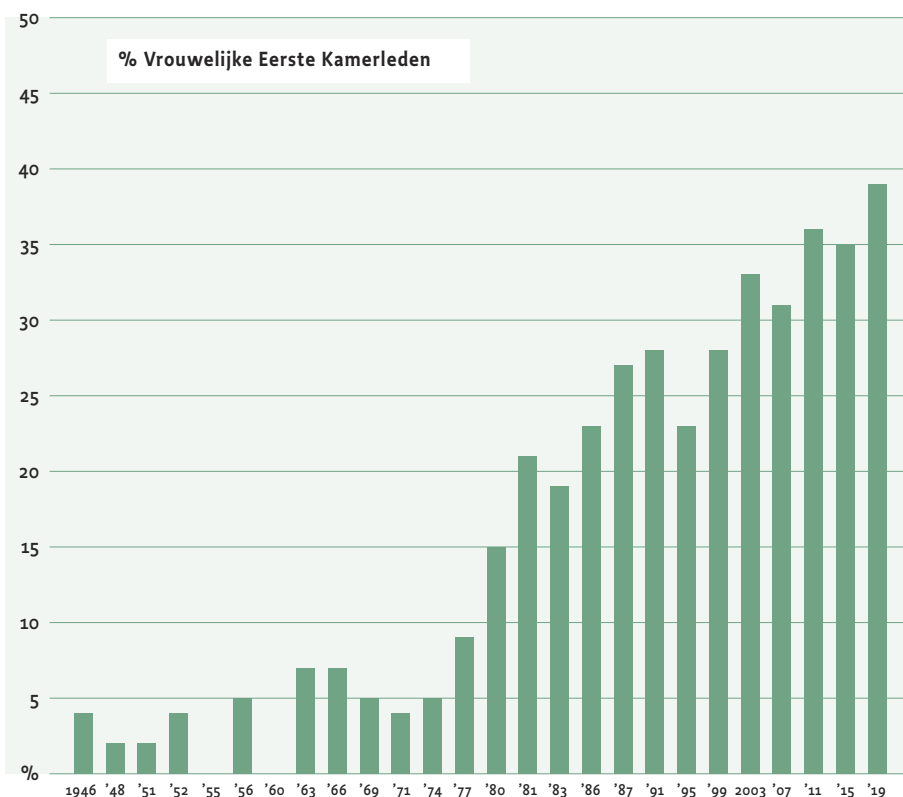
Fotograaf: F. Lemaire / © MAI / Collectie IAV-Atria

Vrouwelijke Eerste Kamerleden

Ook bij de Eerste Kamer is de algehele trend een stijgende lijn van 4% in 1946 naar 39% bij de meest recente verkiezingen in 2019. Tot 1977 schommelde het aantal vrouwen rond de 5%. De kameruitbreiding van 50 zetels naar 75 zetels in 1956 lijkt hier geen invloed op te hebben gehad. Tussen 1974 en 1981 is het aandeel vrouwen het hardst gestegen, van 5% naar 21%. In 1983 daalt het percentage vrouwen naar 19 om vervolgens langzaam verder te stijgen naar 28% in 1991. Na een scherpe terugval in 1995 wordt de stijgende lijn voortgezet (met weliswaar enige jojo effecten), tot de huidige 39%. Ook op dit niveau kan worden vastgesteld dat de ‘tweede emancipatiegolf’ invloed heeft gehad.

Verhouding tussen vrouwelijke Statenleden en vrouwelijke Eerste Kamerleden

Het percentage vrouwelijke Eerste Kamerleden vertoont in grote lijnen dezelfde trends als het percentage vrouwelijke Provinciale Statenleden. Er is echter een tweetal opvallende uitzonderingen in de jaren 1995 en 2003. In 1995 bleef het percentage vrouwelijk Statenleden gelijk t.o.v. 1991, maar het percentage vrouwelijke Eerste Kamerleden daalde met 5 procentpunt. In 2003 gebeurde het omgekeerde: het percentage Statenleden daalde met 2 procentpunt terwijl het aantal Eerste Kamerleden toenam met 5 procentpunt. Terwijl het percentage vrouwelijke Statenleden zich rond de 35% lijkt te stabiliseren, blijft het percentage in de Eerste kamer nog toenemen en ligt het met 39% bijna 5 procentpunt hoger. Dat er geen direct verband lijkt te zijn tussen het aantal vrouwelijke Statenleden en Eerste Kamerleden kan goed verklaard worden doordat de Kamerleden getraptd verkozen worden en niet vanuit de Staten worden afgevaardigd. Er is dus geen directe relatie tussen vrouwelijke Statenleden en Kamerleden.



Vrouwelijke Tweede Kamerleden

Het percentage vrouwen in de Tweede Kamer is sinds 1946 gestegen van 4 tot 41 in 2010. Bij de laatste twee verkiezingen is dit echter teruggezakt tot 35%. Ondanks dat dit de enige periode is waar bij twee opvolgende verkiezingen het percentage verkozen vrouwen afneemt, is het te vroeg om te stellen dat er een dalende trend is ingezet. De percentuele toename gaat namelijk gedurende de gehele bestudeerde periode vrij geleidelijk en de lijn is niet altijd stijgend. In 1977, 1994 en 2003 zijn de grootste stijgingen te zien met een toename van respectievelijk 5, 10 en 7 procentpunt. Een dergelijke toename bij de verkiezingen van 2021 zou de ontstane daling weer ongedaan maken. Ook bij de Tweede Kamer in de periode van 1974 tot 1994 de grootste groei vast te stellen, net als bij de gemeenten en Provinciale Staten. Dat bekrachtigt de aanname dat de ‘tweede feministische golf’ hier een aandeel in heeft gehad.

Eerste vrouw in de Tweede Kamer

In 1918 werd Suze Groeneweg als eerste vrouw Tweede Kamerlid. Ze kreeg bij de verkiezingen op 3 juli 1918 569 stemmen. Het waren de vele stemmen op de mannen bovenaan de lijst die ervoor zorgden dat zij, als volgende op de lijst, in de Tweede Kamer kwam.

Groeneweg werd geboren in 1875, ze kwam uit een eenvoudig landarbeidersgezin in Zuid-Holland. Haar moeder zorgde dat ze kon leren en zo haalde ze haar acte voor onderwijzer. Ze werkte op verschillende plaatsen in het

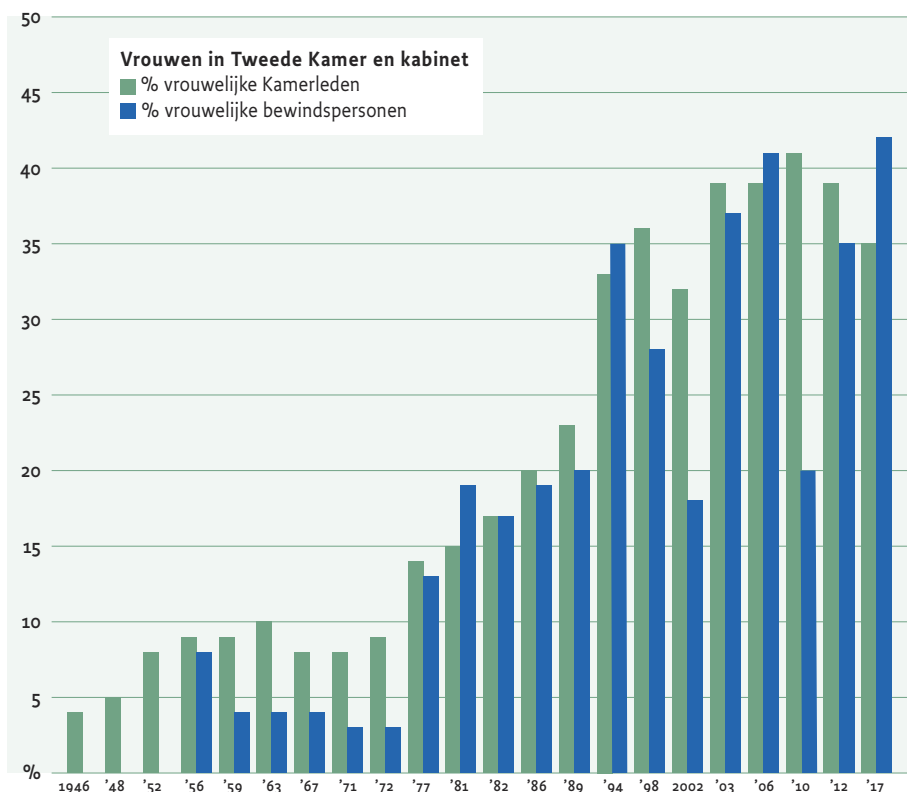
onderwijs en zag zodoende de gevolgen van armoede en drankmisbruik bij gezinnen. In 1903 ging ze naar Rotterdam, waar ze zich verder interesseerde voor politiek en vakbeweging. Ze werd dat jaar lid van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP). Al snel sprak ze zich uit op openbare vergaderingen en in 1914 trad ze toe tot het bestuur van de partij.

Vier jaar later nam ze dus als eerste vrouw plaats in de Tweede Kamer, om daar op 7 november 1918 voor het eerste in de Tweede Kamer te spreken over het militaire beleid. In haar 19 jaar in de Kamer zette ze zich vooral in voor onderwijs, drankbestrijding, zuigelingen- en moederschapzorg, rechten van vrouwen en ontwapening. In 1937 zegde ze vanwege ziekte de kamer vaarwel, drie jaar later overleed ze.

