

Een poging tot staatkundige vernieuwing.  
Het ontwerp van een nieuw kiesstelsel voor Nederland, 1947-1951.\*

Ron de Jong

#### Abstract

The historiography on post-1945 political reform shows a broad consensus on the fact that the desire for reform didn't result in a single proposal for a new electoral system. This is a misconception. Shortly after the war an experiment was held with a different electoral system and in 1947 the Minister of Internal Affairs asked the electoral council to design a new electoral system. The proposed system would give the voter a much greater influence on the choice of candidates. A widely held consultation on the proposal revealed however that the political-administrative establishment rejected the reform. The proposal would loosen the grip of political parties on the choice of representatives and it challenged the ruling opinion that politics was about principles and not about persons. The result was that the minister didn't dare to submit the proposal to parliament. A serious attempt to reform the post-war political system failed.

Keywords: post-war political reform

#### Inleiding

In 1947 verstrekte Louis Beel, minister van Binnenlandse Zaken, aan het Centraal Stembureau (CSB) de opdracht om te bezien of Nederland een nieuw kiesstelsel nodig had. Als het CSB deze vraag bevestigend beantwoordde, diende zij ook voor de benodigde wetgeving te zorgen. Twee jaar later leverde het CSB een wetsvoorstel in waarin het bestaande lijstenstelsel met enkelvoudige voorkeur vervangen was door een lijstenstelsel met facultatief meervoudige voorkeur.<sup>1</sup> Dit stelsel, waarbij alle kandidaten op een lijst kunnen worden genummerd in volgorde van voorkeur, zou de invloed van de kiezers op de keuze van de kandidaten aanzienlijk vergroten. Voor kleine gemeenten adviseerde het CSB nog een stap verder te gaan: de kiezers mochten daar hun voorkeur geven aan kandidaten die op verschillende lijsten stonden. Hier zou het lijstenstelsel worden ingeruild voor een personenstelsel.

Het wetsvoorstel voor een nieuw kiesstelsel is een van de weinige concrete pogingen tot naoorlogse staatkundige vernieuwing. Het is opmerkelijk dat het voorstel nergens wordt beschreven in de literatuur die handelt over de jaren direct volgend op het einde van de Tweede Wereldoorlog.<sup>2</sup> Dat kan niet liggen aan de strekking van het wetsvoorstel. Indien verheven tot wet, zou het de greep van de politieke partijen op de samenstelling van de Tweede Kamer aanzienlijk hebben verzwakt.

---

\*Met dank aan Carla Hoetink voor haar commentaar op een eerdere versie.

<sup>1</sup> *Rapport van het Centraal Stembureau voor de verkiezing van de leden der Staten-Generaal in zake het ontwerp ener nieuwe Kieswet* (Den Haag 1949).

<sup>2</sup> In Nele Beyens, *Overgangspolitiek. De strijd om de macht in Nederland en Frankrijk na de Tweede Wereldoorlog* (Amsterdam 2009) blijft dit voorstel onbesproken. In B.H. van den Braak en J.Th.J. van den Berg, *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1946-2016* (Amsterdam 2017) 104 wordt alleen op de technische herziening gewezen. Anne Bos, 'Een 'zuiver en billijk' stelsel? Discussies over hervormingen van het kiesstelsel na 1945', in: 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 en Nijmegen 2005), 97-119, bespreekt het wetsvoorstel wel maar besteedt geen aandacht aan de voorgeschiedenis en de totstandkoming.

Frans Teulings (KVP), in 1949 minister van Binnenlandse Zaken, legde het wetsontwerp voor aan wat wel het politiek-bestuurlijk establishment genoemd mag worden: de Gedeputeerde Staten (GS) van alle provincies, de burgemeesters die voorzitter waren van het hoofdstembureau (HSB) van een van de achttien kieskringen waarin Nederland was verdeeld en de besturen van alle politieke partijen die in de Tweede Kamer waren vertegenwoordigd. Op enkele uitzonderingen na leverden zij negatieve adviezen bij de minister in. Daarmee waren de kansen voor een nieuw kiesstelsel verkeken. De minister diende uiteindelijk wel een wetsvoorstel in voor een nieuwe kieswet, maar een gewijzigd kiesstelsel kwam daarin niet meer voor.

Het nieuwe kiesstelsel dat het CSB voorstelde, is niet alleen interessant vanwege de richting die het insloeg, maar ook omdat de consultatie van het politiek-bestuurlijk establishment een goed inzicht biedt in de mate waarin er buiten de kring van regering en parlement behoefte bestond aan staatkundige vernieuwing. De adviezen zijn daarom een belangrijk onderdeel van dit artikel, maar eerst wordt er aandacht geschonken aan de totstandkoming en de inhoud van het wetsvoorstel van het CSB en aan de werking van lijsten- en personenstelsels.

