

Honderd jaar Kiesraad 1917-2017



Honderd jaar Kiesraad

1917-2017

KIESRAAD



Vormgeving: Xerox/OBT – Den Haag

© 2016 Kiesraad

ISBN 987-90-821527-8-4

De uitgave is ook te downloaden op de website van de Kiesraad:

www.kiesraad.nl

Inhoud

- | | | |
|-----|---|--|
| 7 | Woord vooraf | Trudy M.M. Blokdijk |
| 9 | Inleiding | Heleen Hörmann en Ron de Jong |
| 12 | De Kiesraad 1917-2017
Honderd jaar (on)afhankelijk opereren
tussen ministerie en politiek | Ron de Jong |
| 60 | De Kiesraad en het internationaal speelveld | Edward Brüheim |
| 74 | Honderd jaar voorzitters Kiesraad | Heleen Hörmann en Ron de Jong,
met medewerking van
Kees Borman en Pamela Young |
| 120 | Noten en illustratieverantwoording | |



Stemhokjes Amsterdam 1949

Woord vooraf

Honderd jaar Kiesraad in Nederland, honderd jaar een gespecialiseerd orgaan op het terrein van kiesrecht en verkiezingen - dat verdient aandacht. Wie deze bundel leest, zal snel ontdekken dat de geschiedenis van de Kiesraad zeker niet uitsluitend interessant is voor staatsrechtgeleerden en politici. De ontwikkeling van centraal stembureau in 1917 tot Kiesraad anno nu, met hoogte- en dieptepunten, leest niet alleen als een trein, maar vormt feitelijk ook een samenvatting van een eeuw democratische vormgeving. Het bestaan van een goed functionerend kiesstelsel, bewaakt door een deskundig, onafhankelijk orgaan, gaat iedere burger aan. Welke rol heeft de Kiesraad in de afgelopen eeuw gespeeld? Vanuit welke beginselen? Hoe groot of hoe klein was de invloed vanuit de politiek? Hoe invloedrijk was de Kiesraad zelf in welke periode? Waren er internationale contacten? Waar kwamen de leden vandaan? En ook: wie waren de voorzitters die de Kiesraad gedurende de eeuw van zijn bestaan naar buiten toe hebben vertegenwoordigd?

Met name de beantwoording van de laatste vraag, hier gevat in levendig geschreven biografische schetsen, levert interessante inblikjes. Het waren vaak kleurrijke personen, die voorzitters, en daarbij is de nu vertrekkende Henk Kummeling zeker niet de minst kleurrijke. In hart en nieren

een staatsrechtgeleerde, gerespecteerd om zijn kennis en inzicht, dat zeker. Maar tegelijk ook een opvallend benaderbare en deskundige Kiesraadvoorzitter, die mede aan de internationale aspecten van het kies(proces)recht veel aandacht heeft geschonken. Een voorzitter die de Kiesraad in goede staat achterlaat, met open oog voor de toekomst van de democratie in Nederland - een nieuwe periode tegemoet.

Trudy M.M. Blokdijk

Vicevoorzitter Kiesraad

Inleiding

Dit boekje verschijnt ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de Kiesraad en ter gelegenheid van het afscheid van Henk Kummeling als voorzitter. Kummeling werd in 2005 voorzitter en heeft zo bijna vanaf het begin het proces van verzelfstandiging van de Kiesraad niet alleen meegemaakt, maar ook in belangrijke mate mede vormgegeven.

Het aftreden van Kummeling valt toevallig samen met het honderdjarig bestaan van de Kiesraad, die in 1917 werd opgericht toen Nederland van een districtenstelsel overging naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Er was een centraal stembureau nodig dat de uitslag voor heel Nederland vaststelde en de gekozen kandidaten benoemde. Wat ligt er meer voor de hand dan een boekje dat beide feiten combineert.

De bundel opent met een bijdrage van Ron de Jong over de geschiedenis van de Kiesraad van 1917 tot heden. Hierna volgt een stuk van de hand van Edward Brühem over de Kiesraad in het internationale electorale veld. De bundel wordt afgesloten met een reeks schetsen van alle voorzitters tussen 1917 en 2017. Op twee na zijn deze schetsen van de hand van Heleen Hörmann en Ron de Jong.

De voorlaatste voorzitter Frank van Dooren is beschreven door Kees Borman en Henk Kummeling wordt geschetst door Pamela Young. Opzet en eindredactie waren in handen van Heleen Hörmann en Ron de Jong.

Een bundel als deze wordt niet alleen mogelijk gemaakt door de auteurs, maar ook door andere personen die wij op deze plek graag willen bedanken. Allereerst is daar Jurjen Dieleman die in het voorjaar van 2016 stagiair was bij de Kiesraad. Hij heeft naast zijn stagewerkzaamheden een grote bijdrage geleverd aan het boekje door het verzamelen van veel materiaal. Verder willen wij Marjolein Walsmit-Brouwer graag bedanken voor haar bijdrage aan de beeldredactie van de bundel.

Heleen Hörmann

Ron de Jong

De Kiesraad 1917-2017

Honderd jaar (on)afhankelijk
opereren tussen ministerie
en politiek

door Ron de Jong



Inleiding

Het opmaken van de uitslag van de eerste Tweede Kamerverkiezing op woensdag 3 juli 1918 onder het nieuwe stelsel van evenredige vertegenwoordiging was de vuurdoop voor het eind 1917 opgerichte centraal stembureau, zoals de Kiesraad tot 1951 heette. Het viel niet mee. Op de donderdag na de stemming kwamen de leden van het stembureau 's avonds om zeven uur bijeen op het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZ). Vanaf dat moment kwamen de uitslagen van de hoofdstembureaus van de kieskringen binnen. Tot drie uur 's nachts werden de resultaten gecontroleerd en opgeteld. Daarna vertrokken de leden naar huis om de volgende ochtend om negen uur weer aan de slag te gaan. Veel tijd hadden ze niet meer, want de zitting tot het vaststellen van de uitslag stond die middag om twee uur op het programma.

In de loop van de ochtend werd duidelijk dat het centraal stembureau die termijn niet zou halen, omdat het proces-verbaal van enkele hoofdstembureaus telfouten bevatte. Om kwart voor twee spoedde voorzitter J. Oppenheim zich naar het stadhuis waar de bekendmaking zou plaatsvinden, om het publiek 'dat in aanzienlijke getale was opgekomen' mee te delen dat de zitting was verdaagd tot acht uur 's avonds.¹ Deze termijn werd wel gehaald, waarna

Oppenheim de vaststelling van de uitslag aan de aanwezige kiezers uit de doeken deed, noodzakelijke lotingen verrichtte en delijst vaststelde van de gekozenen en hun plaatsvervangers, zoals de niet-gekozen kandidaten werden genoemd. Om middernacht kon hij de zitting sluiten.² De *Leeuwarder Courant* vatte de werkzaamheden als volgt samen: 'Een zoo intense arbeid, dat de leden zich nauwelijks de tijd hebben kunnen gunnen om van kleeven te verwisselen en een sober maal te gebruiken.'³

In deze bijdrage over de geschiedenis van de Kiesraad ga ik in op de samenstelling van de Raad, op het secretariaat en op de taken en werkzaamheden. Verder wordt aandacht besteed aan veranderingen in de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke context waarbinnen de Kiesraad functioneerde. Eerst bespreek ik echter het ontstaan van de Kiesraad en de eerste verkiezing van 1918.

Ontstaan

De oprichting van het centraal stembureau was het sluitstuk van de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917. Het nieuwe kiesstelsel was onderdeel van de grondwetsherziening van dat jaar waarmee de financiële

gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs werd gerealiseerd en het algemeen mannenkiesrecht en het passief vrouwenkiesrecht werden ingevoerd.⁴ De hervorming van het kiesstelsel begon in november 1913 met het instellen van de Staatscommissie voor evenredig kiesrecht, waarbij de vraag niet was of er evenredig kiesrecht zou worden ingevoerd, maar welke variant het meest geschikt was voor Nederland. Minister-president P.W.A. Cort van der Linden liet de commissie vrij in de precieze interpretatie van evenredige vertegenwoordiging, maar hield haar wel voor dat praktische uitvoerbaarheid van meer waarde was dan theoretische volkomenheid. Verder drong de minister-president aan op spoed.⁵

De commissie bestond uit negen leden en stond onder leiding van de eerdergenoemde Oppenheim, lid van de Raad van State. Vijf leden waren Kamerlid en twee waren oud-lid. Alleen de voorzitter en de secretaris, de rechter J. van Geleijn Vitringa, hadden geen ervaring in de actieve politiek. In de commissie waren alle belangrijke politieke stromingen vertegenwoordigd, zodat het resultaat naar verwachting in het parlement op brede politieke instemming kon rekenen.

Op 25 mei 1914 bood de commissie haar rapport aan. Daarmee had ze voldaan aan het deel van de opdracht om haast te maken. Ook had ze het ontworpen stelsel eenvoudig gehouden door geen personenstelsel maar een lijstenstelsel

voor te stellen. Hoewel het personenstelsel volgens de commissie in theorie de voorkeur verdiende boven het lijstenstelsel waren er twee belangrijke praktische bezwaren.⁶ Ten eerste was het een ingewikkeld stelsel dat veel 'geestelijke inspanning' van de kiezer vergde en ten tweede kon het vaststellen van de uitslag wel tot drie weken duren.⁷ De commissie gaf daarom de voorkeur aan het lijstenstelsel, zoals we dat tegenwoordig nog steeds kennen.

Zo voorspoedig als de commissie zich van haar taak had gekweten, zo langzaam was het vervolg. Pas in 1916 werd het wetsontwerp voor evenredige vertegenwoordiging bij de Tweede Kamer ingediend. De vertraging vond zijn oorzaak in het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog en in het feit dat de voortgang op de andere onderdelen van de grondwetsherziening minder voorspoedig verliep.⁸ Op 12 december 1917 vond dan eindelijk de afkondiging van de gewijzigde Grondwet plaats.

De invoering van de evenredige vertegenwoordiging noopte tot de oprichting van een centraal stembureau dat de uitslag van de Kamerverkiezingen op nationaal niveau vaststelde; hoeveel stemmen had elke partij behaald en welke kandidaten waren verkozen. Verder moest bij elke vacature als gevolg van bedanken of overlijden van een Kamerlid het centraal stembureau vaststellen wie de opengevallen plek zou bezetten. Onder het districten-

stelsel, of meer precies het absolute meerderheidsstelsel, was een landelijke vaststelling van de uitslag niet nodig geweest. In elk district werd de uitkomst apart vastgesteld en werd een van de kandidaten verkozen verklaard.

De staatscommissie had voorgesteld een centraal stembureau op te richten bestaande uit vijf leden en drie plaatsvervangende leden, die door de minister werden benoemd en voor vier jaar zitting hadden. Dit voorstel werd door de minister en de Kamer overgenomen. Niet verrassend werden de leden van de staatscommissie benoemd tot de eerste leden van het centraal stembureau.⁹ Wie had er immers meer kennis van het onderwerp dan de ontwerpers?

De leden van de staatscommissie gingen over naar het centraal stembureau. Wie had er immers meer kennis van het onderwerp?

Op 12 december 1917 werd in een besluit de taakomschrijving van het centraal stembureau vastgelegd. Hierin werd onder andere bepaald dat het in Den Haag was gevestigd en dat het zijn zetel in het gebouw van het departement van BZ had. Aan het centraal stembureau werden een door de minister benoemde secretaris en een adjunct-secretaris toegevoegd. Zij dienden in Den Haag woonachtig te zijn. Ander personeel werd, indien noodzakelijk, door de minister ter beschikking gesteld. Naast het vaststellen van de kandidatenlijsten, het opmaken van de uitslag en het benoemen van de gekozen kandidaten was de vierde belangrijke taak het desgevraagd aan de minister verstrekken van advies en voorlichting over zaken die de uitvoering van de Kieswet raakten.¹⁰

Voorzitter van het centraal stembureau werd Oppenheim. Gewone leden waren A.A.H. Struycken (RKSP), evenals Oppenheim lid van de Raad van State, Commissaris van de Koningin in Utrecht F.A.C. graaf van Lynden van Sandenburg (ARP), rechter Van Gelein Vitringa en W.H. Vliegen, lid van de Eerste Kamer, wethouder te Amsterdam en voorzitter van de SDAP. Plaatsvervangende leden werden: P. Rink (Liberale Unie), jhr. D.J. de Geer (CHU) en D.A.P.N. Koolen (RKSP), allen lid van de Tweede Kamer. Het centraal stembureau had kortom een hoog gehalte aan politieke, bestuurlijke en juridische zwaargewichten.



Staatscommissie voor evenredig kiesrecht 1913

Op het terrein van advisering heeft het centraal stembureau vanaf de oprichting gewerkt in een politiek spanningsveld. Dat was onvermijdelijk, omdat het stembureau vanaf het begin door het ministerie betrokken werd bij het opstellen van wetsontwerpen. Sommige wetsontwerpen werden kant en klaar, voorzien van een memorie van toelichting, aan de minister opgestuurd waarna deze ze vrijwel ongewijzigd indiende bij de Tweede Kamer. Daar werden ze niet zelden weer beoordeeld door diezelfde leden van het centraal stembureau, maar dan in hun hoedanigheid van Kamerlid. Onafhankelijkheid in advisering was in de beginperiode geen kernwaarde. Integendeel, nauwe samenwerking met de regering en de politieke partijen werd juist als een voorwaarde gezien voor optimaal functioneren. Pas gedurende de laatste drie decennia werd onafhankelijkheid op het gebied van advisering positiever gewaardeerd.

Die onafhankelijkheid stond wel van meet af aan voorop bij de taken waarvoor het centraal stembureau in 1917 in het leven was geroepen, namelijk het vaststellen van de kandidatenlijsten en van de uitslag. Eerst alleen voor de Tweede Kamer en later ook voor de Eerste Kamer, de Nederlandse zetels van het Europees Parlement en het raadgevend referendum. Voor het waarborgen van een eerlijke uitslag was een orgaan nodig dat losstond van het ministerie en de politieke machthebbers, zodat direct belanghebbenden op

afstand bleven. Voor de legitimiteit van de uitslag was paradoxaal genoeg juist wel betrokkenheid van de grote politieke partijen noodzakelijk. Zij waren daarom allemaal in het centraal stembureau vertegenwoordigd en zorgden door de ondertekening van het proces-verbaal van de uitslag voor de legitimiteit daarvan.

Propaganda Bond van Vrije Liberalen 1918



Het centraal stembureau 1917-1942

Samenstelling

Gedurende de gehele periode 1917-1942 werden de zetels van het centraal stembureau keurig verdeeld over de partijen die vanaf het begin zitting hadden. Dat betekende dat er steeds vertegenwoordigers van de RKSP, ARP, CHU, SDAP en de liberalen zitting hadden. Laatstgenoemden waren met drie afgevaardigden de grootste in omvang. Weliswaar behoorde alleen Rink formeel tot een liberale partij, maar voorzitter Oppenheim en rechter Van Gelein Vitringa werden ook tot de liberalen gerekend. Op grond van de verkiezingsuitslag van 1913 waren de liberalen bij de oprichting in 1917 al oververtegenwoordigd, maar dat werd nog sterker nadat zij bij de verkiezingen van 1918 een forse nederlaag leden. Toen voorzitter Oppenheim begin 1922 aftrad, schreef het sociaaldemocratische lid Vliegen daarom een brief aan de minister van BZ waarin hij op de scheve verhoudingen wees. Naar zijn mening was een liberaal lid minder en een sociaaldemocratisch lid meer bepaald niet ongerijmd.¹¹ De benoeming van de sociaaldemocraat G. van den Bergh wijst erop dat de minister zijn mening deelde.

De voorzitter was altijd afkomstig uit de leden van het centraal stembureau. Bij voorkeur schoof de plaatsvervangend voorzitter op. De vervulling van het voorzitterschap rouleerde echter niet onder de partijen. Van de vijf vooroorlogse voorzitters waren twee van liberale huize, twee antirevolutionair en een katholiek. SDAP en CHU bleven met lege handen, maar er zijn geen aanwijzingen te vinden dat hier opzet achter zat. De vermoedelijke oorzaak was dat de voorzitter geacht werd in Den Haag te wonen en een aantal leden kon of wilde daaraan niet voldoen.

De acht leden van het centraal stembureau waren verdeeld in vijf gewone leden en drie plaatsvervangers. De bedoeling was dat de plaatsvervangende leden alleen zouden aanschuiven in het geval gewone leden verhinderd waren, zodat de vergadering altijd voltallig was. In de praktijk vervaagde het onderscheid al snel. De vervangende leden vergaderden ook mee wanneer alle gewone leden present waren. Formeel bleef het onderscheid echter gehandhaafd tot de herziening van de Kieswet in 1989. Alle leden werden voor vier jaar benoemd zonder dat er een limiet bestond aan het aantal herbenoemingen, met als gevolg dat twee leden onafgebroken zitting hadden tussen 1917 en 1942, te weten Van Gelein Vitringa en Vliegen.

De zetels van de Kiesraad werden niet alleen verdeeld over een vast aantal politieke partijen, ze werden ook bezet door actieve politici. Van de zeventien leden tussen 1917 en 1942 waren er elf Tweede Kamerlid. Verder waren drie leden tevens lid van de Raad van State, waren twee leden raadsheer bij de Hoge Raad en was een lid Commissaris van de Koningin. Het centraal stembureau was wat betreft de samenstelling dus een bij uitstek politiek orgaan. En het waren ook niet de minste politici. Drie van de elf Tweede Kamerleden namen ontslag, omdat ze minister werden.

Bij de instelling van het centraal stembureau was, zoals gezegd, bepaald dat er een secretaris werd aangesteld en een adjunct-secretaris. Secretaris werd L.A. Nijpels, advocaat en procureur in Den Haag, op een jaarwedde van 600 gulden. Het was een deeltijdfunctie. Als hoofdberoep voerde Nijpels een advocatenkantoor. Een deel van zijn correspondentie als secretaris handelde hij ook af op het briefpapier van zijn kantoor. Nijpels was secretaris tot 1938, toen hij werd benoemd tot gewoon lid.¹²

De functie van adjunct-secretaris was met een jaarwedde van 300 gulden een startfunctie voor jonge juristen. Zij bleven vaak ook maar enkele jaren. Van twee adjunct-secretarissen uit de beginperiode is het opmerkelijk dat



Stembiljet Tweede Kamerverkiezing 1918 kieskring Tilburg

hun vaders dicht bij het vuur zaten. Het betrof de eerste adjunct-secretaris P.W.J.H. Cort van der Linden, zoon van de minister-president onder wiens regie het centraal stembureau was opgericht, en zijn opvolger A.J.N.M. Struycken, zoon van de tweede voorzitter van het centraal stembureau. Net zoals de secretaris was de adjunct-secretaris geen ambtenaar. Cort van der Linden combineerde zijn aanstelling met een soortgelijke betrekking bij de Vereeniging van Nederlandsche Werkgevers.¹³

In de tweede helft van de jaren dertig wijzigde de manier waarop de personele invulling van de ondersteuning tot stand kwam. In 1936 werd hoofdcommies bij BZ A.J. Rosman adjunct-secretaris. In 1938 volgde hij Nijpels op als secretaris. De wijziging ging gepaard met een verlaging van het salaris naar 399 gulden per jaar.¹⁴ Ook het salaris van de adjunct-secretaris werd verlaagd, van 300 gulden naar 257. Dat het salaris van de adjunct-secretaris minder sterk daalde, had ongetwijfeld te maken met het feit dat deze in staat moest zijn 'het leeuwen-aandeel der werkzaamheden in eerste instantie te verrichten'.¹⁵ In het archief zijn geen sporen te vinden die licht kunnen werpen op de oorzaken van deze wijzigingen, maar vermoedelijk vonden ze hun oorsprong in de bezuinigingen die in deze crisisjaren werden doorgevoerd. Door de werkzaamheden onder te brengen bij ambtenaren van het departement was een verlaging van de vergoeding te realiseren.

Tijdens verkiezingen kreeg het centraal stembureau ondersteuning bij het berekenen van de verkiezingsuitslag. Het betrof medewerkers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, die ruime ervaring hadden met het maken van berekeningen.¹⁶

Functioneren als centraal stembureau en adviesorgaan

Na de aanvangsproblemen uit 1918 verliep het vaststellen van de uitslag doorgaans zonder veel problemen. Aanvankelijk verzorgde het centraal stembureau alleen de uitslag voor de Tweede Kamer, maar nadat de Eerste Kamer vanaf 1923 ook op grondslag van evenredige vertegenwoordiging werd gekozen, werd ook voor dit orgaan de uitslag vastgesteld.¹⁷

Verder gaf het centraal stembureau de minister van BZ desgewenst voorlichting en advies over onderwerpen die de uitvoering van de Kieswet betroffen. Gezien het grote aantal adviezen dat het centraal stembureau uitbracht, negentig tussen 1918 en 1940, zijn vermoedelijk bijna alle kieswetwijzigingen voorgelegd. Het centraal stembureau wachtte overigens niet af totdat de minister om advies vroeg. Al in 1918 werd het eerste ongevraagde advies uitgebracht met daarin een verzoek aan de minister een circulaire aan de hoofdstembureaus te sturen met de uit-





nodiging om de verkiezingsuitslagen snel en accuraat aan het centraal stembureau door te geven. Meerdere ongevroegde adviezen volgden nog. Net als voor andere adviesorganen gold voor het centraal stembureau het systeem van vrije adviesbevoegdheid en verplichte consultatie.¹⁸

Het centraal stembureau is niet het oudste adviesorgaan in Nederland. Dat is de Raad van State, maar het stembureau behoort wel tot de oudere adviesorganen.¹⁹ Toen eind negentiende eeuw in Nederland de industrialisering van de grond kwam en er een trek naar de stad ontstond met alle bijbehorende sociale problematiek als slechte woon- en werkomstandigheden, liet de overheid langzaam zijn terughoudende opstelling ten aanzien van staatsingrijpen varen. Rond de eeuwwisseling kwamen meerdere sociale wetten tot stand als de Ongevallenwet, de Woningwet en de Gezondheidswet. Deze wetgeving ging gepaard met de oprichting van adviesraden, omdat de overheid behoefte had aan externe deskundigen die tot een consensus kwamen over deze vaak complexe vraagstukken.²⁰

Er waren twee redenen waarom de wetgever het centraal stembureau ook een adviestaak gaf. Het nieuwe kiesstelsel was complex en het ministerie beschikte niet over de capaciteit om zich diepgaand in de materie te verdiepen.

In 1921 was het aantal ambtenaren bij BZ bepaald op 24 en in de jaren daarvoor was het niet veel meer geweest.²¹ Gebrek aan capaciteit en deskundigheid zal ook de belangrijkste reden zijn geweest waarom nogal wat adviezen kant en klare wetsontwerpen met bijbehorende memorie van toelichting bevatten.

Het schrijven van wetsontwerpen had weinig te maken met het geven van advies of voorlichting, zoals dat in het instellingsbesluit uit 1917 was opgenomen. Sommige wetsontwerpen en adviezen hadden betrekking op politiek gevoelige onderwerpen, zoals de invloed van kiezers op de vraag welke kandidaten werden gekozen en een betere werking van de evenredige vertegenwoordiging. Ook ontwierp het centraal stembureau in 1922-1923 de regeling voor de evenredige verkiezing van de Eerste Kamer.²² Deze voorbeelden roepen de vraag op welke betekenis gegeven moet worden aan de passage in de taakomschrijving waarin staat dat het centraal stembureau adviseert over 'onderwerpen die de uitvoering van de Kieswet raken'. Op zichzelf beschouwd, kan deze passage zo geïnterpreteerd worden dat het centraal stembureau een technisch adviesorgaan was dat vooral oog had voor een goede werking van het verkiezingsproces en voor de vaststelling van de uitslag. In deze opvatting zou het centraal stembureau bijvoorbeeld wel kunnen adviseren over de werking van een verhoogde kiesdrempel, maar niet

over de wenselijkheid om die drempel te verhogen of te verlagen. Van een dergelijke technische interpretatie van zijn adviestaak was in de beginperiode geen sprake. Dat kwam niet alleen omdat het centraal stembureau door het schrijven van wetsontwerpen het politieke domein werd ingetrokken, maar ook omdat het stembureau vooral uit actieve politici bestond die voor een dergelijke rol bepaald niet terugschrokken.

De verschillende petten die een aantal leden van het centraal stembureau op hadden, zoals wetgever, adviseur of Kamerlid, konden tot curieuze taferelen leiden. Zo schreef in 1927 het centraal stembureau op verzoek van de minister een wetsontwerp, dat een beperkte vorm van stemmen bij volmacht mogelijk moest maken. Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer voerden drie leden van het centraal stembureau het woord over dit wetsvoorstel: Van den Bergh en Vliegen namens de SDAP en J.R. Snoeck Henkemans namens de CHU.²³ Een ander voorbeeld van geringe terughoudendheid betrof de invoering van de lijstkiesdeler in 1921.²⁴ Dat was een politiek zeer gevoelig onderwerp, omdat die lijstkiesdeler het moeilijker maakte om met voorkeurstemmen gekozen te worden. Het subamendement Albarda, dat invoering van de lijstkiesdeler beoogde, was gebaseerd op een artikel dat het lid van het centraal stembureau en partijgenoot Van den Bergh kort daarvoor had gepubliceerd in het *Weekblad voor de Burgerlijke Administratie*.²⁵

Door het (mee)schrijven aan wetsontwerpen was het centraal stembureau een buitenbeentje onder de adviesorganen. De Raad van State had vóór 1848 op verzoek van de koning ook wetsontwerpen opgesteld, maar na de grondwetsherziening van dat jaar was het de gewoonte dat het betreffende ministerie zelf zijn wetsvoorstellen produceerde.²⁶ Dat het centraal stembureau wel meewerkte aan het opstellen van wetsontwerpen was vermoedelijk ook een van de redenen waarom het in 1922 een permanente ruimte op het departement van BZ kreeg toegewezen.²⁷ Korte lijntjes met de verantwoordelijke ambtenaren zullen het opstellen van wetsontwerpen hebben vergemakkelijkt.

De Kiesraad 1946-1989

Hervatting van werkzaamheden

Na de bezetting van Nederland door Duitsland in mei 1940 werden er geen verkiezingen meer gehouden. Ook werden er geen wetsontwerpen betreffende het kiesrecht meer voorbereid. De werkzaamheden van het centraal stembureau kwamen daarmee nagenoeg tot stilstand. Wel vonden er in het geval van vacatures nog benoemingen plaats, totdat de Duitse bezetter in juni 1941 alle Kamerleden van hun werkzaamheden onthief.²⁸ Met ingang van 1942 kwam er een feitelijk einde aan het bestaan van het centraal stembureau toen geen van de leden werd herbenoemd en er ook geen nieuwe leden werden aangesteld. Voor de functie van voorzitter bestond toen overigens al een vacature. Toenmalig voorzitter E.J. Beumer had in juli 1940 zijn ontslag ingediend bij de secretaris-generaal (SG) van BZ, die na de vlucht van de regering naar Engeland de hoogste autoriteit was geworden. De reden voor de ontslaanvraag was een verstoorde persoonlijke verhouding met diezelfde SG.²⁹

Nadat Nederland was bevrijd, kwam de vraag naar voren wie de zetels in het centraal stembureau zouden opvullen. De leden Vliegen (83) en M. Ch. E. Bongaerts (71) werden te oud bevonden voor herbenoeming, terwijl Van Gelein Vi-

tringa en Snoeck Henkemans waren overleden. En dan was daar nog de ontslagname van Beumer uit juli 1940. Moest die gehandhaafd blijven of kon Beumer weer terugkeren als voorzitter? De minister besloot eerst de laatste kwestie uit de weg te ruimen en bood Beumer de gelegenheid op zijn ontslag terug te komen. Zonder nadere uitleg gaf deze echter aan daaraan geen behoefte te voelen. Hij wees en passant de minister op het lid Van den Bergh, die volgens hem een uitstekende kandidaat voor het voorzitterschap was.³⁰

Van de acht zetels in het centraal stembureau bleven er dus vijf onbezet. Alleen de sociaaldemocraat Van den Bergh, de katholiek F.G.C.J.M. Teulings en de liberaal Nijpels keerden terug. Dat Van den Bergh, die in 1936 hoogleraar staatsrecht aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam was geworden, de nieuwe voorzitter werd, was vermoedelijk snel besloten. Hij gold namelijk als dé theoreticus van het kiesrecht in Nederland. De beoogde voorzitter verschilde van mening met de minister over de criteria voor het benoemen van nieuwe leden. Volgens Van den Bergh moest deskundigheid op het gebied van kiesrecht prevaleren boven politieke gezindheid.³¹ Blijkens de benoemingen was de minister echter een andere mening toegedaan. Zo schreef hij eind november 1945 een brief aan de politiek leider van de CHU, H.W. Tilanus, waarin hij deze vroeg of hij iemand op het oog had om de overleden Snoeck Henkemans op te volgen. Tilanus droeg J.J. Wallien voor, arts, geneeskundige

Bekendmaking uitslag
Tweede Kamerverkiezing 1948
aan de gevel van dagblad De Tijd



bij de arbeidsinspectie 'en eenigermate deskundig in deze materie.'³² De minister volgde het advies en benoemde Wallien. Dat 'eenigermate' had Tilanus beter achterwege kunnen laten, want heel geschikt bleek Wallien niet te zijn. In 1953 vroeg plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG) J.M. Kan of Wallien niet vervangen moest worden. Diens kennis en belangstelling op het gebied van het kiesrecht konden immers 'niet zodanig (...) worden geacht, dat de Kiesraad daarvan veel profijt trekt.'³³ Opmerkelijk genoeg nam Van den Bergh Wallien in bescherming. Hij was inderdaad geen specialist op het gebied van het kiesrecht, maar dat gold ook voor andere leden. Het waren ijverige mensen die hun best deden. Bovendien hoefde een college als het centraal stembureau volgens Van den Bergh ook niet helemaal uit specialisten te bestaan. Het moesten vooral personen zijn 'in wier karakter men vertrouwen heeft.' En daaraan voldeden ze.³⁴

*Diepenhorst zit er sinds 1946
'doch heeft praktisch nimmer op enige vergadering
zijn mond opengedaan'*

Wallien was niet het enige lid bij wie de politieke gezindheid van groter belang werd geacht dan zijn deskundigheid. Hetzelfde gold voor de kandidaat van de SDAP C.A.M. Diepenhorst, de partij nota bene van Van den Bergh die zoveel aan expertise hechtte. Van het sociaaldemocratische lid wist de chef van de afdeling Binnenlands Bestuur in 1963 aan de minister te melden: hij zit er sinds 1946 'doch heeft praktisch nimmer op enige vergadering van de Kiesraad zijn mond opengedaan!'³⁵

Naast Wallien en Diepenhorst werden de opengevallen plaatsen in het centraal stembureau gevuld met J. Donner (ARP), E.H.J. baron van Voorst tot Voorst (KVP) en E.H. Gohres. De laatste was partijloos en benoemd als kieswetspecialist. Hij was namelijk hoofd van de afdeling Bevolking, Verkiezingen en Militaire Zaken te Rotterdam en dus goed bekend met de praktijk. Misschien was zijn benoeming wel een tegemoetkoming van de minister aan Van den Bergh om meer ruimte te geven aan deskundigheid. Zijn plaats ging ten koste van een liberaal lid, waardoor de politieke samenstelling van het centraal stem-bureau was geworden: twee sociaaldemocraten, twee katholieken, een antirevolutionair, een christelijk-historisch lid, een liberaal en een partijloze specialist. Zo was het centraal stembureau met ingang van 1946 weer operationeel. Voorlopig viel er echter niet veel te doen, omdat een van zijn belangrijkste taken, het tussentijds benoemen van nieuwe Kamerleden, tijdelijk was opgeschort.

Na de bevrijding stelde de regering de Kieswet niet weer direct in werking. Op 25 september 1945 was de Tijdelijke Staten-Generaal bijeengekomen met één opdracht: de instelling van een Voorlopige Staten-Generaal, die als een volwaardig parlement moest fungeren tot de eerstvolgende verkiezing. De regering wilde de sinds 1940 opengevallen plaatsen, 24 in de Tweede Kamer en 16 in de Eerste Kamer, niet op grond van de Kieswet opvullen, omdat volgens haar de Kamers niet meer representatief waren wegens het verstrijken van de zittingstermijn. Bovendien konden op grond van de Kieswet geen plaatsen gereserveerd worden voor het verzet en was het onduidelijk wat met de zetels van de NSB'ers moest gebeuren, nu deze partij was verboden. De vacatures werden daarom opgevuld door een benoemingscommissie, waarna op 20 maart 1946 de Voorlopige Staten-Generaal werd geopend.³⁶ Deze gang van zaken verklaart waarom de minister van BZ na de bevrijding bepaald geen haast had gemaakt met het aanvullen van de vacatures in het centraal stembureau en het herbenoemen van de overgebleven leden. Wanneer het centraal stembureau over het vervullen van de vacatures zou zijn gegaan, dan zou dat ongetwijfeld op grond van de Kieswet hebben plaatsgevonden.

Het niet direct in functie herstellen van het centraal stembureau betekende niet dat de minister van BZ geen behoefte

had aan advies inzake het kiesrecht en de verkiezingen. Integendeel zelfs. Halverwege juli 1945 bezochten enkele ambtenaren Van den Bergh thuis om te overleggen over mogelijke veranderingen in de wijze van samenstelling van de in te stellen tijdelijke gemeenteraden. Al snel was Van den Bergh samen met Gohres in de weer met het ontwerpen van een nieuw kiesstelsel.³⁷ Hun adviezen resulteerden in een stelsel waarin de kandidaten genummerd moesten worden en dat ook aan de basis zou liggen van het wetsvoorstel dat in 1949 door het centraal stembureau werd opgesteld.³⁸

Na de oorlog kwamen ook de ondersteunende ambtenaren weer terug, die in 1942 van hun werkzaamheden waren ontheven. Secretaris A.J. Rosman was toen op non-actief gesteld, nadat adjunct-secretaris J.L.G. van de Kamp al eind 1940 was ontslagen. Eind 1945 werd Rosman opnieuw secretaris, maar hij nam al snel ontslag, omdat hij waarnemend SG van BZ werd. Hij werd opgevolgd door W.K.J.J. van Ommen Kloeke die nog geen jaar daarvoor tot adjunct-secretaris was benoemd. De volgende dertig jaar zou Van Ommen Kloeke een belangrijke inbreng hebben in de werkzaamheden van het centraal stembureau.



Tellen van de stemmen
provinciale statenverkiezing 1954

Het centraal stembureau en het naoorlogse streven naar staatkundige vernieuwing

In maart 1947 kreeg het centraal stembureau van minister L.J.M. Beel de vraag voorgelegd in hoeverre er behoefte bestond aan een herziening van het kiesstelsel. Op 15 december 1949 bracht het centraal stembureau een lijvig rapport uit waarin een nieuw kiesstelsel werd voorgesteld, een nieuwe indeling van de Kieswet en nog vele kleinere zaken waaronder een naamswijziging van het centraal stembureau in Kiesraad.³⁹ Het rapport was op verzoek van de minister voorzien van de benodigde wetsontwerpen en een memorie van toelichting.