(<https://atria.nl/nieuws-publicaties/internationaal-nationaal/vrouwenkiesrecht/suze-groeneweg-eerste-vrouw-in-tweede-kamer/>)

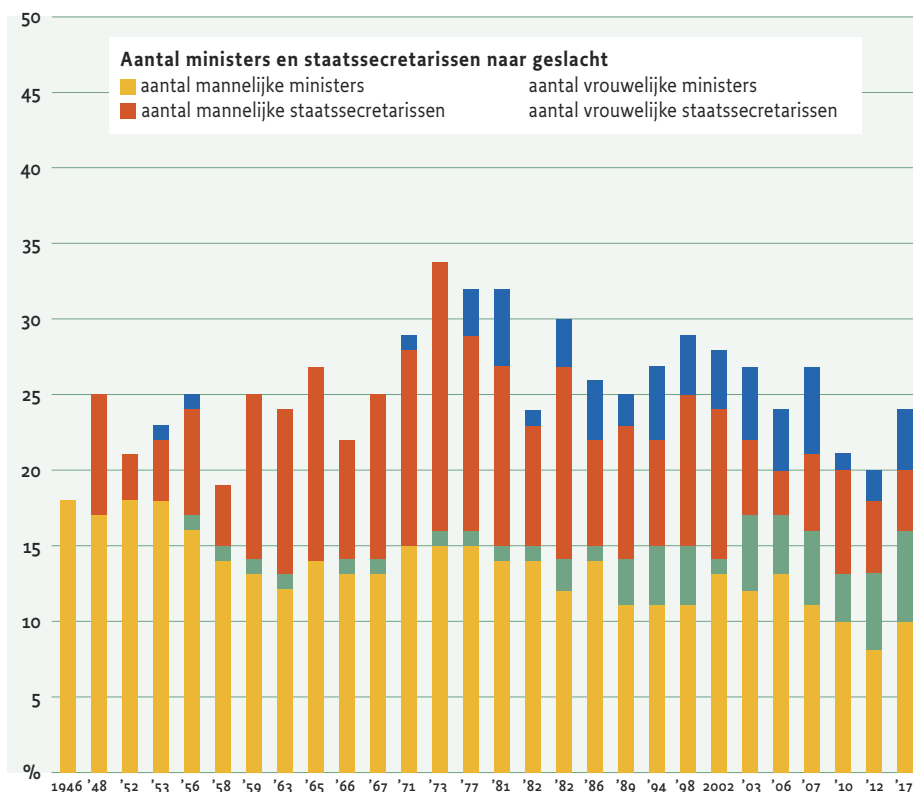


© onbekend / Collectie IAV-Atria



Vrouwelijke bewindspersonen

Het percentage vrouwen in het kabinet wordt gevormd door de vrouwelijke staatssecretarissen en ministers. In 1953 trad de eerste vrouwelijke staatssecretaris aan en omdat het kabinet uit 24 personen bestond was dit meteen een percentage van 4%. Omdat kabinetten in grootte variëren en uit relatief weinig personen bestaan, kan een fluctuatie heel groot lijken, hoewel het slechts om enkele personen gaat. Hoewel het percentage vrouwen in het kabinet over het geheel genomen een stijgende lijn vertoont, zijn er per kabinet toch grote verschillen. Zo zijn in de kabinetten van 2002 en 2010 relatief weinig vrouwen vertegenwoordigd. Het huidige kabinet heeft met 42% het hoogste percentage vrouwen tot op heden.



In de kabinetten van 1953 tot en met 1971 zijn de enige twee vrouwen die hierin plaats nemen Anna de Waal (steeds als staatssecretaris) en/of Marga Klompé (steeds als minister). Ook na 1977 blijkt dat (net als bij de mannen) dezelfde vrouwen blijven terugkeren in opvolgende kabinetten. Met uitzondering van het jaar 1989, worden tot 2010 vrouwen vaker staatssecretaris dan minister. Met uitzondering van 1973 en 1982 waren er altijd meer mannelijke ministers dan mannelijke staatssecretarissen. Hieruit blijkt dat ondanks de toename van vrouwen in het kabinet, zij verhoudingsgewijs vaker de lichtere posten bezetten. Tot op heden is er nog nooit een vrouwelijke premier in Nederland geweest.

Eerste vrouw in het kabinet

In 1953 werd Anna de Waal de eerste vrouwelijke staatssecretaris. De Waal werd in 1906 geboren te Culemborg in een apothekersgezin. Ze werkte als lerares aardrijkskunde en wetenschappelijk medewerkster aan de Universiteit Utrecht totdat ze daar promoveerde in de letteren. Ze woonde in bij Wally van Lanschot waar ze waarschijnlijk een lesbische relatie mee had. In 1952 kwam ze als onderwijsdeskundige in de KVP-fractie van de Tweede Kamer. Al na enkele maanden werd ze staatssecretaris van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. In het opstellen van de Tweede onderwijsnota speelde ze een belangrijke rol. Hierin werden ook de contouren geschetst voor de wet die later bekend werd als de Mammoetwet. Na haar functie als staatssecretaris heeft ze nog verschillende andere openbare bestuursfuncties bekleed. In 1981 overleed De Waal.



© onbekend / Collectie IAV-Atria

(<https://atria.nl/nieuws-publicaties/bijzondere-vrouwen/vrouwelijke-pioniers/anna-de-waal/>)

Verhouding tussen vrouwelijke Tweede Kamerleden en vrouwelijke bewindspersonen

Er lijkt net als bij het provinciaal bestuur ook op het nationale bestuursniveau weinig relatie te zijn tussen het percentage vrouwen dat in de Tweede Kamer is verkozen en het percentage dat in het kabinet plaatsneemt. De variatie is op nationaal niveau nog groter, omdat hier soms het percentage vrouwen in het kabinet boven het percentage vrouwen in de Tweede Kamer uit stijgt, hetgeen op provinciaal niveau niet gebeurt. Dit heeft mogelijk te maken met het kleine aantal bewindsliden in het kabinet en het feit dat staatssecretarissen en ministers in volgende kabinetten opnieuw worden benoemd. In het meest recente kabinet zitten meer vrouwelijke ministers dan vrouwelijke staatssecretarissen en is het percentage erg hoog. Reden hiervoor kan zijn dat een aantal partijen in de coalitie tijdens de kabinetsformatie heeft ingezet op het benoemen van evenveel vrouwelijke als mannelijke bewindsliden.

Eerste vrouwelijke minister

in 1956 werd Marga Klompé de eerste vrouwelijke minister. Marga Klompé werd in 1912 geboren te Arnhem. Haar vader had een postpapierbedrijfje. Ze studeerde scheikunde, natuurkunde (doctoraal) en begon aan medicijnen, maar moest deze studie eerder afbreken omdat de universiteit sloot tijdens de Tweede Wereldoorlog. Ze was gepromoveerd in de scheikunde en gaf daarin les. Toen de oorlogsjaren uitbraken werd ze actief als koerierster in het verzet. Het stond voor haar als een paal



© Jacques Meijer / Collectie IAV-Atria

boven water dat vrouwen even geschikt waren als mannen voor alle functies. In 1946 richtte ze met vriendin Wally van Lanschot het rooms-katholieke Vrouwendispuit op om meer vrouwen te mobiliseren voor het publieke leven. Als Tweede Kamerlid was Klompé woordvoester buitenland; daarbinnen had Europese samenwerking haar bijzondere aandacht. In 1956 werd ze Nederlands eerste vrouwelijke minister met de portefeuille maatschappelijk werk. In 1963 bracht ze de Algemene bijstandswet tot stand. Klompé zat na haar eerste termijn als minister een aantal jaren in de Tweede Kamer, om vervolgens van 1966 tot 1971 weer minister te worden, ditmaal van het ministerie Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Toen zij in 1971 haar politieke loopbaan beëindigde, werd zij kort daarna benoemd tot Minister van Staat. Tot haar dood in 1986 heeft Klompé zich ingezet voor de katholieke kerk in onder andere Justitia et Pax en de Raad van Nederlandse kerken.

(<https://atria.nl/nieuws-publicaties/internationaal-nationaal/vrouwen-in-de-politiek/marga-klompé/>)

VERGELIJKING VAN PARTICIPATIE VAN VROUWEN OP VERSCHILLENDE BESTUURSNIVEAUS

Honderd jaar na de invoering van het kiesrecht voor vrouwen is het interessant om te zien of vrouwen in gelijke mate in de verschillende lagen van bestuur zijn vertegenwoordigd. Hierbij kijken we naar de direct verkozen posities: vrouwen in de gemeenteraad, vrouwen in Provinciale Staten en vrouwen in de Tweede Kamer. Zijn deze ongeveer gelijk en vertonen zij dezelfde trends?

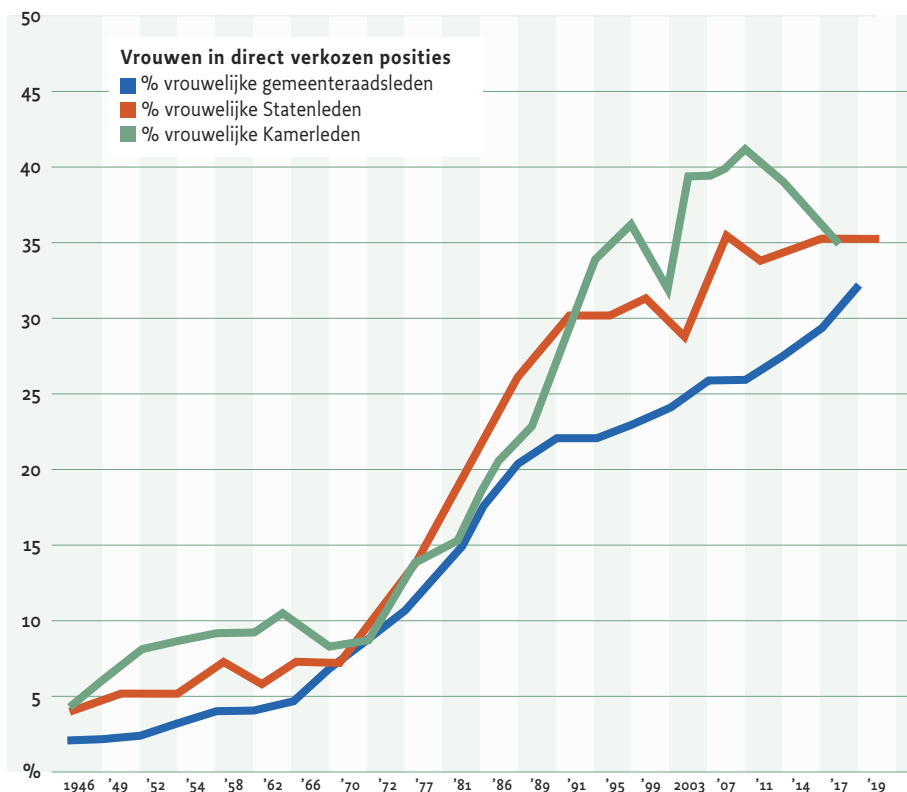
Als eerste valt op dat het percentage vrouwen in de gemeenteraad gedurende de gehele naoorlogse periode lager is dan die in Provinciale Staten en de Tweede Kamer. Tegelijkertijd is dit het enige niveau waar het percentage vrouwen met iedere verkiezing is toegenomen en waar nog steeds een duidelijk stijgende lijn is vast te stellen.

