



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

[Bespreking van: D.J. Elzinga, et al. (2012) Het Nederlandse kiesrecht. - 3e dr.]

Michel, B.

**Publication date**

2013

**Document Version**

Final published version

**Published in**

TvCR: tijdschrift voor constitutioneel recht

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Michel, B. (2013). [Bespreking van: D.J. Elzinga, et al. (2012) Het Nederlandse kiesrecht. - 3e dr.]. *TvCR: tijdschrift voor constitutioneel recht*, 4(3), 273-278.

[http://www.tvcr.nl/tijdschriftvoorconstitutioneelrecht/download/185Boeken\\_het\\_Nederlandse\\_kiesrecht.pdf](http://www.tvcr.nl/tijdschriftvoorconstitutioneelrecht/download/185Boeken_het_Nederlandse_kiesrecht.pdf)

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

D.J. Elzinga, H.R.B.M. Kummeling, J. Schipper-Spanninga

## Het Nederlandse kiesrecht

Deventer: Kluwer 2012, 307 p., ISBN 978-90-13-04906-0

### B. MICHEL\*

Douwe Jan Elzinga's *Het Nederlandse kiesrecht* uit 1989 (tweede editie 1997) is in de zomer van 2012 in derde druk verschenen, dit keer onder het co-auteurschap van twee juristen die bijzonder veel expertise uit de praktijk meebrengen: Henk Kummeling, hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht, tevens voorzitter van de Kiesraad, en Hanneke Schipper, leidinggevend ambtenaar op het ministerie van V&J en oud-secretaris van de Kiesraad. Het boek is in de reeks 'Mastermonografieën staats- en bestuursrecht' gepubliceerd, voortzetting van de vroegere studiepockets, waarmee Kluwer zich voornamelijk richt tot masterstudenten. Waarvoor zal de beoogde lezer *Het Nederlandse kiesrecht* openslaan? Ik denk dat de geïnteresseerde student op zoek zal zijn naar een leuk idee voor een paper of scriptie en bovendien hoopt een eerste aanzet voor het echte onderzoekswerk vinden. Zo ga ik het boek hier ook bespreken. Ik kan u nu al vertellen dat het rijk is aan ideeën en voor diepgaander onderzoek veel méér biedt dan slechts een eerste aanzet.

Interessante onderzoeksvragen vinden we vooral de twee thematische hoofdstukken: over het kiesrecht als grondrecht (hoofdstuk 3) en over het kiesstelsel (hoofdstuk 4). Nader onderzoek kan dan beginnen door de bijzondere delen van het boek open te slaan. Die zijn overzichtelijk geordend naar de verschillende fases van het verkiezingsproces: van de kiesgerechtigdheid (hoofdstukken 5, 6, 7) via kandidaatstelling, stemming en uitslag (hoofdstukken 11, 12, 13) tot de kiesrechtdelicten (hoofdstuk 18). Zo lopen we tegelijk de hoofdstukken B tot en met Z van de Kieswet langs, want die volgt ook deze structuur.

Hoofdstuk 3, over het kiesrecht als grondrecht, bereikt een eerste hoogtepunt waar de auteurs een hardnekkig misverstand wegnemen: politieke partijen hebben in Nederland geen wettelijk monopolie op kandidaatstelling. Dat partijen de facto de kandidaatstelling beheersen kan evenwel niet worden ontkend. Hier is het boek ten opzichte van de eerdere drukken wat aangevuld, onder andere met een verwijzing naar de SGP-zaken,



boeken

\* B. Michel BSc LLM is promovendus staatsrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

waarin precies die spanning speelde (p. 18-19). De passage over het kiesrecht in internationale context is ingrijpend herzien en dat loont. Werden voorheen de internationale instrumenten en hun inhoud slechts kort genoemd, nu wordt geïllustreerd dat ze inmiddels doorslaggevende invloed hebben: aan het IVBPR kunnen vreemdelingen kiesrecht voor de BES-eilandsraden ontlenuen (p. 21-22); het VN-Vrouwenverdrag maakte in de SGP-zaken het verschil (p. 23-24); de EU-verdragen brachten de Nederlanders in de West kiesrecht voor het Europees Parlement (p. 27).