De adviesaanvraag sloot aan bij de naoorlogse opvattingen over politieke vernieuwing die in sommige kringen opgeld deden. Die opvattingen wortelden in de vooroorlogse teleurstelling over de werking van de parlementaire democratie. Ook het kiesstelsel was aan kritiek onderhevig. De evenredige vertegenwoordiging zorgde voor versplintering door de vele kleine partijtjes, en ook zou de afstand tussen kiezers en gekozenen zijn toegenomen.⁴⁰

Het is opmerkelijk dat de minister zo'n gewichtige zaak als het ontwerp van een nieuw kiesstelsel helemaal in handen gaf van het centraal stembureau. Maar wellicht

had minister Beel wel een vermoeden waar het voorstel van het centraal stembureau op uit zou draaien. In 1946 had voorzitter Van den Bergh namelijk het boek *Eenheid in Verscheidenheid* gepubliceerd waarin hij een systematisch overzicht presenteerde van alle kiesstelsels en tevens aangaf in welke richting het Nederlandse stelsel volgens hem moest worden herzien.⁴¹

Die richting kwam in het rapport van het centraal stembureau tot uiting in de aanbeveling om binnen het evenredig kiesstelsel meer ruimte te maken voor elementen van een personenstelsel. In plaats van het lijstenstelsel met enkelvoudige voorkeur, waarbij de kiezer één voorkeurstem mag uitbrengen, pleitte het stembureau voor een lijstenstelsel met facultatieve meervoudige voorkeur, waarbij de kiezer alle kandidaten op een lijst opnieuw mocht nummeren in de door hem of haar gewenste volgorde. Het stembureau was van mening dat een dergelijk stelsel niet alleen theoretisch rechtvaardiger zou zijn, maar ook de band tussen kiezers en gekozenen zou versterken.⁴²

Inmiddels was het 1950 geworden en was het hervormingsgetij flink verlopen. Minister Teulings legde de politieke partijen de vraag voor of zij het wenselijk vonden om het bestaande stelsel van de enkelvoudige voorkeur te vervangen door dat van de facultatieve meervoudige voorkeur. De vraag werd bijna unaniem ontkennend

Stembijlet voor de stemming ter verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 13 juni 1956

LIJSTEN VAN KANDIDATEN KIESKRING XIII (UTRECHT)

1	2	3	4	5
1 Kandidaten van de Partij van de Arbeid	2 Partij van de Arbeid	3 van de Christen- democratische Partij	4 Christen- democratische Partij	5 PvdA
6 Kandidaten van de Partij van de Arbeid	7 van de Christen- democratische Partij	8 Kandidaten van de Partij van de Arbeid	9 Kandidaten van de Partij van de Arbeid	10 Kandidaten van de Partij van de Arbeid

Stembijlet Tweede Kamerverkiezing 1956 kieskring Utrecht

De kiezer stemt door met pen of spijl op één der kandidatenlijsten rond te maken één ten niet meer dan één in het stembijlet te het steekvoetje de naam van de kandidaat zijner keuze. Het stembijlet wordt zo dicht gevouwen, dat de namen der kandidaten niet zichtbaar zijn.

beantwoord. De vrees bestond dat het nieuwe stelsel te hoge eisen zou stellen aan de kiezers. De Nederlandse Vereniging van Gemeenten werd om haar mening gevraagd over de gevolgen voor het verkiezingsproces. Deze vreesde problemen bij het opstellen van de proces-verbaal, bij het geldig en ongeldig verklaren van stembijletten en was verder van mening dat het vaststellen van de uitslag een zaak van deskundigen zou worden waardoor de benodigde transparantie zou ontbreken.⁴³

Minister Teulings vond in deze oordelen aanleiding om de voorstellen van het centraal stembureau betreffende het kiesstelsel niet in te dienen. Ook de voorstellen die waren gedaan om de Kieswet een andere indeling te geven, werden ingetrokken. Alleen een aantal losse voorstellen nam de minister over. De Tweede Kamer was het met het oordeel van de minister eens: 'Dit voorstel hield onvoldoende rekening met de betrekkelijk geringe scholing, welke het gros der kiezers heeft ten opzichte van de uitoefening van het kiesrecht.'⁴⁴ Ook de PvdA, de partij van Van den Berg, verwierp het voorstel.⁴⁵ De berg had uiteindelijk een muis gebaard.

Van centraal stembureau naar Kiesraad. Meer dan een cosmetische operatie?

Een van de minder belangrijke voorstellen in het rapport van het centraal stembureau, dat de eindstreep wel haalde, was een naamswijziging van centraal stembureau in Kiesraad. Het rapport wees erop, dat zowel de minister als het centraal stembureau de adviserende taak steeds ruim hadden opgevat. Niet alleen werd er advies uitgebracht over de uitvoering van de wet, maar tevens werden wetsontwerpen geschreven en werd geadviseerd over alle wijzigingen van de Kieswet. Bovendien gaf het centraal stembureau ook op eigen initiatief advies.⁴⁶ Volgens het centraal stembureau verrichtte het daarmee een taak die noch in de Kieswet noch in de naam tot uitdrukking kwam. Met deze naamswijziging wilde het centraal stembureau duidelijk maken dat het ook een permanent adviescollege was.⁴⁷ Met het vrijwel ongewijzigd overnemen van deze passage uit het rapport in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting gaf de minister aan hiermee in te stemmen.⁴⁸ De Kamer vond de wijziging of zo vanzelfsprekend of zo onbeduidend dat ze er geen aandacht aan besteedde.

De naamswijziging van centraal stembureau naar Kiesraad was vooral cosmetisch. In de Kieswet van 1951 werd weliswaar een nieuw artikel opgenomen dat bepaalde dat

de Raad advies gaf in alle aangelegenheden betreffende het kiesrecht, maar op de praktijk had dat weinig invloed. Wel zat er een symbolisch aspect aan de naamswijziging. Waar in 1917 de legitimiteit van de uitslag voorop had gestaan, was dat in 1951 blijkbaar zo vanzelfsprekend geworden dat deze kerntaak in de naamvoering graag werd ingeruild voor de adviestaak. Wellicht verschaftte advisering ook meer status dan uitvoering.

Registratie van namen en aanduidingen van politieke groeperingen⁴⁹

In 1956 kreeg de Kiesraad een nieuwe taak: het registreren van aanduidingen van politieke groeperingen. Na registratie van de aanduiding konden politieke partijen deze boven de kandidatenlijst op het stembiljet plaatsen. Deze regeling vergrootte het gebruikersgemak. Tot 1956 stonden er boven de kandidatenlijsten op het stembiljet namelijk geen namen, maar alleen lijstnummers. Een kiezer moest dus voordat hij het stembiljet meenam naar het stemhokje het lijstnummer of de naam van de lijsttrekker van zijn partij weten.

Voordat de Kiesraad een aanduiding registreerde, toetste hij de aanvraag aan twee criteria: of het in strijd was met de openbare orde of de goede zeden, en of de ingediende naam niet geheel of gedeeltelijk overeenstemde met een

al geregistreerde naam of aanduiding. Op grond van misleiding, dat onder het criterium van openbare orde en goede zeden viel, wees de Kiesraad bijvoorbeeld in 1981 het verzoek van de Tegenpartij af. De naam was namelijk ontleend aan de fictieve politieke partij De Tegenpartij. Deze was bekend geworden door de televisiesketches waarin Kees van Kooten en Wim de Bie de oprichters van De Tegenpartij, F. Jacobse en Tedje van Es speelden. De indieners van het registratieverzoek hadden met Van Kooten en De Bie echter geen enkele relatie.

Doordat volgens de Kieswet elke groep van minimaal 25 kiesgerechtigden een kandidatenlijst kon inleveren en deze groep ook een naam boven de lijst op het stembiljet moest kunnen plaatsnemen, diende het begrip 'politieke groepering' leeg te zijn. Er werden daarom geen eisen aan gesteld. In strijd hiermee toetste de Kiesraad het begrip toch aan een aantal vereisten, waaronder een politiek programma waaruit moest blijken dat er sprake was van een politieke groepering. De inhoud van dit programma werd meegenomen bij toetsing van de aanduiding. Zo werd de aanvraag tot registratie van Bakkers Brood '80 afgewezen, omdat deze naam de suggestie wekte dat de partij voor de belangen van broodbakkers opkwam, wat echter niet bleek uit haar programma. Dat de naam herleid moest worden tot J.J. Bakker, een van de twee oprichters, en de bekende popmuzikant Herman Brood, werd als niet relevant beoordeeld.⁵⁰



Affiche De Tegenpartij 1981

Het doel van de aanvullende eisen die de Kiesraad aan de registratie stelde, zal het beperken van het aantal deelnemende partijen zijn geweest. Secretaris Van Ommen Kloeke speelde in dat verband een belangrijke rol. Zo zei hij in een interview in 1966: 'Als ik het een heleboel mensen niet uit hun hoofd had gepraat zouden we nu wel 60 partijen hebben gehad.'⁵¹ In een ander interview toonde hij weinig respect voor nieuwkomers: 'De meesten, die hier komen met een nieuw partijtje, doen dat, omdat ze het Kamerlid zijn wel een leuke baan vinden en omdat ze graag iets willen verdienen.'⁵²

In de bestrijding van de in zijn ogen overmatige hoeveelheid partijtjes dreigde Van Ommen Kloeke af en toe over de schreef te gaan. Zijn advies in het *Haarlems Dagblad* 'Stem op een partij, die een stuk of tien zetels in de Kamer heeft of krijgt', leidde tot vragen in de Eerste Kamer. Volgens J. H. van Wijk van de PSP was hier sprake van een ongepast stemadvies door een ambtenaar.

Minister P.J. Verdam ontkende dat. Van een politiek advies was geen sprake.⁵³ Volgens de parlementair redacteur van het *Nieuwsblad van het Noorden* bedoelde de minister hiermee, dat Van Ommen Kloeke niet een bepaalde partij had aangeprezen, maar een algemeen zakelijk advies had gegeven.⁵⁴

De Kiesraad kreeg er met de registratie een taak bij, maar verloor er ook een. Tot 1982 fungeerde de Raad als beroepsinstantie voor de registratie van partijen bij de verkiezingen voor provinciale staten en de gemeenteraad. Nadien werd deze taak ondergebracht bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

De leden van de Kiesraad

Ook in de periode 1946-1989 bleef de politieke partijachtergrond domineren bij het benoemen van nieuwe leden van de Kiesraad. In de partijverhoudingen trad een kleine verschuiving op. Na de fusie van ARP, CHU en KVP tot het CDA in 1980 daalde het aantal vertegenwoordigers van die partijen van vier naar twee. In plaats daarvan kwam er een deskundige bij en een vertegenwoordiger van D'66. De PvdA en de VVD bleven ongewijzigd op respectievelijk twee en één zetels.

'Als ik het een heleboel mensen niet uit hun hoofd had gepraat zouden we nu wel 60 partijen hebben gehad'

Van de 32 leden tussen 1946 en 1989 waren er negen lid van de Staten-Generaal (onder wie een Eerste Kamerlid), twee lid van een lager vertegenwoordigend orgaan en een gedeputeerde. Vijf leden waren burgemeester of gemeentesecretaris, en vier leden gaven bij een grote gemeente (mede) leiding aan de uitvoering van de verkiezingen. Vijf leden waren aan een universiteit werkzaam in de wereld van het staatsrecht en twee leden waren lid van de Hoge Raad. Van de vier leden met een overige functie was er een in het bedrijfsleven werkzaam, namelijk bij Hoogovens. Deze persoon, M. Albrecht, was lid van de PvdA, maar dankte zijn benoeming toch vooral aan zijn expertise op kiesrechtgebied.⁵⁵

Hoewel er na de oorlog wat minder politici tot lid werden benoemd die tot de landelijke top behoorden, ontbrak het zeker niet aan zwaargewichten. Zo trad J.M.L.Th. Cals in 1950 af, omdat hij staatssecretaris werd, H.K.J. Beernink volgde hem in 1967 toen hij aantrad als minister van BZ, net als W.J. Geertsema in 1971, en in 1982 A. Kappayne van de Coppello wegens haar benoeming tot staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Verder mag in deze opsomming niet voormalig minister Donner ontbreken, die zijn lidmaatschap van de Kiesraad combineerde met het presidentschap van de Hoge Raad.



Stemhokjes Volendam 1956

De wijze waarop vacatures werden vervuld, laat zien dat de politieke partijen feitelijk over de zetels beschikten. Zo werd bij vacatures van de 'KVP' zetel steevast met partijsecretaris L.A.H. Albering gebeld, die zelf ook lid van de Kiesraad was.⁵⁶ Hetzelfde gold in 1963 voor een 'PvdA vacature'. De Kiesraad kwam met twee geschikte PvdA kandidaten, waarna de minister op advies van de chef Binnenlands Bestuur voorzitter J.G. Suurhoff van de PvdA belde: 'Het is (...) gebruikelijk, dat zulks "op hoog niveau" wordt bevestigd.'⁵⁷ Enkele jaren later wees de directeur Binnenlands Bestuur de minister op het politiek belang van het voorzitterschap van de Kiesraad: 'het voorzitterschap van de Kiesraad is een belangrijke functie, vandaar dat men daaraan, van politieke zijde, veel waarde hecht.'⁵⁸

In 1971 leek aan deze gewoonte ineens een eind te komen. In dat jaar stelde de Kiesraad zich namelijk op het standpunt, dat het niet meer gewenst was Kamerleden te benoemen, omdat de Raad ook adviezen uitbracht op verzoek van de Kamer. Het lijkt erop dat de Kiesraad de vele dubbele petten minder wenselijk vond, maar bij de eerstvolgende benoeming werd toch Tweede Kamerlid Kappeyne van de Coppello benoemd.⁵⁹ Het voornemen was dus maar een kort leven beschoren. Na een gesprek met voorzitter Donner in 1973 kon de directeur Binnenlands Bestuur de minister melden, dat de Kiesraad absoluut geen bezwaar had tegen het lidmaatschap van Kamerleden.⁶⁰

Een definitieve wijziging trad op toen in 1978 de 'Aanwijzingen inzake externe adviesorganen' in werking trad.⁶¹ Hierin werd bepaald dat leden van de Staten-Generaal bij voorkeur niet meer werden benoemd in adviesorganen van de regering. Sindsdien waren er geen zittende leden van de Eerste of de Tweede Kamer meer lid van de Kiesraad. Leden die gekozen werden tot lid van de Staten-Generaal namen in het vervolg ontslag, zoals E.K. Wessel-Tuinstra na haar benoeming in 1991 tot lid van de Eerste Kamer.⁶² Dat zij als lid van het centraal stembureau meewerkte aan haar eigen verkiezing leverde volgens de Kiesraad echter geen bezwaren op.⁶³

Dat er geen zittende Kamerleden meer werden benoemd, betekende niet dat de politieke achtergrond van de Kiesraadleden geen rol meer speelde. Zo schreef voorzitter H.M. Franssen in een notitie uit 1983: 'Bij benoemingen wordt erop gelet, dat de politieke geschakeerdheid van ons land ook in de Kiesraad tot uiting komt, overigens zonder dat de leden een partij in de Raad vertegenwoordigen.'⁶⁴

Zoals gewoonlijk werden alle leden elke vier jaar herbenoemd. In 1978 liet BZ een keer een steek vallen en verzuimde de leden te herbenoemen. Een fout waar men pas in juli achterkwam, zodat de herbenoeming pas in oktober plaatsvond. Dat gebeurde met terugwerkende kracht waarmee 'wordt beoogd de (rechts-)handelingen van de



Bekendmaking verkiezings-
uitslag 1967. Links secretaris
W.K.J.J. van Ommen Kloeke,
rechts voorzitter J. Donner



Het legen van de stembus 1972

Kiesraad, voor zover nodig, alsnog te formaliseren', aldus de directeur Binnenlands Bestuur.⁶⁵ Een ander verzuim was de vervanging van adjunct-secretaris I. Günther, die in november 1978 ontslag had gevraagd wegens toetreding tot Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Eind mei 1979 ontving ze echter nog steeds haar maandelijkse toelage, waaruit ze opmaakte dat ze blijkbaar nog steeds de functie van adjunct-secretaris bekleedde.⁶⁶

Hoewel de Kiesraad als organisatie doorgaans niet werd beschouwd als een van de belangrijkste krachten in het politieke speelveld, waren veel van zijn leden wel prominent aanwezig in de politiek en advisering. Zo hadden bijvoorbeeld vier van de acht leden zitting in de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en de wettelijke regeling der politieke partijen (1953-1958) en was de secretaris van de Kiesraad, Van Ommen Kloeke, tevens secretaris van die commissie. Ook in de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (1967-1971), beter bekend als de Commissie-Cals/Donner, waren vier leden afkomstig uit de Kiesraad. Zodoende kan de conclusie worden getrokken, dat een groot deel van de mensen uit de politiek en de wetenschap die op het terrein van kiesrecht autoriteit werd toegekend, vroeger of later in de Kiesraad zitting had.

Werkzaamheden en taken

Net als voor de Tweede Wereldoorlog bestond het werk van de Kiesraad daarna vooral uit het vaststellen van verkiezingsuitslagen, het opstellen van benoemingsbesluiten en het schrijven van adviezen en wetsvoorstellen. Aan het laatste kwam halverwege de jaren tachtig een eind. Voorzitter Franssen schreef in 1983: 'Tot voor kort was de regel, dat de Kiesraad zijn adviezen uitbracht in de vorm van kant - en klare ontwerpen van wet.' Deze werkwijze was volgens hem nu in zoverre gewijzigd dat de voorstellen van wet op het departement werden geschreven en dat de Kiesraad alleen nog adviseerde. Waarom dit was veranderd, gaf Franssen helaas niet aan.⁶⁷

Door het registreren van aanduidingen werd de Kiesraad na 1956 actiever in het geven van voorlichting aan burgers die politiek actief wilden worden. Die voorlichting was niet altijd neutraal, zoals we hiervoor al zagen bij het streven van secretaris Van Ommen Kloeke om het aantal partijen te beperken, maar het was wel een groot verschil vergeleken met de situatie daarvoor. Voor de Tweede Wereldoorlog gaf de Kiesraad vrijwel nooit advies, zelfs niet aan gevestigde politieke partijen. Zo antwoordde secretaris Nijpels in 1922 op een vraag van de SDAP over hun kandidatenlijst voor de Tweede Kamerverkiezing van dat jaar, dat het niet op de weg van het centraal stembureau lag om daarover voorlichting te geven.⁶⁸



Loting lijstnummers 1981. Staand links secretaris W.K.J.J. van Ommen Kloeke en staand rechts voorzitter H.M. Franssen

Het secretariaat

De ambtelijke ondersteuning van de Kiesraad bleef net als voorheen beperkt in omvang: een secretaris, een adjunct-secretaris en een ambtenaar. Het waren parttime aanstellingen. Meestal waren de adjunct-secretaris en de ambtenaar tevens werkzaam op het ministerie van BZ. Zo was Günther zowel adjunct-secretaris als medewerkster van het bureau kiesrechtzaken.⁶⁹ Secretaris Van Ommen Kloeke was hoofdadministrateur bij BZ en in die hoedanigheid adviseur voor kiesrecht- en bestuurszaken.⁷⁰

Een aantal medewerkers van de Kiesraad was zelf politiek actief. Zo combineerde de adjunct-secretaris Kappeyne van de Coppello haar functie met het lidmaatschap van de gemeenteraad van Leiden voor de VVD. In 1971 stond ze voor dezelfde partij op de kandidatenlijst voor de Tweede Kamerverkiezing en nam ze volop deel aan de verkiezingscampagne. Ze werd daardoor zo in beslag genomen, dat ze geen tijd had voor haar werkzaamheden bij de Kiesraad.⁷¹ Haar opvolgster Günther werd in 1979 namens de VVD lid van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.

Hun leidinggevende, secretaris Van Ommen Kloeke, was hen in hun politieke activiteiten voorgegaan. Sinds 1958 was hij raadslid voor de VVD in Den Haag en in 1979 werd hij wethouder.⁷² In de jaren zeventig was het secretariaat

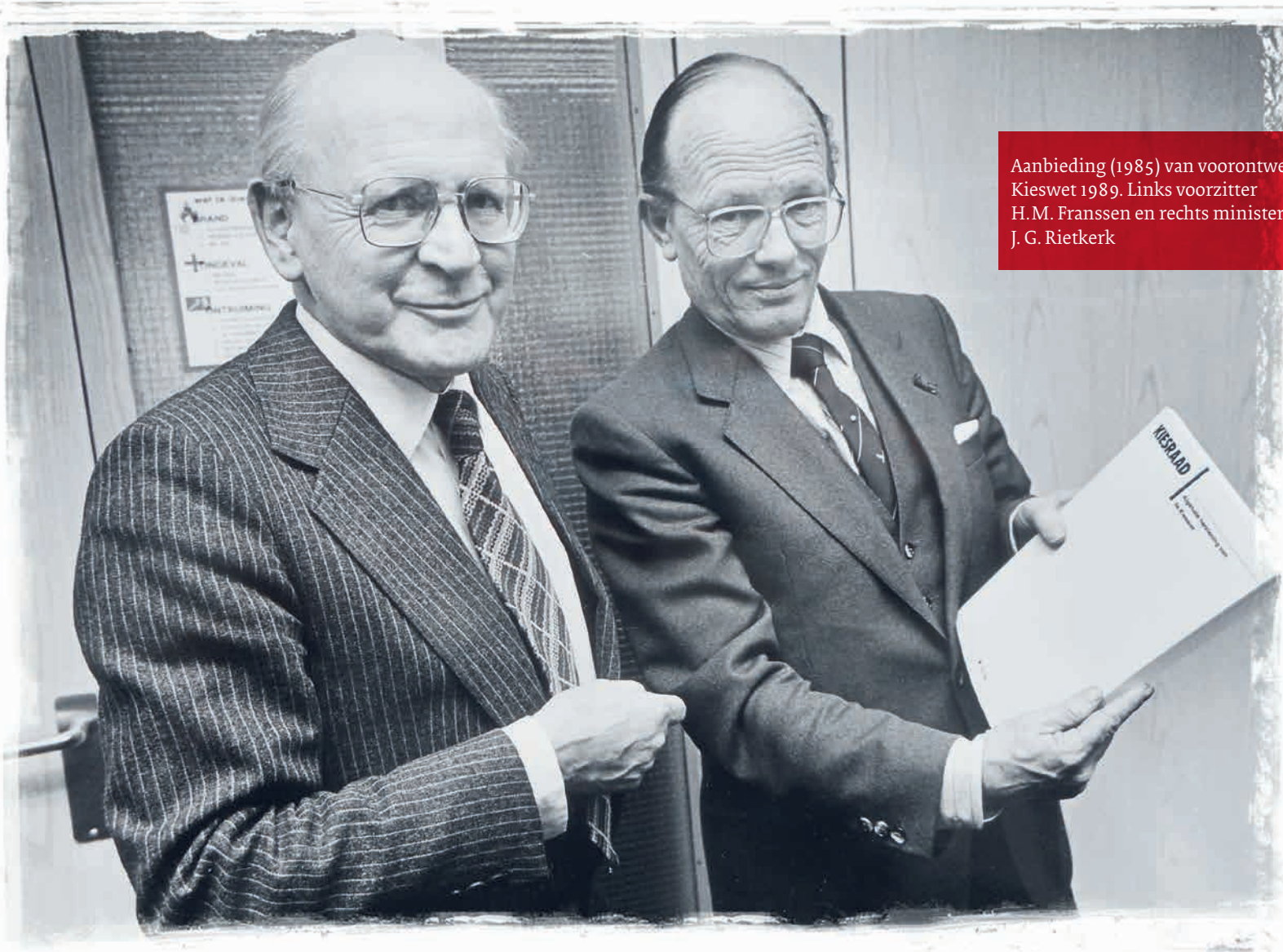
kortom net zo verweven met de politiek als de leden van de Kiesraad.

De functie van secretaris besloeg gemiddeld een halve dag in de week.⁷³ Zoals we eerder zagen, was de secretaris sinds 1936 een ambtenaar van BZ. Dat bleef tot 1979 het geval toen Van Ommen Kloeke wethouder werd, ontslag nam als ambtenaar, maar wel aanbleef als secretaris. Sindsdien werd het regel dat de secretaris geen met kiesrechtzaken belaste ambtenaar was. Zijn opvolger Frank van Dooren was bijvoorbeeld rechter te Rotterdam. De adjunct-secretaris en de ambtenaar van de Kiesraad waren daarentegen bijna altijd met kieswetzaken belaste ambtenaren van BZ.⁷⁴

*Het was in de jaren zeventig
niet ongewoon dat de medewerkers van
het secretariaat politiek actief waren*



Tellen van de stemmen Europees
Parlementsverkiezing 1979



Aanbieding (1985) van voorontwerp Kieswet 1989. Links voorzitter H.M. Franssen en rechts minister BZ J. G. Rietkerk

Van hoogtepunt naar existentiële bedreiging 1989-2001

De Kieswetwijziging van 1989

In 1976 aanvaardde minister W.F. de Gaay Fortman het aanbod van de Kiesraad om een voorontwerp voor een herziene Kieswet op te stellen. Belangrijk doel van deze, zoals de Raad het noemde, technische herziening was de wens om te komen tot vereenvoudigde procedures en tot verbetering van de toegankelijkheid van de Kieswetbepalingen. In 1985 werd het voorontwerp aan de minister aangeboden, die het twee jaar later grotendeels ongewijzigd bij de Tweede Kamer indiende.⁷⁵ In 1989 verscheen de herziene Kieswet in het staatsblad. Het voorontwerp was het laatste grote wetgevende werk dat de Kiesraad verrichtte. Sindsdien werden de wetsontwerpen door het ministerie zelf geschreven.

Niet alleen het kiesrecht werd in 1989 herzien, maar ook de samenstelling en het functioneren van de Kiesraad. Het onderscheid tussen gewone en plaatsvervangende leden, in de praktijk al verwaarloosbaar, werd opgeheven en het aantal leden werd van acht naar zeven teruggebracht. Daarnaast werd de mogelijkheid geopend voor de benoeming van een

adviserend lid door de minister van BZ op verzoek van de Kiesraad. Dit adviserend lid nam deel aan het overleg, maar had geen stemrecht.⁷⁶ Hij hield de Kiesraad op de hoogte van de ontwikkelingen binnen het departement.

Volgens staatssecretaris D.IJ.W. de Graaff-Nauta was het benoemingsbeleid erop gericht dat de leden een deskundige inbreng leverden. Zij moesten dus over kennis van het kiesrecht beschikken. De staatssecretaris wilde geen wettelijke regeling van incompatibiliteiten opnemen. Het sprak immers vanzelf dat zoveel mogelijk vermeden moest worden dat personen in verschillende hoedanigheden over dezelfde materie oordeelden.⁷⁷ Over de vraag of het wenselijk was dat Kiesraadleden een politieke achtergrond hadden, werd bij de behandeling van de Kieswet echter niet gesproken. Wie afgaat op de parlementaire stukken krijgt zo de indruk dat er louter naar deskundigheid werd gekeken. De politieke samenstelling van de Raad werd blijkbaar niet geschikt geacht voor openbare behandeling. Verder kwam de combinatie van de adviestaak en de uitvoerende taak als centraal stembureau ter sprake. De staatssecretaris zag hierin alleen maar voordelen. De Kiesraad kon dan in zijn adviezen zijn praktische ervaringen als centraal stembureau betrekken.⁷⁸

De Kieswetwijziging van 1989 was voor de Kiesraad een hoogtepunt. De Raad had een omvangrijk wetsvoorstel

met memorie van toelichting geschreven dat de staatssecretaris vervolgens grotendeels ongeschonden door de Kamers had geloodst. De Kiesraad was van vele kanten lof toegezwaaid. Zo sprak het op kiesrechtgebied immer kritische Kamerlid H. Rienks van de PvdA met grote waardering over het gedegen stuk werk dat uit de boezem van de Raad was gekomen.⁷⁹ De houdbaarheid van lof is helaas soms maar van korte duur, zoals de Kiesraad daarna al snel zou ervaren. Nog geen vier jaar later dreigde de Raad namelijk zijn adviestaak kwijt te raken.

De herziening van het adviesstelsel

Op initiatief van de Tweede Kamer werd in 1990 de Bijzondere Commissie Vraagpunten ingesteld, die zich boog over staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing. Een van de onderwerpen betrof het adviesstelsel. Al snel na de installatie werd het rapport 'Raad op Maat' aan de Tweede Kamer aangeboden. Hierin werd het radicale voorstel gedaan om alle bestaande adviesorganen, met uitzondering van de Raad van State, op te heffen en per ministerie nog maar met één adviesorgaan te werken.

De Kiesraad reageerde aanvankelijk nogal laconiek. Verschillende leden stonden zelfs niet onwelwillend tegenover het advies. De gevolgen voor de Raad achtte men namelijk beperkt. Wellicht zou de naam weer centraal

stembureau worden en zou de adviestaak worden afgenomen, maar het voortbestaan stond niet op het spel. En als centraal stembureau zou de Kiesraad toch wel weer om advies worden gevraagd door de minister.⁸⁰ Een maand later was de houding bezorgder. In een brief aan de Vaste Commissie voor BZ schreef de Kiesraad dat het vreemd zou zijn om de advisering over een zo specifieke materie onder te brengen bij een algemeen departementaal adviesorgaan.⁸¹ De dreiging leek snel over te waaien. In een debat over het rapport 'Raad op Maat' in juni 1993 gaven zowel minister Ien Dales van BZ als minister-president Ruud Lubbers aan dat de Kiesraad een speciaal karakter had en niet zomaar met andere adviesorganen kon worden vergeleken.⁸²

*De houdbaarheid van lof is soms
maar van korte duur, zoals de Kiesraad
al snel zou ervaren*

STEMBIJLET VOOR DE VERKIEZING VAN DE LEDEN VAN DE TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL OP 3 MEI 1994 KIESKRING 8 UTRECHT
Kandidatenlijsten