Ten tweede is op alle niveaus de sterkste stijging in verkiezing van vrouwen in de jaren vanaf 1966 tot begin jaren '90. Hierbij stegen de percentages van onder de 10 naar 22 op gemeentelijk niveau en tot rond de 30 voor provinciaal en landelijk niveau. Het lijkt niet toevallig dat deze sterke stijging samenvalt met de 'tweede feministische golf'.

Terwijl de deelname van vrouwen in gemeenteraden ook na begin jaren 90 toe blijft nemen, vlakt de deelname op provinciaal niveau af en op landelijk niveau vertoont deze een grilliger verloop met stijgingen en dalingen. Aan het begin van de 21e eeuw is een duidelijke dip te zien in het aantal vrouwen dat wordt verkozen op landelijk en provinciaal niveau. Dit zijn op landelijk niveau de verkiezingen in 2002, die plaats vinden direct na de moord op Pim Fortuyn, waarbij de LPF veel stemmen wint ten koste van de PvdA. Bovendien is dit de periode waarin het rechtspopulisme opkomt met partijen als LPF en PVV. De kieslijsten van deze partijen bestaan grotendeels uit mannen, die hiermee vrouwen van andere partijen verdringen (die vaak lager op de kandidatenlijsten staan).

In 2017 werd de organisatie 'Stem op een vrouw' opgericht, die als doel heeft de politieke representatie van vrouwen te verbeteren. Dit doen zij door het stimuleren van het uitbrengen van voorkeursstemmen op vrouwen. Bij de Tweede Kamer verkiezingen in 2017 had dit tot resultaat dat er 3 vrouwen extra via voorkeursstemmen werden verkozen. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 had dit tot resultaat dat alleen al in de 70 grootste gemeentes van Nederland meer dan 75 vrouwen via voorkeursstemmen werden verkozen. Op een aantal van in totaal 8619 gemeenteraadsleden een stijging van bijna 1%.

Het is opvallend dat alle lijnen zich in 2019 lijken te convergeren rond de 30% á 35%. Dit roept de vraag op of dit een trend is die zich blijft doorzetten en dat een vertegenwoordiging van ongeveer 1 vrouw per 3 bestuurders het maximaal haalbare is. Maar vooral: wat zijn de redenen hiervoor? Waarom is er na 100 jaar nog steeds geen gelijke verdeling in verkozen posities tussen mannen en vrouwen? Helaas kan dit beperkte onderzoek hier geen eenduidig antwoord op geven, maar in de volgende paragraaf gaan we in op de rol die politieke partijen hierin kunnen spelen.



De rol van politieke partijen

De verkiezing van vrouwen in gemeenteraden, Provinciale Staten en Tweede Kamer vindt plaats via directe verkiezing. Kiezers brengen hun stem uit op een kandidaat van een politieke partij en het totaal aantal stemmen op een partij bepaalt hoeveel zetels deze krijgt toegewezen.

Kiezers kunnen ook een voorkeursstem uitbrengen. Dan stemmen zij op een lager geplaatste persoon op de kieslijst. Als deze voldoende stemmen krijgt, neemt hij of zij een zetel in ten koste van een hoger geplaatste kandidaat. Hiervoor geldt dat een kandidaat 25% van de kiesdeler (het aantal geldige stemmen dat is uitgebracht op alle kandidaten gedeeld door het aantal beschikbare zetels) moet halen om met voorkeurstemmer te kunnen worden verkozen. Alleen in gemeenten met minder dan 19 raadszetels moet een kandidaat 50% van de kiesdeler halen.

Het is daarom belangrijk dat vrouwen niet alleen op de kieslijst staan, maar ook is de plaatsing van belang. Hoe hoger op de lijst, hoe meer kans op daadwerkelijke verkiezing.

Bij veel kandidatenlijsten is de lijsttrekker man, staan er minder vrouwen dan mannen op de lijst en staan vrouwen op lagere plaatsen dan mannen. Hierdoor is de kans dat een vrouw verkozen wordt kleiner dan dat een man wordt verkozen, als dit niet door voorkeursstemmen gebeurt. Om meer vrouwen verkozen te krijgen roept de organisatie ‘Stem op een vrouw’ daarom kiezers op om gebruik te maken van de voorkeursstem. Zij raadt hen aan om die tactisch uit te brengen, namelijk door te stemmen op een vrouw lager op de lijst dan het gepeilde aantal zetels om zo “onverkiezbare vrouwen” toch verkozen te laten worden. Veel voorkeursstemmen worden namelijk uitgebracht op de eerste vrouw van de kieslijst, maar die heeft met name bij grote partijen toch al een grote kans om verkozen te worden.

Omdat politieke partijen zelf de kandidatenlijst opstellen, kunnen zij een belangrijke rol spelen bij het verhogen van het aandeel vrouwen in de politiek. Door vaker een vrouw als lijsttrekker te benoemen, evenveel vrouwen als mannen op de lijst te zetten, en vrouwen en mannen volgens het ‘ritsmodel’ (waarbij mannelijke en vrouwelijke kandidaten elkaar afwisselen) op de lijst te zetten, zullen er automatisch meer vrouwen worden verkozen.

Omdat de positie van wethouder, gedeputeerde, staatsecretaris en minister niet direct gekozen wordt, hebben partijen direct invloed op wie benoemd wordt. Het inzetten op gelijke vertegenwoordiging blijkt hierbij goed te werken, zoals bewezen tijdens de laatste kabinetsformatie.

Uit onderzoek van Liza Mügge, Hoofddocent Politicologie bij de Universiteit van Amsterdam, blijkt tevens dat het invoeren van vrouwen-netwerken in politieke partijen effect kan hebben. Het netwerk draagt competente vrouwen aan, traint vrouwen en maakt lijsten met namen voor de selectie van kandidaten. Ook het benoemen van meer vrouwen in de partijtop blijkt een effectieve strategie, omdat deze andere vrouwen kunnen voordragen voor bestuursfuncties en kandidatenlijsten.

Conclusies en aanbevelingen

Honderd jaar na de invoering van het vrouwenkiesrecht blijft op alle bestuursniveaus het aandeel verkozen vrouwen hangen tussen de 32 en 35%. Dit is nog ver van een representatieve vertegenwoordiging van rond de 50%.

Politieke partijen spelen een belangrijke rol in het bepalen van het aandeel van vrouwen in de politiek. Door de samenstelling van hun kieslijsten beïnvloeden zij het gemak waarmee vrouwen gekozen worden en zij zijn degenen die kandidaten voordragen voor de positie van wethouder, gedeputeerde, staatssecretaris en minister. Om een gelijke representatie van vrouwen en mannen in de politiek te behalen is hun inzet van groot belang.

Uit de Gender Equality Index 2019 van het European Institute for Gender Equality blijkt dat in landen die een quotumsysteem hebben ingevoerd om tot een gelijkere verdeling van mannen en vrouwen in het parlement te komen, het aandeel vrouwen in het parlement inderdaad toeneemt. Dit lijkt dus een effectief middel te zijn om tot een gelijkere verdeling te komen.

In dit onderzoek is met name gekeken naar het aantal vrouwen dat sinds 1946 zitting heeft genomen in de gemeenteraden, als wethouder in colleges van B&W, Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten, parlement en regering. Gebaseerd op de bevindingen van dit onderzoek willen wij een aantal aanbevelingen meegeven:

- Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek bleek dat er nergens systematisch wordt bijgehouden hoeveel vrouwen worden verkozen in het openbaar bestuur. Er zijn verschillende rapporten, die een gedeelte van deze data bijhouden, zoals de Staat van het bestuur of de Emancipatiemonitor, maar het ontbreekt aan een volledig en historisch overzicht, waarin alle bestuurslagen worden betrokken. Het is aan te bevelen dat het ministerie van Binnenlandse Zaken dit gaat doen, zodat er makkelijk inzicht is te krijgen in de representatie van vrouwen in openbaar bestuur. Hierdoor kan de voortgang makkelijk worden bijgehouden en kunnen (indien gewenst) beleidsmaatregelen worden ingezet om tot gelijke representatie te komen.
- In dit onderzoek is slechts gekeken naar aantallen mannen en vrouwen, zonder andere kenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau, sociaaleconomische klasse, etnische achtergrond, religieuze achtergrond, etcetera mee te nemen. Om beter inzicht te verkrijgen in de diversiteit van onze openbaar bestuurders, zou een vervolgonderzoek dat deze kenmerken meeneemt aan te raden zijn.
- Er zijn nog slechts 355 gemeenten in Nederland, die door samenvoeging van kleinere gemeenten, steeds groter zijn geworden, niet alleen qua inwonertal maar ook in oppervlakte. Het zou ertoe kunnen leiden dat inwoners die verder wonen van de plaats waar het gemeentehuis is gevestigd (de kern), de reistijd als een barrière gaan beschouwen en zich niet meer kandideren voor de gemeenteraad. Het zou waardevol zijn te onderzoeken of dit verschillende gevolgen heeft voor de verkiesbaarstelling van vrouwen en mannen.
- Door invoering van het duale systeem op zowel gemeentelijk als provinciaal niveau is er geen directe relatie meer met het aantal verkozen vrouwen in de bestuurslaag en de wethouders/gedeputeerden die worden benoemd. Omdat het percentage vrouwelijke wethouders en gedeputeerden sterk daalde na invoering van het duale systeem, is het aan te raden te onderzoeken of dit hier een gevolg van is.