De beoogde lezer zal hier makkelijk een stuk of tien mooie scriptieonderwerpen uit kunnen halen. Bijvoorbeeld het idee om, de Brits-Straatsburgse ruzie na *Hirst t. het Verenigd Koninkrijk*; (nr. 2) (p. 24 noot 23) in het achterhoofd houdend, een scriptie te schrijven over kiesrechtontzetting en het kiesrecht van gedetineerden in Nederland. We gaan zo kijken hoe ver dit boek daarbij helpt, maar eerst nog even een tweede idee opdoen. De bespreking van het kiesstelsel in het tweede thematische hoofdstuk (hoofdstuk 4) is uitstekend gelukt, terwijl het toch een heel hachelijke technische aangelegenheid is. Nadat met een systematische benadering orde is gebracht in de chaos van allerlei mogelijke kiesstelsels (p. 39-44), wordt het Nederlandse gekarakteriseerd als 'evenredige vertegenwoordiging, zonder nadere indeling in kiesdistricten en zonder verhoogde kiesdrempel, waarmee het een van de meest evenredige stelsels in de wereld' is (p. 44-45). De meeslepende dramatische passage over de diverse gefaalde hervormingsvoorstellen (p. 45-49) leiden de auteurs in met de stelling dat het kiesstelsel alleen op het eerste gezicht een rustig constitutioneel bezit lijkt en dat in feite van het begin af aan over verandering is nagedacht. Waarom zijn grote hervormingsplannen sinds 1917, zoals de invoering van een zuiver districtenstelsel of een gemengde variant, dan nooit doorgegaan? De auteurs duiden hier voorzichtig een gedachte aan die bijzonder intrigerend is: het kiesstelsel is misschien nooit fundamenteel herzien omdat de kiezers niets zien in de bezwaren die er tegen werden ingebracht, en het domweg heel eerlijk vinden. De resultaten van het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006 wijzen inderdaad die kant op (p. 49). Daarna volgt een stuk over de voorkeurstem (p. 49-56). Dit aspect als machtsstrijd tussen partijleidingen en kiezers scherp maar gedifferentieerd te duiden is een hele opgave, die hier, zoals ook in de eerdere drukken, met meesterschap wordt volbracht. Weer wordt een hardnekkig misverstand de wereld uit geholpen: zeteltoedeling aan kandidaten alleen op grond van hun voorkeurstemmen en niet lettend op de lijstvolgorde, zoals dat in 1918 gebeurde, zou niet eerlijk zijn tegenover de kiezer. De vele stemmen van kiezers die de lijstvolgorde goed vonden en op de lijsttrekker stemden, kwamen toen terecht bij kandidaten aan wie een klein aantal andere kiezers de voorkeur had gegeven (p. 51).

Is het Nederlandse kiesstelsel nou werkelijk zo evenredig? Een masterscriptie die de grenzen van de evenredigheid van het Nederlandse stelsel verkennt, zou zeker op zijn plaats zijn.

Over naar de bijzondere delen. Voor een scriptie over ons eerste idee, kiesrechtontzetting en het kiesrecht van gedetineerden, is het hoofdstuk met de titel 'Kiesrechtuitsluitingen' het aangewezen beginpunt (hoofdstuk 7). Daar wordt al vrij snel duidelijk dat het Nederlandse uitsluitingsregime zo terughoudend is dat het ruim aan de eisen uit *Hirst t. het Verenigd Koninkrijk*; (nr. 2) en latere uitspraken van het EHRM voldoet (p. 85). De student die net een mooi scriptieonderwerp dacht te hebben gevonden, vreest nu wellicht dat er toch niets spannends in zit. Maar in het hier genoemde advies van de Kiesraad (noot 12) duikt een veel interessanter idee op: het huidige regime is juist veel te soepel. Linksom of rechtsom zal de student ook bij de hier helaas niet genoemde zaak over de fraudeur bij de waterschapsverkiezingen 2004 terecht komen (ABRvS 10 november 2004, *LJN AR6411*; *AB* 2004, 426 m.nt. Stolk), die alleen nog via het privaatrecht teruggepakt kon worden (HR 25 maart 2011, *LJN BP2310*, *JB* 2011/128 m.nt. Schutgens). Aan de hand daarvan is misschien wel aan te tonen dat het huidige regime te slap is. Een masterscriptie die voor méér kiesrechtuitsluitingen pleit – dat klinkt raar, maar zou des te interessanter zijn.

