



Trias Politica Zeeland  
bestuur, wetgeving & rechtspraak

# Democratie: Regeert het volk echt?

·  
·



## Inhoud

01	<b>Aanleiding tot deze gedachtewisseling</b>	4
02	<b>Wat is eigenlijk democratie?</b>	5
	Algemene definitie van democratie	5
	Verskillende modellen van democratie: direct, indirect, liberaal, onliberaal	6
03	<b>Vertegenwoordigend stelsel</b>	8
04	<b>Kiestelsel</b>	9
	Evenredige vertegenwoordiging	9
	Meerderheidsstelsel / districtenstelsel	9
	Districtenstelsel met evenredige vertegenwoordiging	10
	Variant deels evenredig deels districtsgewijs	11
	Gekozen minister-president	13
05	<b>Minderheidskabinet</b>	15
06	<b>Rol van de politieke partijen</b>	17
	Bedreigingen van de democratie	19
	Situatie in Nederland	19
07	<b>Beschouwingen van Trias Politica Zeeland over het vorenstaande</b>	20
07.01	Het parlementaire stelsel	20
07.01.01	Eerste Kamer	20
07.01.02	Tweede Kamer	21
07.01.03	Landelijk, regionaal en lokaal	22
07.01.04	Europa	22
07.02	<b>Representatieve vertegenwoordiging in een vrije en open democratie</b>	23
07.02.01	Kiestelsel	23
07.02.02	Verkiezing minister-president	24
07.02.03	Vormen van directe democratie; het referendum	24
07.02.04	Politieke partijen	25
	Conclusies en aanbevelingen n.a.v. hoofdstuk 07.02	26
07	<b>Epiloog</b>	27
08	<b>Noten</b>	28

# DEMOCRATIE: Regeert het volk ècht?

## 01 Aanleiding tot deze gedachteswisseling

“Niet een democratie met problemen heeft een probleem, maar een democratie zonder problemen. Conflict, spanning en onvrede zijn inherent aan de democratie. De mogelijkheid tot kritische reflectie kenmerkt het bestel en houdt het vitaal. De democratie is ook het enige bestel dat de vrijheid geeft om desnoods systeemkritiek te ventileren. Democratie leeft bij ‘creatieve crisis’, het aanwijzen van en zoeken naar antwoorden op veranderingen. Het debat over ‘problemen van de democratie’ betekent niet altijd dat het slecht gaat, integendeel. Veel kritiek op tekortkomingen van het democratisch politiek bestel komen voort uit het feit dat burgers er méér van verwachten, hogere eisen zijn gaan stellen.”

Aldus Remieg Aerts (noot 1) in zijn inleiding bij het Symposium “Democratie Quo Vadis” bij gelegenheid van het afscheid van prof mr. Klaas de Vries als bijzonder hoogleraar aan de Radboud Universiteit Nijmegen op 10 oktober 2012.

In De geschiedenis van het liberalisme ( Houtekiet / Liberaal Archief, 2017, p. 256) verwijst Dirk Verhofstadt naar de Franse filosoof Claude Lefort: “ De democratie is de enige samenlevingsvorm die het onophefbare sociale conflict dat aan de basis van elke maatschappij ligt, erkent. Meer nog, ze leeft van dat conflict. Het is haar bron van energie en vernieuwing. Conflicten kunnen in een democratie noch worden opgeheven, noch te boven gekomen, noch geëlimineerd.” Lefort wijst erop dat elke verkiezing een belangrijke graadmeter is, maar dat het democratisch proces onmiddellijk nadien doorgaat. “De verwijzing naar de wil van het volk (bij een verkiezing) kan dus nog alleen dienen als een verplicht referentiepunt in een nooit eindigende discussie die haar definitieve bepaling onmogelijk maakt.” Hierdoor ligt de “last van de democratie” niet zozeer bij de burgers die om de zoveel jaar mogen stemmen maar wel bij de politici. Zij moeten voortdurend in discussie gaan en hun meningen confronteren met die van anderen in een onophoudelijk gevecht met de “lege plaats” van de macht, die niemand zich definitief mag toe-eigenen.” In de democratische samenleving is niemand van nature voorbestemd om “in naam van het volk” te spreken. In deze zin blijft de plaats van de macht – de wil van het volk- dan ook onvermijdelijk “leeg”. Of wat op hetzelfde neerkomt, ze moet steeds opnieuw en steeds op een voorlopige wijze worden ingevuld”. Voor Lefort is democratie de aanvaarding van onzekerheid en ambiguïteit. De definitieve oplossing en ideale samenleving bestaan niet. Wij zijn gedwongen om die steeds weer in vraag te stellen. Dat geldt zowel voor gewoontes en tradities als voor nieuwe trends en rationele evidenties.”