- De stijging in het percentage vrouwen dat in 2007 in Provinciale Staten werd gekozen en in Gedeputeerde Staten werd benoemd nadat het aantal zetels is teruggebracht is opvallend. Onderzoek naar de oorzaken hiervoor kan belangrijke inzichten naar representatie van vrouwen in openbaar bestuur opleveren.
- Er is al veel bekend over de wijze waarop politieke partijen bij kunnen dragen aan het vergroten van de participatie van vrouwen in de politiek. Wij raden hen daarom aan de volgende maatregelen in te voeren:
 - Benoem vaker een vrouwelijke lijsttrekker
 - Zet evenveel vrouwen op de kieslijst als mannen
 - Zet om en om een man en vrouw op de kieslijst (ritsmodel)
 - Zorg voor een vrouwennetwerk in de partij
 - Benoem meer vrouwen in de partijtop
 - Maak evenredige vertegenwoordiging een doel dat nagestreefd dient te worden
- Er is ook veel bekend over de redenen waarom vrouwen zich minder snel kandidaat stellen. Politieke partijen wordt aangeraden de volgende strategieën in te zetten bij het werven van vrouwelijke kandidaten:
 - Werf persoonlijk, want vrouwen stellen zich minder vaak zelf kandidaat dan mannen
 - Benut kweekvijvers, zoals maatschappelijke organisaties
 - Zet voldoende vrouwen op verkiesbare plaatsen op de kieslijst en ook op plaatsen daar net onder. Vrouwen stromen vaker tussentijds uit, dus hiermee blijft het aandeel vrouwen minimaal op hetzelfde niveau
 - Zet rolmodellen in en coach vrouwen actief
 - Plan vergaderingen niet op tijden die als ‘spitsuur’ gelden voor raadsleden (v/m) met kinderen
 - Realiseer een inclusieve en efficiënte vergadercultuur, zodat vrouwen in al hun diversiteit zich thuis voelen en gehoord voelen
 - Zorg voor voldoende (partij-overstijgende) uitwisseling en training
 - Verhoog de vergoeding voor raadsleden in kleinere gemeenten
 - Stimuleer vrouwen om lid te worden van een politieke partij
- Indien de deelname van vrouwen niet verder stijgt door voorgenoemde maatregelen, is de invoering van een quotum te overwegen, aangezien het bewezen is dat dit tot een grotere deelname van vrouwen in de politiek leidt.

Geraadpleegde bronnen en literatuur

- Atria, *Factsheet Vrouwen in de Politiek*, juni 2015.
- Atria, *Onderzoeksrapport Vrouwenstemmen in de raad*, februari 2016.
- Atria, *Factsheet Vrouwen in de Politiek*, december 2017.
- CBS Statline, *Verkiezingsuitslag en zetelverdeling Provinciale Staten 1995*.
- CBS Statline, *Verkiezingsuitslag en zetelverdeling Provinciale Staten 1999*.
- CBS Statline, *Verkiezingsuitslag en zetelverdeling Provinciale Staten 2003*.
- EIGE, *Gendergelijkheid in de politieke besluitvorming*, 2017
- EIGE, *Gender Equality Index 2019*, oktober 2019.
- Kabinetten 1945-heden,
https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp1x03/kabinetten_1945_heden, geraadpleegd op: 08-10-2019.
- Leijenaar, M. (1989) *De geschade heerlijkheid: politiek gedrag van vrouwen en mannen in Nederland, 1918-1988*, SDU Uitgeverij, 's Gravenhage.
- Ministerie van BZK, *Staat van het Bestuur 2018*, maart 2019.
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, *Vrouwen in lokaal bestuur*, 27 december 2018.
- Prodemos (2011), *Lichte stijging vrouwen Eerste Kamer*, <https://prodemos.nl/nieuws/lichte-stijging-vrouwen-eerste-kamer/>, geraadpleegd op: 08-10-2019.
- SCP en CBS, *Emancipatiemonitor 2000*.
- SCP en CBS, *Emancipatiemonitor 2004*.
- SCP en CBS, *Emancipatiemonitor 2010*.
- Staatsalmanak voor het Koninkrijk de Nederlanden, edities 1991 - 2019, Sdu Uitgevers.
- Stem op een vrouw, <https://stemopeenvrouw.com/>, geraadpleegd op: 28-10-2019.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Statistieken lokaal bestuur*, <https://vng.nl/statistieken-lokaal-bestuur>, geraadpleegd op: 12-10-2019.
- Vrouwen in Politiek*, <https://www.denederlandsegrondwet.nl/>, geraadpleegd op: 24-09-2019.
- Vrouwen in de Politiek*, https://www.parlement.com/id/vhnmt7jfhz3/vrouwen_in_de_politiek, geraadpleegd op: 08-10-2019.

Deel 2

**Een eeuw
vrouwenkiesrecht
En nu?**

Prof. dr. Monique Leyenaar | Radboud
Univeriteit Nijmegen

Terugblikken kent vele modaliteiten. Eén van de vaak hilarische, is het bezoek van de burgemeester aan een honderdjarige. Zij vraagt dan aan oma hoe haar leven zo is verlopen. Oma is nog goed bij de les en op deze feestdag mild gestemd. ‘Ach, na een moeizame bevalling met een keizerssnede, is het gaandeweg steeds beter gegaan, al moet ik zeggen dat er de laatste tijd niet zo veel meer gebeurt.’

Het zou zo maar een korte samenvatting van een eeuw vrouwenkiesrecht kunnen zijn.

Er is zeker de nodige vooruitgang geboekt, maar het proces stagneert. Anders dan onze burgemeester die de toekomst onbesproken laat, is er alle reden om in aansluiting op een evaluatie van een eeuw vrouwenkiesrecht, tot mogelijke oorzaken en remedies te komen.

Om te beginnen volgt een korte beschrijving van hoe het algemeen vrouwen- en mannenkiesrecht er is gekomen en welke lessen kunnen worden getrokken uit de strijd van toen. Daarna komt er een eeuw waarin vrouwen het recht hebben om te kiezen, zich kandidaat te stellen en politicus te worden. Hoe dat proces is verlopen, welke hobbels daarbij genomen zijn en welke factoren en actoren een rol spelen, komen vervolgens aan de orde. Het laatste deel gaat erover hoe ook in de toekomst de noodzakelijke voortgang kan worden geboekt.

100 jaar geleden

Een eeuw geleden wordt in 1917 de Grondwet herzien: mannen ouder dan 23 jaar krijgen kiesrecht; bijzondere, op religie gestoelde scholen worden voortaan gefinancierd door de overheid; politici worden nu via het stelsel van evenredige vertegenwoordiging gekozen en het woord ‘mannelijke’ vóór ‘ingezetenen’ wordt geschrapt. Dat woord ‘mannelijke’ is niet van alle tijden. Het komt pas in 1887 in de Grondwet terecht, waarmee de uitsluiting van vrouwen voor het eerst formeel en expliciet wordt. Daarvoor bestaat er dus geen wettelijke bepaling over (het onthouden van) politieke rechten van vrouwen. Reden voor Aletta Jacobs, die als huisarts voldoet aan de criteria van het tot dan geldende censuskiesrecht, om in 1883 Burgemeester en Wethouders van Amsterdam te verzoeken haar kiesrecht te verlenen. Maar zonder enige discussie is het kennelijk vanzelfsprekend dat vrouwen geen ‘staatsburgers’ zijn en dat ook de Hoge Raad haar uiteindelijk in het ongelijk stelt: want ‘als de wetgever onder Nederlander en Ingezetene ook vrouwen had willen verstaan, dan had hij dat er wel bij gezegd. Ware het anders dan zou dat uitdrukkelijk zijn vermeld.’¹

1 Geciteerd in Monique Leijenaar, *De Geschade Heerlijkheid*, Den Haag, SDU, 1989, p. 24; Zie ook: A. Jacobs, 1978/1924, p. 95.

De actie van Aletta Jacobs is reden voor de regering om in 1887 in de Grondwet het woordje ‘mannelijke’ aan ‘ingezetenen’ toe te voegen. Men vindt dat slechts een aanpassing van de letter van de wet en niet een verduidelijking van de geest ervan.² Zonder omhaal worden vrouwen als staatsburger gediskwalificeerd en tot het domein van huishouding en zorg veroordeeld.

Vanaf dat moment bepaalt de Kieswet over welke ‘kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand’ mannen moeten beschikken om te mogen stemmen. Die eisen worden steeds opgerekt, zodat aan het begin van de 20ste eeuw ongeveer de helft van de volwassen mannen in Nederland al kiesrecht heeft. Vrouwen worden dus categorisch uitgesloten van politieke rechten, terwijl mannen het kiesrecht geleidelijk verwerven. Het is dan al duidelijk dat voor het veroveren van die politieke rechten strijd nodig is.