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
<p>Christen Democratisch Appel (CDA)</p> <p>(vervolg)</p> <p>Winkman, L.C. van Rooy (v), Y.C.M.T. Riesch Salin, F.M.H. Deelman, W.J. Theema, E. Souvereind geb. van Aegteren, M.H.J. Walters, P.L.A.J. de Hoop Schaffer, J.O. Dankens, A.J.W.J. Tolkman geb. Piñ, A. Bakman, P. van der Linden, J.H.H.M. Sloos geb. Widding, M.H.A. van der Burg, V.A.M. Baanema, M. van der Hoeven (v), J.J.A. Reijboer, J.D. Ritter, J. Mathman, W.A. van Andrije geb. van der Hoeven, A.M.A. Schwiedt geb. Schouwen, A.Th.B. Terpstra, G.H. Esterink, A.H. Hilten, J.E.B. de Jong, G. Dankers (v), L.H.J.M. van der Heijden, F.J. Wits, M. Leen, G.B.M. Muller geb. van Dam, P.A.L. Verhagen, M.M.J. Kneebloek, A.X.</p>	<p>"lij van de Art" (P.v.d.A.)</p> <p>(vervolg)</p> <p>Kok, W. (Wim) Walgus, J. (Jacques) Wolgens B.M.A. (Thijs) Adewumi, K.Y.J. (Kemp) Prins, J.F. (Jan) Kroes, A. (Aad) Alders, J.G.M. (Hans) van Rooij, A.L. (Piet) van der Ploeg, V. (Vick) Nemboos geb. Koomen, T. (Tinka) Bukman, P. Melkert, A.F.W. (Aad) Remkes, J.W. (Johan) Vermoen, W.F.O. (Wim) Lindberg, W.A. Oudstark, R.H. (Ribo) Noortman geb. den Oyl, B.E.A. (Bessie) Vreeman, R.L. (Ruud) van der Hoeven (v), J.J.A. Bakker, J.D. Ritter, J. Mathman, W.A. van Andrije geb. van der Hoeven, A.M.A. Schwiedt geb. Schouwen, A.Th.B. Terpstra, G.H. Esterink, A.H. Hilten, J.E.B. de Jong, G. Dankers (v), L.H.J.M. van der Heijden, F.J. Wits, M. Leen, G.B.M. Muller geb. van Dam, P.A.L. Verhagen, M.M.J. Kneebloek, A.X.</p>	<p>V.V.D.</p> <p>Bolkenstein, F. (Piet) Terpstra (v), G.G. (Gerrit) Dijkstal, Hans F. Kohrtsmas, J. (Jacob) Lindhorst, R.L.O. (Ribo) Dees, O.J.D. Frisman, J. de Kone, R.H. (Rudolf) Walgus, Frens W. Korthuis, A.H. Remkes, J.W. (Johan) Kamp (v), M.M.H. (Margriet) van Hooft, H.A.L. (Hans) de Vreugden, A.J. (Jan) van Erp, A.A.B.E. (Broeze) Blouw, Piat M. Vriza geb. Druels, W.C.S. (Wout) Kamp, H.D.J. (Hans) van Rooij, J.F.B. (Joop) Heesing, E.L.P. (Eric) Blouw, J.D. Hoogervorst, J.F. (Hans) Verbold (v), P.J.L. (Piet) van Heemskerk Pils geb. Druvelot, Sier (Marjol) Charrin, O. de Vries (v), B.M. (Bert) Eusers geb. Hulskamp, M.J. (Martje) Conrath, J.P. (Piet) de Vries (v), J.M. (Joost) Klein Koozemans, J.B. van Blerck geb. Woerden, A.M. (Aant)</p>	<p>Democraten 86 (D86)</p> <p>van Blieck, H.A.F.M.O. (Hans) Wolfsmeester, G. (Gerrit) Dijkstal, Hans F. Kohrtsmas, J. (Jacob) Lindhorst, R.L.O. (Ribo) Dees, O.J.D. Frisman, J. de Kone, R.H. (Rudolf) Walgus, Frens W. Korthuis, A.H. Remkes, J.W. (Johan) Kamp (v), M.M.H. (Margriet) van Hooft, H.A.L. (Hans) de Vreugden, A.J. (Jan) van Erp, A.A.B.E. (Broeze) Blouw, Piat M. Vriza geb. Druels, W.C.S. (Wout) Kamp, H.D.J. (Hans) van Rooij, J.F.B. (Joop) Heesing, E.L.P. (Eric) Blouw, J.D. Hoogervorst, J.F. (Hans) Verbold (v), P.J.L. (Piet) van Heemskerk Pils geb. Druvelot, Sier (Marjol) Charrin, O. de Vries (v), B.M. (Bert) Eusers geb. Hulskamp, M.J. (Martje) Conrath, J.P. (Piet) de Vries (v), J.M. (Joost) Klein Koozemans, J.B. van Blerck geb. Woerden, A.M. (Aant)</p>	<p>GOENLINKS</p> <p>Brouwer (v), I. (Din) Rabbee (v), M. (Marjanne) Reijnen (v), P. (Paul) Dijkzev geb. van G.D. (v), S. (Tante) van (v), M.B. (Mient) Ondoy Singh Verma (v), T. (Tara) van Dips (v), A. (Aan) van Gent (v), W. (Wim) Harrewin (v), A. (Aan) van Geon (v), J.G.S. (Sjonne) Williams (v), W.J. (Wim) de Visser (v), M.J. (Marij) Schellen, L.M.P. Duyfhuizen (v), W.G.J. (Wim) Lucas (v), M.J.J. (Marian) Molter (v), J.E. (Jeannette) Hofmeier (v), H.G.A. (Hans) de Graaf, Th.C. (Thom) de Koning, J.M. (Hans) van der Burg, B.R.A. (Bibi) van Bokst, R.H.M. (Roger) Joekel, J.F. (Hans) van Hulten, M.H.M. (Marga) Stegenes, R. (Rogier) Herman de Groot, F.H. (Frits) Jochems, O.P.J.M. (Otto) van Bilg, R. (Rudolf) Eusers geb. Hulskamp, M.J. (Martje) Conrath, J.P. (Piet) de Vries (v), J.M. (Joost) Klein Koozemans, J.B. van Blerck geb. Woerden, A.M. (Aant)</p>	<p>Staatskundig Gereformeerde Partij (Gereformeerde Partij)</p> <p>van der Vries, R. (Rita) van der Berg, M. (Marjanne) van Marsten, M.P.P. (Marjan) van Heukelum, O.H.J. Noordergraaf, A. Houtijk, M. G. van Roo, drs. P.H.D. Lindhorst, J. Houtijk geb. van der Linden (v), M. Coenen, H.J.C. Blinkard, J. Heikamp, J.D. Janse, dr. C.S.L. Bouzonjean, drs. G. Peters, W. den Uij, drs. R.C. Huisman, drs. A. Schellen, L.M.P. Legenfeld, J. Hantsik, L. Geersing, J. Dijkstra, F. de Boer, R. Denkers, J. van Hateren, A. Berne, A. Molter, drs. J. Bolter, M. L. Brox, W. de Jong, T. den Best, drs. H.F. Hend, dr. W. Coen, drs. J.A. Tams, J.P. Herdoux, N.</p>	<p>Gereformeerde Politiek Verbond (GPV)</p> <p>Schulte, G.J. van Middendorp, E. van Marsten, M.P.P. Basmes, L. Noordergraaf, A. Houtijk, M. G. Coenen, H.J.C. Blinkard, J. Heikamp, J.D. Arens, dr. C.S.L. Bouzonjean, drs. G. Peters, W. den Uij, drs. R.C. Huisman, drs. A. Schellen, L.M.P. Legenfeld, J. Hantsik, L. Geersing, J. Dijkstra, F. de Boer, R. Denkers, J. van Hateren, A. Berne, A. Molter, drs. J. Bolter, M. L. Brox, W. de Jong, T. den Best, drs. H.F. Hend, dr. W. Coen, drs. J.A. Tams, J.P. Herdoux, N.</p>	<p>RPF</p> <p>van Dijk, L.C. (Lies) Hoovers, M. (Marjol) Houtijk, G.J. (Dick) Kuiper, dr. H. (Hans) Noortman geb. van Kooten, drs. A.B.F. (Arie) van Nive, drs. J.H. Voigt, M. drs. S.O. Ritter, drs. W.G. van Dam, M. R. Prins, J.J. de Graaf, A. de Boer, A.R. Blokhus, drs. P. Jochems, dr. v. H. Leerting, Meindert Schauman, dr. v. E. de Boer, A.R. van Vlieten, drs. K.C. Warris, J. Pur, M. J. Vermet geb. Braachelder, L.M.J. (Lies) van Dalem, dr. W. Verhege geb. van Kooijen, M. W.J.E. Schulte, D.G. Germes, R. de Jong, C.A.E. van Speek, drs. A.H. Christina, E.C.</p>	<p>Centrumdemocraten (CD)</p> <p>Jochems, drs. J.H.M. Schuurman, (v) N.B. Zonneveld, C. Eldhout, W. Giesels, drs. M.T. de Kellne, J. Koning, M. Snijders, H. Foppen, A.A.J. Singer, K. Lambert, S. Harbes, C.G. Opbergen, J. Peltgroot, B. van der Speek, G.J.A. de Regt, M.H. Gilles, J.M. Huisen, P.J.M. van Sitteren, W. Revelent, C.S. van der Kouw, J.C. Bart, G.F. Huisje, J. Koozen, P. van Schellepen, J.M. Schulte, D.G. Germes, R. Moerman (v), C.B. den Drijver, A.H. Christina, E.C.</p>	<p>De Nieuwe Partij</p> <p>Bliss, A.R. (Bert) Willems, H. de Kone, R.H. Johann, W.R.E.Z. (Bert) Hester, M.R. (Lis) van der Slide geb. Hermens, H.A.B. (Hans) Lammens, E.A. (Siet) van der Elst, R.H. (Rob) Wissink, A.A. (Aldert) Huisen, P.J.M. van der Schuur, D.A. (Dinno) Sijpkema, J.K. (Jan) Lageweg, A.B. (Rolf) Huisen, P.J.M. Singer, B. Lissems, B.L.C. Holtes, C.J. (Cees) Noordendorp, P.P.J. (Piet) Noortman geb. Schouwen, A.Th.B. Noortman, E.C. (Eibert) Knopke, B.C. (Marnus) Dussel, C.M. (Christina) Blaas, H.S. (Hans) van der Sloepart, H.M.A. (Hans)</p>	<p>PSP'92</p> <p>Hobbeek, J.D.R. (Joop) Eeldenbosch, C. (Cees) van Breen, M.J. (Marnus) Koning, C.A. (Nees) Kannegieser, P.A.A.S. (Paule) van der Linden, R.M. (Reids) Sloos, V.R. (Therese) Blouw, W.R. (Wout) Walsbergen, H. (Hans) de Vries, F. (Frits) Huisen, P.J.M. Boon, H.J. (Hans) Kiers, A.H. (Arnout) Ara, J.C.B. (Joop) Maurmeier, W.J.A. (Wim) de Jong, T. (Toot) Kort, A.J. (Arie) Luk, J.A.M. (Anob) Mansius, B.D.E. (Bert) van der Speek, A.G. (Arie) Christina, E.C.</p>

Stembijlet Tweede Kamerverkiezing 1994 kieskring Utrecht

De leden van de Kiesraad waren dan ook zeer verbaasd toen in het voorjaar van 1994 duidelijk werd dat ook zij onder het voornemen van de regering vielen om door middel van de zogenaamde Woestijnwet alle externe adviesorganen met ingang van 1997 op te heffen. Van een uitzonderingspositie voor de Kiesraad werd niet meer gerept.⁸³ De Raad benadrukte in zijn reactie dat het huidige niveau van deskundigheid moeilijk te realiseren zou zijn bij een algemeen departementaal adviesorgaan dat zich vooral bezig zou houden met beleidsmatige adviezen. In de adviezen van de Kiesraad lag de nadruk op de technische aspecten van het kiesrecht en de praktische uitvoerbaarheid daarvan. De Raad verwachtte daarom dat het ministerie zich ook na het afnemen van de adviestaak voor deze onderwerpen toch weer tot de Kiesraad zou wenden.⁸⁴

In het licht van de uitbouw van het secretariaat van de Kiesraad na 2005 is de passage opmerkelijk waarin de Raad als extra argument zijn geringe bureaucratie aanvoert: 'De praktijk leert dat omvangrijke adviesorganen de neiging hebben uit te groeien tot aparte bureaucratische instellingen met omvangrijke secretariaten. Veelal ziet men dat deze secretariaten worden bemand met beleidsmedewerkers die worden belast met het schrijven van beleidsnota's die aan de advisering ten grondslag moeten liggen. Aldus drukt het secretariaat nadrukkelijk zijn stempel op de inhoud van de advisering.'⁸⁵ Dit nu was

bij de Kiesraad niet het geval. Daar kwamen de adviezen rechtstreeks uit de pen van de leden zelf, wat als voordeel snelheid van advisering had en geringe bureaucratische invloed. Dat ook de Kiesraad tien jaar later toch wel enigermate het pad van bureaucrativering zou inslaan, kon men in 1994 natuurlijk niet voorzien.

Hoewel het onderscheid tussen beleidsmatige en uitvoeringstechnische advisering in principe helder is, ontstond in de discussie over het nieuwe adviesstelsel toch begripsmatige verwarring. Dat kwam doordat staatssecretaris Jacob Kohnstamm de Kiesraad beide adviestaken wilde ontnemen, maar tegelijkertijd positief sprak over de functie van de Raad als vraagbaak.⁸⁶ Wat die vraagbaakfunctie afgezet tegen de adviesfunctie dan precies inhield, bleef echter duister. Deze begripsverwarring bleef gedurende de gehele herziening de discussie rond de Kiesraad parten spelen.

Het was voor de Kiesraad moeilijk een goede strategie te bepalen om zijn adviestaak te behouden, omdat de herziening van het adviesstelsel over meerdere wetsontwerpen was verdeeld. Zo bleef het lang onduidelijk bij welk wetsontwerp een actie de meeste kans zou hebben. Dat veranderde pas toen Kamerlid Gert Schutte hierover een vraag stelde aan de staatssecretaris. Volgens Kohnstamm was de beste gelegenheid pas achterin het traject: bij de behandeling van het wetsvoorstel tot instelling van de Raad voor

het Openbaar Bestuur (Rob), dat het departementale adviesorgaan voor BZ zou worden.⁸⁷

Na aanneming van de Woestijnwet in november 1995 stond het vast dat de Kiesraad met ingang van 1997 zijn adviesfunctie zou kwijtraken. Of die nog terugkwam, zou dus pas bij de instelling van de Rob aan de orde komen. Het betreffende wetsvoorstel zou naar verwachting midden 1996 worden ingediend. De Kiesraad had nog enkele maanden om te pogen het verlies van de adviesfunctie af te wenden.



Stemmachine 1998

En dat deed de Raad met verve. In februari 1996 besloten de leden dat ze ieder het Kamerlid van hun partij met de Kiesraad in zijn of haar portefeuille zouden benaderen met een concept amendement op de wet tot instelling van de Rob en een concept wetswijziging voor de Kieswet. Het eerste amendement zou opnieuw een adviesfunctie op het gebied van kiesrecht en verkiezingen aan de Kiesraad toekennen en het tweede zou de functie van centraal stembureau boven dat van de adviesfunctie stellen. Dat laatste moest voorkomen dat de Raad onder de Kaderwet adviescolleges zou vallen.⁸⁸ De leden lieten zich niet onbetuigd: Günther benaderde Henk Kamp van de VVD, T. Elzenga Alis Koekkoek van het CDA en J.H. Boone het betreffende, onbekend gebleven, Kamerlid van de PvdA.⁸⁹

De lobbyactiviteiten droegen vrucht. De staatssecretaris kreeg kritische opmerkingen voorgelegd van PvdA, CDA, VVD en GPV, waarin twijfel werd geuit over de mogelijkheid om de specifieke kennis van de Kiesraad bij de Rob onder te brengen, en of het niet verstandiger was de Raad zijn adviesfunctie te laten behouden.⁹⁰ Deze brede twijfel was een vooraankondiging van het aannemen van het amendement-Koekkoek op 10 september 1996, waardoor artikel A2 van de Kieswet als volgt kwam te luiden: 'De Kiesraad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal van advies te dienen in uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen

betreffen.⁹¹ Hiermee was het gevaar dat de Kiesraad alleen een taak als vraagbaak overhield definitief van de baan en werd tegelijk het strategisch langetermijnbeleid met betrekking tot het kiesrecht bij de Rob ondergebracht. Deze op het eerste gezicht duidelijke taakafbakening gaf echter al direct aanleiding tot discussie over de vraag wat uitvoeringstechnische aspecten dan precies inhielden? Vielen daar bijvoorbeeld lichtvaardige kandidaatstelling of spreiding van verkiezingen onder? Volgens minister Hans Dijkstal, die verantwoordelijk was voor de instelling van de Rob en zodoende het woord voerde namens de regering, had het laatste onderwerp een beleidsmatig karakter. Daarover kon je namelijk een mening hebben. De Kiesraad kon in dit geval alleen adviseren over de uitvoering.⁹² Het onderscheid dat Dijkstal maakte, leek duidelijk, maar het feit dat deze discussie alleen aan de hand van concrete casussen kon worden gevoerd, gaf wel aan dat het onderscheid in de praktijk niet altijd zo helder was.

Dat de Kiesraad zelf ook regelmatig worstelde met de vraag waar nu precies de grens liep tussen uitvoeringstechnische advisering en beleidsadvies kwam in de jaren direct volgend op 1997 meerdere malen tot uiting. Zo stelde voorzitter Frank van Dooren in het kennismakingsgesprek met de nieuwe directeur-generaal van Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties dat de Kiesraad de indruk had dat het begrip uitvoeringstechnisch door regering en parle-

ment niet te restrictief werd uitgelegd.⁹³ In de zelfevaluatie die de Kiesraad als adviesorgaan in 2001 het licht liet zien, constateerde de Raad dat de adviestaak in 1997 weliswaar op papier beperkter was geworden (van advies in alle gelegenheden het kiesrecht betreffende naar uitvoeringstechnisch advies), maar dat dit voor de praktijk weinig gevolgen had gehad.⁹⁴

Het telkens afwegen van de grens tussen beleid en uitvoering leidde soms tot een houding die enigszins geforceerd en soms ook vermakelijk was. Zo stelde Kiesraadlid Schutte in een voorbespreking van de hoofdlijnennotitie van minister Thom de Graaf tot wijziging van het kiesstelsel dat de Kiesraad geen politiek oordeel moest geven. Tony Nijenkamp viel hem bij: de advisering moest beperkt blijven tot de uitvoering.⁹⁵ Toch kroop het bloed waar het niet gaan mocht gezien de volgende opmerkelijke passage in het advies: 'De Kiesraad acht het gezien de politieke wil om het kiesstelsel te wijzigen niet op zijn weg liggen om nader in te gaan op de argumenten die in de notitie worden aangevoerd om het kiesstelsel voor de Tweede Kamer te wijzigen. De Raad volstaat met de constatering dat hij de analyse om tot wijziging van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer over te gaan niet onderschrijft.'⁹⁶ Vrij vertaald: de Kiesraad geeft geen oordeel over de politieke motieven tot wijziging van het kiesstelsel, maar ziet geen noodzaak tot wijziging. De spagaat kon niet duidelijker worden verwoord.

Samenstelling Kiesraad

Sinds de ‘Aanwijzingen inzake externe adviesorganen’ uit 1978 verdwenen niet alleen zittende Kamerleden uit de Kiesraad, maar nam ook het aantal leden met een sterk politiek profiel gestaag af. Zo bestond de Kiesraad in 2001 uit de vicepresident van een rechtbank, een waarnemend burgemeester, een burgemeester, een voormalig hoofd Verkiezingen van een grote gemeente, de voorzitter van de NVVB, een oud-Kamerlid en een voormalig juridisch adviseur van het ministerie van BZ. De geringere politieke profilering nam niet weg dat er nog verschillende lijntjes naar politieke partijen liepen, zoals bijvoorbeeld bij de lobbyactiviteiten rond de adviestaak bleek. Deze verbindingen werden ook op prijs gesteld. Voorzitter Van Dooren achtte een evenwichtige verdeling van politieke voorkeuren net zo belangrijk als deskundigheid op het terrein van verkiezingen en kiesrecht.⁹⁷

Het fenomeen van de dubbele petten, dat in het begin van het bestaan van de Kiesraad zo sterk aanwezig was, kwam aan het eind van de twintigste eeuw niet meer voor, op enkele uitzonderingen na en die betroffen uitsluitend de verstrengeling tussen ministerie en Kiesraad. Zo deelde Kiesraadlid Kees Borman in 1999 de vergadering mee dat hij bij de bespreking van een notitie over de Tijdelijke Referendumwet niet als lid van de Kiesraad zou spreken,

maar als de behandelend ambtenaar van BZK. Borman was namelijk betrokken geweest bij de totstandkoming van het wetsvoorstel.⁹⁸

Secretariaat

Tot 2001 was er in de omvang van het secretariaat niets veranderd ten opzichte van 1917. Nog steeds waren een secretaris (0,1 fte), een adjunct-secretaris (0,5 fte) en een ambtenaar (0,5 fte) voldoende om de werkzaamheden af te handelen. In 2001 kwam er een tweede adjunct-secretaris bij die zich bezighield met de Tijdelijke Referendumwet.

Sinds 1979 bestond de ongeschreven regel dat de secretaris niet werkzaam was op het ministerie van BZ. Het bleek echter steeds moeilijker om deze regel te handhaven. In 1999 werd de regel aangepast om de toenmalige secretaris te behouden. Het was geen bezwaar meer dat de secretaris bij BZK werkzaam was, zolang dat maar niet op terrein van het kiesrecht was.⁹⁹ Enkele jaren later bleek ook deze regel niet te handhaven. De toenmalige secretaris ging namelijk aan de slag bij het project Nieuw Kiesstelsel, maar omdat de Kiesraad haar deskundigheid niet wilde missen, werd de regel opgeschort.¹⁰⁰ Aangezien al vanaf 1917 de gewoonte bestond dat de adjunct-secretaris wel bij het ministerie op het gebied van kiesrecht werkzaam was, ontstond de situatie dat alle ondersteunende ambtenaren betrokken wa-

ren bij het opstellen van wetsvoorstellen en vervolgens bij het voorbereiden van de advisering daarover.

Taken en werkzaamheden

De belangrijkste werkzaamheden van de Kiesraad bleven tot 2001 grotendeels ongewijzigd: advisering over wetsvoorstellen, onderzoek kandidatenlijsten, vaststelling van de uitslag, registratie van aanduidingen en verstrekking van informatie aan politieke partijen, gemeenten, provincies en burgers. Daarnaast trad de Kiesraad steeds vaker op als deskundige in kiesrechtelijke procedures bij de Raad van State.

Vanaf 1998 werd het verschaffen van informatie grootschaliger aangepakt toen tijdens de verkiezingen voor de gemeenteraden en de Tweede Kamer in dat jaar een callcenter werd ingericht. De bezetting bestond uit tijdelijk ingehuurd medewerkers. Sindsdien werd bij elke verkiezing in samenwerking met BZK een Informatiepunt Verkiezingen ingericht.

Verder werd in deze periode de Kiesraad actief op internet. Rond de millenniumwisseling had de Raad een site als onderdeel van de website van BZK. Na enkele jaren ontstond de wens om de Kiesraadpagina's zelf vorm te geven wat binnen de website van BZK niet mogelijk was.¹⁰¹ In september 2003 ging de Kiesraadwebsite de lucht in.

Medewerkers van het secretariaat waren betrokken bij het opstellen van wetsvoorstellen én bij advisering hierover

Ontvlechting en verzelfstandiging 2002-2017

Na de millenniumwisseling overwoog BZK een herpositionering van de Kiesraad in verband met mogelijke nieuwe taken als de Tijdelijke Referendumwet, de subsidiëring van politieke partijen en de voorgenomen wetgeving op het toezicht van de financiering van politieke partijen.¹⁰² Het waren taken die volgens BZK het best bij een onafhankelijke organisatie ondergebracht konden worden.¹⁰³

De Kiesraad was op dat moment organisatorisch echter allesbehalve onafhankelijk. Al tientallen jaren was hij onderdeel van de afdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) en haar voorganger, de afdeling Grondwetszaken. De begroting van de Kiesraad was vervlochten met die van CZW en alle ambtenaren die de Kiesraad ondersteunden, werden door CZW ter beschikking gesteld. Bovendien was het secretariaat van de Raad veel te klein voor de beoogde taakuitbreiding. Er werd daarom door BZK een project Versterking Kiesraad gestart.¹⁰⁴

Het doel van het project was tweeledig: een meer onafhankelijke positionering van de Kiesraad en een verster-

king van het secretariaat. Dat vergde twee stappen: een reorganisatie ter ontvlechting van CZW en het vinden van een nieuwe plek binnen de rijksoverheid. De keuze viel op onderbrenging bij de concernstaven onder de directe verantwoordelijkheid van de pSG.¹⁰⁵

De Kiesraad, sinds begin 2005 onder voorzitterschap van Henk Kummeling, kon zich in deze nieuwe positionering vinden. Wel wilde de Raad dat uitdrukkelijk werd bepaald dat daarbij geen voorschot werd genomen op de definitieve besluitvorming over de toedeling van nieuwe taken aan de Kiesraad, met andere woorden dat de verzelfstandiging en de mogelijke nieuwe taken twee separate trajecten zouden zijn. Ook werd op verzoek van de Raad vastgelegd dat het niet in de rede lag om aan te sluiten bij de komende Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In plaats daarvan werd de mogelijkheid van een Wet op de Kiesraad onderzocht.¹⁰⁶ Eind 2005 startte de ontvlechting en verhuisde de Kiesraad naar zijn nieuwe onderkomen aan de Herengracht 21. Enkele maanden later werd een secretaris-directeur van de Kiesraad benoemd, een nieuwe functie die de oude van secretaris verving. In de nieuwe situatie bleef de voorzitter van de Kiesraad verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing. De beheersmatige kant werd behartigd door de secretaris-directeur op basis van de werkafspraken die deze met de pSG maakte.¹⁰⁷



Kiesraad Herengracht Den Haag

Begin 2008 startte het project Uitplaatsing Kiesraad dat de positionering van de Kiesraad definitief moest regelen.¹⁰⁸ In mei verscheen een rapport waarin vier opties voor de toekomst van de Kiesraad werden beschreven. De eerste optie behelsde handhaving van de bestaande situatie. In de tweede optie maakte het secretariaat geen deel meer uit van het kerndepartement. In de Wet op de Kiesraad zou worden bepaald dat de voorzitter van de Kiesraad ook de beheersmatige verantwoordelijkheid bezat. In de derde optie werd de Kiesraad overgeheveld naar hoofdstuk IIB van de rijksbegroting, waar onder andere de Hoge Colleges van Staat waren ondergebracht en waar een vrijer begrotingsregime van kracht was, en in de vierde optie werd de Kiesraad een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid waardoor de Raad geheel verantwoordelijk werd voor het eigen beheer. Al snel bleek dat de Kiesraad voorkeur had voor de tweede optie en het ministerie voor de vierde. Een belangrijke overweging voor de keuze van de Kiesraad was dat hij dan voldoende onafhankelijk zou zijn, maar de beheerszaken niet zelfstandig hoefde te regelen.¹⁰⁹ Voor een kleine organisatie als de Kiesraad betekende een eigen rechtspersoonlijkheid namelijk een grote aanslag op de capaciteit. In februari 2009 deelde de pSG echter mee dat BZK de Kiesraad wilde omvormen tot een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid.¹¹⁰

Dit besluit plaatste de Kiesraad in een lastig parket. De leden hadden twee hoofdzorgen. Allereerst verloren de werknemers bij een zbo met eigen rechtspersoonlijkheid hun voorrangpositie als rijksambtenaar. De vooruitzichten op doorstroming werden daardoor gereduceerd en daarmee de aantrekkelijkheid van de Kiesraad als werkgever. De tweede zorg betrof de vraag of een kleine organisatie als de Kiesraad voldoende ondersteuning kon krijgen op het gebied van onder andere ICT en aanbestedingen.¹¹¹ Wat was de beste strategie? Vasthouden aan de eigen voorkeursoptie en bijvoorbeeld de politiek proberen te beïnvloeden? Of de minister volgen in haar keuze en proberen de huid zo duur mogelijk te verkopen? De Raad koos voor het laatste.¹¹² Het was echter een voorwaardelijke instemming. Pas wanneer alle uitwerkingen en gevolgen op tafel lagen, kon de Kiesraad definitief instemmen.¹¹³

In het voorjaar van 2010 kwam BZK plotsklaps terug op zijn voorkeur voor een zbo met volledige rechtspersoonlijkheid. De financiële gevolgen van deze keuze werden vanwege de bezuinigingen niet haalbaar geacht. De voorkeur ging nu uit naar optie 2: zelfstandige taakuitoefening, maar geen eigen rechtspersoonlijkheid.¹¹⁴ Verheugd merkte de voorzitter op dat de uitplaatsing weliswaar een langdurig traject was geworden, maar dat de Kiesraad uiteindelijk toch bij zijn voorkeursoptie terecht was gekomen.¹¹⁵

Zelfstandige taakuitoefening zonder eigen rechtspersoonlijkheid hield in dat de Kiesraad jaarlijks een personeels- en materieel budget kreeg toegewezen dat de Raad zelf kon besteden. De voorzitter kreeg de bevoegdheid om in naam van de minister van BZK besluiten te nemen betreffende beheerszaken en kon deze op zijn beurt mandateren aan de secretaris-directeur. Hiermee werd de beheerrelatie tussen het secretariaat en het ministerie doorgesneden en werd de Kiesraad ook in dit opzicht een zelfstandige organisatie.¹¹⁶ Het proces verliep nu snel en op 17 februari 2011 kreeg de uitplaatsing gestalte met de ondertekening van de diverse beheer- en mandaatregelingen door de minister, de SG en de voorzitter van de Kiesraad.

Nog geen maand na de feestelijke ondertekening bleek hoe wijs het besluit uit 2005 was geweest om van de zelfstandiging van de Kiesraad en de toedeling van nieuwe taken separate trajecten te maken. In maart 2011 besloot minister Piet Hein Donner namelijk dat de Kiesraad geen toezichhoudende rol bij de WFPP zou krijgen en in mei bleek dat er geen Wet op de Kiesraad zou komen. Het onderbrengen van de Kiesraad onder de Kaderwet zbo's gebeurde vervolgens door een wijziging van de Kieswet die in juli 2013 van kracht werd. Daarbij werden de artikelen 21 en 22, die de minister de bevoegdheid geven beleidsregels te stellen of een besluit te vernietigen, niet van toepassing verklaard, omdat ze de benodig-

de onafhankelijkheid van de Kiesraad in gevaar konden brengen. Na deze wijziging van de Kieswet was na negen jaar een eind gekomen aan een proces dat met de ontvlechting van CZW was begonnen.

Terugkijkend op dit traject is het opmerkelijk hoe binnen relatief korte tijd een omslag plaatsvond in het denken over de positie van de Kiesraad en de verhouding tot BZK. Nog in 2003 vond de Kiesraad het weliswaar onwenselijk dat de toenmalige secretaris tevens werkzaam was binnen het project Nieuw Kiesstelsel, maar woog haar deskundigheid toch zwaarder. Daarnaast werden de korte lijnen tussen de Kiesraad en BZK juist als een voordeel gezien. In 2013 waren de opvattingen hierover geheel gekanteld, zowel aan de kant van de Kiesraad als aan de kant van BZK. De omslag was zo totaal dat de situatie van vóór 2005 met terugwerkende kracht als een probleem werd getypeerd. Zo schreef minister Guusje ter Horst in 2008 in een brief aan de Kiesraad dat er tot 2005 een ongewenste spanning had bestaan doordat het secretariaat en zijn ambtenaren enerzijds onderdeel waren van BZK, maar anderzijds de Kiesraad bedienden.¹¹⁷ Hoe logisch dit ook moge klinken, uit de archiefstukken blijkt weinig van die spanning. Eerder het tegendeel.

De ontwikkelingen zijn sindsdien niet stil blijven staan. In oktober 2016 stemde de Tweede Kamer in met onder-

brenging van de Kiesraad onder het hoofdstuk van de rijksbegroting waarin de Hoge Colleges van Staat zijn ondergebracht. Dat betekent dat er een ander, meer vrijer, begrotingsbeheer van toepassing wordt, dat de Kiesraad meer onafhankelijkheid brengt in zijn relatie met BZK.

Samenstelling en functioneren Kiesraad

Begin 2005 kreeg de Kiesraad een adviesaanvraag over het wetsvoorstel verlaging voorkeurdrempel. Volgens de niet lang daarvoor aangetreden voorzitter Kummeling was dit het eerste advies met een politiek gevoelig onderwerp sinds het begin van zijn voorzitterschap. De Kiesraad stelde vast dat hij in het verleden soms wel erg kritisch had geadviseerd over niet zuiver uitvoeringstechnische aspecten en dat een advies niet politiek gekleurd moest zijn. De leden besloten daarom geen oordeel uit te spreken over de wenselijkheid van een verlaging van de voorkeurdrempel, maar alleen een overzicht te geven van de mogelijke gevolgen.¹¹⁸ Het is een lijn die de Raad sindsdien heeft aangehouden.

Een andere lijn die sinds 2005 werd voortgezet, betrof de rekrutering van nieuwe Kiesraadleden. Steeds meer kwam de nadruk te liggen op expertise: kennis van kies



Kiesraad 2015

recht, van de (gemeentelijke) uitvoeringspraktijk, van staatsrecht, van het intern functioneren van de rijksoverheid, Staten-Generaal en politieke partijen, van toezichtarrangementen en van internationale electorale ontwikkelingen. Een zekere politieke spreiding van de leden was wel gewenst, maar ze moesten op dat punt geen al te sterk profiel bezitten. Voormalige politici of burgemeesters hadden daarom niet de voorkeur.¹¹⁹ Een enkel oud-Kamerlid werd overigens wel raadzaam geacht vanwege het op peil houden van de kennis van en ervaring met betrekking tot politiek-bestuurlijke verhoudingen en het functioneren van de rijksoverheid.¹²⁰

Taken en werkzaamheden

Na de verzelfstandiging van het secretariaat kreeg de Kiesraad steeds meer te doen. Weliswaar niet met de werkzaamheden die oorspronkelijk waren voorzien, maar met bijvoorbeeld de publicatie van verkiezingsuitslagen, nadat het Centraal Bureau voor de Statistiek daarmee in 1999 was gestopt. Aanvankelijk op papier en digitaal, maar later alleen nog digitaal via een website verkiezingsuitslagen, die teruggaat tot de eerste directe verkiezingen in 1848.

Verder werd het verkiezingsproces ondersteund door de ontwikkeling van Ondersteunende Software Verkiezingen (OSV) dat politieke partijen helpt bij het opstellen van de

kandidatenlijsten en waarmee gemeenten, hoofdstembureaus en centraal stembureaus de verkiezingsuitslagen kunnen verwerken. Een bijkomend voordeel hiervan is dat de Kiesraad daardoor tegenwoordig de uitslagen tot op stembureau- en kandidaatsniveau digitaal ter beschikking kan stellen. Voorheen beschikte de Kiesraad alleen over de uitslagen van de kieskringen, omdat stembureau-uitslagen in de gemeenten achterbleven.

Verder heeft de Kiesraad op verzoek van de minister van BZK een digitale publieksversie gemaakt van de gedetailleerde, in veel opzichten niet altijd even toegankelijke Kieswet. *Kieswet toegelicht*, zoals de publieksversie heet, is onderdeel van de website van de Kiesraad.

In de beginperiode zorgden politieke partijen ervoor dat vooral prominente partijgenoten zitting namen in de Kiesraad

Een belangrijke taakuitbreiding vormde de Wet Raadgevend Referendum die in 2015 van kracht werd. De Kiesraad treedt daarbij op als centraal stembureau en dient in dat verband de inleidende verzoeken (minimaal 10.000) en de ondersteuningsverklaringen (minimaal 300.000) te verwerken en door middel van steekproeven te controleren.

Naast deze nieuwe taken zijn er de werkzaamheden die de Kiesraad al vanouds uitvoerde als het vaststellen van verkiezingsuitslagen en de advisering. Verder kreeg de voorlichtingsfunctie een flinke impuls met de inzet van een Informatiepunt Verkiezingen, overigens een samenwerkingsverband met BZK, dat in verkiezingstijd wordt opgetuigd om vragen van politieke partijen, burgers en gemeenten te beantwoorden. De uitbreiding van het takenpakket heeft er samen met de verzelfstandiging voor gezorgd dat het secretariaat is gegroeid van drie naar zestien functies.

Slotbeschouwing

Het centraal stembureau is een belangrijk democratisch instituut belast met het vaststellen van verkiezingsuitslagen. Vooral in de beginperiode hechtten de politieke partijen vanwege de legitimiteit van de uitslag zoveel waarde aan de bezetting van de Kiesraad, dat ze er zorg voor droegen dat er vooral personen met politieke auto-

riteit zitting namen. In de loop van de tijd werd het belang dat de politieke partijen aan de Kiesraad hechtten minder groot doordat verkiezingen voor de nationale vertegenwoordigende organen bijna altijd probleemloos verliepen. Na de Tweede Wereldoorlog werden daardoor minder vaak politieke zwaargewichten benoemd. De directe bemoeienis van de partijbesturen met de invulling van vrijgekomen plaatsen werd ook minder. Dit proces werd versterkt doordat het vanaf de jaren 1970 steeds meer als ongewenst voorkwam dat actieve politici, en zeker Kamerleden, lid werden van adviesraden.

Het lidmaatschap van veel actieve politici in de beginperiode bracht met zich mee dat nogal wat leden dubbele petten droegen. Als lid van de Kiesraad schreven ze mee aan wetsontwerpen, die ze vervolgens als Kamerlid beoordeelden. Ook de medewerkers van het secretariaat droegen regelmatig dubbele petten. Ze hielden zich als ambtenaar van het ministerie en als ambtenaar van de Kiesraad bezig met kiesrecht. Het is niet overdreven om de Kiesraad in zijn adviesfunctie tot ver na de Tweede Wereldoorlog te beschouwen als een buitendienst of dependance van het ministerie van BZ. Veel, misschien zelfs wel de meeste, wetgeving kwam immers uit de koker van de Raad.

De taakomschrijving van de adviesfunctie heeft in de loop van honderd jaar enkele wijzigingen ondergaan:

van technisch advies in 1917 naar advies betreffende alle zaken die het kiesrecht betroffen en weer terug naar uitvoeringstechnisch advies in 1997. Voor de praktijk maakten deze wisselende taakomschrijvingen opmerkelijk weinig uit. De Kiesraad heeft er zich lang niet door laten weerhouden om ook oordelen te vellen over zaken die meer met politieke afweging hadden te maken dan met uitvoering. Ministerie en politiek boden de Raad hiertoe ook alle ruimte. Pas het laatste decennium is hierin een duidelijke koerswijziging opgetreden die voor een belangrijk deel valt toe te schrijven aan de laatste voorzitter en aan de Kiesraad zelf natuurlijk, waar deze nieuwe opvatting in vruchtbare aarde viel. Dat er in de Raad steeds minder voormalige politici zitting hebben en steeds meer personen uit de uitvoeringspraktijk en de wetenschap zal daar vermoedelijk ook aan hebben bijgedragen.