#### *Pleidooien voor staatkundige vernieuwing*

De kritiek die tijdens het interbellum werd geuit op het parlementair bestel betrof onder andere het kiesstelsel. De evenredige vertegenwoordiging met zijn lage kiesdrempel zou tot versnippering van stemmen leiden en het optreden van een krachtdadige regering verhinderen. Concrete voorstellen tot hervorming ontbraken echter vaak omdat de oorzaken van het parlementair feilen volgens veel critici dieper lagen dan het kiesstelsel. Zo werd er bijvoorbeeld op gewezen dat de kiezers tekort zouden schieten als gevolg van het voortschrijdend individualisme. De roep om morele herbezinning klonk daarom vaak luider dan die om specifieke aanpassingen van het staatkundig bestel.<sup>3</sup>

Tijdens de bezetting werd het hervormingsdebat voortgezet. Zo werd voorgesteld de evenredige vertegenwoordiging te vervangen door een districtenstelsel of door indirecte verkiezingen vanwege de macht die het bestaande stelsel de partijbesturen over de kandidatenlijsten had gegeven. Na de oorlog bleek het kabinet Schermerhorn-Drees niet van zins het kiesstelsel op korte termijn te hervormen. Bij de eerste naoorlogse Kamerverkiezingen op 17 mei 1946 bleef daarom het oude kiesstelsel van kracht. Het was aan een nieuw kabinet om, voorzien van een nieuw kiezersmandaat, hervormingen door te voeren. Dat nieuwe kabinet onder leiding van Beel toonde bij haar presentatie aan de Tweede Kamer dat het hervormingsstreven nog op de politieke agenda stond. Wel waren volgens Nele Beyens geprononceerde elementen als een radicale hervorming van het kiesstelsel uit beeld geraakt, maar een algehele herziening van de grondwet stond nog prominent op het program.<sup>4</sup>

Beyens, en andere auteurs met haar, is het echter ontgaan dat het traject van een hervorming van het kiesstelsel niet alleen al was ingezet, maar ook nog gaande was bij het aantreden van het kabinet-Beel. Het traject was begonnen in oktober 1945 met een experiment bij de verkiezingen voor de tijdelijke gemeenteraden in die maand en resulteerde uiteindelijk in het voorstel van het CSB voor een nieuw kiesstelsel. Voordat ik dit proces beschrijf, volgt eerst een korte uiteenzetting over de kiesstelsels die ter sprake zullen komen en hun belangrijkste gevolgen.

#### *Lijsten- en personenstelsels*

Ons huidige kiesstelsel, zoals dat in 1917 is ingevoerd, waarbij de kiezer binnen een lijst een stem op een kandidaat uitbrengt, heet een lijstenstelsel met enkelvoudige voorkeur. De kiezer kan door middel van een voorkeurstem wijziging in de volgorde van de gekozen kandidaten aanbrengen. Van

<sup>3</sup> Beyens, *Overgangspolitiek*, 28-40.

<sup>4</sup> Beyens, 263-264, 275-277.

**Met opmerkingen [RD1]:** Vermelden verhoging kiesdrempel en invoering waarborgsom. Toch zouden die de kritiek niet doen afnemen. Voor een deel omdat de effecten beperkt waren en voor een deel omdat de kritiek dieper ging.

het lijstenstelsel bestaan verschillende varianten. Van de varianten die hier naast het bestaande stelsel aan de orde komen, zijn er drie van belang. De eerste is het gebonden lijstenstelsel. De kiezer kan dan niet op een kandidaat stemmen maar alleen op een lijst en heeft dus geen invloed op wie er gekozen wordt. De tweede variant is het lijstenstelsel met facultatief meervoudige voorkeur. De kiezer mag nu binnen een lijst zoveel kandidaten nummeren in de volgorde van zijn voorkeur als hij wil. Hij kan echter ook afzien van het nummeren en een vakje boven de lijst inkleuren waardoor hij aangeeft in te stemmen met de volgorde van de kandidaten op de lijst. Hoe meer de kiezer gebruik maakt van de mogelijkheid tot nummeren des te groter is zijn invloed. In de derde variant mag een kiezer kandidaten van verschillende lijsten nummeren. In deze laatste variant wordt het belang van partijen duidelijk kleiner. Het is de overgang naar het personenstelsel waarin lijsten ontbreken. Ook binnen het personenstelsel bestaan veel varianten, maar bij degene die hier van belang is, krijgt de kiezer een alfabetische lijst van personen zonder partijaanduiding voorgelegd waarbij hij zoveel kandidaten mag aankruisen als er zetels zijn te vergeven.<sup>5</sup>