Voor het vrouwenkiesrecht is fel gestreden, vooral door vrouwen van gegoede huize. Zij verenigen zich, schrijven pamfletten, demonstreren, organiseren petities, vergaderen met zusterorganisaties in het buitenland en langzaam aan wordt de druk groter en schaart ook de publieke opinie zich aarzelend achter de kiesrechtstrijdsters. De stemming verandert ook door het maatschappelijke werk dat veel vrouwen in oorlogstijd, als veel mannen tot andere taken geroepen zijn, verrichten.

Het *Algemeen Handelsblad* legt in 1915 uit waarom het liberale Kamerlid Henri Marchant vóór het vrouwenkiesrecht is: ‘hij [eist,] dat in de volksvertegenwoordiging heel het volk zich afspiegelt, heel de ziel van het volk zit en dat geschiedt niet wanneer de vrouw niet meewerkt, juist omdat de vrouw anders is, omdat zij niet is een duplicaat van den man, omdat zij niet alleen fysiek, maar ook psychisch anders is dan de man.’³ Zijn opvatting is in die tijd geen gemeengoed, zeker niet bij politici.

De argumenten van de voorstanders kunnen de tegenstanders niet overtuigen. De confessionele Kamerleden houden vast aan hun opvatting dat het leven van vrouwen zich hoort af te spelen ‘in het gezin, in de familie met de kinderen’ en het leven van de man ‘in Raden, Staten, op de vloot en in het leger.’⁴ Niets nieuws onder de zon dus: sinds mensenheugenis jagen de mannen buitenshuis en zorgen de vrouwen binnenshuis. Bovendien heeft volgens deze confessionele Kamerleden de vrouw al stemrecht via haar echtgenoot: ‘hij is de bestuurder, de beschermer, de verdediger, het hoofd van het gezin, van zijn vrouw en van zijn kinderen.’⁵ Daar komt nog bij dat ‘verreweg de overgrote meerderheid der gehuwde vrouwen in Nederland zich mede op dit standpunt plaatst en als goede vrouwen en echtgenooten met de haar door God aangewezen plaats volkomen tevreden zijn’.⁶

2 Ron de Jong, ‘Een sprong in het duister. De invoering van het direct kiesrecht in 1848 en de uitbreiding van het kiesrecht tot 1986’ in: Fleur de Beaufort, e.a., *Tussen geschiktheid en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795*, Amsterdam: AU Press, 2018, p. 155.

3 *Algemeen Handelsblad*, 24 april 1915.

4 Kamerlid Abraham Kuyper van de ARP in 1914.

5 Kamerlid Andries Staalman van de Christen-Democratische Partij in 1919.

6 Idem.

Dat er in 1917 toch een wijziging van de Grondwet komt lijkt een klein wonder. Het gebeurt dan ook niet vanwege het bij zinnen komen van met name confessionele Kamerleden, maar is eerder het resultaat van een uitruil tussen de partijen: financiering van bijzondere scholen voor de confessionele partijen en algemeen mannenkiesrecht en het schrappen van het woord mannelijke voor de liberale en socialistische partijen. *Quid pro quo*.

De liberale premier van toen, Cort van der Linden, staat zelf positief tegenover deelname van vrouwen aan de politiek: 'haar intuïtief vermogen past ongetwijfeld in een orde van zaken welke hoofdzakelijk meer met instinctmatig inzicht dan met logische gevolgtrekking rekening houdt.'⁷ Maar helaas voor hem en alle andere voorstanders is 'het wegnemen van de grendel' het meest haalbare, omdat anders de confessionelen tegen het hele (grond)wetsvoorstel zouden hebben gestemd.

Vrouwenkiesrechtstrijdsters zijn begrijpelijkerwijze erg teleurgesteld en zij verwijten de Kamerleden van liberale en socialistische huize geen rechte rug te hebben door niet vast te houden aan de eis voor algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht.

Maar die teleurstelling duurt maar kort, want al in 1918 dient het liberale Kamerlid Henri Marchant een wijzigingsvoorstel van de Kieswet in om ook invoering van het *stemrecht* voor vrouwen te regelen. Het wijzigen van de Kieswet is een stuk eenvoudiger dan het wijzigen van de Grondwet waar een tweederde meerderheid voor nodig is. Het voorstel wordt dan ook al in 1919 door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. Zijn de confessionele partijen in die korte tijd dan toch nog overtuigd geraakt van de rechtvaardigheid van algemeen kiesrecht voor beide seksen? Ook deze keer is het eerder een pragmatische reden om in te stemmen, namelijk de hoop dat de stem van vrouwen een stabiele factor zal blijken te zijn in 'deze' roerige tijden waarin Rusland en Duitsland door arbeidersrevoluties worden geteisterd.

Lessen

Uit het verloop van de hele periode waarin het kiesrecht voor vrouwen tot stand komt, vallen een aantal meer algemene lessen te trekken. Allereerst: politiek gaat om macht. Het bekleden van een politieke functie betekent zeggenschap en speelruimte om iets voor elkaar te krijgen. Macht gaat over de gezaghebbende verdeling van schaarse middelen en dat geeft men niet zomaar uit handen. Als het dan toch moet, dan het liefst aan iemand uit de eigen kring. De eerdere categorische uitsluiting van vrouwen maakt van hen nieuwkomers en indringers. In de afgelopen eeuw moet er voortdurend worden gestreden voor acceptatie en voor deelname: begin 20ste eeuw voor het kiesrecht; na WO II om niet teruggestuurd te worden naar het aanrecht; in de jaren vijftig tegen het ontslagrecht met betrekking tot

7 Fleur de Beaufort en Patrick van Schie, 'Van toekenning tot uitsluiting. Finale kiesrechtuitbreiding en ervaringen tussen 1897 en 1948', in Fleur de Beaufort, 2018, p. 238.

vrouwelijke ambtenaren; in de jaren zeventig voor feministische politiek en voor feministen in de politiek; in de jaren negentig voor meer vrouwen in politieke functies; in de 21ste eeuw voor genderevenwicht en toegang tot alle politieke functies, inclusief die van premier en minister van buitenlandse zaken en financiën.

Als het aan de dominante groep ligt dan gebeurt dat allemaal niet of hoogstens schoorvoetend en mondjesmaat. Het is dus noodzakelijk om zelf de benodigde macht te veroveren. Daartoe moet men pressie uitoefenen, lobbyen en betere toegang tot de kandidaatstelling van politieke partijen eisen om ‘nieuwkomers’ tot de politieke macht toe te laten. Een terugblik op 100 jaar vrouwenkiesrecht laat zien dat pas wanneer vrouwen zich organiseren en de straat op gaan er daadwerkelijk iets wordt bereikt. Vrouwenverenigingen en hun campagnes, buiten en binnen politieke partijen, in Nederland en internationaal, breken uiteindelijk de weerstand en zorgen voor een doorbraak naar grotere acceptatie en deelname van vrouwen en ruimte voor door vrouwen ingebrachte specifieke issues.

Een tweede les is dat het in de politiek altijd gaat om electoraal succes. De liberale en socialisten strijden zo lang tegen het censuskiesrecht en vóór het algemeen mannenkiesrecht omdat dit in hun eigen belang is. Hun aanhang bestaat uit goede burgers zonder grondbezit, zoals advocaten, professoren, fabrikanten, of voornamelijk arbeiders in loondienst. De socialisten zijn verder tegen censuskiesrecht voor vrouwen – het dameskiesrecht – omdat dit vermoedelijk vooral andere partijen ten goede zal komen. De confessionelen zijn uiteindelijk vóór het algemeen vrouwenkiesrecht omdat van vrouwen wordt verwacht dat zij zich door religie laten leiden, ook in hun stemgedrag.

In 1918 is er een Tweede Kamer verkiezing waarvoor vrouwen wel kandidaat mogen staan, maar nog niet mogen stemmen. Partijen kandideren zeven vrouwen, waarvan er uiteindelijk één, Suze Groeneweg voor de Socialistisch Democratische Arbeiders Partij, wordt gekozen. Aletta Jacobs staat ook op een verkiesbare plaats voor de Vrijzinnig Democratische Bond, maar zij wordt voorbijgestreefd door een mannelijke kandidaat die haar met behulp van voorkeurstemmen verslaat. Dat neemt overigens niet weg dat voorkeurstemmen belangrijk zijn om de electorale aantrekkingskracht van vrouwelijke kandidaten te vergroten.

Onderzoek toont aan dat tegenwoordig van de mensen die een voorkeurstem uitbrengen ongeveer de helft (meer vrouwen dan mannen) dit doet om op een vrouwelijke kandidaat te kunnen stemmen.⁸ Acties als ‘Stem op een Vrouw’ zijn belangrijk niet alleen om onverkiesbaar geplaatste vrouwen op de kandidatenlijst toch gekozen te krijgen, maar vooral ook als signaal voor de politieke partij dat kiezers genderevenwicht in de vertegenwoordigende organen van belang vinden.