Een ander aspect (het boek maakt hier een duidelijk en helder onderscheid) is de vraag hoe gevangenen die niet uit het kiesrecht zijn ontzet, in de praktijk hun stem uitbrengen. Daar valt vanuit Europese normen wel iets op af te dingen. Als gedetineerden geen verlof kunnen krijgen, of sowieso niet even overdag naar buiten mogen, dan moeten ze aan iemand een volmacht geven. Dat wordt al in Nederland zelf kritisch gezien (p. 91). In het hoofdstuk over de stemming (hoofdstuk 12) is in de passage over het stemmen bij volmacht bovendien de kritiek van de OVSE genoemd (p. 183-184). Met die twee benaderingen kan het een mooie scriptie worden: het strafrechtelijk uitsluitingsregime is te slap, terwijl de meer praktische kanten juist te strak zijn geregeld.

Het boek biedt méér. Op zeker moment zal iedereen die met dit onderwerp aan de slag gaat, met vragen over het passief kiesrecht zitten. Dat zou namelijk de sleutel tot een betere regeling kunnen zijn. Nu kan het passief kiesrecht alleen samen met het actieve worden ontzegd, maar dat is al gauw overdreven. Wat is dat eigenlijk, 'passief kiesrecht'? Weet u waarom aan mij (vreemdeling) het recht tot lid van de Tweede Kamer te worden verkozen weliswaar niet bij art. 4 Gw is toegekend, maar u mij toch tot lid van de Tweede Kamer zou kunnen verkiezen? Heel vreemd. Hier staat uitgelegd hoe dat komt: pas na de verkiezingen wordt er getoetst. Als u mij tot Kamerlid verkiest, dan zal ik door de Kamer zelf niet tot het lidmaatschap worden toegelaten (p. 165-167). Hetzelfde geldt voor

Nederlanders die uit het kiesrecht zijn ontzet. 'In sommige andere landen is het bijna niet uit te leggen dat in Nederland personen die uit het kiesrecht zijn ontzet, niettemin kandidaat bij verkiezingen kunnen zijn' (p. 166-167). Wat men gewoonlijk met 'passief kiesrecht' aanduidt valt in feite uiteen in verschillende delen: kandidatenlijsten kunnen indienen, zelf kandidaat kunnen zijn, verkozen kunnen worden, benoemd kunnen worden verklaard en als lid kunnen worden toegelaten. In een scriptie over kiesrechtontzetting zal goed op een rij moeten worden gezet aan wie deze verschillende rechten toekomen. Van het daartoe nodige werk is hier meer dan de helft al verzet.

Over het tweede idee voor een scriptie, onderzoek naar de evenredigheid, wil ik wat korter zijn. Wat over de in Nederland wel degelijk bestaande (maar zeer lage) kiesdrempel gezegd moet worden, staat in het hoofdstuk over de zetelverdeling (p. 210-211). In één geval pakte die kiesdrempel bijzonder pijnlijk uit: bij het toekennen van de 26e Nederlandse zetel in het Europees Parlement, want daar werd de kiesdrempel pas na de verkiezing wettelijk vastgelegd (p. 251 noot 7). Vanwege die kiesdrempel zit op de 26e Nederlandse zetel nu iemand namens zo'n 154.549 PVV-kiezers, terwijl de 157.735 kiezers van de Partij voor de Dieren niemand naar Straatsburg hebben mogen sturen.

Dat het Nederlandse stelsel van zetelverdeling (behalve voor kleine gemeenteraden) systematisch in het voordeel van grote partijen uitpakt (p. 208), is bekend. Volstrekt onduidelijk was voor mij tot nu toe waarom in plaats van dat stelsel-d'Hondt niet allang het veel eerlijkere stelsel van Saint-Laguë is ingevoerd. Maar hier staat het. Bij de herziening van de Kieswet in 1989 zijn twee stelsels afgewezen, het zogenaamde A-Z-systeem en een verzinsel van D66, die beide helemaal equivalent zijn met Saint-Laguë (p. 209-210). De reden hiervoor was dat ze te ingewikkeld waren. Meer eerlijkheid leidt soms tot zo'n ingewikkelde rekenpartij, dat niemand het meer begrijpt, en dat geldt op zich al als oneerlijk. Voor wie dit interessant vindt: een notitie van Eliora van der Hout die hier genoemd wordt (p. 210 noot 22: bijlage bij *Kamerstukken I 2005/06*, 27 214, nr. C), is zonder meer de beste tekst die ik ooit over dit haast filosofische onderwerp heb gelezen.