In het algemeen geldt dat in het spectrum van kiesstelsels het gebonden lijstenstelsel de kiezer de minste invloed geeft op de vraag wie er gekozen wordt en het personenstelsel de meeste. Het stelsel dat in Nederland van kracht was, gaf de kiezer weinig invloed doordat de voorkeurdrempel voor kandidaten om direct gekozen te worden hoog was. Slechts zelden verwierven kandidaten een zetel op eigen kracht. Veel partijbesturen zagen stelsels met meervoudige voorkeur en vooral personenstelsels als een bedreiging voor hun invloed op de samenstelling van de fractie. Overigens ontbrak het in Nederland niet aan ervaring met het stelsel met facultatief meervoudige voorkeur. De Eerste Kamer werd namelijk sinds 1922 op deze wijze gekozen.<sup>6</sup> Een bedreiging voor de invloed van partijbesturen vormde dat echter niet. De statenleden waren gedisciplineerde partijleden die door een lijststem uit te brengen de lijstvolgorde in stand hielden. Of gewone kiezers dat ook zouden doen, viel echter te betwijfelen.

#### *Een experiment met het personenstelsel*

In april 1945 stelde de regering, in afwachting van reguliere verkiezingen, bij KB een regeling vast voor de benoeming van de leden van tijdelijke gemeenteraden.<sup>7</sup> Deze werd nodig geacht omdat de oude gemeenteraden niet meer functioneerden en het mandaat van de oude raadsleden was verlopen. De leden van de tijdelijke gemeenteraad zouden worden benoemd door een kiescollege dat op zijn beurt benoemd werd door de Commissaris der Koningin op advies van de burgemeester van de betreffende gemeente. Bij de samenstelling van de kiescolleges diende erop gelet te worden dat de voornaamste geestelijke en maatschappelijke stromingen naar evenredigheid werden vertegenwoordigd. Ieder lid van het kiescollege mocht één stem uitbrengen. Hij stemde daarbij niet zoals gewoonlijk op een kandidaat maar uitsluitend op een kandidatenlijst; een gebonden lijstenstelsel dus.

Verantwoordelijk voor deze regeling was de eerdergenoemde Beel, die begin 1945 minister van Binnenlandse Zaken was geworden in het tweede kabinet-Gerbrandy. Bij de formatie van het kabinet Schermerhorn-Drees in juni werd Beel gevraagd om aan te blijven als minister. De formatie vroeg Beel om de regeling betreffende de tijdelijke gemeenteraden te vervangen door

---

<sup>5</sup> G. van den Bergh, *Eenheid in verscheidenheid. Een systematisch kritisch overzicht van alle kiesstelsels* (Alphen aan den Rijn 1946); David M. Farrell, *Kiesstelsels. Een vergelijkende inleiding* (Den Haag 2006).

<sup>6</sup> Ron de Jong, <https://stukroodvlees.nl/de-lijststem-niet-strijdig-met-ons-kiesstelsel/>

<sup>7</sup> KB 12 april 1945 Besluit Tijdelijke Voorziening Gemeenteraden, Staatsblad F 45. Nadere details betreffende het kiesstelsel werden uitgewerkt in een ministerieel besluit van 17 april. Deze documenten zijn als brochure gepubliceerd, *Tijdelijke voorziening gemeenteraden* (Alphen aan den Rijn 1945).

een regeling die was opgesteld overeenkomstig de synthesegedachte.<sup>8</sup> Hiermee bedoelden zij dat de opengevallen plaatsen door overlijden, verhuizing of zuivering opgevuld moesten worden met personen die zich tijdens de bezetting verdienstelijk hadden gemaakt. De overige raadsleden die in 1939 waren gekozen, konden hun zetel weer gewoon innemen.<sup>9</sup> Beel voelde er weinig voor om de regeling uit april te wijzigen, omdat in Zuid-Nederland al verschillende gemeenteraden op grond daarvan waren gekozen en het niet juist zou zijn om elders gemeenteraden op een andere manier samen te stellen. Wel was hij bereid om enkele aanpassingen in het uitvoeringsbesluit aan te brengen. Schermerhorn en Drees accepteerden dit en vervolgens trad Beel tot het kabinet toe. Op 27 juni 1945 stelde minister-president Schermerhorn voor de radio onder andere een wijziging in het uitvoeringsbesluit in het vooruitzicht. Over wat die wijziging zou inhouden, zweeg hij echter.<sup>10</sup>