Een belangrijke nieuwe fase in het bestaan van de Kiesraad ging begin deze eeuw in met de ontvlechting en verzelfstandiging van vooral het secretariaat, maar ook de Raad zelf. Aanleiding was de rol die het ministerie voor de Kiesraad voorzag bij onder andere het toezicht op de financiering van politieke partijen. Hoewel deze voorname niet zijn verwezenlijkt, werd het proces van ontvlechting en verzelfstandiging voortgezet. Met een, achteraf te constateren, vooruitziende blik had de

Kiesraad als voorwaarde gesteld dat nieuwe taken en verzelfstandiging twee separate trajecten zouden zijn. Het resultaat van dit proces is dat alle beheersmatige banden tussen secretariaat en ministerie zijn doorgesneden waardoor ook de Kiesraad zelf onafhankelijker kan functioneren. Terugkijkend op honderd jaar Kiesraad is de grote lijn ongetwijfeld dat de Raad in zijn samenstelling minder politiek is geworden en beheersmatig, organisatorisch en in zijn functioneren van een onderdeel van BZK een onafhankelijke instantie is geworden. ■

De Kiesraad en het internationaal speelveld

door Edward Brühem



Inleiding

In 2015 heeft de Kiesraad onderzoek laten doen naar de achtergrond, betekenis en werking van een aantal voor het verkiezingsproces relevante strafrechtelijke bepalingen. Daarbij is het internationale netwerk van de Kiesraad gebruikt om te achterhalen of, en zo ja onder welke voorwaarden, delinquenten ook in andere Europese landen door de strafrechter uit het kiesrecht ontzet kunnen worden.¹ De Kiesraad wisselt vaker kennis en ervaringen uit met buitenlandse zusterorganisaties, bijvoorbeeld bij de voorbereiding van adviezen. Daarnaast neemt hij ook regelmatig deel aan internationale conferenties.

Toch is dat niet altijd zo geweest. In deze bijdrage staat de vraag centraal hoe de Kiesraad door de jaren heen op het internationaal speelveld heeft geopereerd. Bij de beantwoording van die vraag kunnen grofweg drie periodes worden onderscheiden. Een periode waarin de Kiesraad zich hooguit door het buitenland liet inspireren, een periode waarin het internationaal speelveld veranderde en, tot slot, de huidige periode; waarin de Kiesraad actief op het internationaal speelveld participeert.

Periode van inspiratie (1917-1989)

In de tijd dat in Nederland het algemeen kiesrecht voor mannen (1917)² en vrouwen (1919)³ werd ingevoerd, was de inrichting van het kiesrecht nog uitsluitend een nationale aangelegenheid. Toch werd bij de ontwikkeling ervan wel degelijk ook gekeken naar ervaringen die in het buitenland waren opgedaan. Toen in 1916 de vrees werd geuit dat invoering van het vrouwenkiesrecht ertoe zou leiden dat vrouwen het huishouden zouden verwaarlozen,⁴ bracht het Kamerlid J. van Leeuwen daar tijdens het parlementaire debat bijvoorbeeld tegenin dat die vrees in Australië, Finland en Noorwegen – waar het algemeen vrouwenkiesrecht al was ingevoerd⁵ – niet verwerkelijk was.⁶

Ook de Kiesraad liet zich in één van zijn eerste adviezen al inspireren door de manier waarop het kiesstelsel in andere landen was ingericht. Zo pleitte een grote meerderheid van de Raad in 1960 onder verwijzing naar ‘verschillende West-Europese landen’ vóór de invoering van een kiesdrempel die hoger ligt dan de kiesdeler.⁷ Een jaar later bevatte een advies van de Raad een minderheidsstandpunt waarin, onder verwijzing naar het Britse kiesrecht, gepleit werd voor een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd voor het passief kiesrecht.⁸ Het is één van de weinige voorbeelden van adviezen van de Kiesraad uit de twintigste eeuw waarin concreet verwezen wordt naar een land.⁹



Eleanor Roosevelt toont
Universele Verklaring voor de
Rechten van de Mens 1950

Vaker baseerde de Kiesraad zich op ‘in enkele landen opgedane ervaringen’¹⁰ of verwees hij naar voorzieningen die ‘in enkele andere Europese landen’¹¹ waren getroffen. Het is denkbaar dat de Kiesraad sinds zijn ontstaan al contact heeft gehad met organen die in het buitenland verantwoordelijk waren voor de inrichting van het verkiezingsproces. Als dit het geval was, dan hadden die contacten echter een incidenteel karakter. Van een regelmatige uitwisseling van kennis en ervaring was geen sprake.

Hoewel de manier waarop het kiesrecht wordt ingericht in beginsel een nationale aangelegenheid is,¹² wordt het kiesrecht ook – en in toenemende mate – internationaal genormeerd. Dat begon in 1948 met de totstandkoming van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties.¹³ Daarin werden voor het eerst op mondiaal niveau mensenrechten geformuleerd.

Directe aanleiding daarvoor waren de verschrikkingen die zich tijdens de Tweede Wereldoorlog hebben voorgedaan. Juridisch is de verklaring niet bindend, maar haar politieke betekenis is zeer groot. De verklaring vormde een bron van inspiratie bij de totstandkoming van latere mensenrechtenverdragen, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in 1950¹⁴ en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) in 1966.¹⁵



Rusland 2012



Moldavië 2006

Laatstgenoemde verdragen zijn wel juridisch bindend, al zijn de daarin vastgelegde normen veelal abstract geformuleerd.

Mensenrechtenverdragen kunnen ook normen bevatten die op het verkiezingsproces zien. Voorbeelden zijn ondermeer te vinden in artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM (1952)¹⁶ en artikel 25 van het IVBPR. In deze artikelen zijn onder andere het stemgeheim, het beginsel van stemgelijkwaardigheid – in Nederland ook bekend onder de Engelse soundbite ‘one man, one vote’ – en de stemvrijheid genormeerd. In de periode tot 1989 refereerde de Kiesraad in zijn adviezen slechts sporadisch aan deze beginselen. Een voorbeeld van een advies waarin dat wel gebeurde, is het advies dat de Raad op verzoek van minister H.K.J. Beernink van Binnenlandse Zaken uitbracht over een voorstel van het Kamerlid E.J.M. Kolfshoten (KVP). Naar aanleiding van het tegenvallende opkomstpercentage bij de provinciale statenverkiezingen van 18 maart 1970 had het Kamerlid geopperd politieke partijen de mogelijkheid te geven om, aan de hand van het uittreksel van het kiezersregister,¹⁷ na de stemming bij kiezers die niet gestemd hadden te informeren naar hun beweegredenen daarvoor.¹⁸ Een dergelijk voorstel achtte de Kiesraad in strijd met het stemgeheim¹⁹ en de minister verenigde zich met dit oordeel.²⁰

Een ander advies waarin de Kiesraad een van de internationale electorale beginselen voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen aanstipte, is het advies dat hij uitbracht naar aanleiding van het eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, ook bekend als de staatscommissie-Cals/Donner.²¹ In dat advies stelde de Kiesraad dat de grondwettelijke bepaling dat iedere kiezer slechts één stem uitbrengt²² kon vervallen, omdat het beginsel van stemgelijkwaardigheid volgde uit het door de staatscommissie voorgestelde voorschrift dat ‘iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te kiezen.’²³ Opvallend is wel dat, als de Kiesraad in zijn adviezen uit deze periode al wees op een fundamenteel beginsel voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen, hij daarbij nooit een verdragsbepaling aanhaalde. Hooguit verwees hij naar een artikel in de Nederlandse Grondwet waarin het beginsel ook was neergelegd.²⁴

Transitie van het internationaal speelveld (1989-2007)

Na de val van de Berlijnse Muur (1989) en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie (1991) ging een golf van democratisering door Centraal en Oost Europa. De voormalige communistische landen wilden transformeren tot democratieën, maar hadden wat democratische verkiezingen betreft een gebrek

aan ervaring en een kennistekort. De bestaande internationale electorale beginselen waren abstract geformuleerd en boden hen weinig concrete handvatten voor hun transformatieproces. Voor verschillende internationale organisaties was dit de aanleiding om de bestaande electorale beginselen nader uit te werken.²⁵ Eén van die organisaties was de voorloper van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE): de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE).²⁶ De landen die deel uitmaakten van de CVSE stelden op 29 juni 1990 het Document van Kopenhagen vast.²⁷ Daarin verklaarden Nederland en 34 andere landen dat zij het over een aantal zaken eens waren. Met betrekking tot verkiezingen onderschreven alle deelnemende landen het belang van het geregeld organiseren van vrije verkiezingen bij geheime stemming met algemeen en gelijkwaardig kiesrecht voor alle volwassen burgers.²⁸ Ook waren zij het erover eens dat de aanwezigheid van waarnemers bijdraagt aan het goede verloop van verkiezingen en zeiden zij toe waarnemers van andere aan de CVSE deelnemende staten uit te zullen nodigen om getuige te zijn van het verloop van hun nationale verkiezingen.²⁹ Het Document van Kopenhagen was wereldwijd de eerste politieke overeenkomst tussen soevereine staten die een dergelijke afspraak bevatte.³⁰ Het markeert een kantelpunt in het denken over mensenrechten en verkiezingen. Het waarborgen van mensenrechten en het organiseren van een vrij en eerlijk verkiezingsproces werd niet langer als

zuiver nationale aangelegenheid beschouwd.³¹ Het werd acceptabel geacht elkaar er op aan te spreken.

Om de staten te helpen de aangelegene verplichtingen op het gebied van mensenrechten en verkiezingen waar te maken, werd in Warschau (Polen) het Office for Free Elections ingericht.³² In eerste instantie functioneerde het bureau als contactpunt voor de deelnemende staten en richtte het zich op de uitwisseling van informatie over verkiezingen. Al snel kreeg het bureau echter een breder mandaat en een nieuwe naam: Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).³³ De werkzaamheden van ODIHR concentreerden zich eertijds vooral op de nieuwe democratieën. Er werden ook op beperkte schaal verkiezingswaarnemingsmissies naar deze landen georganiseerd. De waarnemers observeerden echter alleen de gang van zaken in de stemlokalen, terwijl het verkiezingsproces meer elementen dan alleen de stemming omvat. Te denken valt aan het registreren van kiesgerechtigden, het vaststellen van de kandidatenlijsten, de verkiezingscampagne en het uitrekenen van de verkiezingsuitslag. Al snel veranderde de aanpak dan ook. In 1994 kreeg ODIHR een breed mandaat om alle aspecten van het verkiezingsproces te onderzoeken.³⁴ Sindsdien hebben meer dan driehonderd verkiezingswaarnemingsmissies plaatsgevonden. Een dergelijke missie mondt uit in een rapport en al deze rapporten tezamen hebben er toe bijgedragen



Kazakhstan 2012

Uit onderzoek van de AIVD bleek dat bij één van de goedgekeurde machines het stemgeheim onvoldoende was gewaarborgd

dat de internationale electorale beginselen, die tot dan toe vooral in abstracte bewoordingen in volkenrechtelijke verdragen waren vastgelegd, nader werden ingekleurd. Anders gezegd: er ontstonden normen die vorm en inhoud gaven aan de internationale electorale beginselen.

Kenmerkend voor deze periode is dus dat het aantal bron-documenten met internationale electorale beginselen explosief toenam³⁵ en dat geprobeerd werd daarbij ook nader te duiden welke eisen die beginselen concreet aan het verkiezingsproces stellen. Een voorbeeld ter illustratie. Het hebben van een districtenstelsel – dat wil zeggen: een kiesstelsel waarbij een grondgebied in districten is verdeeld en in ieder district een of meer afgevaardigden worden gekozen – is niet a priori in strijd met internationale electorale beginselen. Een voorwaarde is dan wel dat het aantal stemmen dat een kandidaat in een district nodig heeft om gekozen te worden tussen districten onderling niet al te veel verschilt. Anders verschilt de waarde van de stem van een individuele kiezer teveel. Concreet luidt de door ODIHR gehanteerde norm dat de som van het percentage dat het kleinste kiesdistrict kleiner is dan het gemiddelde kiesdistrict en het percentage dat het grootste kiesdistrict groter is dan het gemiddelde kiesdistrict, samen niet meer dan 10 procentpunten mag bedragen. Een groter verschil is volgens ODIHR in strijd met een van de internationaal erkende electorale beginselen: de stem

gelijkwaardigheid. Door dit beginsel moeten staten met een districtenstelsel regelmatig opnieuw bezien of er als gevolg van demografische veranderingen grenswijzigingen moeten worden aangebracht tussen electorale districten. Dat is verre van eenvoudig. Grenswijzigingen kunnen immers de verkiezingsuitslag beïnvloeden en liggen mitsdien politiek gevoelig. Daarom blijven de grenzen van stemdistricten soms te lang ongewijzigd en dat leidt er weer toe dat ODIHR in rapporten over verkiezingen in landen met een districtenstelsel nogal eens opmerkt dat de verkiezing op dit punt niet conform internationale electorale beginselen is georganiseerd. De norm dat de stemwaarde van kiezers in een district in totaal niet meer dan 10 procentpunten mag afwijken van de gemiddelde stemwaarde is dan geschonden. Dit probleem speelde recent nog in Bosnië en Herzegovina,³⁶ Bulgarije³⁷, Tadjikistan³⁸ en het Verenigd Koninkrijk.³⁹

De ontwikkeling van electorale normen door verschillende internationale organisaties, leidde tot een dynamisch speelveld.⁴⁰ In officiële teksten werd daarbij steeds de gelijkwaardigheid van de verschillende deelnemende staten benadrukt. In de praktijk waren het vooral de gevestigde

democratische landen die de opkomende democratieën met raad en daad probeerden te helpen. De Kiesraad was niet betrokken bij dit proces en lijkt er in die tijd overigens ook weinig oog voor te hebben gehad. Soms werd in een advies nog wel gerefereerd aan kiesstelsels in andere landen,⁴¹ maar in adviezen uit deze periode is niet één verwijzing naar een concreet electoraal beginsel (of de bijbehorende norm) te vinden.

In 1997 werd in de Kieswet een grondslag⁴² opgenomen om buitenlandse waarnemers getuige te laten zijn van het verloop van de verkiezingen in Nederland.⁴³ De standpunten die de regering en de Kiesraad innamen bij de totstandkoming van die wetswijziging lijken exemplarisch voor de manier waarop in deze periode in Nederland de ontwikkeling van internationale electorale standaarden werd beleefd; als iets dat vooral nuttig was voor nieuwe democratieën, maar eigenlijk overbodig was voor landen met een gevestigde democratische traditie. Volgens staatssecretaris Jacob Kohnstamm van Binnenlandse Zaken, die het wetsontwerp namens de regering in het parlement verdedigde, kon Nederland door waarnemers uit andere landen uit te nodigen 'als voorbeeld dienen voor andere staten'⁴⁴ en stond bij toelating van waarnemers vooral 'het educatieve aspect' voorop.⁴⁵ Gevraagd om advies over het wetsontwerp had de Kiesraad slechts één opmerking bij dit onderdeel: 'Uiteraard zal bij de verdere uitvoering erop

toegezien moeten worden, dat de stembureaus bij hun werkzaamheden niet gehinderd worden.'⁴⁶

Periode van participatie (2007-heden)

Op het internationaal speelveld deden zich in de periode van transitie belangrijke ontwikkelingen voor. Toch hadden deze ontwikkelingen in eerste instantie geen invloed op de manier waarop de Kiesraad zijn werkzaamheden uitvoerde of op de inhoud van de door hem uitgebrachte adviezen. In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing van 22 november 2006 rezen echter vragen over de beveiliging en betrouwbaarheid van de stemmachines die bij de stemming gebruikt zouden worden.⁴⁷ Uit onderzoek van de AIVD bleek bovendien dat bij één van de in Nederland goedgekeurde stemmachines het stemgeheim onvoldoende gewaarborgd was.⁴⁸ Het in vier decennia⁴⁹ opgebouwde vertrouwen in stemmachines, verdween razendsnel. In reactie op de ontstane onrust trok de verantwoordelijke minister de goedkeuring voor het gebruik van de betreffende stemmachine direct in⁵⁰ en werden er twee externe commissies ingesteld. Eén commissie moest in kaart brengen hoe de besluitvorming over de goedkeuring van stemmachines in het verleden was verlopen.⁵¹ De andere commissie kreeg de opdracht om de inrichting van het verkiezingsproces in beeld te brengen en waar nodig met voorstellen tot verbetering te komen.



Op 27 september 2007 publiceerde de Adviescommissie inrichting verkiezingsproces haar eindrapport: *Stemmen met vertrouwen*.⁵² Daarin nam zij de bestaande internationale beginselen – door de commissie consequent ‘waarborgen’ genoemd – voor vrije en eerlijke verkiezingen integraal over en stelde dat het Nederlandse verkiezingsproces in ieder geval aan de daaruit voortvloeiende normen moet voldoen.⁵³ In zijn reactie op het eindrapport van de commissie onderschreef de Kiesraad deze benadering. ‘Hiermee wordt naar de mening van de Raad terecht benadrukt dat de uitvoeringstechnische aspecten van verkiezingen altijd in het licht van belangrijke rechtsstatelijke waarborgen moeten worden beoordeeld. Het recht op vrije, eerlijke en geheime verkiezingen – een recht dat ook internationaal is vastgelegd – moet immers daadwerkelijk gestalte krijgen in de uitvoeringspraktijk.’⁵⁴ De toegenomen aandacht voor fundamentele beginselen die aan een democratisch verkiezingsproces ten grondslag moeten liggen, is sindsdien ook terug te zien in de adviezen die de Kiesraad uitbrengt. Veel frequenter dan in het verleden worden daarin tegenwoordig beginselen aangehaald die aan het Nederlandse verkiezingsproces ten grondslag liggen en – niet toevallig – ook internationaal als electoraal beginsel worden erkend.⁵⁵ Een enkele keer wordt in een advies ook direct naar internationale electorale normen⁵⁶ of supranationale jurisprudentie⁵⁷ verwezen.

De toegenomen aandacht voor internationale electorale beginselen en normen, leidde ertoe dat de Kiesraad zich ook meer internationaal ging oriënteren. Sinds 2007 zijn er elk jaar één of twee vertegenwoordigers van de Kiesraad aanwezig geweest bij de EMB-conferentie.⁵⁸ Deze meerdaagse conferentie wordt jaarlijks georganiseerd door de Europese Commissie voor Democratie door Recht van de Raad van Europa, beter bekend als de Venetië Commissie. Elk jaar staat daarbij een ander thema centraal. De conferentie biedt de deelnemers, veelal vertegenwoordigers van instanties die op nationaal niveau betrokken zijn bij de organisatie van verkiezingen, de mogelijkheid om kennis en ervaringen met elkaar uit te wisselen. Dat levert niet alleen informatie op over de verkiezingsprocedures in andere landen en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, maar kan de deelnemers ook helpen om op een andere manier naar het eigen verkiezingsproces te kijken. Daarnaast vinden er tijdens de bijeenkomsten discussies plaats over de eisen die electorale beginselen aan het verkiezingsproces stellen. Een voorbeeld daarvan is de discussie die in 2012 ontstond toen de voormalige voorzitter van de Centrale Kiescommissie uit Rusland, Vladimir Churov, vertelde dat in Rusland in stemlokalen camera’s opgehangen zouden worden om het verkiezingsproces rechtstreeks en *on demand* op internet uit te zenden. De maatregel was bedoeld om het verkiezingsproces transparanter en meer controleerbaar

te maken. Hoewel dat inderdaad twee electorale beginselen zijn voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen, staat het ophangen van camera's in stemlokalen op gespannen voet met een ander belangrijk electoraal beginsel: het stemgeheim. De meeste congresgangers vonden het daarom ook geen goed idee.

Conferenties bieden niet alleen de mogelijkheid om kennis en informatie uit te wisselen, zij bieden ook een ideale gelegenheid om kennis te maken met organisaties die in andere landen (mede)verantwoordelijk zijn voor het verkiezingsproces en bestaande contacten te onderhouden. Met name in de afgelopen vier jaar is het netwerk van de Kiesraad sterk gegroeid. Met enige regelmaat komen er centrale verkiezingscommissies uit andere landen in Den Haag bij de Raad op bezoek om zich te laten informeren over het Nederlandse verkiezingsproces, of een specifiek onderdeel daarvan. Het gaat daarbij meestal om organisaties uit landen waar de democratie minder diep geworteld is dan in Nederland, of waar men een grote wijziging in het verkiezingsproces overweegt. Zo heeft de Kiesraad delegaties ontvangen uit: Azerbeidzjan, Bangladesh, Bhutan, Botswana, Georgië, Kazachstan, Moldavië, Zimbabwe en Zuid-Afrika.

Een enkele keer reisden vertegenwoordigers van de Kiesraad zelf naar het buitenland om daar informatie te halen.

Dat gebeurde bijvoorbeeld in 2009, toen twee medewerkers van het secretariaat van de Kiesraad naar de Electoral Commission in Groot-Brittannië reisden om daar informatie in te winnen over haar ervaring met het toezicht houden op de financiering van politieke partijen. De dienstreis vond plaats in het kader van de voorbereiding van de Kiesraad op de invoering van de Wet financiering politieke partijen.⁵⁹ Pas veel later bleek dat de Kiesraad in het uiteindelijke wetsontwerp niet meer als toezichthouder op de financiën van politieke partijen werd aangewezen.⁶⁰

Veruit de meeste contacten met organisaties die in andere landen (mede)verantwoordelijk zijn voor het verkiezingsproces verlopen echter via e-mail. Aanvankelijk meestal in de vorm van korte vragenlijsten die bedoeld zijn om snel informatie in te winnen over een specifiek onderdeel van het verkiezingsproces in verschillende landen. Het is een middel dat de Kiesraad met enige regelmaat inzet ter oriëntatie op een onderwerp. Die meer open houding ten aanzien van buitenlandse ontwikkelingen en praktijkervaringen is ook terug te zien in de adviezen die de Raad in het recente verleden heeft uitgebracht.⁶¹ Als de Kiesraad de verkiezingspraktijk in andere landen in zijn advies betreft, is het tegenwoordig veel gebruikelijker dat hij daarbij naar de situatie in meerdere landen kijkt dan vóór 2007. De informatie die de Raad daarbij verstrekt komt overigens lang niet altijd voort uit direct contact met

In 2012 ontstond een discussie over het Russische plan om camera's in stemlokalen op te hangen

andere organisaties, want sinds 2012 monitort het secretariaat aan de hand van nieuwsberichten, wetenschappelijk onderzoek en jurisprudentie ook de internationale ontwikkelingen op het terrein van het kiesrecht. Ook deze bronnen kunnen natuurlijk bij het voorbereiden van een advies betrokken worden.

Slot

In deze bijdrage is voor drie periodes beschreven welke relatie de Kiesraad had met het internationaal speelveld om hem heen. In de periode van inspiratie (1917-1989) was de Raad nog vooral naar binnen gericht. Er was geen stelselmatig contact met organisaties in het buitenland, al ontleende de Raad voor zijn adviezen soms wel inspiratie uit het verkiezingsproces in andere landen. De periode daarna (1989-2007) werd gekenmerkt door grote veranderingen op het internationaal speelveld. Verkiezingen werden niet langer als zuiver nationale aangelegenheid beschouwd en op internationaal niveau

werden electorale beginselen voor verkiezingen verder uitgewerkt in concrete(re) normen. Toch lijkt die ontwikkeling zich vooral buiten het gezichtsveld van de Kiesraad te hebben voltrokken. Pas sinds 2007 heeft de Raad meer oog voor electorale beginselen en de normen die daaruit voortvloeien voor de inrichting van het verkiezingsproces. Tegenwoordig wisselt de Raad regelmatig kennis en ervaring uit met organisaties die in andere landen betrokken zijn bij de organisatie van verkiezingen. Dat levert concrete praktische informatie op, maar waardevoller zijn misschien nog wel de vragen die het perspectief van een buitenstaander kan oproepen over het eigen verkiezingsproces en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen. ■

Honderd jaar voorzitters Kiesraad

door Heleen Hörmann en Ron de Jong,
met medewerking van Kees Borman en Pamela Young



Inleiding

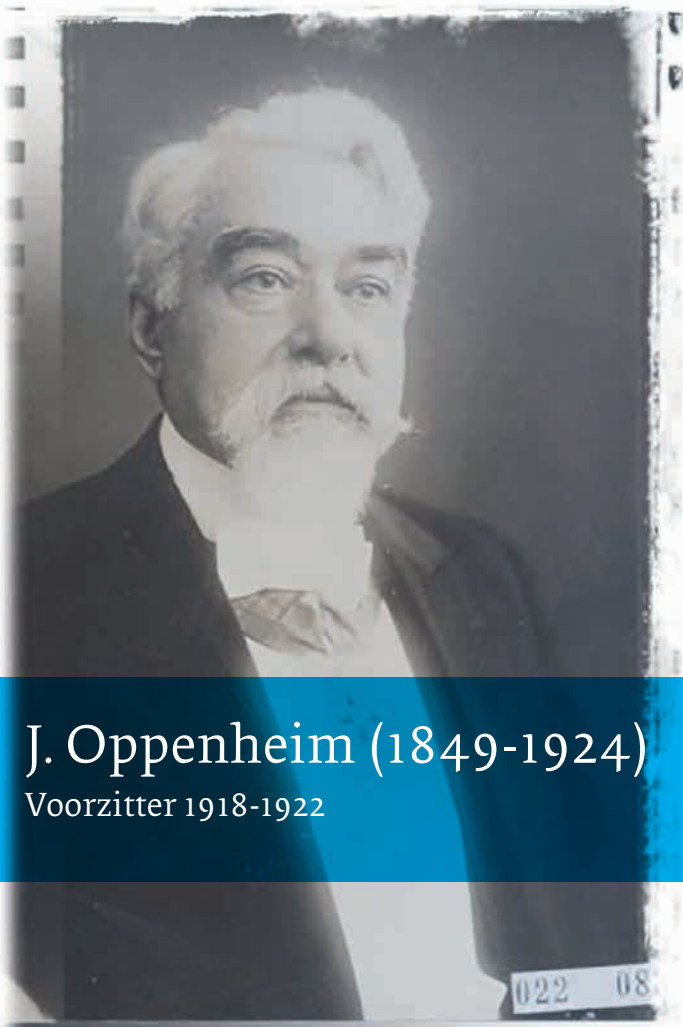
‘Wie eens door het virus van de Kieswet besmet is geraakt, geneest daarvan nooit meer.’ Deze treffende uitspraak van Kees Borman (lid Kiesraad 1999-2005), uitgesproken bij het afscheid van voorzitter Frank van Dooren, wordt geregeld aangehaald binnen de gelederen van het secretariaat van de Kiesraad. Het moet de honkvastheid verklaren van veel van de medewerkers. De aard van het virus werd door Borman nader omschreven als ‘een overdreven en welhaast ziekelijke belangstelling voor details van de kieswetgeving, waar een normaal mens liefst in het geheel niet en anders slechts met een lichte huivering kennis van wil nemen.’ Niet alleen Van Dooren, maar ook de andere voorzitters van de Kiesraad waren kennelijk met dit virus behept. In de eeuw die de Kiesraad nu bestaat, heeft hij veertien voorzitters gekend. Dat is ruim zeven jaar per voorzitter, een zeer respectabel gemiddelde. Zeker als we ons bedenken dat de meeste voorzitters voordien vaak al geruime tijd ‘gewoon’ lid waren van de Kiesraad.

Ook de nu vertrekkende voorzitter, Henk Kummeling, past met zijn drie volle termijnen van vier jaar in het rijtje van voorzitters die zich langdurig aan de Kiesraad verbonden. Er zijn nog wel wat punten van overeenstemming, als we terugkijken op honderd jaar voorzitters. Ze hebben allen

een juridische achtergrond, zijn meestal opgeklommen tot hoogleraar, niet zelden onvervalste ‘zwaargewichten’, van naam en faam, en ja, het zijn allemaal mannen. De gemiddelde leeftijd van aantreden van de voorzitters ligt ver in de vijftig. Wat dat betreft was Henk Kummeling met 43 jaar bij zijn aantreden bijzonder jong, en zelfs de jongste voorzitter tot nu toe. Voor de eerste serie voorzitters gold dat ze zitting hadden gehad in de Staatscommissie voor Evenredig Kiesrecht. Ook de latere staatscommissie-Cals/Donner bleek een goede hofleverancier van voorzitters.

Nog steeds op hoofdlijnen bezien: veranderd is het belang van de politieke affiliatie van voorzitters. Was het eerst doorslaggevend bij benoemingen, tegenwoordig is het een bijkomstigheid geworden, en wordt het als onwenselijk gezien als een voorzitter ‘partijdig’ is. Het laat zich uiteraard niet voorspellen wat de komende eeuw aan voorzitters van de Kiesraad zal brengen. Wel weten we nu al dat de volgende voorzitter (weer) man is, jurist, en de pensioengerechtigde leeftijd voorbij. En ja, ongetwijfeld besmet met het kiesrechtvirus.

Voor de hierna volgende portretten van de veertien Kiesraadvoorzitters is gebruikgemaakt van biografische gegevens zoals verzameld op www.parlement.com.



J. Oppenheim (1849-1924)

Voorzitter 1918-1922

Het voorzitterschap van Jacques Oppenheim stond goedgevoelend in het teken van het bestrijden van de kinderziekten van het nieuwe kiesstelsel. Op 3 juli 1918 hadden de eerste verkiezingen op basis van evenredig kiesrecht plaatsgevonden en waren er allerlei onvolkomenheden aan het licht gekomen. Nadat in 1919 ook de eerste verkiezingen voor gemeenteraden en provinciale staten onder het nieuwe kiesstelsel waren gehouden, verscheen in hetzelfde jaar een lijvig rapport van het centraal stembureau met een inventarisatie van alle geconstateerde technische onvolkomenheden.¹ Op basis van dit rapport werd begin 1921 een wetsvoorstel ingediend waarin zaken werden geregeld als de kleur van het potlood, dat met het oog op de zichtbaarheid werd veranderd van zwart naar rood.

Sommige praktische onderwerpen konden niet tot de verschijning van het rapport en het wetsontwerp wachten, maar moesten eerder geregeld worden. Daartoe behoorden de papiersoort en de opmaak van de stembiljetten en het de gehele nacht openhouden van de telegraafkantoren in de gemeenten waar de hoofdstembureaus waren gevestigd zodat het centraal stembureau deze kon bereiken.² Zo werden in 1918 al twaalf adviezen uitgebracht. Een aantal dat pas in 1970 werd overtroffen.

Verreweg het belangrijkste advies dat onder Oppenheim werd uitgebracht, handelde over het verdelen van de zetels

over de kandidaten. Bij de verkiezingen van 1918 was een aantal kandidaten met een geringe hoeveelheid voorkeurstemmen gekozen. De oorzaak hiervan was dat wanneer een lijsttrekker in meerdere kieskringen was gekozen er een loting plaatsvond voor welke kieskring hij zitting zou nemen in de Kamer. In de kieskringen waarvoor hij niet was benoemd, werden zijn naam en behaalde stemmen eenvoudig doorgehaald en kwam als eerstvolgende de kandidaat met de meeste stemmen in aanmerking. Deze regeling had bij de Economische Bond tot gevolg dat naast lijsttrekker Treub de volstrekt onbekende schilder en decorateur Lourens de Groot tot Kamerlid werd benoemd.³

De onvoorspelbare doorbreking van zorgvuldig opgestelde kandidatenlijsten was een doorn in het oog van verschillende partijen. Bij de behandeling van de wijziging van de Kieswet in 1921 werd daarom door middel van amendementen de wijziging aangebracht dat kandidaten alleen de lijstvolgorde konden doorbreken indien hun stemmenaantal meer dan de helft van de lijstkiezdelers bedroeg.⁴ Dat was in de praktijk zo'n hoge drempel dat daarmee de praktische betekenis van de voorkeurstem effectief om zeep werd geholpen.⁵

Oppenheim was voorstander van een versterking van het 'deskundig element' in het centraal stembureau. Toen de CHU'er B.J.L. de Geer in 1921 ontslag nam, gaf Oppen-

heim daarom de voorkeur aan V.H. Rutgers van de ARP of G. van den Bergh van de SDAP. De meerderheid van de leden van het centraal stembureau en de minister waren echter van mening dat De Geer door een partijgenoot moest worden opgevolgd.⁶ De benoeming van het christelijk-historische Tweede Kamerlid J.R. Snoeck Henkemans onderstreepte de dominantie van deze opvatting.

In maart 1922 vroeg Oppenheim aan de minister om ontslag als voorzitter en als lid. In zijn ontslagaanvraag gaf hij geen motivatie.⁷

Jacques Oppenheim werd in 1849 in Groningen geboren als zoon van Urie Oppenheim en Betje de Jongh.⁸ Zijn vader was commissionair in effecten en oprichter van de Oppenheimbank. Jacques studeerde rechten aan de universiteit van Groningen waar hij in 1872 promoveerde. Van 1873 tot 1885 was hij gemeentesecretaris van Groningen, waarna hij hoogleraar in het staats- en administratief recht werd aan de Groningse universiteit. In 1893 stapte hij over naar Leiden en in 1907 volgde het lidmaatschap van de Raad van State. In 1915-1916 was hij voorzitter van de Nederlandsche Juristenvereniging. Bekend werd hij vooral door zijn standaardwerk *Het Nederlandsch gemeenterecht*. Hij was actief in het Joods religieus en maatschappelijk leven waarin hij verschillende bestuursfuncties bekleedde.

Oppenheim was lid van diverse staatscommissies waaronder die tot herziening van de Grondwet uit 1905 (staatscommissie De Beaufort) en uit 1910 (staatscommissie Heemskerk). In laatstgenoemde staatscommissie had Oppenheim zitting met de latere minister-president Cort van der Linden. Zij kenden elkaar al uit hun Groningse tijd, waar Cort van der Linden ook hoogleraar was geweest, en zaten gezamenlijk in de Raad van State. Ze konden goed met elkaar overweg en waren als pleitbezorgers van de organische staatsvisie intellectuele geestverwanten.⁹

In de staatscommissie Heemskerk waren Oppenheim en Cort van der Linden vreemde eenden in de bijt, omdat die commissie verder alleen partijleiders telde. Ze waren als 'surrogaat' voor Goeman Borgesius benoemd, die als enige partijleider (Liberale Unie) geen zitting wilde nemen. Het tekende de politieke reputatie van Oppenheim, die partijloos door het leven ging, maar wel als liberaal werd beschouwd.¹⁰

Bij het rapport van de staatscommissie Heemskerk verschenen meerdere minderheidsnota's. Samen met H.L. Drucker pleitte Oppenheim in een van deze nota's voor het opnemen van het algemeen mannenkiesrecht in de Grondwet en het wegnemen van de grondwettelijke belemmeringen voor het vrouwenkiesrecht.¹¹ In een uitsluitend door hem

ondertekende minderheidsnota verzette hij zich verder tegen een onderschikking van de Staten-Generaal aan de koning. De staatscommissie stelde namelijk voor om de zinsnede dat de wetgevende macht 'gezamenlijk door den Koning en de Staten-Generaal' wordt uitgeoefend, te vervangen door 'Hij (de koning) oefent de wetgevende macht uit in gemeen overleg met de Staten-Generaal'. Ook tekende hij bezwaar aan tegen het voorstel van de commissie om de uitdrukking 'bij de gratie Gods', die tot dan toe uit gewoonte aan de titels van de vorst werd toegevoegd, formeel in de Grondwet vast te leggen. Deze wijzigingen zouden volgens Oppenheim tot verkeerde conclusies kunnen leiden met betrekking tot de oorsprong en de bron van de koninklijke macht in Nederland.¹²

Toen zijn goede kennis en geestverwant Cort van der Linden in 1913 minister-president werd, verbaasde het niemand dat deze Oppenheim tot voorzitter van de Staatscommissie voor evenredig kiesrecht benoemde en in 1917 tot eerste voorzitter van het centraal stembureau, hoewel hij inmiddels al 69 jaar was. Dat was overigens niet zijn enige functie die hij nog op hoge leeftijd uitoefende. Van 1918 tot 1920 was hij voorzitter van de Staatscommissie tot herziening van de gemeentewet en tot zijn dood in 1924 was hij curator van de Leidse universiteit en lid van de Raad van State. ■

A black and white portrait of a man with a mustache and glasses, wearing a dark suit, white shirt, and patterned tie. The portrait is set against a dark background and is framed by a white border.