De Vereniging voor Vrouwenkiesrecht organiseert al voor de verkiezingen van 1922 de actie ‘Vrouw kiest vrouw’. En deze oproep wordt vaak herhaalt, bij-

8 Joop van Holsteijn en Rudy Andeweg, ‘Tweede orde personalisering: Voorkeurstemmen in Nederland’ in *Res Publica*, 54(2), 2012, p. 163-191.

voorbeeld in 1985 door de Vereniging voor Vrouwenbelangen met de campagne ‘M/V: 50/50’. En sinds 2017 is er de vrij succesvolle actie van de ‘Stichting Stem op een Vrouw’ die kiezers oproept om op ‘net onverkiesbaar geplaatste vrouwelijke kandidaten’ te stemmen, zodat zij met behulp van voorkeurstemmen alsnog een plek in de vertegenwoordigende organen verwerven.⁹ De ‘vrouwenstem’ is dus een belangrijk drukmiddel en zal nog aan gewicht winnen, wanneer de plannen van de staatscommissie parlementair stelsel tot uitvoer worden gebracht.¹⁰

De derde les is dat sommige argumenten van voor- en tegenstanders van vrouwenkiesrecht nog steeds actueel zijn. Bijvoorbeeld het belang van representativiteit voor de kwaliteit van onze democratie. Zoals Joke Smit in 1972 al stelt: ‘het verlichte standpunt luidt dat mannelijke politici net zo goed vrouwenbelangen kunnen behartigen als vrouwelijke. In theorie is dit natuurlijk juist, alleen ze doen het niet, want hun creativiteit steken ze in andere zaken.’¹¹ We weten nu dat de aanwezigheid van een kwart tot eenderde vrouwelijke Kamerleden de politieke agenda daadwerkelijk heeft veranderd. Wanneer vrouwen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw in grotere getale het parlement binnen komen, vragen zij aandacht voor bijvoorbeeld kinderopvang, sekse-ongelijkheid in wetgeving en seksueel geweld jegens vrouwen.

Minder empirisch bewijs is er voor de stelling dat vrouwen niet alleen de politieke agenda beïnvloeden maar ook op andere manieren politiek bedrijven. Uit enquêtes onder vrouwelijke Kamerleden blijkt dat sommigen zelf vinden dat zij praktischer en pragmatischer zijn ingesteld en meer voeling houden met kiezers. En ook stellen sommige vrouwelijke ministers dat zij vergeleken met hun mannelijke collega’s meer consensusgericht zijn, minder lang ‘voor de notulen’ praten, en minder willen scoren.¹²

Dat divers samengestelde besluitvormende organen een meerwaarde hebben is tegenwoordig voldoende bekend en erkend. Politici brengen immers hun eigen ervaringen en inzichten van de eigen achterban mee naar de besluitvorming, waardoor ook verschillende groepen kiezers zich vertegenwoordigd kunnen voelen.

- 9 Zie bijvoorbeeld een verslag in *Trouw* van 29 maart 2018, waarin wordt gesteld dat er tenminste 75 vrouwen met voorkeurstemmen alsnog in de gemeenteraden zijn terecht gekomen.
- 10 Eén van de plannen van de staatscommissie parlementair stelsel is om het kiesstelsel te hervormen. Kiezers kunnen of een stem op een kandidaat uitbrengen (een persoonsstem) of op een partij (lijststem). Zie *Lage drempels, hoge dijken. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom, 2018, pp. 103-116. Onderzoek van Henk van der Kolk naar mogelijke effecten van dit voorstel laat positief effect zien op de verkiezing van vrouwen. Zie Henk van der Kolk, ‘Wat zijn de verwachte effecten van de invoering van een kiesstelsel met een lijststem in Nederland. Een eerste verkenning’, Universiteit Twente, juni 2019.
- 11 Joke Kool-Smit, *He zus, ze houden ons eronder. Een boek voor vrouwen en oudere meisjes*, Utrecht: Bruna & Zn, 1972, p. 106.
- 12 Zie Leijenaar, 1989, p. 162-181; Zie voor het onderzoek onder vrouwelijke ministers, Monique Leyenaar, *Hare Excellentie*, Amsterdam: Prometheus, 2016, p. 99.

En de argumenten van tegenstanders? De bezwaren van vroeger hebben voor een deel toch nog enige actualiteitswaarde. Bijvoorbeeld als het gaat om geschiktheid of interesse van vrouwen om deel te nemen aan 'staatsrechtzaken'. Zo heeft de leider van de Vrije Liberalen Meinhard Tydeman in 1916 moeite met algemeen vrouwenkiesrecht omdat 'bij een zeer groot contingent der vrouwen weinig of geen lust bestaat zich in de publieke zaak te verdiepen, en er dus bij zeer velen zoo niet een volslagen dan toch een aanmerkelijke onbenulligheid in die zaken bestaat.'¹³ Nu is desinteresse voor politiek van alle tijden. Maar in hoeverre die 'lust' en 'onbenulligheid' groter is bij vrouwen dan bij mannen is niet bekend. Zo is er in Nederland nooit een verschil in opkomst bij verkiezingen geweest, ook niet nadat de opkomstplicht in 1970 werd afgeschaft. En dat er altijd minder vrouwelijke partijleden zijn geweest en minder vrouwelijke politici zegt eerder iets over de toegankelijkheid van deze instituties voor nieuwkomers (vrouwen) dan over het gebrek aan interesse.

De moderne variant van het geschiktheidsargument is het spreken over *kwaliteit*. Zo zegt Mark Rutte, als hij in 2017 beoogd minister-president is, over de samenstelling van zijn kabinet: 'Mijn streven is de beste mensen te vinden. De verdeling man/vrouw is secundair.'¹⁴

Ook in de recent gevoerde genderquota-discussie wordt er door de tegenstanders gewezen op het criterium kwaliteit, want 'We moeten toch vooral mensen kiezen op basis van hun kwaliteit in plaats van op hun identiteit'. En bij het zoeken naar geschikte kandidaten verzochten partijafdelingen nog al eens dat zij geen vrouwelijke kandidaten kunnen vinden, of dat vrouwen niet willen.¹⁵

Hoe onbruikbaar het begrip 'kwaliteit' is, blijkt bijvoorbeeld uit een nadere analyse van Mark Rutte's selectiecriterium 'de beste mensen'. Het ingewikkelde proces van het selecteren van ministers en staatssecretarissen kent vele verschillende criteria. Zoals de verdeling van posten over de partijen, het gewicht van het departement, partijpolitieke ervaring, inhoudelijke kennis, inwilligen van belofte aan politieke vrienden, rekening houden met bloedgroepen of facties binnen de partij, etc..

De 'beste' politiek bestuurder en vertegenwoordiger is niet te definiëren en zelfs al zou dat mogelijk zijn, dan verstoort een ingewikkeld selectieproces die zoektocht.

Minder hardnekkig is het vooroordeel dat we al eerder noemde: 'het door God opgelegde bestaan van tweërlei leven dat samenvalt met het soort verschil tussen man en vrouw' dat het Kamerlid Abraham Kuyper van de Anti-Revolutionaire Partij zo duidelijk verwoordt. In de loop van een eeuw zijn steeds meer vrouwen tot belangrijke politieke ambten geroepen. Denk daarbij aan ministers, staatssecretarissen, fractievoorzitters, Kamerleden, woordvoerders, partijbestuurders.

¹³ Geciteerd in de Beaufort en Van Schie, 2018, p. 243.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant* van 17 juni 2017.

¹⁵ Julia Wouters, *De Zijkant van de Macht. Waarom de politiek te belangrijk is om aan mannen over te laten*, Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2018, p. 65.

Daarbij valt wel op dat het proces nogal traag verloopt en dat bij benoemingen vrouwen vooral in de ‘vrouwelijke sectoren’ als maatschappelijk werk terecht komen. Gaandeweg is hierin verandering gekomen, maar het uiteindelijke doel waar minister van Sociale en Werkgelegenheid Aart Jan de Geus in 2003 over pocht is niet bereikt. Terugkijkend kunnen wij het eens zijn met de toenmalige minister die stelt dat ‘De emancipatie van vrouwen een van de belangrijkste verworvenheden is van de tweede helft van de twintigste eeuw’. Maar dan vervolgt hij zijn speech met de stelling dat ‘de emancipatie van autochtone vrouwen voltooid is’ en ‘de aanwezigheid van vrouwen op nagenoeg alle plekken van de Nederlandse samenleving nagenoeg vanzelfsprekend is’. Die uitspraak staat voor autochtone vrouwen, laat staan voor allochtone vrouwen, op gespannen voet met de werkelijkheid.¹⁶

Actief kiesrecht

Het feit dat het vrouwenkiesrecht in twee stappen tot stand komt, accentueert het verschil tussen passief- (1917) en actief kiesrecht. Vanaf 1919 mogen vrouwen in Nederland dan eindelijk ook hun stem uitbrengen. Nederlandse vrouwen in Suriname en de Nederlandse Antillen moeten nog langer wachten. Daar wordt algemeen vrouwen- en mannenkiesrecht pas in 1948 ingevoerd.

Maar in Nederland zijn de eerste parlementsverkiezingen met algemeen kiesrecht in 1922 en zoals gehoopt door de confessionele Kamerleden winnen hun partijen. In die tijd zijn vrouwen in het algemeen religieuzer dan mannen en is de kerk een belangrijke informatiebron voor veel vrouwen.¹⁷ Vanaf 1967 beschikken we over de resultaten van wetenschappelijk kiezersonderzoek en uit die gegevens blijkt dat tot midden jaren tachtig vrouwen nog steeds significant vaker op confessionele partijen stemmen.¹⁸ Dan neemt het sekseverschil in partijvoorkeur af door de ontzuiling en de daarmee gepaard gaande ontkerkelijking en de toename van het opleidingsniveau van vrouwen.¹⁹

Tegenwoordig lijkt zich opnieuw een systematisch sekseverschil voor te doen, namelijk een grotere voorkeur van vrouwen voor links georiënteerde partijen als GroenLinks, de Socialistische Partij en de Partij voor de Dieren en een grotere voorkeur van mannen voor rechts georiënteerde partijen als de VVD, PVV en FvD.²⁰ De tijd zal moeten leren of deze trend doorzet, maar de laatste cijfers van onderzoeksbureau Ipsos bij de provinciale statenverkiezingen van 2019 zijn illustratief: 64 procent van de FvD-kiezers voor de provinciale statenverkiezingen is man en van de GroenLinks kiezers is 54 procent vrouw.²¹

16 Uitspraken van toenmalige minister De Geus van Sociale Zaken en Emancipatie tijdens een congres over 25 jaar emancipatiebeleid, 15 november 2003.