De hedendaagse discussie over de problemen en gebreken van de democratie is bepaald niet nieuw. In de jaren '30, '60 en '70 van de vorige eeuw was die discussie ook aan de orde van de dag. Sinds het begin van deze eeuw is de discussie echter opnieuw opgelaaid, onder andere door de opkomst van populisme en extremisme, ook in Nederland.

Daarnaast vraagt het probleem van de versplintering van het politieke landschap, het uiteenvallen van bestaande en het opkomen van nieuwe politieke partijen, de recente maatschappelijke context als achtergrond en mogelijke oorzakelijke bron de aandacht. In het besef dat een definitieve oplossing noch een ideale samenleving ooit zullen bestaan, lijkt de noodzaak tot het serieus nadenken over de eisen die we aan ons stelsel van democratie mogen en moeten stellen van groot belang en in het kader van de essentie van de democratie onvermijdelijk.

## 02 Wat is eigenlijk “democratie”?

Er wordt veel gepraat en geschreven over het begrip democratie. Maar: wat moeten en kunnen we daaronder verstaan?

Als wij het over democratie hebben bedoelen we gewoonlijk de democratie zoals wij die kennen in de westerse landen. De oorsprong daarvan zoeken we in de klassieke oudheid, bij de Grieken en de Romeinen. Ofschoon de democratie daar wel beperkt was tot de elite. In onze westerse samenleving komt het begrip democratie eigenlijk pas echt tot ontwikkeling tijdens de Renaissance. In het bijzonder in Engeland, onder invloed van onder andere Thomas Hobbes en John Locke. Op het continent van Europa zien we de democratie tot ontwikkeling komen in de tijd van de Verlichting. Rousseau ontwikkelde de gedachte van het “contrat social”; Montesquieu de idee van de scheiding der machten, de Trias Politica. Kant vestigde de aandacht op de ethica van de wetgeving. De invloed van deze filosofen vinden we duidelijk terug in de Amerikaanse constitutie, de eerste democratische grondwet. De Franse revolutie schonk ons de ‘ Déclaration des droits de l’homme ’ met de beginselen van liberté, égalité et fraternité. In deze fase was de idee van de democratie nog lang niet volmaakt. Zo waren grote groepen van de bevolking van het kiesrecht uitgesloten. In Amerika met name slaven en vrouwen, in Engeland en de landen op het Europese continent vrouwen en degenen die niet aan de voor het uitoefenen van het kiesrecht gestelde eisen van welzijn en ontwikkeling voldeden. Het kiesrecht bleef nog lang beperkt tot een beperkte groep bemiddelde en/of ontwikkelde mannelijke burgers. Het kiesrecht voor vrouwen kwam in veel landen pas in de 20<sup>e</sup> eeuw tot stand, evenals het algemeen kiesrecht voor iedereen. Bijvoorbeeld in ons land, in het spoor van de pacificatie van 1917 (invoering algemeen mannenkiesrecht), pas in 1919 het kiesrecht voor vrouwen; in Frankrijk pas in 1944(!). Democratie is in onze westerse samenleving dus eigenlijk pas sinds kort een verworvenheid. Bovendien nog steeds geen vanzelfsprekendheid en niet onbedreigd.

### *Algemene definitie van democratie*

Democratie is "Een vorm van menings- en besluitvorming waaraan alle betrokkenen op gelijke basis deelnemen" schreef Bart Tromp in het rapport “De Staat van de democratie. De democratie voorbij de staat” van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004).

Twan Tak schreef daarover in zijn boek “Democratie in relatie tot Recht en Politiek” (2017): "Het bestuur van de samenleving dient uit te gaan van het volk, van de burgers, althans volgens de wil van het volk, en niet van de besturende overheid zelf als een naast of boven dat volk staande vreemde soevereine macht.

Democratie is geen dictatuur, niet van een enkeling, niet van een groep, niet van een meerderheid, niet van een elite of klasse, maar een deelname in persoonlijke verantwoordelijkheid aan het bestuur van de samenleving waarin men leeft. Deze opvatting plaatst de individuele mens dus op het hoogste voetstuk, ook van het overheidsbestuur in een samenleving. Aanvaarding van samenleving en een verbond als eenheid geeft aanspraken”.

Een “aanvaarding” die niet slechts rechten geeft maar ook plichten en verantwoordelijkheid.

### *Verskillende modellen van democratie: direct, indirect, liberaal, onliberaal*

Het begrip democratie is niet eenduidig. We onderscheiden verschillende vormen van democratie, waarvan we de voornaamste hier kort de revue laten passeren.