A.A.H. Struycken (1873-1923)

Voorzitter 1922-1923

Antonius Alexis Hendrikus Struycken¹ was vijf jaar lid van het centraal stembureau voordat hij tot voorzitter werd benoemd. Hoewel hij slechts een jaar voorzitter zou zijn, was dit korte bewind wel goed voor enkele memorabele verkiezingen. De Tweede Kamerverkiezing van 1922 was de eerste in zijn soort met algemeen (actief) kiesrecht voor mannen én vrouwen. Het aantal vrouwen dat gekozen werd - passief kiesrecht voor vrouwen was bij de eerdere verkiezing van 1918 al van kracht - steeg van een tot zeven.

Aan de verkiezing van 1922 deden maar liefst 53 partijen mee. Daarvan wisten echter 43 (!) partijen, waaronder de partij van Algemene Nederlandse Vrouwenorganisaties, geen zetel in de wacht te slepen.² Een van de andere afvallers was de Rapaille Partij, exponent van de sociaal-anarchistische beweging, die ageerde tegen de stemplicht en uitblonk in ludieke acties in de gemeentepolitiek van Amsterdam.³

Door de invoering van evenredige vertegenwoordiging ging ook het regime van de Eerste Kamerverkiezing flink op de schop. De representativiteit van de Eerste Kamer tekende zich echter trager af dan die van de Tweede Kamer. In 1923 waren er slechts twaalf nieuwkomers onder de Eerste Kamerleden, onder wie enkelen 'die in de Senaat van vóór 1923 niet hadden misstaan, zoals oud-minister Rink, telg uit een Tiels patriciërsgezicht, en de

Helmondse textielfabrikant De Wit.⁴ Die vertraging hing deels samen met het systeem van gedeeltelijke vernieuwing: om de drie jaar kozen voortaan twee van vier groepen van provincies de helft van het aantal Eerste Kamerleden voor een periode van zes jaar.⁵ De 'naujling' die de samenstelling van de Eerste Kamer daardoor vertoonde ten opzichte van de Tweede Kamer, werd als een voordeel beschouwd.⁶ Het zou nog tot 1983 duren voordat alle leden om de vier jaar tegelijkertijd door alle provincies werden gekozen.

Het was enkele Eerste Kamerleden niet ontgaan dat in het proces-verbaal van de zitting ter vaststelling van de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing in 1923 bij de namen van de kandidaten de 'adellijke titels en qualificaties' waren weggelaten.⁷ CHU-senator W.L. de Vos van Steenwijk, baron De Vos van Steenwijk welteverstaan, nam geen genoegen met de uitleg van de minister hieromtrent. Het centraal stembureau, stelde hij, 'heeft niet aan de namen te peuten. Het moet zich precies aan de namen houden, zoals deze op de lijsten zijn vermeld.'⁸ De baron tekende nog fijntjes aan dat hij in zijn betoog opzettelijk alles had weggelaten wat 'pro-adel' zou kunnen zijn. Een bolsjewiek zou het met hem eens kunnen zijn, stelde hij.

In 1922 en 1923, de jaren van het voorzitterschap van Struycken, bracht het centraal stembureau acht adviezen uit. Zo adviseerde het centraal stembureau onder meer

(negatief) over het verzoek van het CBS om twee verschillende kleuren stembiljetten in te voeren, voor mannen en vrouwen, met het oog op onderzoek.⁹ Dit verzoek was mogelijk geïnspireerd geweest door Weimar-Duitsland, waar dit in 1918 mogelijk was gemaakt. Hier konden ofwel verschillend gekleurde stembiljetten worden gebruikt voor mannen en vrouwen, of verschillende stembussen. Op landelijk niveau was dit daadwerkelijk slechts bij twee verkiezingen gedaan (1919, 1930), gezien de extra inspanningen en kosten die ermee waren gemoeid.¹⁰

Struycken werd in 1873 geboren in Doesburg, als een na jongste van een gezin van zeven kinderen. Zijn vader, zelf de zoon van een timmerman, was begonnen als onderwijzer. Diens ambities reikten echter verder, en na een officiersopleiding klom hij binnen het Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger (KNIL) op tot kapitein.¹¹ Hij zal uiterst trots zijn geweest op zijn zoon, die in 1892 in Leiden rechten ging studeren. Teun Struycken gold als een briljante student, en zijn loopbaan zou daarna glansrijk verlopen. Hij promoveerde in 1898 cum laude in de rechtswetenschap op stellingen, en in 1903 in de staatswetenschap (summa cum laude), op een proefschrift over *Het Rechtsbegrip; theoretische onderzoekingen*. Zijn promotor bij de tweede studie was Oppenheim, die in 1913 het voorzitterschap van de Staatscommissie voor evenredig kiesrecht op zich zou nemen.

In het jaar dat Struycken voorzitter werd van het centraal stembureau, maakte hij ook deel uit van de Staatscommissie Ruijs de Beerenbrouck. De commissie hield zich bezig met mogelijke veranderingen van de Grondwet ten aanzien van onder andere de Staten-Generaal (met name de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer), het volksinitiatief, en het referendum. Een meerderheid van de commissie wees het volksinitiatief en het referendum af. Uit de stukken bleek dat de leden van de commissie niet graag vergaderden als Struycken niet aanwezig was. Kennelijk werd er zeer gehecht aan zijn inbreng.

Struycken was ten tijde van zijn voorzitterschap al een kleine tien jaar lid van de Raad van State, alsook buitengewoon hoogleraar algemene staatsleer aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam. Zijn eerdere benoeming in 1906 als hoogleraar staats- en volkerenrecht en de encyclopedie van het recht, aan dezelfde universiteit, verliep niet zonder slag of stoot. Vier leden van de gemeenteraad stemden niet in met de voordracht, nadat eerst tevergeefs op uitstel was aangedrongen. 'Het was het sociaal-democratischeraadslid P.L. Tak die verholen opeen belangrijk aspect wees: Struyckens rooms-katholicisme.'¹² En rooms-katholiek was hij! Hij was in 1893 een van de oprichters van de katholieke studentenvereniging Sanctus Augustinus in Leiden. En een van de oprichters van de Vereeniging tot het bevorderen van de beoefening

der wetenschap onder de Katholieken in Nederland. Het heeft de latere voorzitter van het centraal stembureau, George van den Bergh kennelijk niet gestoord, waar deze in zijn oratie in 1936 met veel warmte zijn vroegere leermeester evoceerde: 'Daar staat hij achter de kathedraal, naar het uiterlijk geenszins een imponerende figuur. Maar dan klinkt zijn welluidende stem... en wij studenten, wij zijn allen weldra in de ban van zijn woord gevangen.'¹³

Als gevolg van de Eerste Wereldoorlog zou Struycken zich meer en meer toeleggen op internationale politiek en internationaal recht. Hij was diep verontrust geraakt over de barbaarsheid en rechtsschendingen in de oorlog. Dat wat zijn hoofdwerk had moeten worden, *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden*, schoof hij opzij¹⁴: 'Waartoe zou dat dienen? Er is immers geen Staatsrecht meer.'¹⁵ Belangrijker vond hij zijn rol als adviseur van de Nederlandse regering, waarbij hij als gedelegeerde aanschoof bij belangrijke internationale conferenties, bijvoorbeeld bij de vredesonderhandelingen van 1919-1920 in Versailles.

Teun Struycken moet al een paar jaar last hebben gehad van een slepende maagkwaal toen hij aantrad als voorzitter van het centraal stembureau.¹⁶ Hij overleed op 28 juli 1923, nog maar vijftig jaar oud. ■



F.A.C. graaf van Lynden van Sandenburg (1873-1932)

Voorzitter 1924-1928

Tijdens het voorzitterschap van Alex van Lynden van Sandenburg vond er één belangrijke wijziging van ons kiesstelsel plaats die het internationaal tot op de dag van vandaag karakteriseert, namelijk het stemmen bij volmacht. Sinds de invoering van het evenredig kiesrecht in 1917 en de opkomstplicht kwam in de Tweede Kamer herhaalde malen de vraag aan de orde of stemmen bij volmacht niet mogelijk moest worden gemaakt voor kiesgerechtigden die op de dag van stemming buiten hun woonplaats verbleven. In 1926 zegde de minister van Binnenlandse Zaken en Landbouw, J.B. Kan, de Kamer toe met het centraal stembureau te overleggen of een regeling mogelijk was. Het ingediende wetsvoorstel was, net zoals veel andere voorstellen in die tijd, door het centraal stembureau opgesteld. In 1928 stemde de Tweede Kamer met het voorstel in.¹

In hetzelfde jaar kwam ook een minder ingrijpende wijziging van ons kiesstelsel tot stand, maar wel een die veel zegt over het klimaat waarin een eeuw geleden gemeenteraadsverkiezingen werden gehouden. Het betrof een aanpassing van een artikel in de gemeentewet dat verbood dat bloedverwanten, zoals broers of zwagers, zitting konden hebben in de gemeenteraad. De bepaling moest voorkomen dat met name in kleine gemeenten een familieregering kon ontstaan. In het geval twee bloedverwanten werden gekozen, moest de jongste in leeftijd van zijn benoeming afzien.² Deze bepaling gaf aanleiding

tot misbruik. Een bekend geval betrof Arend Braat, het populistische Kamerlid van de Plattelandersbond, die vooral bekend werd door zijn onparlementaire gedrag.³ Hij was een omstrede politicus die in 1927 tot raadslid van zijn woonplaats Hekelingen werd gekozen. Hij kon zijn lidmaatschap echter niet aanvaarden, omdat zijn oudere broer Jan verkozen was namens de CHU. Naar de suggestie van het sociaaldemocratische Kamerlid G. van den Bergh was Jan kandidaat gesteld om zijn jongere broer de voet dwars te zetten. Om herhaling van dergelijke praktijken te voorkomen, werd de bepaling dat de jongste bloedverwant van benoeming af moest zien, mede op advies van het centraal stembureau veranderd in een loting tussen de gekozen bloedverwanten. Deze wetswijziging maakte weliswaar niet helemaal een eind aan soortgelijke opzetjes, maar door de loting werd manipulatie wel een stuk lastiger.

*Een van de taken die hij vervulde
was het onderhouden van het contact tussen
koningin Wilhelmina en Wilhelm II,
de ex-keizer van Duitsland*

Van Lynden van Sandenburg was in 1922 al de beoogde opvolger van de eerste voorzitter van het centraal stembureau geweest, maar hij sloeg een benoeming af omdat de voorzitter naar zijn mening in Den Haag woonachtig moest zijn.⁴ Toen twee jaar later het voorzitterschap opnieuw vacant werd, gold dit bezwaar niet meer, omdat Van Lynden van Sandenburg inmiddels van Utrecht naar Den Haag was verhuisd.

Van Lynden van Sandenburg was afkomstig uit een gefortuneerd adelsgeslacht. Hij was enig kind van C.Th. baron van Lynden van Sandenburg en W.E.Ch. barones van Boetzelaer. Zijn vader was tussen 1868 en 1883 driemaal minister en enkele jaren Kamerlid. Als typisch hervormde aristocraat uit de negentiende eeuw had hij zich niet bij een partij aangesloten. In 1882 verkreeg hij de erfelijke titel graaf. De familie bewoonde kasteel Sandenburg in de gemeente Langbroek in de provincie Utrecht alwaar hij ook ambachtsheer was.

Hoewel zijn vader al overleed toen Alex pas elf was en hij hem vermoedelijk niet goed heeft gekend, trad hij wel in diens voetsporen. Nadat hij in 1899 in Utrecht op stellingen was gepromoveerd in de rechtswetenschap en op een dissertatie in de staatswetenschap, begon hij zijn carrière met bestuurlijke en politieke functies op lokaal niveau. Hij was vanaf 1900 kantonrechter-plaatsvervanger in Wijk

bij Duurstede, lid van de gemeenteraad van Langbroek en president-kerkvoogd van de hervormde kerk in dezelfde gemeente. In 1904 werd hij, op dertigjarige leeftijd, gekozen tot lid van provinciale staten van Utrecht en een jaar later werd hij benoemd tot gedeputeerde. Drie jaar later, in 1909, werd hij als kandidaat voor de ARP gekozen tot lid van de Tweede Kamer voor het kiesdistrict Kampen. In tegenstelling tot zijn vader sloot hij zich wel bij een partij aan. Het was rond de eeuwwisseling namelijk onmogelijk geworden om als ongebonden persoon verkozen te worden. Na afloop van zijn mandaat in 1913 stelde hij zich niet meer herkiesbaar. In de actieve politiek zou hij niet meer terugkeren. Van Lynden van Sandenburg werd bestuurder en staatsman.

Al vlug zette Van Lynden van Sandenburg twee belangrijke stappen in zijn nieuwe carrière. In november 1913 werd hij lid van de Staatscommissie voor evenredig kiesrecht en in 1914 werd hij benoemd tot Commissaris der Koningin in de provincie Utrecht. Een van de taken die hij daarbij vervulde was het onderhouden van het contact tussen koningin Wilhelmina en Wilhelm II, de ex-keizer van Duitsland, die zijn laatste jaren in Doorn sleet. Van Lynden van Sandenburg vervulde het ambt van commissaris totdat hem in 1924 op eigen verzoek eervol ontslag werd verleend. Vermoedelijk hing dit ontslag samen met zijn aantreden als persoonlijk adviseur van

koningin Wilhelmina. Deze benoeming kwam niet uit lucht vallen, aangezien hij al langer functies vervulde bij het Koninklijk Huis. Zo was hij van 1903 tot 1920 kamerheer in buitengewone dienst en daarna tot zijn dood opperkamerheer. Ook zijn vrouw, G.C. barones van Nagell van Ampsen, was nauw verbonden met het Koninklijk Huis. Sinds 1924 was zij grootmeesteres van het Huis der Koningin. In april 1927 werd Van Lynden van Sandenburg benoemd tot grootmeester van het Huis van prinses Juliana. Eerder was hij al betrokken bij het lesprogramma van Juliana. Zo gaf hij in 1926 voordrachten over de positie van de kroon.⁵ De functie als grootmeester gaf hij op, evenals het persoonlijk adviseurschap van Wilhelmina, toen hij in 1928 benoemd werd tot vicepresident van de Raad van State. Deze benoeming was ook aanleiding om ontslag te nemen als voorzitter van het centraal stembureau. Op Eerste Kerstdag 1932 overleed hij in zijn woning aan de Lange Voorhout aan een hartaanval. Bij de begrafenis waren prins Hendrik en prinses Juliana aanwezig. ■

A black and white portrait of J. van Gelein Vitringa, an elderly man with a mustache, wearing a dark suit and a white cravat. He is seated and looking slightly to the right of the camera. The portrait is framed by a white border.

J. van Gelein Vitringa (1874-1945)

Voorzitter 1928-1938

Tien jaar was hij voorzitter van het centraal stembureau: mr. dr. J. Johan van Gelein Vitringa. In deze periode van het interbellum was er bezorgdheid over de robuustheid van het parlementaire stelsel. Bij de algemene beschouwingen over de rijksbegroting van 1929 merkte parlementariër W.M. van Lanschot op 'dat het parlementaire stelsel ziek is en de politieke medici eenstemmig het geval bedenkelijk vinden. De patiënt lijdt aan intermitterende koorts.'¹ Als die bezorgdheid al gedeeld werd door het centraal stembureau, dan zouden ze het zeker voor zich hebben gehouden. Het centraal stembureau werd immers geacht 'technisch', en niet politiek te adviseren.

Gedurende het voorzitterschap van Johan van Gelein Vitringa vonden er drie Tweede Kamerverkiezingen plaats (1929, 1933 en 1937). Aan de verkiezing van 1933 deden maar liefst 54 partijen mee, waaronder enkele rechts-extremistische partijen als de Algemeene Nederlandse Fascisten Bond, maar die haalden geen enkele zetel.² In 1937 haalde de Nationaal-Socialistische Beweging (NSB) van Mussert vier zetels. Die uitslag was voor hem echter een tegenvaller ten opzichte van de winst bij de provinciale statenverkiezingen van 1935, en hij zou zijn zetel niet in innemen.

De Kieswet werd onder Gelein Vitringa slechts op punten gewijzigd. Zo werd de dag van kandidaatstelling in 1932

vervroegd naar de tweede dinsdag van mei, zodat de verkiezingen niet meer in de zomervakantie konden vallen. Daarnaast werd er een waarborgsom ingevoerd voor elke kieskring waar een kandidatenlijst werd ingeleverd, ter beperking 'van den lust tot het indienen van speculatieve lijsten', aldus minister J.A. de Wilde.³ Dit sorteerde enig effect: aan de verkiezingen van 1937 deden nog 'maar' twintig partijen mee.⁴ Onder Van Geleïn Vitringa werden er tamelijk veel adviezen uitgebracht door het centraal stembureau. Die gingen vaak over vrij 'technische' kwesties, zoals de opmaak van kiezerslijsten, modellen, of letter- en papiersoort van het stembiljet. Maar ook werd het centraal stembureau om advies gevraagd over 'de vraag of het niet wenschelijk is tegen mogelijke corruptieve praktijken bij verkiezingen wettelijke maatregelen in het leven te roepen, in de geest van de in Engeland en ook elders met hetzelfde doel gemaakte bepalingen.'⁵

De introductie van de kieskringen hebben we te danken aan Van Geleïn Vitringa. Van den Bergh noemde het een 'min of meer geniale vondst'.⁶ De vondst was daarin gelegen dat het mogelijk maakte om lijsten in te dienen die waren afgestemd op een bepaald regio, waardoor de band tussen kiezer en gekozen werd gehandhaafd (sterke kant van districtenstelsel), terwijl de zetelverdeling op landelijk niveau tegelijkertijd optimaal evenredig was aan de stemmenpercentages van de partijen

(sterke kant van evenredige vertegenwoordiging). Tot dan toe had men beide stelsels namelijk alleen weten te combineren door een land te verdelen in (kies)gebieden, *waarbinnen* evenredige vertegenwoordiging werd toegepast. Per saldo leidde dat tot meer of minder vertekende evenredige vertegenwoordiging op landelijk niveau. De kieskring verhielp dat euvel. In de woorden van Van den Bergh: 'De kieskring combineert een vrij sterke territoriale decentralisatie (...) met een kiesgebied, dat een eenheid vormt.'⁷

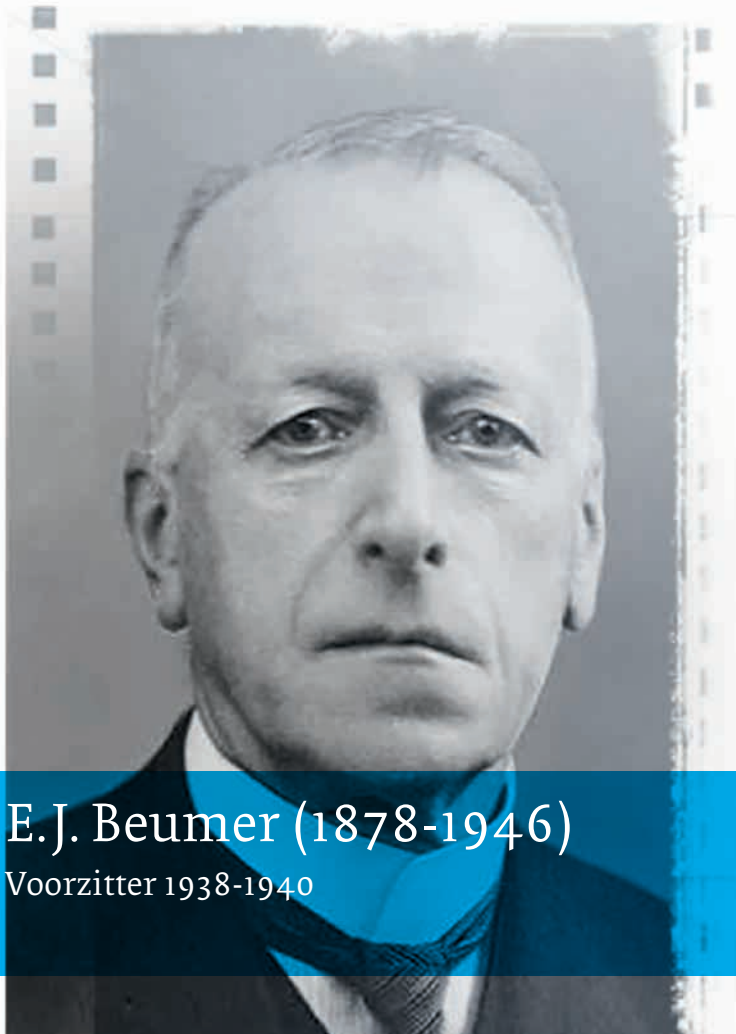
Nog ver voor zijn voorzitterschap van het centraal stembureau, had Van Geleïn Vitringa bemoeienis gehad met kiesrecht, en wel als secretaris van de Staatscommissie voor evenredig kiesrecht. Als enige partijloos, formeel althans - officieus was hij een liberaal.

Johan van Geleïn Vitringa was de jongste van drie kinderen, en groeide op in Arnhem. Hij kwam uit een geslacht van juristen - dat is het overigens ook na hem gebleven. Zijn vader was advocaat en procureur in Arnhem,⁸ zijn grootvader was president van de rechtbank aldaar, en zijn overgrootvader was niet alleen president van het Hof van Gelderland, maar ook politiek actief: hij had zitting in de Eerste en Tweede Kamer, en was bovendien voorzitter van de Tweede Kamer. Ook Johan van Geleïn Vitringa ging rechten studeren, en was lange tijd rechter, eerst in Tiel

*De introductie van de kieskringen in 1917
hebben we te danken aan Van Gelein Vitringa.
Van den Bergh noemde het een
'min of meer geniale vondst'*

en daarna in 's-Gravenhage. In 1923 werd hij raadsheer bij de Hoge Raad. Dat zou hij blijven tot 1941, toen hij moest aftreden als gevolg van een maatregel van de bezetter (in de persoon van de rijkscommissaris Seyss-Inquart), die bepaalde dat leden van de rechterlijke macht werden ontslagen, zodra zij vijf en zestig werden. Twee leden van de Hoge Raad, van wie de bezetter kennelijk geen tegenstand dachtte, werden daarvan vrijgesteld. Dat gold niet voor Van Gelein Vitringa.⁹

Zijn laatste vier jaar levensjaren moeten zwaar zijn geweest. Hij was uit zijn functie ontheven en de oorlog kwam heel dichtbij: er waren bombardementen op Den Haag en omgeving.¹⁰ De ontberingen van de Hongerwinter raakten ook de familie Van Gelein Vitringa; als 'buitengewoon rechtschappen' mens vond hij het 'niet kies' om goederen via de zwarte markt te verwerven.¹¹ Het eind van de oorlog heeft Johan Van Gelein Vitringa net niet meer meegemaakt. Hij overleed op 6 maart 1945, in Wassenaar, 71 jaar oud. ■



E. J. Beumer (1878-1946)

Voorzitter 1938-1940

Egbert Beumer was slechts een kleine drie jaar voorzitter van het centraal stembureau en in die periode is er weinig bijzonder voorgevallen op het gebied van de verkiezingen of de Kieswet. Meest opmerkelijk was de tegenstand binnen het centraal stembureau tegen zijn benoeming en zijn ontslagname in 1940.

Eind 1937 had voorzitter J. van Gelein Vitringa minister H. van Boeijen laten weten in 1938 niet meer voor herbenoeming in aanmerking te willen komen. Tegelijk bedankte ook het lid P. Rink voor een herbenoeming vanwege zijn leeftijd. In een brief aan ondervoorzitter W.H. Vliegen liet de minister weten dat hij Beumer tot voorzitter wilde benoemen en secretaris L.A. Nijpels tot lid. Vliegen keerde zich opmerkelijk fel tegen dit voorname en gaf de voorkeur aan Nijpels als voorzitter: 'Hij is verreweg de beste kenner van de historie en van de ontwikkeling van de Evenredige Vertegenwoordiging. De heer Beumer heeft in deze nooit iets bijzonders gepresteerd, de heer Nijpels was steevast de oplosser van de puzzles.' Daar kwam volgens Vliegen bij dat Nijpels een 'on-politieke persoonlijkheid' was en Beumer 'een fanatiek politicus'.¹ Naast deze diskwalificatie van de houding van Beumer moest volgens Vliegen een voorzitter bovendien afkomstig zijn uit een van de Hoge Colleges van Staat, hetzij de Raad van State, hetzij de Hoge Raad. Nijpels voldeed wel aan deze voorwaarde, maar Beumer niet. De minister

legde het advies van Vliegen naast zich neer en benoemde Beumer tot voorzitter en Nijpels tot lid.

Bij besluit van 24 september 1940 werd Beumer op eigen verzoek ontslagen door de secretaris-generaal als voorzitter en als lid van het centraal stembureau.² Een slechte verstandhouding met diezelfde secretaris-generaal lag aan de ontslagaanvraag ten grondslag. Dat blijkt tenminste uit een terugblik na de oorlog toen Beumer aan minister L.J.M. Beel schreef dat zijn bedanken was gegrond 'in mijne ontstemming over de houding, door den toenmaligen secretaris-generaal van het Departement van Binnenlandse zaken tegenover dat College aangenomen.'³ Het gevolg was dat Vliegen tot 1 januari 1942, toen de termijnen van de leden niet werden verlengd en er daardoor de facto geen centraal stembureau meer was, waarnemend voorzitter was. Wat de oorzaak van de slechte verstandhouding was, bleef in de stukken ongenoemd.

Egbert Beumer werd in 1878 in Utrecht geboren als zoon van een godsdienstleraar. Na het voltooien van het gymnasium studeerde hij rechten aan de universiteit in zijn geboorteplaats, alwaar hij in 1906 promoveerde in de staatswetenschap. Hij was van 1905 tot 1919 leraar staatswetenschappen aan de HBS te Amersfoort. In 1919 werd hij lid van de Raad van Beroep in Arnhem. De raden van beroep waren begin twintigste eeuw ingesteld voor ge-

schillen op het terrein van de sociale verzekeringen. Beumer is sindsdien steeds op dit terrein werkzaam gebleven. In 1928 werd hij lid van de Centrale Raad van Beroep, in 1933 ondervoorzitter en van 1940 tot zijn dood voorzitter.

Beumer was al tijdens zijn studie actief lid van de ARP. In 1913 volgde hij zijn partijgenoot, en het latere lid en voorzitter van het centraal stembureau, F.A.C. graaf van Lynden van Sandenburg, op als afgevaardigde voor het kiesdistrict Kampen. In 1917 schreef hij een boekje over de evenredige vertegenwoordiging in Nederland.⁴ Hij was Kamerlid van 1913 tot 1933 en gold als de juridische en staatsrechtelijke expert van de ARP.

In 1928 werd hij lid van het centraal stembureau als opvolger van wederom Van Lynden van Sandenburg. Met zijn benoeming tot voorzitter werd hij de eerste voorzitter die niet lid was geweest van de Staatscommissie voor evenredig kiesrecht. Hij was van november 1945 tot aan zijn dood in oktober 1946 president van het Tribunaal in het arrondissement Utrecht. ■



G. van den Bergh (1890-1966)

Voorzitter 1946-1963

Niemand was zo lang voorzitter van het centraal stembureau als George van den Bergh: 17 jaar. Als we daarbij bedenken dat hij al vanaf 1922 actief was als lid, en bovendien als hoogleraar en Kamerlid geregeld en bevlogen aandacht vroeg voor kiesrechtelijke kwesties, dan is het niet misplaatst om te spreken van de era Van den Bergh. Gedurende zijn voorzitterschap heeft hij vele malen uitslagen van Tweede en Eerste Kamerverkiezingen bekend mogen maken.

Een keer, in 1956, ging dat bijna fout. Na een loting meende Van den Bergh dat kandidaat Vermeer kon worden overgeslagen op de lijst, omdat deze al benoemd zou zijn. Dit bleek echter de broer van Vermeer te zijn, zo wist de aanwezige secretaris-penningmeester van de PvdA te vertellen. De Kiesraad werd zo dankzij het publiek een vergissing bespaard, een unicum in zijn geschiedenis.¹

Van den Bergh heeft een flinke stempel gedrukt op de Kieswet. Hij was een man die zich uitgesproken op inhoud profileerde, en de adviestaak zal hem bij uitstek hebben aangesproken in zijn inzet voor het centraal stembureau. Al ruim daarvoor maakte hij zich sterk voor aanpassing van het kiesstelsel. Zo bepleitte hij de invoering van het systeem van de facultatieve meervoudige voorkeur, waarbij een kiezer alle kandidaten op een lijst naar eigen voorkeur mag herschikken. Tot zijn spijt werd dit niet overge-

nomen. Ook stelde hij in 1933 een soort voorverkiezing voor, waaraan 1/10 van alle kiesgerechtigden deel zou nemen.² Een lijst die minder dan tweeduizend stemmen haalde zou afvallen voor de 'echte' verkiezingen. Dit om deelname van 'volkomen kansloze partijtjes en groepjes aan de verkiezingen' tegen te gaan,³ waardoor veel stemmen volgens hem verloren gingen. Er was veel waardering voor deze vondst, maar geen Kamermeerderheid.

Wel succesvol was zijn al in 1927 in een vergadering van het centraal stembureau geopperde voorstel om de verdeling van de restzetels niet meer op basis van het systeem van de grootste overschotten te baseren, maar op dat van de grootste gemiddelden.⁴ Een systeem dat nog altijd wordt gebruikt. Dit voorstel werd uiteindelijk bekrachtigd via een amendement dat hij in 1937 indiende, in een periode welteverstaan dat hij het Kamerlidmaatschap combineerde met zijn lidmaatschap van het centraal stembureau. Toen Van den Bergh eenmaal voorzitter was, zorgde de nieuwe Kieswet van 1951 voor een systematischer opgezette regeling van het kiesrecht en vereenvoudigde onder meer de regeling voor stemmen bij volmacht en voor het stemmen in een andere plaats. In plaats van jaarlijks vast te stellen kieslijsten kwam er een kiesregister. En het centraal stembureau kreeg de nieuwe naam Kiesraad, een naam die recht deed aan zijn adviestaak. In het jaar van zijn aantreden als voorzitter van het

centraal stembureau, net na de Tweede Wereldoorlog, verscheen van de hand van Van den Bergh het boekje *Eenheid in verscheidenheid. Een systematisch overzicht van alle kiesstelsels*.⁵ Met dit boekje, geschreven voor een breed publiek, wilde hij wat doen aan de 'povere' kennis over dit onderwerp, in de hoop dat dit 'een goede keuze van kiesstelsel' zou bevorderen.⁶ Hoewel Van den Bergh begrip had voor 'tedere gevoelens' van 'politici van middelbare leeftijd of ouder' voor de vaart en spanning die de verkiezingsstrijd onder het districtenstelsel met zich meebracht,⁷ was en bleef hij een groot voorstander van het systeem van evenredige vertegenwoordiging. Wel liet hij in genoemde publicatie zien dat dit meer uitwerkingen toeliet dan doorgaans werd gedacht.

George van den Bergh werd geboren in 1890 te Oss, als zoon van een liberaal politicus en margarinefabrikant, een van de oprichters van Unilever. Nadat de jonge Van den Bergh een jaar scheikunde had gestudeerd, stapte hij over naar de studie rechten. In 1924 promoveerde hij daarin, met een proefschrift over de medezeggenschap van arbeiders in particuliere ondernemingen. Gezien zijn verbondenheid met de SDAP, waarvan hij op 23-jarige leeftijd lid werd, sprak dit thema hem bijzonder aan. Voor deze partij zat hij in de gemeenteraad van Amsterdam van 1923 tot 1932. In deze periode raakte hij betrokken bij inspanningen om de praktijken van woekerrentes

aan te pakken. Vooral na de Eerste Wereldoorlog nam dit een hoge vlucht. In een preadvies voor de Amsterdamse Vereeniging voor Armenzorg en Weldadigheid bepleit hij een samenstel van maatregelen om de woeker aan te pakken.⁸ Toen de minister van Justitie niet van plan bleek om wetgeving op landelijk niveau voor te bereiden, pakte Van den Bergh de handschoen op. En met succes: Van den Bergh staat te boek als een van de parlementariërs die een succesvolle initiatiefwet op zijn naam heeft staan, de anti-woekerwet.⁹ Hij gold dan ook niet voort niets als een 'geboren wettenmaker, logisch en scherpdenkend, helder formulerend'.¹⁰

In 1936 werd Van den Bergh hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam. Hij stond als nummer twee op de voordracht, maar werd toch door de gemeenteraad verkozen, dankzij veel linkse stemmen. Bij de aanvaarding van zijn hoogleraarschap baarde hij opzien met zijn vlammeende en verontruste betoog over wat de weerbare democratie is gaan heten. Oftewel: Wat te doen met anti-democratische partijen, zoals de titel van de heruitgave van zijn oratie uit 2014 luidt.¹¹ In zijn oratie zocht hij naar een antwoord op 'het grote principiële probleem' dat wordt gevormd door 'partijen, die uitsluitend met wettige middelen aan de democratie een einde willen maken'.¹² Hij betoogde dat niet-democratische partijen 'met en door de aanvaarding der dictatuurgedachte' de 'fundamentele

zedelijke beginselen, die in het Nederlandse volk leven, in het hart aan[tasten]', ergo in strijd zijn met 'de goede zeden' en verboden verenigingen zijn.¹³ Van den Bergh stelde nadrukkelijk dat hij persoonlijk niet zo'n verbod verlangde,¹⁴ maar dat mocht onze rechtsstaat ineenstorten wij ons tenminste 'ook met de wettige machtsmiddelen van de Staat tegen de belagers van onze beste goederen verdedigen.'