17 Herbert Tingsten, *Political Behavior: Studies in Election Statistics*, Londen: P.S. King & Son, 1937, p. 229.

18 Leijenaar, 1989, p. 46.

19 Monique Leyenaar, Jantine Oldersma, Kees Niemöller, *De Hoogste Tijd. Een eeuw vrouwenkiesrecht*, Amsterdam: Athenaeum, 2019, pp. 138-146.

20 Idem, pp. 143-144.

21 PS 19. Verkiezingsonderzoek Ipsos in opdracht van de NOS, Amsterdam, 01-04-2019.

Ook in andere landen met rechts populistische partijen wordt een grotere voorkeur van mannelijke kiezers voor deze partijen gemeten. Zij zouden zich bij hun stemkeuze laten leiden door (streng) standpunten over veiligheid, handhaving en criminaliteitsbestrijding, terwijl voor vrouwen opvattingen over (meer) duurzaamheid en welzijn leidend zijn.²² Verkiezingsonderzoek in de toekomst zal moeten uitmaken in hoeverre dit een blijvend sekseverschil is en zo ja, welk effect dit dan kan hebben op bijvoorbeeld de campagnes en op het aandeel vrouwelijke kandidaten en afgevaardigden. Geen partij wil toch te boek staan als een echte mannen- cq. vrouwenpartij?

Passief kiesrecht

Wanneer Suze Groeneweg, het eerste vrouwelijke Kamerlid, in 1918 gaat meedoen, treft zij een Tweede Kamer aan met 99 (van de 100) mannelijke collega's. Een echte 'mannenkamer' dus. Terwijl nogal wat Kamerleden grappen maken en hardop lachen tijdens haar maidenspeech, zijn de journalisten positiever: De eerste vrouw sprak 'waardig' en 'waarachtig' met een 'aangenaam' stemgeluid (*Algemeen Handelsblad*), haar speech maakte een 'uitmuntende' indruk' (*De Telegraaf*) en was 'een belangwekkend debuut' (*Nieuwe Rotterdamsche Courant*).²³

Dat politieke partijen niet met open armen klaar staan om vrouwen op te nemen, blijkt wel uit de cijfers: tot aan 1977 is hun aandeel in de parlementaire fracties minder dan 10 procent. Pas daarna komen er langzamerhand meer vrouwen in de vertegenwoordigende organen en in de politieke besturen. Dit gebeurt vooral omdat steeds meer vrouwen zowel binnen als buiten de partijen toegang eisen.

In een eeuw is de norm van 'één vrouw is genoeg' naar ongeveer eenderde verschoven. Met minder vrouwen in de raden, staten, Kamer, fractie of kabinet neemt de kritiek op de partijtop toe, zoals VVD-leider en premier Rutte ondervond toen zijn eerste regeringsploeg slechts drie vrouwen bevatte. De krantenkoppen: "Topvrouwen boos op Rutte: teveel mannen in kabinet" en 'Ruttes keuze voor "kwaliteit" is een slag in het gezicht van vrouwen'.²⁴

Van excuus-Truus naar de helft

Kijken we terug op een eeuw vrouwenkiesrecht dan is er eind jaren zeventig een doorbraak van een enkele 'excuus-Truus' naar een groter aantal vrouwen en daarna een geleidelijke toename van het aandeel van vrouwen in politieke functies. Net als ten tijde van de kiesrechtstrijd zijn de acties van individuele vrouwen en vrouwenorganisaties, zowel binnen als buiten politieke partijen, van groot belang geweest. Nieuw is de actieve rol van de overheid die zich vanaf eind jaren ze-

22 Zie Niels Spierings, 'Rechtspopulistische partijen als "Männerparteien"'.? Blog *Stuk Rood Vlees*, 2 juli 2015; Niels Spierings en Andrej Zaslove, 'Gendering the vote for populist radical right parties', in: *Patterns of Prejudice*, 2015, vol. 49, nr. 1-2, pp. 135-162.

23 Geciteerd in Paul van der Steen, *De ongehoorde helft. De eerste vrouwen op het politieke pluche*, Nijmegen: Vantilt, 2019, pp. 39,40.

24 Leyenaar, 2016, pp. 33,34.

ventig inspant voor meer vrouwen in politiek en openbaar bestuur. In het eerste beleidsplan *Emancipatie* uit 1977 staat expliciet dat de regering meer vrouwen in politieke functies wenst te zien, mét inachtneming van de autonomie van politieke partijen.²⁵ Een hele stap al zal de laatste voorwaarde vaak een belemmering betekenen. Onderdeel van het beleid is opdracht tot onderzoek naar de ondervertegenwoordiging van vrouwen en aansporing van politieke partijen om zelf actie te ondernemen, bijvoorbeeld met behulp van projectsubsidies *Positieve Actie*. In 1992 stelt het toenmalige kabinet streefcijfers in en kondigt maatregelen aan om deze ook te halen. Zo wil het kabinet eind 1995 30 procent vrouwen in politieke functies, een verdubbeling (100) van het aantal vrouwelijke burgemeesters en tenminste één vrouwelijke Commissaris van de Koningin (CvK). De concrete maatregelen zijn vooral gericht op partijen, commissies en personen die kandidaten voor genoemde functies selecteren. De evaluatie van deze voornemens en maatregelen is positief: niet alleen zijn er meer vrouwen gekozen en benoemd, maar vooral ook is de noodzaak van meer diversiteit doorgedrongen.

Maar nu, bijna dertig jaar later, in 2019, lijkt er een nieuwe stimulans van de overheid nodig te zijn omdat er sindsdien nauwelijks progressie valt te constateren. Nog steeds is nog maar eenderde van de gekozen politici vrouw, is pas onlangs de grens van 100 vrouwelijke burgemeesters bereikt (29 procent) en is maar één van de 12 CvK's een vrouw. Begrijpelijker wijze komt in 2019 de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opnieuw met plannen voor onderzoek en met maatregelen en aansporingen voor de politieke partijen.²⁶

Waarom deze ongewenste stagnatie? En waarom is de ondervertegenwoordiging van vrouwen in politiek en openbaar bestuur zo hardnekkig? In de vorige eeuw kan er nog worden gewezen op mogelijke verschillen tussen vrouwen en mannen in opleidingsniveau en in beroepservaring, weinig kinderopvang mogelijkheden, het ontbreken van rolmodellen, heel weinig vrouwelijke partijleden, vooroordelen over de electorale aantrekkingskracht van vrouwen, selectieprocedures die zittende politieke vertegenwoordigers bevoordelen en media die nieuwkomers, dus ook vrouwen, niet zo interessant vinden. De meeste obstakels zijn nu echter verdwenen of in ieder geval afgezwakt. Meer meisjes dan jongens zijn tegenwoordig hoger opgeleid en vrouwen zijn massaal de arbeidsmarkt opgegaan. Ook vrouwelijke rolmodellen zijn er te over. Toch zijn deze ontwikkelingen niet voldoende geweest om gendergelijkheid, ook in de politiek, dichterbij te brengen.

Na 100 jaar vrouwen in de politiek is het nu tijd om de norm bij te stellen naar een meer gelijkwaardige en rechtvaardige man-vrouw-verhouding in alle politieke en bestuurlijke organen: 50/50. Omdat exacte voorspellingen over het te behalen aantal zetels of posten voor een partij niet te geven zijn, gaat het dan in de

25 *Beleidsplan Emancipatie: Proces van Verandering en Groei*, Den Haag, 1977.

26 *Zie Beleidsreactie rondetafelgesprek vrouwen in het openbaar bestuur*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 3 juni 2019.

praktijk om de verhouding tussen mannen en vrouwen van 40-60 procent. Met uitzondering van de Nederlandse delegatie naar het Europees Parlement (46 procent vrouwen) voldoen *alle* vertegenwoordigende organen op dit moment niet aan de norm van genderevenwicht: 32 procent vrouwen in de Gemeenteraad, 35 procent in de Provinciale Staten, 35 procent in de Tweede Kamer en 39 procent in de Eerste Kamer. Dat ligt niet aan partijen als PvdD, GroenLinks en PvdA die wel al evenwichtig samengestelde fracties hebben, veelal omdat zij interne afspraken hebben over de samenstelling van de kandidatenlijsten. In de Tweede Kamer blijven partijen als de PVV, SP en VVD net onder of op eenderde steken en hebben partijen als de SGP, DENK en het Forum voor Democratie geen enkele vrouwelijke afgevaardigde. Schommelingen in het aandeel vrouwelijke parlementariërs wordt dus veroorzaakt door zetelverlies of zetelwinst van bepaalde partijen. Om tot een stabiele man-vrouw verdeling van 40-60 te komen is het daarom nodig dat *alle* partijen genderevenwicht als uitgangspunt nemen voor hun vertegenwoordiging.

Wat moet er veranderen?

Er moet meer aandacht komen voor de vooroordelen die er zijn over vrouwen en vrouwelijkheid en mannen en mannelijkheid met betrekking tot politiek leiderschap en de hardnekkigheid van die stereotypen. Het gaat dan om de eigenschappen die aan mannen en aan vrouwen worden toegedicht. Zo worden mannelijke eigenschappen als assertiviteit, krachtadigheid, ambitie, competitief, doelgericht, bereidheid om risico's te nemen nog steeds geassocieerd met goed politiek leiderschap. Deze stereotypen kunnen, bewust of onbewust, er voor zorgen dat wanneer partijleiders of partijbesturen op zoek gaan naar 'de beste kandidaat' en 'voor kwaliteit gaan' zij stevast uitkomen op een lijst met voornamelijk namen van mannen.