Toen de wijze van verkiezing van de gemeenteraden op 31 juli en 4 augustus in de ministerraad aan de orde kwam, bleek Beel van gedachten veranderd. Hij wilde niet alleen het uitvoeringsbesluit wijzigen, maar ook het KB zelf. Hij was nu voorstander geworden van een personenstelsel. De ministerraad stemde hiermee in en in het KB van 28 augustus en het daaropvolgende uitvoeringsbesluit werd een nieuwe regeling vastgelegd.<sup>11</sup> Waarom Beel van gedachten was veranderd, is niet duidelijk. In ieder geval schreef hij 13 juli 1945 een brief aan George van den Bergh, voorzitter van het CSB en hoogleraar staatsrecht, waarin hij aangaf dat de regering overwoog een personenstelsel in te voeren voor de verkiezingen van de tijdelijke gemeenteraden. Ambtenaren van de afdeling Binnenlands Bestuur reisden vervolgens naar Amsterdam om bij Van den Bergh thuis de beoogde wijzigingen door te spreken.<sup>12</sup>

In overleg met Van den Bergh werd bij de afdeling Wetgeving vanaf begin augustus gewerkt aan een nota van toelichting op het nieuwe uitvoeringsbesluit. De totstandkoming hiervan geeft goed inzicht in de motieven van de wijziging en in de manier waarop de wijziging uiteindelijk als een technische wijziging werd gepresenteerd. In het eerste concept werd het bestaande stelsel van evenredige vertegenwoordiging gekenmerkt als een stelsel waarin bij de kandidaatstelling eigenlijk al werd bepaald wie er gekozen werd. Formeel kon de kiezer met zijn voorkeurstem daar nog wel invloed op uitoefenen, maar in de praktijk bleek dat vrijwel onmogelijk door de hoge drempels die waren opgeworpen. Dit voldeed volgens de stellers van de nota niet meer:

‘Het is evenwel tijdens en na de bezetting gebleken, dat niet zozeer de partij, waartoe iemand behoort, en het programma van die partij [...] als wel zijn persoonlijke hoedanigheden hem in de oogen van den kiezer tot lid van een bestuurscollege qualificeeren.’<sup>13</sup>

<sup>8</sup> F.J.F.M. Duynstee en J. Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees 24 juni 1945-3 juli 1946* (Assen en Amsterdam 1977) 63-64, 76.

<sup>9</sup> Hans Daalder, *Gedreven en behoedzaam. Willem Drees 1886-1988. De jaren 1940-1948* (Amersfoort 2003) 277-278; J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946* (Amsterdam 2013) 726.

<sup>10</sup> Duynstee en Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees*, 76, 82; *Herstel en vernieuwing. Rede, uitgesproken door Z. Exc. Prof. Ir. W. Schermerhorn Minister-President voor den zender "Herrijzend Nederland" op 27 juni 1945* (De Waal Groningen 1945) 19.

<sup>11</sup> Duynstee en Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees*, 135-136.

<sup>12</sup> Nationaal Archief (NA), Ministerie van Binnenlandse Zaken: Afdeling Binnenlands Bestuur 2.04.57 (BiZa/BB), inv. nr. 1951 Behandeling ontwerp met Logemann en Van den Bergh; Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Archief George van den Bergh, doos 7 map Kiesraad, Brief 13 juli 1945 Beel aan Van den Bergh; Brief 27 september 1945 J.M. Kan aan Van den Bergh.

<sup>13</sup> NA, BiZa/BB, inv. nr. 1951 Nota 4 augustus 1945.

Deze expliciete aanprijzing van persoonlijke kwaliteiten boven partijbeginselen bleek echter niet gewenst en in de volgende versie heette het meer versluierd: 'Om voor den hand liggende redenen wordt echter thans meer op de persoonlijke hoedanigheden van den candidaat gelet.'<sup>14</sup> In de uiteindelijk gepubliceerde toelichting is over het motief van de wijziging van het kiesstelsel niets meer terug te vinden. Er werd slechts opgemerkt dat door de wijziging de vrijheid van persoonlijke keuze voor de kiezer werd vergroot.<sup>15</sup>

Het is opmerkelijk dat de principiële wijziging van een gebonden lijstenstelsel naar een zuiver personenstelsel, van het ene uiterste naar het andere dus, niet werd onderbouwd. Wellicht hoopte de minister door de veranderingen als een technische wijziging voor te stellen dat kritiek voorkomen kon worden. Die kritiek richtte zich er namelijk op dat de regering via het staatsnoodrecht wijzigingen probeerde aan te brengen in het kiesstelsel. Beel ontkende dat. De regeling gold alleen voor de overgangperiode totdat er reguliere gemeenteraadsverkiezingen zouden worden gehouden. Definitieve herzieningen zouden langs de gewone parlementaire weg tot stand komen.<sup>16</sup>