Zijn betoog kwam hem op veel kritiek te staan, maar bij zijn afscheid als hoogleraar stelde Van den Bergh tevreden vast dat de essentie van wat hij had beoogd in het recht was beklonken. Niet op alle punten echter heeft hij school gemaakt. Zo kent de wet nog steeds niet het begrip politieke partij. Van den Bergh hierover in 1936: 'Dit is een anomalie, die, mede in verband met de opkomst der dictatuurpartijen, geheel onhoudbaar is geworden.'¹⁵

*Van den Bergh gold als een geboren
wettenmaker, logisch en scherpdenkend,
helder formulerend*

De bezorgdheid van Van den Bergh over het politieke klimaat was sterk: 'Wij leven in een verschrikkelijk tijdsgewricht. Meer nog dan in de grote oorlog (..) schijnt al, dat het leven waarde geeft, te wankelen.'¹⁶ In de jaren dertig was hij zeer actief betrokken bij de opvang van joodse vluchtelingen. De familie van Van den Bergh was zelf joods, maar George beschouwde zich vóór alles als Nederlands staatsburger.¹⁷ Toen hij in de oorlog een klein jaar in Buchenwald was geïnterneerd, verzorgde hij daar colleges staatsrecht voor medegevangenen.

Behalve voorzitter van het centraal stembureau/de Kiesraad, was Van den Bergh actief in verschillende staatscommissies, onder meer over de Woningwet, het kiesstelsel en Grondwetsherzieningen. Van den Bergh was van (nog) meer markten thuis, en moet wel de meest kleurrijke voorzitter zijn geweest die de Kiesraad heeft gekend. Zo publiceerde hij over sterrenkunde (er is een krater op de maan naar hem vernoemd),¹⁸ en was hij de bedenker van een 'Euroklok' voor kinderen, die de tijd geleidelijk in overeenstemming met de zomer- dan wel wintertijd bracht.

Na zijn pensioen werd Van den Bergh overvallen door een depressie die door zijn verblijf in Buchenwald was veroorzaakt.¹⁹ Hij bracht een aantal jaar door in herstellingsoorden en klinieken. Zijn verzoek om te worden

ontslagen als voorzitter van de Kiesraad, in verband met zijn gezondheidstoestand, zal hiermee te maken hebben gehad. Van den Bergh had twaalf kinderen, uit twee huwelijken. ■



L.A. Nijpels (1888-1969)

Voorzitter 1963-1965

In 1963 werd Leopold Nijpels op 75-jarige leeftijd voorzitter van de Kiesraad. Twee jaar later diende hij al zijn ontslag in. De benoeming was vermoedelijk de beloning voor een langjarige kiesrechtelijke carrière, die in 1913 begonnen was als adjunct-secretaris van de Staatscommissie voor evenredig kiesrecht. Hij was daarmee de laatste voorzitter die nog betrokken was geweest bij het ontstaan van het centraal stembureau.

Tijdens zijn kortdurend voorzitterschap vonden er weliswaar weinig ingrijpende wijzigingen van de Kieswet plaats, maar een mijlpaal vormde toch wel de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 23 tot 21 jaar in 1965. Die verlaging was mogelijk geworden door de grondwetsherziening van 1963, maar moest nog wel worden vastgelegd in de Kieswet.

Vanuit de zeer recente geschiedenis van het kiesrecht bezien, was de Kieswetwijziging in 1965, waardoor het gebruik van stemmachines mogelijk werd, wellicht ingrijpender dan de verlaging van de leeftijdsgrens. Na een proefneming met een Amerikaanse stemmachine in 1964 adviseerde de Kiesraad de minister de Kieswet zo te wijzigen dat het gebruik van stemmachines mogelijk werd. Een voorontwerp van wet werd meegeleverd.¹

De welhaast achteloze wijze waarop in de Kieswet de weg werd vrijgemaakt voor de stemmachine vormt een van de

minder gelukkige episoden uit het voorzitterschap van Nijpels. Het enthousiasme voor de technische mogelijkheden van de, toen nog mechanische, stemmachine stond een kritische houding in de weg. Zo werd de mogelijkheid niet onder ogen gezien, dat de stemmachine zou kunnen falen en dat het vervolgens onmogelijk was om te achterhalen wat de kiezers hadden gestemd.²

Leopold Nijpels werd in 1888 in Maastricht geboren. Hij studeerde rechten in Leiden en promoveerde aldaar in 1911 in de rechtswetenschap. Hij vestigde zich als advocaat en procureur in Den Haag en was van 1927 tot 1936 geassocieerd met B.M. Telders, de latere Leidse hoogleraar volkenrecht en voorzitter van de Liberale Staatspartij. Nijpels combineerde het secretariaat van het centraal stembureau met zijn advocatenpraktijk. Zijn correspondentie als secretaris voerde hij als het zo uitkwam op het briefpapier van het advocatenkantoor waarbij de naam van zijn compagnon dan werd doorgehaald.

Nijpels was een fanatiek tennisser. Tussen 1917 en 1920 was hij driemaal Nederlands kampioen herendubbel en eenmaal in het heren enkel. Hij bekleedde ook bestuursfuncties bij de Nederlandse Lawn Tennis Bond. Zijn tennis carrière leverde hem naar eigen zeggen nog een plaats op in een commissie van de Volkenbond. Het betrof het plebisciet in het Saargebied in 1935.³



Nijpels in actie tijdens Nederlands tenniskampioenschap 1918

Het steenkoolrijke Saargebied was na de Eerste Wereldoorlog voor vijftien jaar onder het bestuur van de Volkenbond geplaatst. Na afloop van deze periode mocht de bevolking zich in een volksraadpleging uitspreken over de staatkundige toekomst van het gebied: aansluiting bij Duitsland, bij Frankrijk of handhaving van de status quo. Begin 1932 richtte de Volkenbond een commissie op die de volksraadpleging moest uitvoeren. Tot de adviseurs van deze commissie behoorde Nijpels, die betrokken was bij het opstellen van een kiesreglement.⁴

In een interview met het *Leidsch Dagblad* uit 1959, 25 jaar na dato dus, gaf Nijpels een anekdotische beschrijving van de wijze waarop hij bij het plebisciet betrokken was geraakt. Naar zijn zeggen had Sir Eric Drummond, de secretaris-generaal van de Volkenbond, een van zijn ambtenaren opdracht gegeven een deskundige Nederlander voor die commissie te zoeken. Op een dag kwam deze ambtenaar met een kandidaat bij Drummond:

“mr. Nijpels, hij is lid van de Hoge Raad’

‘Zegt me niets’, zei Sir Eric

‘Hij is secretaris van het centraal stembureau’,

vervolgde de ambtenaar

‘Ook dat is voor mij geen aanbeveling’

‘En hij is viermaal tenniskampioen van Nederland geweest’, haalde de ambtenaar ten einde raad aan

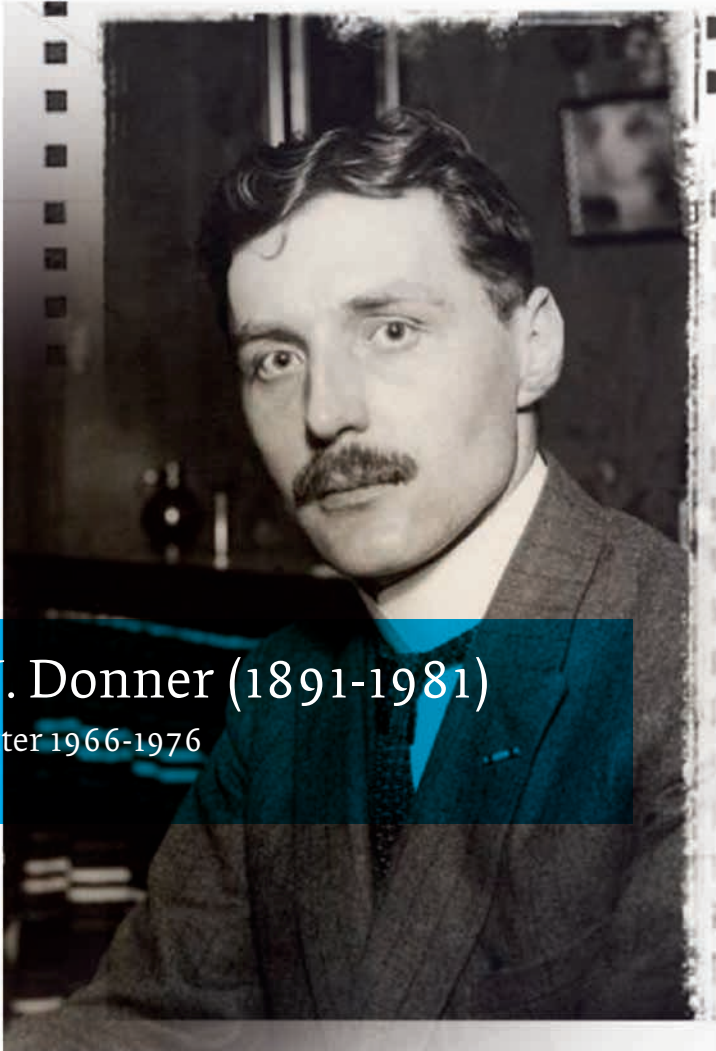
Het gelaat van Sir Eric lichtte op:

‘Dat is de man, die we nodig hebben!’⁵

Of zijn kwaliteiten als tennisser daadwerkelijk de doorslag hebben gegeven, zal wel nooit met zekerheid vastgesteld worden, maar de volksraadpleging in het Saargebied was de eerste buitenlandse verkiezing waar het centraal stembureau én Nederland bij betrokken was. Als bijdrage aan het goede verloop leverde Nederland 365 voorzitters voor een stembureau, onder wie liefst 190 burgemeesters.⁶

De juridische carrière van Nijpels verliep voorspoedig. In 1931 werd hij benoemd tot raadsheer bij de Hoge Raad waarvan hij in 1950 vice-president werd. Hiermee trad hij in de voetsporen van zijn vader die eveneens vice-president was geweest. In 1938 werd hij lid van het centraal stembureau waarbij een eind kwam aan zijn optreden als secretaris. Nijpels was een van de twee leden van het centraal stembureau die niet als vertegenwoordiger van een politieke partij werd beschouwd, maar als een kiesrechtdeskundige.

Daarnaast bekleedde Nijpels nog verschillende andere functies. Zo was hij in 1959 vice-voorzitter van de Staatscommissie voor internationaal privaatrecht en voorzitter van de Benelux commissie voor een eenvormig recht. Verder had hij zitting in de Raad van Bestuur van Philips en Calvé. Hij overleed in 1969. ■



Mr. J. Donner (1891-1981)

Voorzitter 1966-1976

Donner was al 75 jaar, toen hij in 1966 voorzitter werd van de Kiesraad, maar hij zou nog maar liefst tien jaar aanblijven. Met hem had de Kiesraad opnieuw een zwaargewicht aan het roer. Een man die ondanks zijn staat van dienst en zijn gezag, niet van publiek optreden hield. Maar die, met het ethos van een rechtgeaarde gereformeerde, bijzonder productief en consciëntieus was.

In 1973 schreef de directeur Binnenlands Bestuur aan de minister over Donner: 'Zijn leeftijd verhindert hem echter niet nog zeer actief te zijn en van grote invloed te zijn op de door de Kiesraad uit te brengen adviezen. In dit verband zij opgemerkt, dat de heer Donner het enige lid van de Kiesraad geweest is, dat zich echt actief met de (ingewikkelde) wijziging van het Kiesbesluit m.b.t. de lijstverbinding heeft bezig gehouden. De memorie van toelichting van de voorgestelde kieswetwijziging strekkende tot het opnieuw vaststellen van de hoofdstukken J en K is vrijwel geheel van zijn hand.' Het is niet verbaazingwekkend kortom dat de Kiesraad onder zijn bewind bijzonder veel gevraagde dan wel ongevraagde adviezen uitbracht over onderwerpen variërend van de afschaffing van de opkomstplicht tot de toelating van een politiemann tot de gemeenteraad.

Opvallend is dat er verschillende keren geadviseerd werd naar aanleiding van Kamervragen, zoals die van Wiegel in

1970 over de mogelijkheid tot vergroting van het effect van de voorkeurstem. De Kiesraad kwam pas na 1,5 jaar met een advies: 'De Kiesraad is in verband met allerlei andere werkzaamheden, welke voor zijn oordeel hogere prioriteit moesten genieten, eerst thans in de gelegenheid U over, deze niet gemakkelijke aangelegenheden zijn oordeel te doen kennen.'²

Tot de verbeelding spreekt een adviesaanvraag in 1968 vanwege een verzoek van de gemeente Rotterdam tot toestaan van een 'kiezersregister op magnetische banden'.³ Rotterdam was al vroeg innovatief als het gaat om het automatiseren van het verkiezingsproces. Zo was het in 1902 (!) een hoofdcommies van Rotterdam die een prototype stemmachine presenteerde op het ministerie van Binnenlandse Zaken. De toenmalige minister was onder de indruk van de 'vernuftig ingerichte' stemmachine, maar had wat bedenkingen. Een proef van de gemeente Rotterdam met de stemmachine, bij de daaropvolgende gemeenteraadsverkiezingen in 1903, stelde echter teleur.⁴

De eerste Tweede Kamerverkiezing waarvan Donner als voorzitter de uitslag bekend zou maken, die van 1967, zorgde voor een in die tijd ongekende wisseling van zestien zetels. Het was de eerste Tweede Kamerverkiezing waarbij stemmachines mochten worden ingezet, maar slechts een handjevol gemeenten maakte daarvan gebruik. Bij deze verkiezing hadden voor het eerst 21- tot 23-jarigen actief stem-

recht. In 1972, nog tijdens het voorzitterschap van Donner van de Kiesraad, werd dit verder verlaagd tot 18 jaar.⁵

Donner moet een 'beminnelijk en eenvoudig' man zijn geweest. In de biografie van zijn zoon, schaker Hein Donner, schrijft Munninghoff over diens vader: 'Hij ging om met iedereen, van de melkboer tot en met de koningin. Dat was in die tijd allerminst gebruikelijk.'⁶ Tegelijkertijd werd hij lang met 'excellentie' aangesproken. Hein Donner herinnert zich dat de chauffeur van zijn vader hem eens achterna liep, zeggende: 'Uwe excellentie heeft haar (sic) handschoenen vergeten.'⁷

Jan Donner werd geboren in 1891 in Assen, als zoon van een predikant. Hij studeerde rechten aan de Rijksuniversiteit Utrecht, waar hij in 1912 promoveerde, en aan de Universiteit Leiden, waar hij in 1919 promoveerde in de staatswetenschap. Na zijn studie werd hij ambtenaar, bij de secretarie van de gemeente Deventer en vervolgens in Rotterdam, bij het Centraal Bureau ter voorbereiding van Ambtenarenzaken en later bij het ministerie van Justitie.

Donner was gereformeerd en actief binnen de ARP. Voor deze partij werd hij minister van Justitie in 1926, ondanks zijn 'diepgewortelde aversie van het ministersambt', aldus zijn biograaf Job de Ruiter.⁸ Donner was toen nog maar 35, maar het 'Kind van Staat' bracht een groot aantal wetten en

regelingen tot stand, onder ander de Ambtenarenwet, de wet op het muziekauteursrecht, en de omstreden wet op godslastering. Zijn kleinzoon Piet Hein Donner zou na de moord op Theo van Gogh in 2004 ervoor pleiten om deze wet weer in stelling te brengen. Jan Donner werd geroemd om zijn werkkraft, fabelachtige geheugen, en virtuositeit in het vinden van oplossingen. Daartegenover stonden een ‘afmattende radheid van spreken en van voorlezen, alsmede een nauwelijks verholten irritatie over opponenten wanneer die zijns inziens niet ter zake waren.’⁹

Na de val van het tweede kabinet waarin hij minister van Justitie was, in 1933, werd Donner raadsheer bij de Hoge Raad. Een derde verzoek om minister te worden wees hij af. In een vertrouwelijke, amusante brief aan de kabinetsdirecteur van de koningin motiveerde hij die afwijzing met zijn zwaartillende natuur en gebrek aan elan, aan visie, aan spreektalent, aan beheersing van vreemde talen, aan vertrouwdheid met sociaal-economische vraagstukken en de juiste inschatting van anderen.¹⁰

Tijdens de oorlog stelde Donner zich op het standpunt dat ‘principiële ieder contact met de Duitsers uit den boze’ was.¹¹ Na een oproep van de Duitsers om koper in te leveren ter bekostiging van de ‘operatie Barbarossa’, de codenaam voor de aanval van Nazi-Duitsland op de Sovjet-Unie, ging hij de kiesverenigingen van de ARP

langs om de eigen achterban te overtuigen van een boycot van deze oproep. Dat kostte nog de nodige moeite: de heersende opinie onder het gereformeerde volksdeel was dat ieder mens zich moest conformeren aan de overheden.¹² De Duitsers waren niet ingenomen met de acties van Donner. Hij werd een aantal keer geïnterneerd door de bezetter, onder andere in Buchenwald.

Na de bevrijding keerde Donner weer terug als lid van de Hoge Raad en werd hij uiteindelijk president van dit orgaan. Dat zou hij blijven tot 1961. Uit dank voor al zijn verdiensten werd Donner in 1971 benoemd tot Minister van Staat.

Als Donner in 1981 overlijdt, ‘wordt er welhaast meer aandacht geschonken aan het tragi-komische van zijn dood: nog zes uur, dan was hij negentig geworden. Net niet gehaald! De gelukstelegrammen die het verzorgingshuis aan de Scheveningse weg bereiken, kunnen al niet meer door rouwbeklag worden overstemd, de feestelijke boeketten doen hun best om op grafkransen te lijken.’¹³ ■



H.K.J. Beernink (1910-1979)

Voorzitter 1976-1979

De belangrijkste ontwikkeling tijdens het voorzitterschap van Beernink was ongetwijfeld de invoering van de rechtstreekse verkiezing voor de Nederlandse zetels van het Europees Parlement. De eerste verkiezing vond plaats op 7 juni 1979. De Kiesraad speelde bij het opstellen van de vereiste wettelijke bepalingen een belangrijke rol. De Raad stelde een wetsontwerp op met bijbehorende memorie van toelichting dat door de minister vrijwel ongewijzigd werd overgenomen.¹ De minister gaf de Kiesraad daarbij in belangrijke mate de vrije hand. Hij liet bijvoorbeeld de vraag of de vereiste wettelijke bepalingen in de Kieswet moesten worden opgenomen of dat er een aparte wet moest worden opgesteld aan het oordeel van de Raad over.²

Een andere gedenkwaardige gebeurtenis onder het bewind van Beernink was het in 1979 afwijzen van het verzoek van de Nederlandse Volks-Unie om de aanduiding NVU voor de Europese verkiezingen te registreren.³ De Kiesraad meende dat het discriminatoire optreden van de NVU en de racistische doelstellingen van de partij strijdig waren met de openbare orde en de goede zeden, een van de criteria waarop een aanvraag kon worden geweigerd.⁴ Joop Glimmerveen, de voorman van de NVU, ging hiertegen met succes in beroep en in april 1979 vernietigde de Kroon de registratieweigering. De Kroon oordeelde dat het criterium 'strijdig met de openbare orde en de goede zeden' alleen betrekking had op de aanduiding zelf en niet

op de doelstellingen of de feitelijke gedragingen van de aanvrager.⁵ De Kiesraad had zijn bevoegdheden te ruim opgevat en daarvoor een tik op de vingers gekregen.

Henk Beernink werd in 1910 geboren als zoon van het hoofd van een lagere school. Hij studeerde van 1928 tot 1932 rechten in Utrecht. Met zijn aanstelling bij de secretarie van de gemeente Papendrecht begon een langdurige carrière als gemeenteamttenaar. In 1939 trad hij in dienst bij de gemeente Rijswijk, waar hij van 1945 tot 1967 gemeentesecretaris was.⁶

Afkomstig uit een christelijk-historisch nest werd hij als vanzelfsprekend lid van de CHU. Voor de oorlog maakte hij deel uit van het dagelijks bestuur van de CH-jongereengroepen. In 1945 werd hij secretaris van de partij en een jaar later lid van de Tweede Kamer. In 1958 volgde hij politiek leider H.W. Tilanus op als partijvoorzitter en in 1963 als fractievoorzitter. Van 1967 tot 1971 was hij minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-De Jong.

Binnen de CHU was Beernink de belangrijkste woordvoerder op het gebied van het kiesrecht. In 1951 diende hij een memorabel amendement in waardoor de invoering van gordijntjes voor de stembokjes uit een wetsvoorstel werd gehaald. Beernink vond de kosten te hoog en vreesde dat kiezers het rode potlood als aandenken zouden meenemen.⁷

Tussen 1953 en 1958 was hij lid van de Staatscommissie inzake het kiesstelsel en de wettelijke regeling van politieke partijen. In 1957 werd hij lid van de Kiesraad als opvolger van zijn partijgenoot J.J. Wallien. Bij zijn aantreden als minister nam hij ontslag om na zijn ministerschap in 1972 weer terug te keren. Deze terugkeer was mogelijk gemaakt door zijn partijgenoot L.E. de Geer van Oudegein, die om deze reden ontslag had genomen.⁸

Tijdens zijn ministerschap kwam een belangrijke wijziging van de Kieswet tot stand, namelijk de afschaffing van de opkomstplicht in 1970. De CHU was altijd mordicus tegen afschaffing gekant geweest, omdat ze de opkomstplicht als noodzakelijk complement zag van de evenredige vertegenwoordiging. Om evenredigheid in de uitslag te bereiken mocht, nee moest de overheid deelname aan verkiezingen verplicht stellen. In de tweede helft van de jaren zestig veranderde de opvattingen over de wenselijkheid van de opkomstplicht niet alleen binnen de CHU, maar ook bij andere partijen. Op grond van de toegenomen politieke belangstelling onder de Nederlandse burgers veronderstelde de wetgever dat een opkomstplicht niet meer nodig was. De kiezer zou die verantwoordelijkheid zelf wel aan kunnen. Bovendien had het ook weinig zin om kiezers die geen belangstelling hadden voor politiek te dwingen zich een mening te vormen.⁹ Overigens stemde een deel van de fractie van CHU tegen het wetsvoorstel van minister Beernink.¹⁰

Ik blijf erbij dat provo's die tot drie keer weigeren zich aan bevelen van de politie te houden in een speciaal kamp moeten worden ondergebracht'

Beernink was vooral een bestuurder en minder een politicus, hoewel hij volgens de historicus J. Bosmans een van de zeldzame voorbeelden in Nederland was van een 'party-boss'; een politicus die door een netwerk van persoonlijke relaties een onmisbare speler in het politieke spel was.¹¹ Verder was Beernink conservatief. Hij stond pal voor law-and-order en had een afkeer van samenwerking met de PvdA. Voor de jonge hervormers binnen de CHU was Beernink in de jaren zestig een sta-in-de-weg. Enkelen van hen oordeelden achteraf over hun partijleider: 'Onder Beernink gleed de CHU af naar traditionalisme en kleurloosheid.'¹² Beernink kon inderdaad weinig enthousiasme opbrengen voor de vernieuwingsbewegingen van de jaren zestig. Zo stelde hij in 1967: 'Ik blijf erbij dat provo's die tot drie keer toe weigeren zich aan de bevelen van de politie te houden in een speciaal voor hen ingericht kamp moeten worden ondergebracht. Daar kunnen ze dan worden opgeleid tot nuttige leden van de maatschappij. Een overheid zonder gezag is geen overheid. Dat is volkomen Bijbels. De overheid is een goddelijke instelling.'¹³

Na zijn ministerschap keerde hij niet meer terug in de Kamer en werd ambteloos burger. Volgens sommigen werd zijn leven eenzaam na de dood van zijn vrouw in 1974. Zo zat hij volgens Willem Aantjes helemaal alleen in zijn flat in Rijswijk.¹⁴ In 1979 overleed hij. ■



H.J.M. Jeukens (1922-1992)

1979-1980

Hendrikus Johannes Maria Jeukens was zes jaar lid van de Kiesraad, toen hij na het overlijden van Beernink werd gepolst voor de functie van voorzitter. Jeukens was van katholieke huize, en men vond dat het tijd werd voor een KVP-voorzitter. De KVP werd om een aanbeveling gevraagd. De directeur Binnenlands Bestuur hierover in een notitie aan de minister in 1969: 'Het is gebruikelijk dat de dien aanzien [bedoeld is: de samenstelling van de Kiesraad] de betrokken partij wordt gepolst.'¹ De voorzitter van de KVP beval professor Jeukens aan, maar deze had het in die periode te druk met zijn werkzaamheden als rector-magnificus van de Katholieke Hogeschool Tilburg. In 1979 werd hij alsnog voorzitter, maar zou ternauwernood een jaar aanblijven, en in die periode slechts drie vergaderingen voorzitten.

Op zijn eerste vergadering werden de notulen van een jaar daarvoor vastgesteld – zo lang was de Kiesraad al niet bij elkaar geweest.² Waarschijnlijk is het zijn benoeming tot lid van de Hoge Raad geweest, alhoewel geen met de Kiesraad onverenigbare functie, die noopte tot zijn snelle ontslag.

In zijn hoedanigheid van voorzitter heeft Jeukens eenmaal een verkiezingsuitslag mogen bekendmaken, en wel die van de Eerste Kamerverkiezing van 1980. Dit was de eerste landelijke verkiezing waar het uit ARP, CHU en KVP gefuseerde Christen-Democratisch Appèl aan meedeed. In en

voorafgaand aan de periode dat Jeukens de Kiesraad voorzatzat, werden er bijzonder veel registratieverzoeken ingediend. Het leidde tot discussies over de wijzing van toetsing, over het begrip politieke groepering, en over het ‘weren van niet-serieuze partijen’.

De steeds terugkerende kwestie van al die nieuwkomers op het politieke speelveld, resulteerde ook in een praktisch probleem, dat werd behandeld in het eerste advies dat de Kiesraad onder het voorzitterschap van Jeukens op 8 mei 1980 uitbracht, namelijk: ‘dat zonder nadere maatregelen de stembiljetten bij zeer lange kandidatenlijsten voor de kiezers slecht hanteerbaar zouden worden, hetgeen het stemgeheim in gevaar kan brengen.’³ De Kiesraad kon zich goed vinden in de door de minister voorgestelde oplossing, die al bij stemmachines werd gebruikt: plaatsing van kandidaten in twee kolommen van maximaal twintig kandidaten, waarbij de vervolggolommen lager werden afgedrukt dan de eerste kolom.

De Kiesraad vergaderde in deze jaren nog betrekkelijk weinig, circa 6 keer per jaar, maar dit waren wel uitgebreide sessies, vaak onderbroken door een lunch. Zo werd er stevig gediscussieerd over de regeling van benoemings(seisen) en samenstelling van de Kiesraad in de Kieswet.⁴ Met name was men het niet eens over de vraag of het Kamerlidmaatschap onverenigbaar moest worden met

het lidmaatschap van de Kiesraad. Er was begrip voor de onwenselijkheid ‘dat lichamen zich laten adviseren door instanties die dezelfde leden hebben.’ Anderzijds werd erop gewezen ‘dat de Kamerleden in de Kiesraad een belangrijke know-how hebben.’ De voorzitter wist de standpunten te verzoenen in zijn voorstel om ‘geen incomptabiliteiten te scheppen’, maar ‘een en ander kan aan het benoemingsbeleid overgelaten worden.’ Resoluut was de voorzitter waar het ging om een mogelijke leeftijdsgrens bij benoemingen van Kiesraadleden: dit hoorde niet in de wet thuis.

Jeukens ging na zijn eindexamen gymnasium B in 1940 direct in overheidsdienst werken, en wel bij de gemachtigde van Wederopbouw en Bouwnijverheid in Den Haag. Aan het eind van de oorlog werd het kantoor door de bezetter verplaatst naar Apeldoorn. Jeukens werd aldaar gedwongen graafwerkzaamheden te verrichten, onder erbarmelijke omstandigheden. ‘Zware ondervoeding en een handicap aan zijn voet werden zijn deel. Hij zou hier nooit over spreken’, zei zijn latere collega aan de Tilburgse Juridische Faculteit en goede vriend H. Schoordijk hierover.⁵ Na de oorlog schreef Jeukens zich in bij de Universiteit Leiden, waar hij in 1946 als werkstudent afstudeerde, ‘vrucht van stug doorzetten en grote werkkraft, eigenschappen die hem gedurende zijn ganse leven zouden blijven kenmerken’, aldus dezelfde Schoordijk.⁶

Na zijn afstuderen ging Jeukens aan de slag bij het ministerie voor Binnenlandse Zaken, waar hij zich bezig hield met grondwetszaken en tot algemeen juridisch adviseur werd benoemd. In 1959 promoveerde hij op ambtenarenrecht, wat hij had weten te combineren met zijn betrekking. Zijn dissertatie werd tevens uitgebracht als hand- en leerboek. Vier jaar later werd Jeukens hoogleraar Nederlands- en vergelijkend staatsrecht in Tilburg. Zijn ambt aanvaardde hij met een rede over de onschendbaarheid van wetten, waarin hij pleitte voor opheffing van het constitutioneel toetsingsverbod voor rechters.⁷ Hij ging daarbij regelrecht in tegen het standpunt van Struycken, die begin jaren twintig voorzitter was van de Kiesraad.

Jeukens was en bleef een harde toegewijde werker: 'Dagenlang bereidde hij zijn colleges voor. Hij sprak in dit verband van slavenarbeid. De gedegenheid hiervan en de eruditie die hieruit spraken boeiden de student, ofschoon hij door een zekere introvertie niet als charismatisch gold.'⁸ In 1975 werd Jeukens rector-magnificus van de Tilburgse Hogeschool, een ambt dat hij drie jaar vervulde. Zijn benoeming viel niet bij iedereen goed. Volgens de Hogeschoolraad zou hij te reactionair zijn. Dit heeft hem volgens Schoordijk 'in het diepst van zijn mens-zijn gegriefd.'⁹

Jeukens was in de tweede helft van de jaren 1960 voorzitter van het Centrum voor Staatkundige Vorming van de

KVP. Daarnaast was hij lid van verschillende staatscommissies. Zo was hij lid van de werkgroep Proeve van een nieuwe Grondwet, van de Koninkrijkscommissie die de onafhankelijkheid van Suriname moest voorbereiden, en van de staatscommissie-Cals/Donner. In 1982 werd Jeukens voorzitter van de Staatscommissie euthanasie. Het advies van de commissie om, onder strikte voorwaarden, de strafbaarheid van euthanasie op te heffen, werd hem door veel geloofsgenoten niet in dank genomen.¹⁰ Vooral het loslaten van het vereiste van wilbekwaamheid viel verkeerd. Historicus Cees Fasseur zou het anno 2016, in wat zijn laatste boek zou worden, de commissie nog nadragen: 'Natuurlijk had de commissie het niet zo bedoeld, maar de schaduw van Hitlers Derde Rijk leek over dit voorstel te vallen.'¹¹

Na vijftig jaar overheidsdienst nam Jeukens afscheid van de Hoge Raad, waar hij in 1980 was benoemd tot lid van de strafkamer. Zijn gezondheid liet toen al te wensen over. Zelfs een tochtje naar het nabijgelegen Riel werd voor de man die altijd zo verknocht was geweest aan snelle auto's een opgave. Jeukens stierf in 1992. ■



H. M. Franssen (1916-2003)

Voorzitter 1980-1989

Op de valreep van 1980 volgde Huub Franssen als voorzitter Jeukens op. Tijdens de laatste vergadering van 1989 deelde Franssen zijn medeleden mee dat hij vanwege zijn leeftijd, 73 jaar, niet meer voor herbenoeming in aanmerking wens- te te komen. Met een voorzitterschap van negen jaar be- hoort Franssen tot de langst zittende voorzitters.

Tijdens het voorzitterschap van Franssen onderging de Kieswet, hoe kan het ook anders, een aantal belangrijke wijzigingen. Zo werd het kiesrecht voor de gemeenteraad toegekend aan niet-Nederlanders die gedurende vijf jaar in Nederland woonachtig waren en werd het kiesrecht voor Nederlanders woonachtig in het buitenland inge- voerd. Veruit de belangrijkste verandering was wel de algehele herziening van de Kieswet in 1989. In maart 1985 bood de Kiesraad een geheel herziene Kieswet met bijbe- horende memorie van toelichting aan de minister van Binnenlandse Zaken aan. Deze zond het vrijwel ongewij- zigd door naar de Tweede Kamer. In 1989 werd het voor- stel wet. Een reusachtig karwei dat van A tot Z onder bege- leiding van voorzitter Franssen werd geklaard, aldus vicevoorzitter Prins bij het afscheid van Franssen.¹

Huub Franssen werd in 1916 te Amersfoort geboren.² Hij groeide op in een gereformeerd en antirevolutionair milieu en ging naar het christelijk lyceum te Harderwijk. Vervol- gens bekwaamde hij zich in de gemeenteadministratie en

werd in 1936 ambtenaar bij de secretarie van Ermelo. In 1950 rondde Franssen een studie Nederlands recht aan de Leidse universiteit af. Tegen het einde van zijn carrière, in 1981, promoveerde hij in de rechtsgeleerdheid, eveneens in Leiden.

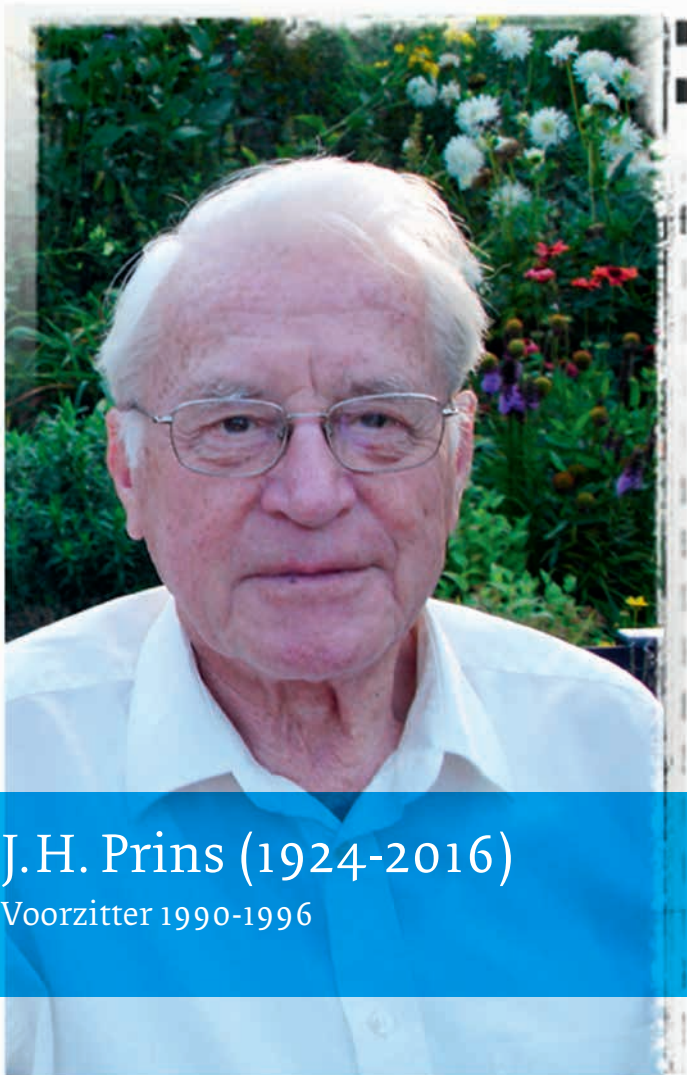
In 1942 werd Franssen geïnterneerd in het gijzelaarskamp Sint-Michielsgestel, waar hij in contact kwam met een deel van de politieke en maatschappelijke elite. Geïnspireerd door de discussies en gesprekken die daar gevoerd werden over de toekomst van Nederland na de oorlog koos hij voor het socialisme en werd na de bevrijding lid van de SDAP, sinds 1946 de PvdA. Intussen was hij overgestapt van het gereformeerde geloof naar het hervormde. Deze twee stappen typeerden Franssen als een ethisch hervormde socialist.