Een ander gevolg van dergelijke stereotypen is dat vrouwelijke politici, eenmaal in functie, snel negatief worden beoordeeld. Een voorbeeld is dat de pers opvallend vaak het adjectief 'zwak' gebruikt wanneer het gaat om een vrouwelijke minister en de media het relatief vaak hebben over vrouwelijke ministers die 'zielig' zijn, 'het niet aan kunnen' en 'hulp nodig hebben'.²⁷ Maar een meer assertieve houding van vrouwelijke bestuurders strookt dan ook weer niet met het stereotype beeld van hoe vrouwen zich zouden moeten gedragen. Zo komen vrouwelijke politici al heel gauw in de karikatuur terecht van ofwel een bitch, ofwel een softie. Andere relevante genderstereotypen die vrouwen met politieke ambitie parten kunnen spelen, zijn dat vrouwen te emotioneel zouden zijn en dat moederschap en politieke carrière niet goed te combineren is.²⁸

Naast deze stereotypische framing is er een gerelateerd probleem, namelijk dat de politiek te weinig is aangepast en nog teveel uitgaat van een situatie waarin mannen centraal staan. Het gaat dan met name over regels, criteria en gewoontes

27 Leyenaar, 2016, p. 215.

28 Zie ook Wouters, 2018, pp. 52-63.

die uitgaan van het mannelijke model. Een voorbeeld daarvan is de selectie van kandidaten voor politieke functies. Juist omdat het om macht gaat en deze functies dus begeerd worden, is de concurrentie groot en moeten kandidaten zich sterk profileren om onder de aandacht te komen van de selecterende partijleiders en besturen. Wanneer deze laatsten er van uitgaan dat vrouwelijke en mannelijke potentiële kandidaten zich op dezelfde wijze profileren, dan ligt het voor de hand dat vrouwen al gauw uit beeld verdwijnen. Vrouwen zijn vaak terughoudender om zich zelf te melden en op kandidaatstellende vergaderingen hun ‘vingertje op te steken’. Zo blijkt uit onderzoek van *Atria* onder vrouwelijke raadsleden dat tweederde van hen is *gevraagd* om actief te worden in de gemeenteraad.²⁹ Die grotere bescheidenheid en sterkere relativering van de eigen ervaring, kennis en deskundigheid, zorgen ervoor dat vrouwen, gelegd langs de meetlat van het mannelijk model, lager dan mannen scoren. Daarbij komt nog dat veel vrouwen het op het spel staande belang hoog inschatten en zich afvragen of zij de verantwoordelijkheid wel kunnen nemen. Een dergelijke voorzichtige houding steekt dan af bij de gretigheid die mannen besluitvaardiger maakt bij het aanvaarden van een politieke functie. Toenmalige minister Melanie Schulz haalt VVD-partijleider Gerrit Zalm aan die tegen haar zei: ‘Als ik aan mannen vraag wil je in de regering, dan vragen zij niet eens om welk ministerie het gaat. En als ik het aan vrouwen vraag, dan moeten ze er nog drie keer over nadenken en overleg voeren met weet-ik-wie-niet-allemaal.’³⁰

Willen we een evenwichtige vrouw-man balans in de politiek bereiken, dan moet met het voorgaande rekening worden gehouden en zullen vrouwen dus lang van te voren op talent moeten worden gescout. Dan zijn er gesprekken nodig over wat de functie inhoudt, over de aantrekkelijkheid van de positie en over de wens om juist haar te willen kandideren. Ook ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een inwerkperiode en feedback-gesprekken, zijn belangrijk.

Voor een aanpassing van de heersende regels, criteria en gewoontes in de politiek is dus ook een andere houding van mannen nodig. Tegenwoordig zijn er veel mannen in de politiek die gendergelijkheid omarmen en zich openlijk voor diversiteit uitspreken en ook de voordelen van een genderneutrale samenleving zien. Maar steun is iets anders dan het nemen van maatregelen, zoals bijvoorbeeld het invoeren van quota. Daarmee zou namelijk erkend worden dat ongelijkheid en exclusiviteit een *structureel* probleem is en geen *individueel* probleem dat met behulp van individuele maatregelen, zoals training en mentoring, kan worden opgelost. Ook zou dan erkend worden dat mannen hun posities niet alleen vanwege hun kennis en ervaring bekleden, maar dat er mechanismen aanwezig zijn die in hun voordeel werken. Geen wonder dat de weerstand tegen het invoeren van quota groot is. Daar staan overigens mannen niet alleen in. Er zijn ook veel vrouwen die

29 Corine van Egten, Jara van het Hekke, Lianne Post, Tim de Jong, Agnes Jansen, *Vrouwenstemmen in de raad*, Amsterdam: Atria, 2016.

30 Geciteerd in Leyenaar, 2016, p. 65.

uitgaan van een individuele en niet van een structurele problematiek: 'Als je maar wil, dan kun je het'.³¹

Behalve sympathie of een neutralere houding, is er helaas ook soms sprake van regelrechte vrouwenhaat en seksisme. De zichtbaarheid van vrouwelijke politici leidt ertoe dat juist zij doelwit zijn, bijvoorbeeld op sociale media. Voor sommige vrouwen zal dat een reden zijn om dan maar geen (top)functie in de politiek te ambiëren.

De media spelen een steeds belangrijkere rol in de framing van politici: de aandacht is verlegd van politieke inhoud en partijen naar personen en conflicten tussen politici. Dat zal sowieso vrouwen – en ook mannen – afschrikken. Negatieve berichtgeving en overmatige aandacht voor conflicten, versterken de afkeer voor politiek en politici. Media, commentatoren, analisten, opleiders en politici zelf: zij allen zouden wel wat meer het positieve van een politieke functie mogen benadrukken. Een politieke functie betekent dat je iets kan bereiken voor jouw wijk, stad, provincie, land en kan bijdragen aan het welzijn van mensen.

En nu?

Politiek gaat over het nemen van besluiten over de inrichting van onze samenleving. In een democratisch politiek systeem is het daarom belangrijk dat zoveel mogelijk verschillende stemmen, inzichten, ervaringen en belangen in de besluitvorming worden betrokken en meegewogen. Met andere woorden, politiek dient *inclusief* te zijn.

De afwezigheid van vrouwen is dus een diskwalificatie van de politiek en daarmee van de democratie. De strijd om daar verandering in te brengen is dus van groot belang geweest. Die verandering wordt in 1917/1919 wettelijk in gang gezet, maar verloopt, zoals uit het bovenstaande blijkt, traag. De weerstand van politieke instituties als partijen, de vigerende spelregels die de politiek beheersten en de macht van individuele mannelijke politici tot de jaren zeventig van de vorige eeuw hebben daarbij een beslissende rol gespeeld. In de jaren daarna is de situatie geleidelijk verbeterd, maar de oude spelregels zijn geenszins verdwenen. Ook nemen vrouwen nog steeds het leeuwendeel van de zorg voor kinderen en ouderen op zich, bestaat de inkomenskloof nog, zijn meer mannen dan vrouwen economisch zelfstandig en zijn vrouwen nog steeds ondervertegenwoordigd in hogere en besluitvormende posities.³²

Dit essay focust op vrouwen als groep en op vertegenwoordigende, partijpolitieke en bestuurlijke functies. Maar het is cruciaal dat het debat over inclusieve politiek en het belang daarvan voor de kwaliteit van onze democratie wordt verbreed naar meer verschillende groepen en naar andere politieke instituties. De

31 Petra Meier, 'A Gender Gap Not Closed by Quotas. The Renegotiation of the Public Sphere', in *International Feminist Journal of Politics*, Vol.10, 3, 2008, pp. 329-347. Zie ook Silvia Erzeel en Didier Caluwaerts, 'Hoe parlementsleden denken over de legitimiteit van quota: een Europese vergelijking.' In *Res Publica*, Vol.55, 3, 2013, pp. 321-338.

32 Wil Portegijs en Marion van den Brakel, *Emancipatiemonitor 2018*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal Cultureel Planbureau, 2018.

geringe deelname van en te weinig aandacht voor de belangen van laag-opgeleiden en van migranten is eveneens problematisch en vereist concrete maatregelen zowel van politieke partijen als van de overheid. Wat die politiek betreft, hierboven wees ik al op de wens om met het oog op een grotere toegankelijkheid en het bevorderen van inclusiviteit, bestaande regels, criteria en gewoontes aan te passen. Een voorschot: gegeven de steeds groter wordende fragmentarisering, wordt het steeds onaanvaardbaarder dat de grootste partij in een coalitie de, in de praktijk altijd mannelijke, premier levert. Nu personen steeds belangrijker worden dan politieke partijen, moet er meer ruimte komen voor niet-aan-een-partij-gebonden kandidaten voor politieke functies. En ook dient het gewicht van voorkeurstemmen te worden verzaamd. Dergelijke maatregelen zullen in het voordeel werken van vrouwen en uiteindelijk dus ook van diversiteit en inclusiviteit.

Eigenlijk zou men verwachten dat 100 jaar na de invoering van algemeen mannen- en vrouwenkiesrecht de norm van *genderevenwicht* in de politiek vast staat voor de Nederlandse kiezers, kandidaten, politieke partijen, partijleiders, (in)formateurs en lokale selectiecomités. In de praktijk wil dat zeggen dat bij de komende verkiezingen alle betrokken actoren ervoor moeten zorgen dat de politieke organen of besturen voor tenminste 40 procent uit mannen of vrouwen bestaan. Procedures, regels, gewoontes moeten nu snel worden aangepast om deze norm te bereiken. Als echter bij de volgende verkiezingen voor parlement, gemeenteraden en provinciale staten en bij de volgende kabinetsformatie blijkt dat *genderevenwicht* niet is bereikt, dan moet de *vrijblijvendheid* worden vervangen door het instellen van dwingende (= wettelijke) *genderquota*. Net als 100 jaar geleden, zal *gendergelijkheid* in de politiek dan moeten worden afgedwongen.