De verkiezingen voor de tijdelijke gemeenteraden vonden plaats op 22 oktober 1945. Het electoraat was beperkt want dat bestond alleen uit de leden van de kiescolleges. Alle kandidaten waren alfabetisch op het stembiljet gebracht zonder aanduiding van partij. De kiezers konden zoveel kandidaten naar hun voorkeur nummeren als er zetels waren te vergeven.<sup>17</sup> Daags na de verkiezingen vroeg de minister alle commissarissen van de Koningin naar hun ervaringen teneinde zich een oordeel te kunnen vormen over de praktische bruikbaarheid van het personenstelsel.<sup>18</sup>

Die oordelen waren niet bemoedigend. De Commissaris der Koningin van Groningen achtte het stelsel zo niet onbruikbaar, dan toch niet aanbevelenswaardig en buitengewoon bewerkelijk.<sup>19</sup> Die van Gelderland sloot zich bij dit oordeel aan en de commissaris van Overijssel vreesde dat bij gewone verkiezingen het dagen zou duren voordat de uitslag zou zijn vastgesteld.<sup>20</sup> Daar kwam bij dat in de meeste gemeenten de politieke partijen verkiezingen hadden voorkomen door in onderling overleg precies zoveel kandidaten te stellen als er zetels waren te vergeven. In Groningen was dat in 50 van de 57 gemeenten het geval, in Friesland in alle gemeenten uitgezonderd Vlieland en in Noord-Holland in 100 van de 114 gemeenten.<sup>21</sup> In de andere provincies was het niet veel anders. Uit het gering aantal verkiezingen dat wel was gehouden, vielen zodoende moeilijk algemene conclusies te trekken over de werking van het personenstelsel.

#### *Herziening van het kiesstelsel*

In het voorjaar en de zomer van 1946 werden er verkiezingen gehouden voor de Tweede Kamer, de provinciale staten en de gemeenteraden waarna het politieke bestel weer was genormaliseerd. Na de Kamerverkiezingen werd het kabinet Schermerhorn-Drees opgevolgd door het eerste kabinet Beel dat eveneens voortkwam uit de KVP en de PvdA. Beel bleef minister van Binnenlandse Zaken.

<sup>14</sup> NA, BiZa/BB, inv. nr. 1951 Nota 9 augustus 1945.

<sup>15</sup> KB 28 augustus 1945 houdende aanvulling en wijziging van het Besluit Tijdelijke Voorziening Gemeenteraden, Staatsblad F 152.

<sup>16</sup> Duynstee en Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees*, 137-138.

<sup>17</sup> De wijze van verkiezing wordt nauwkeurig omschreven in een brief van de voorzitter van het hoofdstembureau Middelburg van 15 februari 1950, NA, Binnenlandse Zaken, afdeling Wetgeving 2.04.62 (BiZa/W), inv. nr. 13.

<sup>18</sup> NA, BiZa/BB, inv. nr. 1949 Brief 23 oktober 1945 aan heren CdK.

<sup>19</sup> NA, BiZa/BB, inv. nr. 1949 Brief 9 november 1945 van CdK Groningen.

<sup>20</sup> NA, BiZa/BB, inv. nr. 1949 Brief 2 januari 1946 van CdK Gelderland; Brief 21 november 1945 van CdK Overijssel.

<sup>21</sup> NA, BiZa/BB, inv. nr. 1949 Brief 9 november 1945 van CdK Groningen; Brief 23 november 1945 van CdK Friesland; Brief 7 november 1945 van CdK Noord-Holland.

Na de verkiezingen was het mandaat aanwezig om staatkundige hervormingen door te voeren. Begin januari 1947 schreef W. Riphagen, ambtenaar bij Binnenlandse Zaken, een brief aan Van den Bergh, waarin hij aankondigde dat de minister overwoog twee commissies in te stellen waarvan de ene zich bezig zou houden met een technische herziening van de kieswet en de andere met een herziening van het kiesstelsel. Voordat de ambtelijke top de minister een definitief voorstel zou voorleggen, wilde hij eerst bij Van den Berg informeel polsen hoe deze daarover dacht.<sup>22</sup> Per ommegaande reageerde deze enthousiast.<sup>23</sup> Uiteindelijk werd besloten geen aparte commissies in te stellen, maar het CSB met de opdracht te belasten.<sup>24</sup> Dat gebeurde begin maart 1947.