Zo vindt de beoogde lezer tal van ideeën voor een scriptie, wordt hij een heel eind op weg geholpen voor het diepergaand onderzoek, en liggen er bovendien her en der onvermoede schatten in dit boek verscholen. Toch wil ik één kanttekening bij *Het Nederlandse kiesrecht* plaatsen. De herziening voor deze derde druk had wat mij betreft iets grondiger kunnen uitvallen. Van een uitgever als Kluwer had ik enige eindredactie verwacht. Dat die niet heeft plaatsgevonden blijkt uit de vele doodlopende interne verwijzingen.

In het inleidende hoofdstuk over historische achtergrond (hoofdstuk 2) stond in eerdere drukken een lijst waarin de eerste auteur een overzicht gaf van veranderingen in de Kieswet van 1951 tot 1989, met een korte aanduiding van onderwerp en vindplaats. In de tweede druk was de lijst tot 1994 aangevuld. Ze is nu doorgeschoven naar een bijlage achterin en de aanvulling uit de tweede druk is weer geschrapt. Voor de veranderingen in de Kieswet in de periode na 1989 wordt verwezen naar [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl) (p. 10). Maar [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl) is in één opzicht onhandig: belangrijke wijzigingen (zoals verlaging van de voorkeursdrempel) zijn niet te onderscheiden van Kieswetwijzigingen die niets met het kiesrecht te maken hebben (zoals gemeentelijke herindelingen). Misschien zou de overzichtslijst in de volgende druk weer geactualiseerd kunnen worden opgenomen. Later in het boek, in het hoofdstuk over de Europese Parlementsverkiezingen (hoofdstuk 16), staat een puntsgewijze samenvatting van de Europese Verkiezingsakte (p. 250-251). Dat die verouderd is, wordt er ook bij vermeld. Ook die opsomming (waarbij overigens evenals in de vorige druk een verwijzing naar *Kamerstukken II 1977/78*, 15 044, nr. 3, p. 10-11 ontbreekt) zal de lezer in de volgende druk hopelijk geactualiseerd aantreffen.

Minder erg lijkt mij dat er her en der wat kleine feitelijke onjuistheden staan, want ik geloof niet dat de beoogde lezer zich daardoor van de wijs zal laten brengen. De uniforme regeling voor de Europese Parlementsverkiezingen houdt uiteraard niet in dat er overal 'een kiesdrempel van en [sic] minste 5% van de uitgebrachte stemmen' (p. 250) zou gelden, maar, zo überhaupt, van ten hoogste 5%. Andere vergissingen zijn met één blik in de wet te corrigeren. Zo is de waarborgsom voor registratie van een partijaanduiding voor de Tweede Kamerverkiezingen niet 11.250 Euro (p. 129) maar 450 Euro (art. G 1 Kieswet). De regel dat centrale kandidaatstelling voorbehouden is aan zittende partijen (p. 154) is al enige tijd uitgehouden (art. I, onder Ca, Wet van 29 oktober 2009 (*Stb.* 2009, 452) jo. art. H 2 Kieswet) en zal binnenkort geheel afgeschaft worden (*Kamerstukken I 2012/13*, 33 268, nr. A, p. 6). En ondersteuningsverklaringen worden niet op het gemeentehuis ondertekend waar het hoofdstembureau zetelt (p. 155), maar in de woonplaats van de kiezer (art. H 4, derde lid, Kieswet). Wel blijkt hier dat *Het Nederlandse kiesrecht* geen naslagwerk voor de praktijk is. Het is een studieboek om aan het begin van een scriptieonderzoek te raadplegen.

En als studieboek is het uitermate nuttig, zo niet onmisbaar. Bestond het niet, dan zouden geïnteresseerde studenten het moeten stellen met de primaire bronnen en Liedorps *Lexplicatie Kieswet*. Een beetje zouden nog de staatsrechtelijke standaardwerken zoals Van Raalte's *Het Nederlandse parlement* helpen, maar daar komt het kiesrecht natuurlijk maar beknopt

aan bod. Met de talrijke literatuur over politieke partijen, rechtsvergelijkende studies en politiekwetenschappelijk onderzoek is het eigenlijke onderwerp dan al verlaten. In dit gapende gat is *Het Nederlandse kiesrecht* een eenzaam licht. Als vertrekpunt voor een scriptieonderzoek, dat noodgedwongen toch vooral op de primaire bronnen zal moeten teruggrijpen, kan ik het aanraden.