Binnen de PvdA uitte de ethische kant van Franssen zich vooral in zijn atoompacifisme, dat ook binnen de Nederlandse Hervormde Kerk een belangrijk issue werd. Tijdens zijn Kamerlidmaatschap voor de PvdA tussen 1956 en 1977 keerde hij zich met enkele andere fractieleden consequent tegen de atoombewapening en het lidmaatschap van de NAVO. De hervormde kant van Franssen kwam binnen de PvdA tot uitdrukking in zijn voorzitterschap van de Protestants-Christelijke Werkgemeenschap. De PvdA was in 1946 opgericht om de vooroorlogse verzuilde verstarde politieke verhoudingen in Nederland te doorbreken.

De partij nam afscheid van de klassenstrijd en om de overstap van progressieve protestantse christenen van één van de protestantse partijen te vergemakkelijken werd de Protestants-Christelijke Werkgemeenschap opgericht. Ook binnen de Hervormde Kerk was Franssen actief. Zo was hij lid van de Raad voor kerk en overheid.

Tegen de achtergrond van de ethische opstelling van Franssen in vraagstukken als atoombewapening, verrast het niet dat hij als voorzitter van de Kiesraad oog had voor onderwerpen die verder reikten dan de technische uitvoering van de Kieswet. Zo sprak hij in 1985 bij het afscheid van secretaris W.K.J.J. van Ommen Kloeke zijn zorgen uit over de niet-democratische partij, waarbij hij ongetwijfeld het oog had op de Centruumpartij en de Centrumdemocraten. Volgens Franssen was het belangrijk om het verschijnsel politieke partij ook in de context van het kiesrecht te doordenken.³

Enkele jaren later, bij zijn eigen afscheid, sprak Franssen over de Kiesraad en het kiesrecht als het 'juridisch fundament van onze democratie.' Het kiesrecht weerspiegelde volgens hem de maatschappelijke ontwikkeling en hij wees daarbij op de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd, kiesrecht als grondrecht en op het kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland.⁴ In 2003 overleed Huub Franssen op 86-jarige leeftijd. ■



J.H. Prins (1924-2016)

Voorzitter 1990-1996

Was iemand eenmaal gelieerd aan de Kiesraad, dan was dat doorgaans voor langere tijd. Dat blijkt ook in het geval van J.H. Prins. Prins, politiek gelieerd aan de ARP, was van 1977 tot 1990 gewoon lid, om daarna te worden benoemd tot voorzitter. In de eerste jaren van zijn voorzitterschap had de Kiesraad het druk met ontwikkelingen rondom nieuwe stemmachines – de oude mechanische stemmachines werden vervangen door elektronische stemmachines. In 1989 stond nog in slechts 12% van de stemlokalen een stemmachine, maar daarna ging het snel. De concurrentie tussen marktpartijen Samson, Nedap en Groenendaal was stevig.

In 1991 deden drie Kiesraadleden in de vergadering verslag van het bijwonen van een proefneming met de Nedap-stemmachine door bovenbouw-leerlingen HAVO/VWO en 'bejaarden'. De bejaarden hadden er moeite mee. Van de zestig voor de proef uitgenodigde bejaarden kwamen er maar ongeveer dertig opdagen, zo werd opgemerkt, 'waarvan slechts een dertiental bereid bleek zijn stem uit te brengen.' De leerlingen konden beter met de machine overweg, al moest een stembureaulid hen er vaak op wijzen dat zij na het drukken op de knop met de naam van de kandidaat, nog op een rode knop die keuze moeten bevestigen, wat de 'indruk [kan] geven dat dit lid precies kan zien wat je doet en er dus van een stemgeheim geen sprake kan zijn.' Voorzitter Prins vroeg in de verga-

dering of de proef 'heeft geleid tot het gevoel dat de goedkeuring beter niet verleend had kunnen worden.'² Dit gevoel leefde bij de drie Kiesraadleden die de proef hadden bijgewoond echter niet. Het jaar 1994, met drie verkiezingen, bracht de ontwikkeling van stemmachines in een stroomversnelling.

Opvallend in de periode onder Prins is dat de Kiesraad steeds vaker gevraagd werd om inlichtingen te verstrekken in rechtszaken waarin hij zelf geen partij was. De voorzitter vond dit problematisch, blijkt uit notulen uit die tijd. Naar zijn mening werd in dit soort zaken de Kiesraad ten onrechte 'als een soort Hoge Raad' beschouwd.³ Ook beviel het hem niet dat gemeenten steeds vaker de Kiesraad raadpleegden en zich vervolgens op diens autoriteit beriepen. De voorzitter meende dat het uit moest zijn met het gebruik door de gemeenten van het argument 'de Kiesraad zegt...'⁴ Uit de notulen rijst het beeld op van een voorzichtige voorzitter die tamelijk procedureel, technisch opereert. Prins was ook niet iemand die graag naar buiten trad. In dat opzicht gold hij als enigszins schuw.⁵

De laatste vergadering van zijn voorzitterschap werd getekend door enig chagrijn over de gang van zaken rondom zijn opvolging. Prins, zo blijkt uit notulen van de Kiesraad, had zelf 'een geschikte kandidaat genoemd en

dacht dat deze buiten discussie stond.'⁶ De staatssecretaris bleek echter Frank van Dooren te hebben benaderd voor het overnemen van de functie. Deze was zelf niet minder verbaasd, blijkt nog steeds uit de notulen, en dankt in eerste instantie zelfs. Prins merkt tot slot op dat hij 'niet ongelukkig is met de persoon van de nieuwe voorzitter', maar wel met de gang van zaken.⁷

Johan Prins, geboren in 1924 te Nieuw-Buinen, studeerde na het afronden van de HBS-b eerst medicijnen. Na zijn kandidaats-examen studeerde hij rechten, en behaalde in 1953 zijn Doctoraal Examen Indisch Recht.⁸ Zijn studietijd sterkte hem in zijn gereformeerde, antirevolutionaire oriëntatie op politiek. Na zijn studie werkte hij kort als assistent van de griffie van de Tweede Kamer, om in 1954 te gaan werken voor de Prof. Abraham Kuiperstichting, het wetenschappelijk bureau van de ARP. Hij was een van de auteurs van *Abraham Kuiper. Zijn volksdeel, zijn invloed*.⁹ In dit boek was hij overigens niet onkritisch over Kuiper, waar hij schreef dat diens partijleiderschap weinig ruimte liet voor andersdenkende politici, ook in de eigen partij.¹⁰ In 1967 werd Prins, inmiddels directeur van de Prof. Abraham Kuiperstichting, geïnstalleerd als lid van de Staatscommissie-Cals/Donner die onder meer moest adviseren over de gekozen minister-president, het tweekamerstelsel, referendum en volksinitiatief, en de procedure voor Grondwetsherziening.

Bij zijn vertrek als voorzitter kondigde Prins aan meer tijd te willen besteden aan zijn liefhebberij: het bezoeken van plaatsen waar wilde orchideeën groeien

In diezelfde periode, in 1966 om precies te zijn, zette Prins zijn eerste en feitelijk enige schreden in de politiek, als lid van de Haagse gemeenteraad. Ook was hij in diezelfde tijd wetenschappelijk medewerker van de ARP in de Tweede Kamer. In een interview uit dat jaar over veranderingen in de gereformeerde wereld gaf hij aan dat ‘het natuurlijk nog helemaal geen tijd [is] om de drie grote christelijke partijen zo maar even bij elkaar te voegen.’ De kiesverenigingen zouden ‘t niet begrijpen, meende hij.¹¹ Wel had hij ervaren dat het met name in het buitenland ‘een onmogelijke zaak’ was om de noodzaak duidelijk te maken van maar liefst vier protestantse partijen in Nederland: ‘Men heeft in het buitenland bijna de indruk dat je ze voor de gek houdt, als je ‘t ze uitlegt.’ In 1980, hij was toen al lid van de Kiesraad, zou hij de fusie meemaken van de drie grote christelijke partijen tot het CDA.

Hoewel hij nooit promoveerde, en hij volgens S.E. Zijlstra ‘overigens ook niet [kon] bogen op een groot wetenschap-

pelijk oeuvre¹², schopte de man die zichzelf zeker niet zag als een boekenwurm,¹³ het in 1977 wel tot hoogleraar staatsrecht, met een inaugurele reden over ‘representatie en identiteit’. In datzelfde jaar werd hij lid van de Kiesraad, hetgeen een dankbaar onderwerp voor zijn colleges werd, want hij mocht er graag over vertellen.¹⁴ Zijn hart lag bij het onderwijs en de studenten. Prins was ‘een meeslepend docent, langdurig voorzitter van de examencommissie voor het kandidaatsexamen en besteedt veel aandacht en energie aan studenten die in de probleem zijn gekomen of dreigen te komen.’¹⁵

Het jaar nadat Prins met emeritaat ging, in 1989, werd hij voorzitter van de Kiesraad. Dat zou hij nog tot 1996 blijven. Bij zijn vertrek als voorzitter van de Kiesraad kondigde Prins aan meer tijd te willen besteden aan zijn bijzondere liefhebberij, het bezoeken van plaatsen in binnen- en buitenland waar wilde orchideeën groeien, bijvoorbeeld op Kreta.¹⁶ Daar heeft hij nog volop tijd voor gehad. Prins overleed in april 2016, op 91-jarige leeftijd. ■



Frank van Dooren

Voorzitter 1996 - 2004

Voor de toenmalige secretaris van de Kiesraad, Frank van Dooren, was het eind 1995 een verrassing toen staatssecretaris Kohnstamm hem vroeg de nieuwe voorzitter te worden. Maar als gezocht werd naar een persoon, doorkneed in alle geheimenissen van het Nederlandse kiesrecht, gecombineerd met ervaring als rechter, was de keus voor Frank van Dooren toch een voor de hand liggende. Frank had bij zijn aantreden als voorzitter al een respectabel kiesrechtelijk verleden.

In 1979 trad hij als beleidsmedewerker in dienst bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Tot zijn werkzaamheden behoorden onder meer de Kieswetaangelegenheden. Dit leidde ertoe dat hij tevens de functie van adjunct-secretaris van de Kiesraad ging vervullen. Het was in die tijd nog normaal dat voor deze functie een met Kieswetzaken belaste departementsambtenaar werd aangezien. Frank bleef adjunct-secretaris tot 1986. In dat jaar verliet hij het ministerie om rechter te worden in de rechtbank Rotterdam. Maar hij zette tegelijk zijn kiesrechtelijke carrière voort door als nevenbetrekking de functie van secretaris van de Kiesraad op zich te nemen.

Frank had dus al in totaal ruim zestien jaar bij het secretariaat van de Kiesraad achter de rug toen hij voorzitter werd, welke functie hij negen jaar zou vervullen. Eind 2004, toen hij het ambt van substituut-ombudsman ging bekleden, kwam een einde aan zijn voorzitterschap.

Bij beschouwing van de periode van het voorzitterschap van Frank van Dooren, valt op dat naast een gevarieerde reeks van kiesrechtelijke vraagstukken met name de positie van de Kiesraad als centraal stembureau en adviesorgaan relatief veel aandacht vroeg. Al vanaf 1993 werd door de regering gewerkt aan een project waarmee beoogd werd te komen tot een grootscheepse sanering van het stelsel van wettelijke adviesorganen. Dit project leidde tot het wetsvoorstel Herzieningswet adviesstelsel, ook wel bekend als de Woestijnwet, waarbij in één klap alle adviesorganen werden afgeschaft en aan alle organen die mede een adviestaak hadden, die taak werd ontnomen. Ook de Kiesraad zou aan deze operatie niet ontkomen. Staatssecretaris Kohnstamm, die naast het kiesrecht ook de sanering van het adviesstelsel in zijn portefeuille had, bleek niet erg gevoelig voor de argumenten van de Kiesraad om de Raad als adviesorgaan te handhaven.

Het zag er dus aanvankelijk somber uit voor de Kiesraad. De nieuwe Raad voor het Openbaar Bestuur zou de adviestaak van de Kiesraad over moeten nemen. Maar bij de behandeling van de wet tot instelling van dit nieuwe algemene adviesorgaan, bleken de contacten van de Kiesraad met de Tweede Kamer hun vruchten af te werpen. Door amendering van het wetsvoorstel werd alsnog in de Kieswet de adviestaak van de Kiesraad veiliggesteld. Niet geheel tot voldoening van de Kiesraad, want de advisering

werd wettelijk beperkt tot 'uitvoeringstechnische aangelegenheden die het kiesrecht of de verkiezingen betreffen'. In de praktijk bleek deze wijziging vervolgens nauwelijks een beperking. Onder het nieuwe regiem werd als vanouds geadviseerd.

Over één belangrijk punt bleven staatssecretaris Kohnstamm en de Kiesraad het oneens. De staatssecretaris hield vol dat de adviestaak als de hoofdtaak van de Kiesraad was te beschouwen, zodat de Raad onder de Kaderwet adviesorganen ging vallen. De Kiesraad was van oordeel dat zijn primaire functie die van centraal stembureau is en de adviestaak een daarvan afgeleide functie.

Een ander aspect van de organisatie van de Kiesraad dat in deze periode herhaaldelijk ter sprake kwam, was de personele ondersteuning van de Kiesraad. Dat die ondersteuning bijna geheel verricht werd door ambtenaren van Binnenlandse Zaken, werd door de Kiesraad nog niet zozeer als een probleem en soms zelfs als een voordeel gezien. Maar de omvang van die ondersteuning was vaak een punt van zorg. Het secretariaat van de Kiesraad bestond in de hier beschreven periode uit de secretaris (0,1 fte), de adjunct-secretaris (0,5 fte) en de ambtenaar van de Kiesraad (0,5 fte). De stelling dat het secretariaat van de Kiesraad het enige onderdeel van de rijksoverheid was met dezelfde personeelsformatie als in 1917, kon wel eens juist zijn.

*‘Als een bekwame gezagvoerder heeft hij
de Kiesraad, ondanks af en toe door politieke
weersomstandigheden veroorzaakte
heftige turbulentie, in de lucht en
op koers weten te houden’*

Bij de kennismakingsgesprekken van de Kiesraad met nieuwe bewindslieden werd dit punt steeds door Van Dooren onder de aandacht gebracht. Desondanks veranderde er in al die jaren nog niets, maar het besef dat er op dit terrein iets moest gebeuren, drong steeds meer door. Ook de nieuwe werkzaamheden in het kader van de Tijdelijke referendumwet, die van 2001 tot 2005 van kracht was, droegen hieraan bij.

In de laatste maanden van het voorzitterschap van Van Dooren werd dit onderwerp opnieuw geactiveerd, doordat erover gedacht werd de Kiesraad een taak te geven bij de subsidiëring van politieke partijen, een idee dat overigens niet werd gerealiseerd. Maar het had wel tot gevolg dat in de loop van 2005 een proces tot verzelfstandiging van de Kiesraad op gang kwam, dat zijn beslag pas kreeg na het voorzitterschap van Van Dooren.

Al deze organisatorische aandacht verhinderde niet dat de Kiesraad onder leiding van Frank van Dooren ook gewoon zijn werk deed. De lijst van uitgebrachte adviezen is lang en veelomvattend, variërend van de aanduiding van vervolgkolommen op het stempaneel van de stemmachine tot beoordeling van vijf voorstellen voor een ander kiesstelsel. Veel adviezen leidden tot niet ingrijpende maar wel doelmatige verbeteringen van het bestaande kies-stelsel. Anderzijds werd ook de nodige tijd besteed aan adviesaanvragen over grootsere maar minder succesvolle kabinetsplannen voor staatkundige hervormingen, zoals een gemengd kiesstelsel, een correctief referendum, burgemeestersverkiezingen en het combineren van verkiezingen.

Bij de verkiezingen waarbij de Kiesraad als centraal stembureau optrad, vallen twee bijzonderheden te signaleren. De eerste betrof de locatie voor de openbare vergadering ter bekendmaking van de verkiezingsuitslag. Vanouds gebeurde dat zonder veel uiterlijk vertoon in een vergaderzaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken, maar in 1998 rees naar aanleiding van de komst van buitenlandse waarnemers de vraag of een wat meer representatieve ruimte niet de voorkeur verdiende. De keus viel op de oude vergaderzaal van de Tweede Kamer, waar na de bekendmaking van de uitslag dan tevens het proces-verbaal aan de Kamervoorzitter kon worden overhandigd. Het

begin van een mooie traditie op dit punt. De tweede bijzonderheid, bij dezelfde verkiezing, was van minder verheugende aard. Twee dagen na de officiële bekendmaking van de uitslag werd aan het centraal stembureau gemeld dat in de gemeente Gramsbergen en vervolgens ook bij het hoofdstembureau Zwolle een fout was gemaakt, zodat de uitslag in de kieskring Zwolle gecorrigeerd diende te worden. De fout – de in drie stembureaus uitgebrachte stemmen waren niet meegeteld – bleek zodanig in de landelijke verkiezingsuitslag door te werken, dat de laatst toegekende restzetel niet aan de VVD-lijst maar aan die van het CDA toekwam. Dit betekende dat de uitslag opnieuw in een openbare vergadering moest worden vastgesteld. Het leek de voorzitter verstandig om dit maar in een wat minder riante ruimte bij Binnenlandse Zaken te laten gebeuren, vroeg in de ochtend.

De internationale contacten waren tijdens het voorzitterschap van Frank van Dooren nog van beperkte aard. De enige keer dat Van Dooren zich op dit terrein begaf was bij een conferentie op Mallorca die zou moeten gaan over 'het kiesrecht in de meest brede zin van het woord'. Van Dooren kon na afloop enkele vrolijke anekdotes over dit bezoek melden. Over de resultaten van de conferentie is verder niets bekend.

De technische ontwikkelingen vroegen herhaaldelijk de aandacht van de Kiesraad. Bij de elektronische stemmachines, al sinds 1978 in gebruik, rees het probleem wat er moest gebeuren als er meer kandidatenlijsten waren dan op het stempaneel naast elkaar konden worden geplaatst. Een noodvoorziening door twee stemmachines aan elkaar te koppelen was niet ideaal. Dit leidde tot de ontwikkeling van het gefaseerd stemmen, waarbij eerst op een bepaalde lijst werd gestemd en op een volgend scherm op de gewenste kandidaat. Overigens functioneerde het gebruik van stemmachines in het algemeen bevredigend. Van de in latere jaren opgekomen vragen over de betrouwbaarheid van deze stemtechniek, die uiteindelijk zelfs tot afschaffing zouden leiden, was sporadisch sprake. Wel ontstond er geleidelijk bezorgdheid over de monopoliepositie van het bedrijf dat de programmatuur van de uitslagberekening leverde.

Ervaringen bij de gemeenteraads- en Kamerverkiezingen van 1998 leidden ertoe dat staatssecretaris Kohnstamm aan de Kiesraad een aantal vragen voorlegde die te maken hadden met de automatisering van onderdelen van het verkiezingsproces. De Kiesraad reageerde hierop positief en stelde voor het onderzoek te verruimen en ook na te gaan of meer elementen van het verkiezingsproces voor automatisering vatbaar waren. Aldus geschiedde. Parallel

hiermee liep een onderzoek van het ministerie naar de mogelijkheden van kiezen op afstand (KOA), waarmee bedoeld werd stemuitbrenging op een andere plaats of wijze dan in het stembureau in het eigen stemdistrict. Aanvankelijk circuleerden er vergaande ideeën over toekomstige mogelijkheden als stemmen voor elke verkiezing in een willekeurig stembureau binnen het kiesgebied en stemmen via internet of per telefoon, door sommigen wel aangeduid als het leunstoelkiezen. Tot daadwerkelijke voorstellen is het binnen de periode van het voorzitterschap van Frank van Dooren niet gekomen. Wel is daarna voor de kiezer de mogelijkheid geopend om te stemmen in een willekeurig stembureau binnen zijn gemeente.

De ontwikkelingen op ICT-gebied lieten ook de Kiesraad in eigen huis niet onberoerd. In 2003 werd de internetsite www.kiesraad.nl actief.

Ook buiten de vergaderingen vertegenwoordigde Frank van Dooren de Kiesraad. Vermelding verdient dat de voorzitter en de secretaris van de Kiesraad in december 2002 hun opwachting maakten in de kroonprinselijke woning aan het Noordeinde om prinses Maxima in het kader van haar inburgeringsproces voor te lichten over het Nederlandse kiesrecht. Dat Van Dooren bij die gelegenheid op de gang en passant ook nog kroonprins Willem Alexander zelf tegen het lijf liep, was niet gepland, maar een aardige toegift.

De Kiesraad leidde onder het voorzitterschap van Frank van Dooren bepaald geen saai bestaan. Als voorzitter hield Frank enerzijds de grote lijn van het onderwerp in het oog, maar anderzijds kon hij ook met genoeg en op details van de zaak ingaan. Door zijn rustige, efficiënte en waar nodig wat relativerende wijze van leidinggeven verliepen de vergaderingen steeds in goede harmonie. Hij wist zijn meningen en standpunten altijd op een zo redelijke en bescheiden wijze naar voren te brengen, dat je alleen daardoor al de neiging had het met hem eens te zijn.

Terugkijkend kan gezegd worden dat het einde van het voorzitterschap van Frank van Dooren in zekere zin ook het einde van een tijdperk betekende in de geschiedenis van de Kiesraad. De Kiesraad heeft zich daarna in korte tijd tot een ook organisatorisch geheel onafhankelijk instituut in het staatsbestel ontwikkeld. Toen Frank als voorzitter begon, zag het daar niet naar uit. Toen hij aftrad was het eigenlijk een logische volgende stap. ■



Henk Kummeling

Voorzitter 2005-2017

'Bij Henk Kummeling stroomt het staatsrecht door de aderen', kopte *Het Financieele Dagblad* in april 2012.¹ Treffender kun je Henk Kummeling eigenlijk niet typeren. Kummeling werd in 2005 voorzitter van de Kiesraad. Na een maximale termijn van twaalf jaar, en derhalve na twee keer in de functie van voorzitter te zijn herbenoemd, neemt hij op 1 januari 2017 afscheid.

Kummeling was bij zijn aantreden reeds tien jaar als hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht verbonden aan de Universiteit Utrecht. In die hoedanigheid publiceerde hij over een breed scala van onderwerpen, waaronder het kiesrecht. Zo was hij in 1998 in opdracht van de toenmalige staatssecretaris Kohnstamm van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) medeauteur van *Proeve van een nieuw kiesstelsel*, waarin verschillende varianten van een gemengd kiesstelsel werden onderzocht.² Dit onderzoek vormde uiteindelijk de basis voor de afspraken die in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II werden opgenomen over de invoering van een nieuw kiesstelsel, waarbij kiezers twee stemmen uitbrengen: één op de landelijke lijst van een politieke partij en één op een districts kandidaat. Saillant detail is dat de toenmalige Kiesraad bepaald geen voorstander was van het voorstel, dat uiteindelijk overigens door de regering werd ingetrokken.

*‘Als er vraagtekens worden gezet
bij het verkiezingsproces,
dan moet de Kiesraad daar iets mee’*

Met zijn komst kreeg de Kiesraad niet alleen te maken met een staatsrecht deskundige pur sang, maar ook met een behendig en diplomatiek voorzitter. In vergaderingen van de Raad lukte het hem zo goed als altijd op subtiële wijze de neuzen dezelfde kant op te krijgen. In contacten met externen werd hij gerespecteerd om zijn kennis en inbreng. Op natuurlijke wijze bracht hij met overtuiging de standpunten van de Kiesraad over het voetlicht. Kummeling was als voorzitter ook opvallend benaderbaar. Ondanks zijn drukke baan als hoogleraar en later ook als decaan met vele nevenfuncties, was hij er altijd voor de Kiesraad. Ook op het persoonlijk vlak was hij toegankelijk en geïnteresseerd in het wel en wee van de medewerkers. Met regelmaat maakte hij een rondje door het pand om even bij te praten.

Vanaf zijn benoeming was Kummeling zich ervan bewust dat hij zich op het gebied van verkiezingen en kies-

recht terughoudender moest manifesteren dan hij wellicht als hoogleraar had gedaan. Hij sprak tenslotte vanaf dat moment mede namens de Kiesraad. Tijdens zijn voorzitterschap is hij wel blijven schrijven over verkiezingen. Naast medeauteur van hét standaardwerk over het Nederlands kiesrecht³, schreef hij onder andere bijdragen aan boeken over kiesrecht in het Koninkrijk⁴ en over waterschapsverkiezingen.⁵

Alhoewel de taken van de Kiesraad in de loop van zijn voorzitterschap, met uitzondering van de vrij recente uitbreiding van taken op het gebied van het referendum, formeel niet zijn gewijzigd, is de organisatie van de Kiesraad in die tijd wel aanzienlijk veranderd. Kort na zijn benoeming in 2005 werd besloten tot verdere professionalisering van (de ondersteuning van) de Kiesraad. De Raad werd meer onafhankelijk gepositioneerd ten opzichte van het ministerie van BZK, werd ook zelfstandig gehuisvest en het secretariaat werd uitgebreid, zodat het beter toegerust was voor de uitvoering van zijn taken. De Kiesraad benutte vanaf dat moment de ruimte die ontstond om onder andere meer onderzoek te doen naar verkiezingen, terwijl tegelijk de kennis- en voorlichtingsfunctie verder werden ontwikkeld. Zo is de website van de Kiesraad aanzienlijk uitgebreid, wordt er ten tijde van verkiezingen een veel benaderd Informatiepunt bij de Kiesraad ingericht en is er een databank met alle verkiezingsuitslagen sinds 1848.

De uitbreiding van het secretariaat in 2006 kwam op een goed moment. Het altijd overzichtelijke verkiezingsland-schap waarin de werkzaamheden rondom verkiezingen in relatieve rust werden verricht, werd namelijk in aanloop naar de Tweede Kamerverkiezing in dat jaar opgeschud door een heuse crisis. Met de oprichting van de stichting ‘Wij vertrouwen stemcomputers niet’ en de daarop volgende terugkeer naar het stemmen met een rood potlood kwam de organisatie van verkiezingen in Nederland in een ander vaarwater terecht.

In toenemende mate vonden ook de media de afgelopen jaren hun weg naar de Kiesraad en in een enkel geval omgekeerd. Dit kwam mede doordat de ontwikkelingen rondom de stemmachines een katalysator vormden voor verschillende voorstellen tot verandering in het verkiezingsproces. Met zijn uitgebreide dossierkennis en goede geheugen vertegenwoordigde Kummeling de Kiesraad in de discussies over deze veranderingen. In de periode dat Henk Kummeling voorzitter is geweest, is de Kieswet maar liefst 29 keer op onderdelen gewijzigd. Over al deze afzonderlijke wijzigingen, maar ook over de onderliggende regelgeving en de voorstellen die het uiteindelijk niet haalden, bracht de Kiesraad op verzoek van de regering advies uit. Daarnaast werd het standaard om na afloop van iedere verkiezing een evaluatieadvies aan de regering uit te brengen. In de periode 2005-2016 ging het om gemiddeld zo'n 9 adviezen per jaar.

In het jaarverslag van 2010 schreef Kummeling dat met alle wijzigingen aangetoond wordt dat de Kieswet een levende wet is. Tegelijkertijd gaf hij aan dat er ook bezwaren kleven aan het steeds maar weer op onderdelen wijzigen van de Kieswet, vooral op het punt van de onderlinge samenhang van bepalingen. De Kiesraad is in zijn advisering sindsdien warm pleitbezorger van een nieuwe integrale herziening van de Kieswet, de eerste sinds 1989. Daarbij zou gezien moeten worden waar modernisering van procedures mogelijk is en waar de toegankelijkheid van de wet en de robuustheid ervan verder verbeterd kan worden.

In het verlengde van alle ontwikkelingen bestond er steeds nadrukkelijker behoefte aan een instantie, die organisaties die belast zijn met de organisatie van verkiezingen met raad en daad terzijde staat. Dit geldt met name in situaties waarin onder tijdsdruk moet worden geopereerd en de Kieswet niet helemaal of niet ondubbelzinnig uitsluitel geeft, zoals bij een hertelling van stemmen. De Kiesraad werd steeds meer als toezichthouder van het verkiezingsproces gezien. Zoals Kummeling dat in een interview verwoordde: ‘Als er vraagtekens worden gezet bij het verkiezingsproces, dan moet de Kiesraad daar iets mee.’⁶ Rode draad van het voorzitterschap van Kummeling was de grote waarde die hij hecht aan een betrouwbaar verkiezingsproces en aan de bijdrage die de Kiesraad daaraan kan en moet leveren.

Henk Kummeling hechtte er aan om ook buiten de landsgrenzen ontwikkelingen te volgen. Menig keer heeft hij de Kiesraad in het buitenland vertegenwoordigd, bijvoorbeeld op het jaarlijkse congres van Electoral Management Bodies (EMB). Maar ook ging hij graag naar bijvoorbeeld Caribisch Nederland, Zuid-Afrika en Indonesië om kennis en ervaringen uit te wisselen. Toen hij op een van die EMB-congressen zijn toenmalige Russische evenknie sprak die hem vol trots vertelde dat hij in eigen land na Poetin de bekendste Rus was, kon Henk Kummeling het niet laten om te zeggen dat in Nederland zo goed als niemand hem kende en dat hij dat graag zo liet. Ook dit is kenmerkend voor Kummeling, hij hoefde niet onnodig in de spotlights, maar ging het ook niet uit de weg op momenten waar dat wel nodig was.

Die momenten waren bijvoorbeeld de zittingen van de Kiesraad tot vaststelling van de verkiezingsuitslag. In die zittingen stelt de Kiesraad de officiële uitslag vast en hebben aanwezige kiezers de mogelijkheid om bezwaren in te dienen. Die mogelijkheid wordt vaak aangegrepen, soms door het voorlezen van paginalange epistels. Henk Kummeling gaf een bezwaarmaker voldoende ruimte om zijn inbreng te leveren, maar hield ook het proces in de gaten en greep op respectvolle wijze in wanneer het hem te gortig werd. Sinds enkele verkiezingen zijn de zittingen ook via livestream op internet te volgen. Het aanboren van een

nieuw publiek brengt zo zijn eigen dynamiek met zich mee, zo kan het tegenwoordig zomaar gebeuren dat je als voorzitter van de Kiesraad ineens een ‘toffe vent’ bent of dat ze ‘helemaal blij’ van je worden. Een enkeling vindt een goede beslissing zelfs aanleiding om even verliefd op je te worden.⁷

Het kwam niet vaak voor dat Kummeling als voorzitter op zijn strepen moest staan, maar een enkele keer was dat toch echt nodig. Zo ook bij de Eerste Kamerverkiezing in 2011, toen D66 een zetel misliep doordat een statenlid ongeldig had gestemd door met blauw in plaats van rood te stemmen. Vanuit meerdere kanten en niet door de minsten, werd de voorzitter benaderd om de verkiezingsuitslag niet door zo’n ‘futiliteit’ te laten beïnvloeden en om de stem alsnog geldig te verklaren. De Kieswet was op dit punt duidelijk en ook het antwoord van Kummeling was resoluut. Natuurlijk bleef de beoordeling van de ongeldige stem overeind: ‘We leven toch zeker niet in een Bananenrepubliek, waar je te pas en te onpas de regels kunt wijzigen!’ ■

Noten en illustratieverantwoording

De Kiesraad 1917-2017

- 1 *Leeuwarder Courant* 6 juli 1918.
- 2 Ibidem.
- 3 Ibidem.
- 4 Jasper Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004).
- 5 *Verslag der staatscommissie voor evenredige kiesrecht ingesteld bij Koninklijk Besluit van 15 november 1913*, no. 45 ('s-Gravenhage, 25 mei 1914), p. 2.
- 6 In een lijstenstelsel stemt de kiezer op een lijst en daarbinnen op een persoon. In een personenstelsel geeft hij zelf een voorkeurlijst aan de kandidaten.
- 7 *Verslag der staatscommissie voor evenredig kiesrecht*, p. 12-13.
- 8 Loots, *Voor het volk, van het volk*, p. 128-141.
- 9 J.A. van Gilse was in 1915 overleden. J.A. Loeff was niet overgegaan naar de Kiesraad. Zijn plaats werd ingenomen door Struycken.
- 10 Besluit van den 12den December 1917, *Staatsblad* 691, tot uitvoering van artikel 32 der Kieswet.
- 11 Nationaal Archief (NA) 2.04.57 inv. nr. 1930 brief 13 mei 1922 W.H. Vliegen aan de minister.
- 12 Zie voor Nijpels de biografische schets van hem als voorzitter tussen 1963 en 1965.
- 13 www.parlement.com, lemma Cort van der Linden.
- 14 NA 2.04.57 inv. nr. 1930 Notitie waarnemend chef afdeling BB aan minister 16 november 1945; www.parlement.com, lemma A.J. Rosman.
- 15 NA 2.04.57 inv. nr. 1930 Notitie waarnemend chef afdeling BB aan minister 16 november 1945.
- 16 NA 2.04.57 inv. nr. 1930 Brief Centraal Stembureau aan minister 28 mei 1925.
- 17 Bert van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995* (Den Haag 1998)164-167.
- 18 Paul den Hoed en Anne-Greet Keizer, *Op steenworp afstand. WRR 35 jaar* (Amsterdam 2007)25.
- 19 De Raad van State bestaat sinds 1531, maar zijn huidige taak ontstond in 1862.
- 20 *Op steenworp afstand*, 25, 48.
- 21 P.G. van IJsselmuiden, *Binnenlandse Zaken en het ontstaan van de moderne bureaucratie in Nederland 1813-1940* (Kampen 1988)220.
- 22 Van den Braak, *De Eerste Kamer*, 167.
- 23 *Kamerstukken II 1927-1928*, nr. 311, nr. 3, p. 3; *Handelingen II* 15 juni 1928, p. 2434-2439.
- 24 De lijstkiesdeler was het totaal aantal stemmen uitgebracht op een lijst gedeeld door het aantal door die lijst behaalde zetels.
- 25 *Kamerstukken II 1920-1921*, nr. 370, nr. 16. Van den Bergh kon het amendement niet indienen, omdat hij nog geen zitting had in de Kamer.