Door de opdracht te verstrekken aan het CSB waren de ambtelijke top en Beel zich ervan bewust dat het wetsvoorstel voor een nieuw kiesstelsel de kiezer veel meer invloed zou geven op de vraag welke kandidaten er gekozen zouden worden. Van den Bergh had namelijk niet alleen een belangrijke adviserende stem gehad bij de wijziging van het uitvoeringsbesluit voor de tijdelijke gemeenteraden, maar ook had hij in januari 1946 een boek gepubliceerd over kiesstelsels. Dat boek was een handboek en een program tegelijk. In de inleiding schreef hij: 'Wij leven in een tijdperk van herstel en vernieuwing. Naar stellig valt aan te nemen, zal ook de Kieswet weer op helling komen. Hoe behoort zij te worden hersteld en vernieuwd?'<sup>25</sup> Het antwoord dat Van den Bergh gaf was duidelijk: bij voorkeur een personenstelsel, maar in ieder geval een stelsel waarin de kiezer veel meer invloed zou hebben.

Het CSB was in 1917 bij de invoering van de evenredige vertegenwoordiging ingesteld en stelde de uitslag vast van de verkiezingen voor de Eerste en de Tweede Kamer. Daarnaast adviseerde het de regering op het gebied van het kiesrecht. Om ervoor te zorgen dat de juistheid van de uitslag niet werd betwist, bestond het CSB voornamelijk uit vertegenwoordigers van de grootste politieke partijen. Tot de leden behoorden onder andere de partijsecretaris van de KVP Leo Albering en Jan Donner van de ARP. Van den Bergh was de representant van de PvdA.<sup>26</sup> Bij het vaststellen van de uitslagen was het CSB onafhankelijk, maar bij het uitbrengen van adviezen stond het dicht bij het ministerie. Het CSB adviseerde namelijk niet alleen, maar schreef ook de benodigde wetgeving met de memorie van toelichting erbij. Daarbij werd ze ondersteund door ambtenaren die hun hoofdtaak hadden op het ministerie. Zo was de secretaris van het CSB, W.K.J.J. van Ommen Kloeke, tevens chef van de afdeling wetgeving van Binnenlandse Zaken. Op het gebied van advisering en wetgeving waren de lijntjes dus kort. De inhoud van het wetsvoorstel dat het CSB in 1949 indiende, kan voor het departement dus weinig geheimen hebben bevat.

In het voorstel van het CSB kreeg de kiezer veel meer invloed op de vraag welke kandidaten werden gekozen. Hij mocht alle kandidaten op een lijst nummeren, maar moest zich wel tot een lijst beperken. Hij kon ook, wanneer hij instemde met de volgorde van de lijst, een lijststem uitbrengen door een vakje boven de kandidatenlijst rood te kleuren. Daarmee ging het voorstel een stuk minder ver dan hetgeen Van den Bergh in zijn boek had bepleit. Daar mocht de kiezer kandidaten nummeren ongeacht op welke lijst ze stonden. Deze variant zou volgens het voorstel van het CSB alleen in kleine gemeenten bij de gemeenteraadsverkiezingen worden toegepast. Van den Berg had, vermoedelijk door de inbreng van zijn medeleden, water bij de wijn moeten doen.<sup>27</sup>

#### *Het wetsvoorstel gaat in consultatie*

<sup>22</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 12A Conceptbrief 2 januari 1947 W. Riphagen aan Van den Bergh.

<sup>23</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 12A Brief 8 januari 1947 Van den Bergh aan Riphagen.

<sup>24</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 12A Nota 13 februari 1947.

<sup>25</sup> Van den Bergh, *Eenheid in verscheidenheid*, 5.

<sup>26</sup> Ron de Jong, 'De Kiesraad 1917-2017. Honderd jaar (on)afhankelijk opereren tussen ministerie en politiek', in: Heleen Hörmann en Ron de Jong (red.), *Honderd jaar Kiesraad 1917-2017* (Den Haag 2016) 12-58.

<sup>27</sup> *Rapport van het Centraal Stembureau*, 1-2.

Direct na de indiening van het rapport van het CSB in december 1949 vroeg minister Teulings advies aan Gedeputeerde Staten, de voorzitters van de hoofdstembureaus van de achttien kieskringen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook werd advies gevraagd aan de politieke partijen die op dat moment in de Tweede Kamer zitting hadden. Dat was door een voorganger van Teulings aan de Tweede Kamer toegezegd.<sup>28</sup>

De oordelen waren overwegend negatief. Veel colleges van Gedeputeerde Staten wezen erop dat het tellen van de stemmen tijdrovend en ingewikkeld zou worden. Vooral in kleine gemeenten, waar de kiezers door alle lijsten heen zouden mogen nummeren, verwachtten ze grote problemen. GS van Friesland wezen erop dat in de kleine gemeenten het minst gekwalificeerde overheidspersoneel werkzaam was: 'van het secretariépersoneel, dat in bedoelde gemeenten slechts een bezoldiging geniet van een schrijver of adjunct-commies in rijksdienst, dient men op dit punt in het algemeen geen al te grote verwachtingen te hebben.'<sup>29</sup>

De VNG belegde een bijeenkomst voor gemeenten over het wetsvoorstel. De meeste gemeenten toonden zich om de bovengenoemde redenen afwijzend. Opmerkelijk was dat de kleine gemeenten sterk gekant waren tegen het hun toebedachte personenstelsel bij de raadsverkiezingen. Zij verwierpen de suggestie in de memorie van toelichting dat met name in hun gemeenten kiezers woonachtig waren voor wie persoonlijkheid belangrijker was dan politiek beginsel.<sup>30</sup> Het lijkt er sterk op dat de gemeentebesturen het wetsvoorstel op dit punt als een belediging opvatten van hun inwoners.

Een ander terugkerend bezwaar was dat in kleine gemeenten het naast elkaar bestaan van twee kiesstelsels verwarring zou scheppen. Verschillende colleges van Gedeputeerde Staten hadden op hun beurt de besturen van kleine gemeenten om advies gevraagd en die waren meestal kritisch op dit punt. Volgens B en W van De Bilt hadden 'de eenvoudigen van geest zelfs met de duidelijke huidige aanwijzingen nog veelal moeite.'<sup>31</sup> Nogal wat gemeentebesturen vreesden dat het intellectuele gehalte van een deel van hun inwoners onvoldoende was.

Sommige respondenten wezen erop dat het nieuwe kiesstelsel de kwaliteit van de vertegenwoordiging zou verlagen. Zo schreven GS van Groningen: 'Een juiste, voldoende gedifferentieerde samenstelling van de verschillende fracties [...] kan in dit stelsel ten eerste worden bemoeilijkt doordat allerlei niet-zakelijke affecties op het tijdstip der stemming een te grote invloed op die samenstelling kunnen hebben.' Enigszins geïrriteerd schreef de behandelend ambtenaar van Binnenlandse Zaken met potlood in de marge: 'is dat niet uitsluitend zaak van de kiezer?'<sup>32</sup> Het HSB van de kieskring Amsterdam dacht er ook zo over. Door het veelvuldig gebruik van de mogelijkheid tot nummeren zouden specialisten buiten de boot vallen.<sup>33</sup>

Zeer principieel waren de bezwaren volgens welke het wetsvoorstel het stelsel van vertegenwoordiging zou ondermijnen. GS van Limburg achtten het onjuist en beginselloos dat de kiezers bij het personenstelsel dat voor kleine gemeenten was voorgesteld hun stem ten goede konden laten komen aan kandidaten van geheel verschillende politieke richting.<sup>34</sup> GS van Noord-Brabant meenden dat het voorgestelde stelsel veel te individualistisch was 'en niet beantwoordt aan de inzichten omtrent de organische structuur der samenleving, die thans in brede kring aanvaard zijn.' Vermoedelijk beschouwde het college de politieke partijen als organische bouwstenen van de maatschappij. GS voelde om deze reden meer voor een gebonden lijstenstel waarin de kiezer alleen

<sup>28</sup> NA, BiZa/W, inv. Nr. 13A Nota Van Ommen Kloeke 20 december 1949.

<sup>29</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A brief 20 februari 1950 GS Friesland.

<sup>30</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A brief 28 februari 1950 VNG.

<sup>31</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A brief 15 februari 1950 B en W De Bilt aan GS Utrecht.

<sup>32</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A brief 3 februari 1950 GS Groningen.

<sup>33</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A brief 24 februari 1950 voorzitter HSB Amsterdam.

<sup>34</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A brief 25 februari 1950 GS Limburg.

op een lijst kon stemmen.<sup>35</sup> De voorzitter van het HSB Rotterdam was een soortgelijke mening toegedaan: 'Het evenredig stelsel is naar mijn wijze van zien een stelsel van organische vertegenwoordiging. Wel te verstaan organische vertegenwoordiging naar politieke overtuiging.'<sup>36</sup> Binnen dergelijke zienswijzen paste natuurlijk geen uitbundig gebruik van voorkeurstemmen.