- 26 *Op steenworp afstand*, 25.
- 27 *Kamerstukken II 1921-1922*, bijlage A 2.V.8.
- 28 Remieg Aerts, Carla van Baalen, Joris Oddens, Diederik Smit en Henk te Velde, *In dit huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (2015), p. 380-381.
- 29 NA 2.04.57, inv. nr. 1930 brief 9 november 1945 Beumer aan minister Beel.
- 30 NA 2.04.57, inv. nr. 1930 idem.
- 31 NA 2.04. 57, inv. nr. 1930 Notitie waarnemend chef Binnenlands Bestuur aan minister 16 november 1945.
- 32 NA 2.04.57, inv. nr. 1930 Brief 23 november 1945 minister aan H.W. Tilanus; brief 26 november 1945 H.W. Tilanus aan minister.
- 33 NA 2.04.87 inv. nr. 3769 brief 22 oktober 1953 J.M. Kan aan Van den Bergh.
- 34 NA 2.04.87 inv. nr. 3769 brief 29 oktober 1953 Van den Bergh aan J.M. Kan.
- 35 NA 2.04.87 inv. nr. 3769 Notitie chef afdeling Binnenlands Bestuur aan minister maart 1963.
- 36 J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946* (Amsterdam 2013) p.748-750.
- 37 IISG, Archief Van den Bergh, Brief 13 juli 1945 minister aan Van den Bergh; Brief 27 juli 1945 J.M. Kan aan Van den Bergh.
- 38 Zie voor het wetsvoorstel de volgende paragraaf.
- 39 *Rapport van het Centraal Stembureau voor de verkiezing van de leden der Staten-Generaal in zake het ontwerp ener nieuwe Kieswet* ('s-Gravenhage 1949).
- 40 Anne Bos, 'Een 'zuiver en billijk' stelsel? Discussies over hervormingen van het kiesstelsel na 1945', Anne Bos, Ron de Jong en Jasper Loots, *Een sprong in het duister. De overgang van het absolute meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1918* (Den Haag/ Nijmegen 2005)97-98.
- 41 G. van den Bergh, *Eenheid in verscheidenheid. Hoe moet ons kiesstelsel worden herzien? Een systematisch kritisch overzicht van alle kiesstelsels* (Alphen a/d Rijn 1946).
- 42 *Rapport van het Centraal Stembureau*, 98-107.
- 43 *Kamerstukken II 1950-1951*, nr. 2090, nr. 3, p. 28. Het woord transparantie werd in 1951 niet gebruikt. Letterlijk heette het: 'dat het vaststellen van de uitslag der verkiezing praktisch zal moeten worden overgelaten aan een klein aantal deskundigen, dat terzake van zijn arbeid niet of nauwelijks gecontroleerd zal kunnen worden.'
- 44 *Kamerstukken II 1950-1951*, nr. 2090, nr. 4, p. 41.
- 45 *Handelingen II 1950-1951* 22 mei 1951, p. 1762.
- 46 *Rapport van het Centraal Stembureau*, p. 111.
- 47 Idem, p. 112.
- 48 *Kamerstukken II 1950-1951*, nr. 2090, nr. 3, p. 30-31.
- 49 Deze paragraaf is gebaseerd op Van Driel en De Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*, p. 46-56.
- 50 Notulen vergadering Kiesraad 2 februari 1981.
- 51 *Nieuwsblad van het Noorden* 6 december 1966.
- 52 *Limburgsch Dagblad* 23 november 1966.
- 53 *Handelingen I 1966-1967* Aanhangsels nr. 33.
- 54 *Nieuwsblad van het Noorden* 9 februari 1967.

- 55 In 1960 promoveerde hij op *De invloed van het kiesstelsel op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging en de vorming van de regering*.
- 56 Bijvoorbeeld in 1952 en 1963, NA 2.04.98, inv. nr. 3769 Notitie Chef afdeling BB aan de minister 7 oktober 1952 en ontslagname De Graaf 8 maart 1963 en opvolging door Kievits.
- 57 NA 2.04.87, inv. nr. 3769 notitie Chef BB aan de minister 22 maart 1963.
- 58 NA 2.04.87, inv. nr. 3769 Notitie Directeur afdeling BB aan de minister 1 december 1969.
- 59 NA 2.04.87, inv. nr. 3769 Notitie Directeur afdeling BB aan de minister 1 maart 1973.
- 60 NA 2.04.87, inv. nr. 3769 Notitie Plv. directeur afdeling BB aan de minister 23 mei 1973.
- 61 *Aanwijzingen inzake adviesorganen, vastgesteld bij besluit van de minister-president van 31 oktober 1978*, nr. 276081. In 1987 vervangen door *Aanwijzingen inzake externe adviesorganen en inzake departementale commissies*, *Staatscourant* 6 april 1987).
- 62 Verslag vergadering Kiesraad 10 april 1991.
- 63 Ibidem.
- 64 IISG, Archief H.M. Franssen, doos 5, Notitie 'Kiesraad' (1983).
- 65 NA 2.04.87 inv. nr. 3770 Notitie Directeur afdeling BB aan minister 22 september 1978.
- 66 NA 2.04.87 inv. nr. 3770 brief 29 mei 1979 I. Günther aan minister.
- 67 IISG, Archief H.M. Franssen, doos 5, Notitie De Kiesraad (1983).
- 68 SDAP inv. nr. 2203 Brief 20 mei 1922 L.A. Nijpels aan het partijbestuur van de SDAP.
- 69 NA 2.04.87 inv. nr. 3770 brief 25 juli 1979 minister aan I. Günther.
- 70 *De Telegraaf* 26 november 1971, p. 4.
- 71 NA 2.04.87 inv. nr. 3769 Notitie werkzaamheden secretariaat Kiesraad bij verkiezingen.
- 72 *De Telegraaf* 26 november 1971, p. 4.
- 73 Mededeling oud-secretaris C. Borman (1996-1999); adjunct-secretaris 1963-1969.
- 74 Mededeling C. Borman.
- 75 Brief 21 maart 1985 Kiesraad aan de minister van Binnenlandse Zaken.
- 76 *Kamerstukken II* 1987-1988, nr. 20 264, nr. 3, p. 102-103.
- 77 *Kamerstukken II* 1987-1988, nr. 20 264, nr. 3, p. 101.
- 78 *Kamerstukken II* 1987-1988, nr. 20 264, nr. 3, p. 102.
- 79 *Handelingen II* 11 april 1989, 65-5676.
- 80 Verslag vergadering Kiesraad 24 februari 1993.
- 81 Brief 31 maart 1993 Kiesraad aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer.
- 82 *Handelingen II* 17 juni 1993 5843-5844.
- 83 *Kamerstukken II* 1993-1994 21 427, nr. 72; 23 725, nr. 1.
- 84 Brief 31 augustus 1994 Kiesraad aan Kohnstamm
- 85 Ibidem.
- 86 Verslag vergadering Kiesraad 28 september 1994; 23 november 1994.

- 87 *Handelingen II* 1995-1996, 20-1370, 1379.
- 88 Verslag vergadering Kiesraad 21 februari 1996.
- 89 Verslag vergadering Kiesraad 27 maart 1996.
- 90 *Kamerstukken II* 1995-1996, nr. 24 616, nr. 4.
- 91 *Handelingen II* 5 september 1996 106-6954-6969; 10 september 1996 107-7022.
- 92 *Handelingen II* 5 september 1996 106-6968-6969.
- 93 Verslag vergadering Kiesraad 28 oktober 1998.
- 94 Kiesraad, Evaluatie 1997-2000 (2001), p. 2.
- 95 Verslag vergadering Kiesraad 10 december 2003.
- 96 *Advies hoofdlijnennotitie nieuw kiesstelsel 29 januari 2004*, p. 1.
- 97 Verslag vergadering Kiesraad 30 september 1998.
- 98 Verslag vergadering Kiesraad 27 oktober 1999. Dit was een bijzondere situatie want Borman was formeel niet meer in dienst van BZK maar werkte incidenteel wel mee aan wetgevingsprojecten. Mededeling C. Borman 23 september 2016.
- 99 Verslag vergadering Kiesraad 25 augustus 1999.
- 100 Verslag vergadering Kiesraad 15 oktober 2003; Brief 21 november 2003 voorzitter Kiesraad aan directeur CZW.
- 101 Verslag vergadering Kiesraad 3 juli 2002.
- 102 Verslag vergadering Kiesraad 7 december 2000; 12 november 2003; 7 juli 2004.
- 103 Brief DGKB/BFO/BO 24 september 2004 aan de Kiesraad.
- 104 Verslag vergadering Kiesraad 6 juli 2005; Projectplan project Versterking Kiesraad. Concept 29 augustus 2005; Plan van aanpak project versterking Kiesraad 12 september 2005, bijlage bij Brief pSG 13 september 2005 aan Kiesraad.
- 105 Plan van aanpak project versterking Kiesraad 12 september 2005, bijlage bij Brief pSG 13 september 2005 aan Kiesraad. De concernstaven herbergden meerdere organisaties die moeilijk binnen de organisatie van BZK waren te plaatsen.
- 106 Brief 22 november 2005 pSG aan Kiesraad.
- 107 Notitie over taakverdeling ministerie van BZK – secretariaat Kiesraad 1 maart 2006, p. 4.
- 108 Verslag vergadering Kiesraad 10 maart 2008.
- 109 Notitie van het secretariaat bij het conceptrapport Kiezen voor helderheid 28 mei 2008; Verslag vergadering Kiesraad 2 juni 2008.
- 110 Verslag vergadering Kiesraad 9 februari 2009.
- 111 Verslag vergadering Kiesraad 9 februari 2009; Notitie Uitplaatsing secretariaat Kiesraad 3 maart 2009.
- 112 Verslag vergadering Kiesraad 9 maart 2009; Notitie Uitplaatsing secretariaat Kiesraad 3 maart 2009.
- 113 Verslag vergadering Kiesraad 16 maart 2009.
- 114 Verslag vergadering Kiesraad 17 mei, 23 augustus en 13 september 2010.
- 115 Verslag vergadering Kiesraad 11 oktober 2010.
- 116 Verslag vergadering Kiesraad 11 oktober 2010; Notitie Positie Kiesraad 30 september 2010.
- 117 Brief 3 juli 2008 minister BZK aan Kiesraad.
- 118 Verslag vergadering Kiesraad 7 september 2005, p. 2-3.
- 119 Notitie Profiel leden Kiesraad 20 oktober 2009; Verslag vergadering Kiesraad 28 oktober 2009.
- 120 Notitie Functieprofielen Kiesraad 10 november 2015.

De Kiesraad en het internationaal speelveld

- 1 M. Bakker, 'Uitsluiting van het kiesrecht', in: R. de Jong (red.), *Strafbepalingen in het verkiezingsproces. Ontstaan, functioneren en toekomst*, Den Haag: Kiesraad 2015, p. 126-129.
- 2 Wet van 29 november 1917 tot verandering in het IIde, IIIde en IVde hoofdstuk der Grondwet (Stb. 1917, 660).
- 3 Wet van 9 augustus 1919 tot wijziging der Kieswet (Stb. 1919, 536).
- 4 *Kamerstukken II* 1916/17, 44, nr. 44, p. 366-367 (VV II).
- 5 Jaar van invoering van het algemeen vrouwenkiesrecht op nationaal niveau: Australië (1902), Finland (1906) en Noorwegen (1913).
- 6 *Handelingen TK* 24 oktober 1916, 12^e vergadering, p. 212-213.
- 7 Advies van de Kiesraad d.d. 5 september 1960, p. 2.
- 8 Advies van de Kiesraad d.d. 18 april 1961, p. 7.
- 9 Andere voorbeelden zijn te vinden in de adviezen van de Kiesraad d.d. 3 december 1973 (met een verwijzing naar België) en 3 april 1987 (met een verwijzing naar de Bondrepubliek Duitsland).
- 10 Advies van de Kiesraad d.d. 25 november 1963, p. 1.
- 11 Advies van de Kiesraad d.d. 9 november 1964, p. 1.
- 12 Een uitzondering geldt voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement. De Akte betreffende de verkiezing van de leden van het Europees Parlement in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen (Stb. 1976, 175) stelt enkele beperkingen aan de nationale soevereiniteit op dit terrein.
- 13 M. Al Musbeh, *Right to Vote and to Be Elected in the International and Regional Standards and Legal Instruments* (October 16, 2013). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2341344>.
- 14 Trb. 1951, 154.
- 15 Trb. 1969, 99.
- 16 Trb. 1952, 80.
- 17 Gemeenten werden destijds nog ingedeeld in stemdistricten. Ieder stemdistrict had één stembureau. Kiesgerechtigden konden hun stem in beginsel alleen uitbrengen bij het stembureau dat binnen hun stemdistrict lag. Ieder stembureau had een uitdraai van het kiezersregister. Daarop tekende het stembureau aan wie gestemd had.
- 18 *Aanhangsel Handelingen TK* 1969/70, nr. 988.
- 19 Advies van de Kiesraad d.d. 6 juli 1970.
- 20 *Aanhangsel Handelingen TK* 1969/70, nr. 1056.
- 21 *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1971.
- 22 Vgl. art. 90 Grondwet (tekst: 1963).
- 23 Advies van de Kiesraad d.d. 6 maart 1972, p. 2.

- 24 Naast de twee genoemde voorbeelden zijn nog voorbeelden te vinden in de adviezen van de Kiesraad d.d. 11 januari 1973 en 19 september 1973.
- 25 L. de Wit, *Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces*, Den Haag: Kiesraad 2009, p. 10-11.
- 26 OSCE, *Budapest Document: Towards a Genuine Partnership in a New Era*. Budapest, 21 December 1994, Budapest: OSCE 1994. Zie: "Budapest decisions", "1. Strengthening the CSCE" § 1.
- 27 CSCE, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Copenhagen: CSCE 1990.
- 28 *Copenhagen Document 1990* § 7.1, 7.3 en 7.4.
- 29 *Copenhagen Document 1990* § 8.
- 30 ODIHR, *Election Observation. A decade of monitoring elections: the people and the practice*, Warsaw: OSCE/ODIHR 2008, p. 2.
- 31 *Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, 4 October 1991, p. 29.
- 32 *Second CSCE Summit of Heads of State or Government, Charter of Paris for a New Europe*, Paris: CSCE 1990.
- 33 2nd Ministerial Council, Prague, 30-31 January 1992, Prague Document on Further Development of CSCE Institutions and Structures, p. 14.
- 34 OSCE, *Budapest Document: Towards a Genuine Partnership in a New Era*. Budapest, 21 December 1994, Budapest: OSCE, p. 30 § 12.
- 35 L. de Wit, *Internationale electorale standaarden en het Nederlandse verkiezingsproces*, Den Haag: Kiesraad 2009, p. 11.
- 36 OSCE/ODIHR, *Election Observation Mission Report, Bosnia and Herzegovina, General Elections of 12 October 2014*, p. 6.
- 37 OSCE/ODIHR, *Limited Election Observation Mission Report, Republic of Bulgaria, Early Parliamentary Elections of 5 October 2014*, p. 5.
- 38 OSCE/ODIHR, *Electoral Observation Mission Final Report, Republic of Tajikistan, Parliamentary Elections of 1 March 2015*, p. 5.
- 39 OSCE/ODIHR, *Election Expert Team Final Report, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, General Election of 7 May 2015* p. 3.
- 40 In deze tekst ligt de focus op ODIHR, maar er zijn ook andere internationale organisaties en instituties die direct of indirect hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van internationale electorale normen. Voorbeelden zijn: het VN Comité voor de Mensenrechten, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de Commissie voor Democratie door Recht (Venetië Commissie) van de Raad van Europa.
- 41 Adviezen van de Kiesraad d.d. 11 juni 1990, 29 december 1995, 22 december 1998, 29 januari 2004 en 13 maart 2006. Drie van deze adviezen gaan echter over de mogelijke invoering van een nieuw kiesstelsel in Nederland dat telkens met het Duitse wordt vergeleken.

- 42 Vgl. art. J 39 Kieswet.
- 43 Wet van 2 juli 1997 (Stb. 1997, 299). In werking getreden op 1 december 1997 (Stb. 1997, 570).
- 44 *Kamerstukken II 1996/97, 25 227*, nr. 3, p. 16 (MvT).
- 45 *Kamerstukken II 1996/97, 25 227*, nr. 5, p. 17 (NV II).
- 46 Advies van de Kiesraad d.d. 1 april 1996, p. 3.
- 47 *Kamerstukken II 2006/07, 30800-VII*, nr. 18. Zie ook Aanhangsel Handelingen TK 2006/07, nr. 145 en P. Huygen, ‘Ook deugdelijke stemmachines deugen niet’, NJB 2006, afl. 40, p. 2292-2296.
- 48 *Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VII*, nr. 10, p. 1-2.
- 49 N. van Driel en R. de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*, Amsterdam: Boom 2014, p. 167-172.
- 50 Mededeling van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties d.d. 30 oktober 2006 inhoudende het voornemen tot intrekking goedkeuring stemmachines (Stcrt 2006, 213). Niet veel later – op 20 oktober 2007 – werd Regeling voorwaarden en goedkeuring stemmachines 1997 ingetrokken en mochten er in Nederland bij verkiezingen op basis van de Kieswet helemaal geen stemmachines meer worden gebruikt (vgl. Stcrt. 2007, 203).
- 51 Vgl. *Kamerstukken II 2006/07, 30800-VII*, nr. 46 (Commissie Besluitvorming Stemmachines (Commissie-Hermans), Stemmachines, een verweesd dossier, Den Haag, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007).
- 52 *Kamerstukken II 2007/08, 31 200-VII* nr. 5 (Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, *Stemmen met vertrouwen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007).
- 53 Adviescommissie inrichting verkiezingsproces, *Stemmen met vertrouwen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2007, p. 18-20.
- 54 Advies van de Kiesraad d.d. 15 oktober 2007, p. 1-2.
- 55 Adviezen van de Kiesraad d.d. 11 november 2008, 18 december 2009, 22 september 2010, 21 januari 2011, 14 oktober 2011, 14 november 2012, 1 oktober 2013, 24 juni 2014 en 12 juni 2015.
- 56 Adviezen van de Kiesraad d.d. 15 oktober 2007, 14 november 2011 en 1 oktober 2013.
- 57 Advies van de Kiesraad d.d. 12 juni 2015.
- 58 De uit het Engels afkomstige afkorting EMB staat voor ‘electoral management body’. Er bestaat geen algemeen geaccepteerde Nederlandse vertaling voor, zodat de term in Nederlandstalige teksten veelal onvertaald wordt gelaten. In het Frans wordt gesproken over ‘administration électorale’ en in het Duits over ‘Wahlleitungsorgan’.
- 59 Advies van de Kiesraad d.d. 13 maart 2006.
- 60 *Kamerstukken II 2010/11, 32 752*, nrs. 1-3.
- 61 Adviezen van de Kiesraad d.d. 22 juni 2007, 1 oktober 2013, 24 juli 2014 en 22 april 2015.

Honderd jaar voorzitters Kiesraad

1918-1922 J. Oppenheim

- 1 Centraal Stembureau, *Opmerkingen waartoe de praktijk der Kieswet 1917 aanleiding gaf, genomen uit de rapporten der hoofdstembureaux en uit de verschillende tijdschriftartikelen* (z.p. z.j.).
- 2 Deze adviezen zijn niet meer aanwezig, maar het bestaan ervan is afgeleid uit de notulen van het centraal stembureau.
- 3 Jasper Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam 2004) 152-153.
- 4 De lijstkiesdeler was het totaal aantal stemmen uitgebracht op een lijst gedeeld door het aantal door die lijst behaalde zetels.
- 5 Loots, *Voor het volk, van het volk*, 154-156.
- 6 NA 2.04.57 inv. nr. 1930; brief Oppenheim aan minister 12 november 1921.
- 7 NA 2.04.57 inv. nr. 1930; brief Oppenheim aan minister 21 maart 1922.
- 8 Biografische gegevens zijn ontleend aan de website Parlement en Politiek www.parlement.com, lemma Oppenheim; W.M. Peletier, 'Oppenheim, Jacques (1849-1924)', *Biografisch Woordenboek van Nederland* www.parlement.com, lemma Oppenheim
- 9 Johan den Hartog, *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd* (Amsterdam 2007), 80.
- 10 Den Hartog, 250-251.

- 11 *Verslag der Grondwetscommissie ingesteld bij KB van 24 maart 1910*, nr. 16, Nota H.L. Drucker en J. Oppenheim.
- 12 *Verslag der Grondwetscommissie ingesteld bij KB van 24 maart 1910*, nr. 16, Nota J. Oppenheim.

1922-1923 A.A.H. Struycken

- 1 Teun Struycken was geboren als Struiken. In 1901 werd zijn achternaam op eigen verzoek gewijzigd in Struijcken, maar stond/staat bekend als Struycken. www.parlement.com, lemma Strucken
- 2 Databank Verkiezingsuitslagen, www.verkiezingsuitslagen.nl
- 3 <http://dnpp.ub.rug.nl/dnpp/pp/rapaille>
- 4 Bert van den Braak, *Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995* (Den Haag, 1998), 204.
- 5 A. Postma e.a., *Aan deze zijde van het Binnenhof. Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal* ('-Gravenhage, 1990), 448.
- 6 bidem.
- 7 Handelingen I, vergadering 22 mei 1924, 549.
- 8 *Nieuwe Rotterdamsche Courant*, 23-05-1924.
- 9 Dit advies uit 1923 is niet gearchiveerd. Is opgemaakt uit notulen van het centraal stembureau.
- 10 Julia Sneeringer, *Winning Women's vote. Propaganda and politics in Weimar Germany* (Chapell Hill & London, 2002), 4-5.
- 11 H. van den Brink, Antonius Alexis Hendrikus Struycken (1873-1923). Diplomaat en hoogleraar, in *Een brandpunt van geleerdheid in de hoofdstad*. De Universiteit van Amsterdam in vijftien portretten, 77.

- 12 H. van den Brink, 81.
- 13 René Cuperus, *Wat te doen met antidemocratische partijen. De oratie van George van den Bergh uit 1936.* (Amsterdam 2014).
- 14 <http://resources.huuygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn1/struiken>
- 15 H. van den Brink, 90.
- 16 H. van den Brink, 93.

1924-1928 A. van Lynden van Sandenburg

- 1 *Kamerstukken II 1927-1928*, nr. 311, nr. 3, p. 3; *Handelingen II* 15 juni 1928, p. 2434-2439.
- 2 *Kamerstukken II 1927-1928*, nr. 311.
- 3 *Handelingen II 1927-1928*, p. 436.
- 4 NA 2.04.57 inv. nr. 1930 brief Van Lynden van Sandenburg aan minister 31 maart 1922.
- 5 Cees Fasseur, Wilhelmina. *Krijgshaftig in een vormeloze jas* (Amsterdam 2003), 41.

1928-1938 J. van Gelein Vitringa

- 1 *Algemeen Handelsblad*, 07-03-1929.
- 2 Databank Verkiezingsuitslagen. www.verkiezingsuitslagen.nl
- 3 *Handelingen II* 23 november 1933.
- 4 Databank Verkiezingsuitslagen. www.verkiezingsuitslagen.nl
- 5 *Algemeen Handelsblad*, 07-03-1929.

- 6 G. van den Bergh, *Eenheid in Verscheidenheid. Een systematisch kritisch overzicht van alle kiesstelsels* (Alphen aan den Rijn, 1946), 35.
- 7 Ibidem.
- 8 Mededeling F. van Gelein Vitringa, kleinzoon van Gelein Vitringa
- 9 http://data.politicalmashup.nl/vk/orig-pages/nl.vk.d.6-2/pg__0152.pdf
- 10 <http://www.tweede-wereldoorlog.org/bombardement-op-den-haag.html>
- 11 Mededeling F. van Gelein Vitringa, kleinzoon van Gelein Vitringa.

1938-1940 E.J. Beumer

- 1 NA 2.04.57 inv. nr. 1930 brief W.H. Vliegen aan de minister 19 december 1937.
- 2 *Algemeen Handelsblad* 26 september 1940.
- 3 NA 2.04.57 inv. nr. 1930 brief E.J. Beumer aan de minister 9 november 1945.
- 4 E.J. Beumer, *De evenredige vertegenwoordiging* (Rotterdam 1917).

1946-1963 G. van den Bergh

- 1 Niels van Driel en Ron de Jong, *De tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Amsterdam 2014), 224.
- 2 Ralph Pans, George van den Bergh, 1890-1966, in *Het zesde jaarboek voor het democratisch socialisme* (1985), p. 181.

- 3 Ibidem.
- 4 Verslag Kiesraad 08-10-1927.
- 5 G. van den Bergh, *Eenheid in Verscheidenheid. Een systematisch kritisch overzicht van alle kiesstelsels* (Alphen aan den Rijn, 1946).
- 6 G. van den Bergh, 5.
- 7 G. van den Bergh, 33.
- 8 Ralph Pans, 'George van den Bergh, 1890-1966', in *Het zesde jaarboek voor het democratisch socialisme*, (1985), p. 178-179.
- 9 Ibidem.
- 10 <http://resources.huysens.knaw.nl>, lemma Van den Bergh
- 11 G. van den Bergh, *De Democratische Staat en de niet-democratische partijen.* In: *Wat te doen met antidemocratische partijen. De oratie van George van den Bergh uit 1936.* (Amsterdam 2014).
- 12 Idem, 126.
- 13 Idem, 140.
- 14 Idem, 148.
- 15 Idem, 147.
- 16 Idem, 151.
- 17 Pans 1985, p. 194
- 18 [https://en.wikipedia.org/wiki/Van_den_Bergh_\(crater\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Van_den_Bergh_(crater))
- 19 Pans 1985, p. 199

1963-1965 L.A. Nijpels

- 1 Niels van Driel en Ron de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Amsterdam 2014)168-169.

- 2 Ron de Jong en Niels van Driel, 'Oude discussie over stemcomputers', *Openbaar Bestuur. Tijdschrift voor beleid, organisatie & politiek* 23(2013)nr. 10, 25-29.
- 3 Voor een overzicht van de betrokkenheid van Nederland: Remco van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede. Nederland en het streven naar een nieuwe wereldorde, 1919-1946* (Amsterdam 1999).
- 4 Van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede*, 171.
- 5 *Leidsch Dagblad* 30 januari 1959, p. 11.
- 6 Van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede*, 173.

1966-1976 J. Donner

- 1 NA, 2.04.57 Binnenlandse Zaken/Binnenlands Bestuur, inv. nr. 1930.
- 2 Advies Kiesraad, 21 december 1972.
- 3 Advies Kiesraad 24 augustus 1968.
- 4 Ron de Jong en Niels van Driel, 'Oude discussie over stemcomputers', in *Openbaar Bestuur* december 2013.
- 5 Wet van 30 augustus 1972 (Stb. 1972, 469).
- 6 Alexander Münninghoff, *Hein Donner, 1927-1988* (Utrecht, 1994), 17-18.
- 7 Ibidem.
- 8 Job de Ruiter, *Jan Donner, jurist. Een biografie* (Amsterdam, 2003).
- 9 <http://resources.huysens.knaw.nl>, lemma J. Donner.

- 10 G.A.M. Beekelaar, 'Jan Donner, jurist. Een biografie' (boekbespreking), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* (2003), 191-192.
- 11 [http://resources.huygens.knaw.nl/lemma J. Donner.](http://resources.huygens.knaw.nl/lemma/J.Donner)
- 12 Alexander Münnhoff, *Hein Donner, 1927-1988* (Utrecht, 1994).
- 13 Idem, 149.

1976-1979 H.K.J. Beernink

- 1 *Kieswet. Wet Europese verkiezingen bewerkt door W.K.J. van Ommen Kloete en E.F. Eering* (Zwolle 1981) p. 461-462.
- 2 Notulen Kiesraad 12 november 1976.
- 3 Zie hiervoor J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland* (Zwolle 1988), 456-457.
- 4 Van Driel en De Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*, 55.
- 5 Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland*, 457.
- 6 [www.parlement.com, lemma Beernink.](http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn3/beernink)
<http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn3/beernink>
- 7 Van Driel en De Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*, p. 155.
- 8 NA, 2.04.87 inv.nr. 3769 brief De Geer van Oudegein.
- 9 *Handelingen II* 1969-1970, 18 februari 1970, p. 2350.
- 10 *Handelingen II* 1969-1970, 19 februari 1970, p. 2385.

- 11 <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn3/beernink>
- 12 Marcel ten Hooven en Ron de Jong, *Geschiedenis van de Christelijk-Historische Unie 1908-1980* (Zeist 2008) p. 47.
- 13 Idem, 279.
- 14 Idem, 72.

1979-1980 W. Jeukens

- 1 NA 2.04.87 Binnenlands Bestuur en Kabinet. Inv. nr. 3769, Notitie directeur BB 1 december 1969.
- 2 Verslag vergadering Kiesraad 8 mei 1980.
- 3 Advies Kiesraad aan Minister BZ 8 mei 1980.
- 4 Verslag vergadering Kiesraad 30 juni 1980.
- 5 H.C.F. Schoordijk, 'Levensbericht H.J.M. Jeukens', in *Levensberichten en herdenkingen*, (Amsterdam, 1993), 34.
- 6 Ibidem.
- 7 H.J.M. Jeukens, *De wetten zijn onschendbaar* (Alphen aan den Rijn, 1963).
- 8 H.C.F. Schoordijk, 37.
- 9 Ibidem.
- 10 Schoordijk, 39.
- 11 Cees Fasseur, *Dubbelspoor. Herinneringen*. (Balans, 2016).

1980-1990 H.M. Franssen

- 1 Notulen Kiesraad 13 december 1989.
- 2 Levensbeschrijving gebaseerd op Gerard Visscher, Huub Franssen. Kamerlid met karakter en kenner van de Kamer, *Jaarboek CPG 2003*, p. 150-153; www.parlement.com, lemma Franssen
- 3 Archief H.M. Franssen, doos nr. 2, Klad van de toespraak bij het afscheid van Van Ommen Kloeke.
- 4 Archief H.M. Franssen, doos nr. 2, Klad van de toespraak bij zijn afscheid als voorzitter (1989)

1990-1996 J.H. Prins

- 1 Verslag Kiesraad, 10-04-1991.
- 2 Idem.
- 3 Verslag Kiesraad 7 februari 1990.
- 4 Verslag Kiesraad idem.
- 5 Mededeling A. van Dijk (toenmalig adjunct-secretaris).
- 6 Verslag Kiesraad 21-02-1996.
- 7 Verslag Kiesraad 21-02-1996.
- 8 Verklaring J.F. Seijlhouwer, Universiteitsbibliotheek VU.
- 9 C. Augustijn CS. (red.), *Abraham Kuyper, zijn volksdeel, zijn invloed* (Delft, 1987).
- 10 <http://www.digibron.nl/search/detail/012e3693c9b1d-77c82d48222/abraham-kuyper-zijn-volksdeel-zijn-invloed>
- 11 G. Puchinger, *Is de gereformeerde wereld veranderd?* (Delft, 1966), 414

- 12 J. de Bruijn e.a. (red.), *Ridders van het recht. De juridische faculteit van de Vrije Universiteit* (Amsterdam, 2015), 363.
- 13 G. Puchinger, 417.
- 14 J. de Bruijn, 363.
- 15 Ibidem.
- 16 Mededeling A. van Dijk.

2005-2016 H.R.B.M. Kummeling

- 1 *Het Financieele Dagblad* 25 april 2012. Het artikel ging over de datum van de ontbindingsverkiezingen in dat jaar. De Kiesraad had ervoor gepleit om met het oog op een zorgvuldige voorbereiding de verkiezingen niet al in juni te houden, maar pas in september. Dit advies werd uiteindelijk opgevolgd.
- 2 J.A. van Schagen en H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuw kiesstelsel* (Deventer 1998).
- 3 H.R.B.M. Kummeling, D.J. Elzinga en J. Schipper-Spanninga, *Het Nederlandse kiesrecht* (Deventer 2012).
- 4 H.R.B.M. Kummeling, 'Kiesrecht en Koninkrijksparement', in: H.R.B.M. Kummeling & J.M. Saleh (eds.), *Nieuwe verhoudingen binnen het Koninkrijk* (Utrecht 2007) 67-72; H.R.B.M. Kummeling, 'Kiesrecht in het Koninkrijk', in: I.L.A. Broekhuijse, H.R.B.M. Kummeling & R. Nehmelman (eds.), *De toekomst van het Koninkrijk: een terugblik* (Utrecht 2011) 99-108.

- 5 H.R.B.M. Kummeling, 'Waterschapsverkiezingen: ontwikkeling in isolement?', in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswick (Eds.), *Weids Water. Opstellen over waterrecht* (Van Hall-bundel) (Den Haag 2007)123-137.
- 6 'Verouderde Kieswet is aan volledige modernisering toe', interview met Henk Kummeling in SC 17 juni 2016.
- 7 http://www.geenstijl.nl/mt/archieven/2016/04/tu_du_du__du__tu_du_du_du_duuuuu.html. Reacties om 16:24; 16:16 en 16:25.

Illustratieverantwoording

Voorkant Fotograaf Paul Voorham en collectie Kiesraad

- p. 6 Nationaal Archief
- p. 12 Nationaal Archief
- p. 14 Collectie Kiesraad
- p. 17 Nationaal Archief, Collectie Spaarnestad, Het Leven
- p. 19 Collectie Kiesraad
- p. 21 Gelders Archief, Arnhem
- p. 22 Gelders Archief, Arnhem
- p. 26 Nationaal Archief
- p. 29 Nationaal Archief
- p. 31 Collectie Kiesraad
- p. 33 Haags Historisch Museum
- p. 35 Nationaal Archief, Fotocollectie Elsevier
- p. 37 Nationaal Archief
- p. 38 Nationaal Archief
- p. 39 Nationaal Archief
- p. 41 Nationaal Archief
- p. 42 Archief H. M. Franssen, Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis
- p. 45 Collectie Kiesraad
- p. 47 Collectie Kiesraad
- p. 52 Collectie Kiesraad
- p. 55 Fotografe Henriëtte Guest

- p. 60 OSCE, fotograaf Thomas Rymer
 - p. 62 Nationaal Archief, Collectie Spaarnestad
 - p. 63 OSCE, fotograaf Bernhard Knoll
 - p. 64 OSCE, fotograaf Claus Neukirch
 - p. 67 OSCE, fotograaf Shiv Sharma
 - p. 70 OSCE, fotograaf Thomas Rymer
 - p. 76 Nationaal Archief, Fotocollectie Elsevier
 - p. 79 Nationaal Archief, Collectie Spaarnestad, Het Leven
 - p. 82 Nationaal Archief, Fotocollectie Elsevier
 - p. 85 Haags gemeentearchief
 - p. 88 Website www.rechtspraak.nl
 - p. 90 Universiteit van Amsterdam
 - p. 94 Haags gemeentearchief
 - p. 95 Nationaal Archief, Collectie Spaarnestad, Het Leven
 - p. 97 Herkomst onbekend
 - p. 100 Nationaal Archief, Collectie Spaarnestad
 - p. 103 Tilburg University
 - p. 106 Nationaal Archief, Collectie Spaarnestad, fotograaf Ger Dijkstra
 - p. 108 Foto privébezit familie Prins
 - p. 111 Fotografe Arenda Oomen
 - p. 116 Fotografe Henriëtte Guest
- Achterkant Fotograaf Phil Nijhuis en foto Nationaal Archief