Interessant is het bezwaar van W. baron Michiels van Kessenich. Hij werd tweemaal geraadpleegd: in zijn capaciteit als burgemeester van Maastricht door GS van Limburg en in zijn capaciteit als voorzitter van het HSB Maastricht. Hij vond het merkwaardig dat een stelsel zou worden ingevoerd 'met het enkele doel degenen, die thans weigeren te bevoegder plaatse (in de organisatie) en met de thans voorhanden middelen (eerste voorkeur) hun mening zoveel mogelijk te doen kennen.' De burgemeester zag geen reden waarom aan niet-georganiseerde kiezers meer ruimte moest worden gegeven ten koste van wat hij noemde 'bonafide partijkiezers', die nadat ze hun zegje bij de kandidaatstelling hadden gedaan bij de verkiezingen als lijststemmers optraden.<sup>37</sup>

Waren er onder de geraadpleegde bestuurlijke autoriteiten nog enkele die wel een proef wilden nemen met het nieuwe stelsel, de politieke partijen raadden invoering in koor af. Alleen de Katholiek Nationale Partij gaf in een ultrakort briefje aan voorstander te zijn. Veel partijen maakten er weinig woorden aan vuil: aan het voorgestelde stelsel zou geen behoefte zijn, een evenwichtige samenstelling van de fracties zou verstoord worden, principiële lijststemmers zouden achtergesteld worden bij kiezers die op verschillende lijsten stemden en tot slot diende het om beginselen te gaan en niet om personen. De CHU vreesde bovendien voor het prevaleren van groepsbelangen boven partij- en landsbelangen.<sup>38</sup> Het voorstel van het CSB kon dus op uiterst weinig steun rekenen onder het bestuurlijke en politieke establishment. Ook de KVP van minister Teulings en de PvdA van Van den Bergh waren tegen. De chef van de afdeling wetgeving trok in een nota de voor de hand liggende conclusie dat de voorstellen van het CSB niet de minste kans maakten. Hij adviseerde de minister het voorstel zo te laten aanpassen dat het stelsel van meervoudige voorkeur zou verdwijnen.<sup>39</sup>

Van den Bergh legde zich noodgedwongen bij de negatieve oordelen neer, maar probeerde toch nog iets van zijn denkbeelden te redden door bij Teulings ervoor te pleiten om dan in ieder geval in kleine gemeenten een proef te nemen met het personenstelsel. Teulings stond er sympathiek tegenover, maar na ruggenspraak met fractievoorzitter Carl Romme en partijsecretaris Albering van de KVP zag hij er toch maar vanaf.<sup>40</sup> Wat betreft het kiesstelsel zou alles dus bij het oude blijven. Wel werden allerlei technische aspecten van het kiesrecht herzien en mocht het CSB zich voortaan Kiesraad noemen, maar aan de invloed van de partijen op de kandidatenlijsten en daarmee op de samenstelling van de fracties zou niet worden getornd.

### *Besluit*

Direct na de bevrijding streefden minister Beel en de ambtelijke top van Binnenlandse Zaken ernaar het kiesstelsel te hervormen tot een personenstelsel waarbij de kiezers veel meer invloed zouden krijgen op wie er zitting zou nemen in de vertegenwoordigende organen. De weerstand binnen het politiek-bestuurlijk establishment bleek echter groot en kwam voort uit de wens van de politieke partijen om grip te houden op de samenstelling van de fractie en uit zeer specifieke opvattingen over de inzet van de verkiezingen en de ideale kiezer: beginselen boven personen en partijkiezers boven ongeorganiseerde kiezers. Daar kwam bij dat het momentum voor staatkundige hervorming in 1949

<sup>35</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A brief 22 februari 1950 GS Noord-Brabant.

<sup>36</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A brief 22 februari 1950 voorzitter HSB Rotterdam.

<sup>37</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A brief 31 januari 1950 aan GS Limburg.

<sup>38</sup> Reacties van alle partijen bevinden zich in NA, BiZa/W, inv. nr. 13A.

<sup>39</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A Nota 3 mei 1950.

<sup>40</sup> NA, BiZa/W, inv. nr. 13A brief 30 mei 1950 Romme aan Teulings; brief 31 mei 1950 Teulings aan Romme; brief 19 juli 1950 Teulings aan Van den Bergh.



voorbij was, maar ook in 1946 of 1947 zou het wetsvoorstel het staatsblad vermoedelijk niet hebben gehaald. Dat neemt niet weg dat deze poging tot herziening van het kiesstelsel een van de weinige pogingen was om de staatkundige vernieuwing handen en voeten te geven.

#### Over de auteur

Dr. Ron de Jong werkt bij de Kiesraad waar hij onderzoek doet naar kiesrecht en verkiezingen. In 2018 beschreef hij in *Tussen geschiktheid en grondrecht. De ontwikkeling van het Nederlandse kiesrecht vanaf 1795* de periode 1840-1896.

E-mail: [ron.jong@kiesraad.nl](mailto:ron.jong@kiesraad.nl)