Cees Mudde in *Populisme, Elementaire deeltjes 51*, AUB 2017:

“Democratie kan het best worden omschreven als de combinatie van volkssoevereiniteit en meerderheidsregel - niets meer en niets minder. Daarom kan democratie direct of indirect zijn, liberaal of onliberaal”. Een liberale democratie verwijst naar het idee van zelfbestuur door het volk, dat wil zeggen een politiek systeem waarin het volk regeert. Niet toevallig wordt democratie in de meeste "minimale" definities in de eerste plaats beschouwd als een methode waarbij machthebbers worden geselecteerd via concurrerende verkiezingen. Vrije en eerlijke verkiezingen komen dus overeen met de bepalende eigenschap van democratie. Machthebbers treden niet aan door gewelddadige conflicten, maar worden vrijwillig via het meerderheidsstelsel gekozen door het volk om over hen te regeren."

Tegenover de liberale democratie staat de onliberale democratie. Daarin zijn er geen vrije en eerlijke verkiezingen. Macht wordt gebruikt om media en recht te beïnvloeden en tegenstanders de deelname moeilijk of zelfs onmogelijk te maken.

*Het model van democratie in Nederland: liberale democratie. (Noten 02)*

#### Liberale democratie

Het begrip democratie verwijst in het dagelijks gebruik gewoonlijk naar liberale democratie, een politiek stelsel waarin de volkssoevereiniteit en de meerderheidsregel gelden en waarin onafhankelijke instituties bestaan die speciaal in het leven zijn geroepen ter bescherming van de grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van minderheden. In een liberale democratie bestaan onafhankelijke instanties ter bescherming van grondrechten als vrijheid en de bescherming van minderheden.

Kenmerken van onze (liberale) democratie: Een aantal essentiële kenmerken van de democratie zijn beschreven door W.A. Bongers in "Problemen der democratie", 1934: "Vrijheid is het kenmerk van de democratie. Vrijheid omvat zeer veel: vrijheid van gedachtenuiting (kritiek), vrijheid van vereniging en vergadering, vrijheid van godsdienst, enz., vrijheid, om zijn leven - natuurlijk binnen zekere grenzen - in te richten naar eigen wil. Vrijheid is in laatste instantie: het respect voor de persoonlijkheid, wat Goethe eens het hoogste heeft genoemd, en de erkenning van de betekenis van het individu voor de maatschappij. Vrijheid van het individu is een maatschappelijk belang van de allereerste rang.

Gelijkheid in de democratie is van formele aard; het betekent gelijkheid voor de wet. Principieel is in een democratie iedereen benoembaar in alle ambten, wat, zoals bekend is, in de periode, voorafgaande aan de Franse revolutie, niet het geval was.

Sociale gelijkheid in de democratie is herhaaldelijk een ideaal geweest, doch geen realiteit.

De democratie is zeker een middel, hetwelk ongelijkheid in de maatschappij kan verminderen, misschien weleens opheffen, en daar, waar de ongelijkheid het geringst is, is de democratie het sterkst.

Ten slotte moet er nog een voorname factor bijkomen, namelijk: de geest van degenen, die lid zijn ener democratie. In de regels, statuten, grondwet of wetten alleen is het niet gelegen"

De sociale gelijkheid is vooral na de Tweede Wereldoorlog ontwikkeld.

### *Indirecte democratie/ representatieve democratie (Noten 03)*

In ons land hebben wij het stelsel van een indirecte, representatieve en parlementaire democratie. In dit stelsel oefenen de burgers invloed uit middels gekozen vertegenwoordigers in het parlement.

#### *Waarborgen representatieve democratie*

Teneinde de dimensies van representatieve democratie feitelijk te waarborgen, dienen er volgens Robert Dahl, hoogleraar politieke wetenschappen aan de Yale-universiteit, zeven instituties te functioneren:

- 1 gekozen regeerders;
- 2 vrije en eerlijke verkiezingen;
- 3 vrijwel alle volwassen burgers hebben actief kiesrecht;
- 4 vrijwel alle volwassen burgers hebben passief kiesrecht;
- 5 vrijheid van meningsuiting;
- 6 niet-gemonopoliseerde bronnen van informatie waartoe de burgers onbelemmerd toegang hebben;
- 7 het recht om onafhankelijke verenigingen te vormen.

Deze zeven instituties zijn noodzakelijk om vijf criteria voor het deugdelijk functioneren van een representatieve democratie te vervullen

1. gelijkheid bij verkiezingen
2. effectieve participatie;
3. goed geïnformeerd zijn;
4. beheersing van de politieke agenda
5. inclusiviteit.

#### *Directe democratie*

Er bestaan ook andere vormen van democratie, namelijk die waarbij de burger rechtstreeks invloed kan uitoefenen op de overheid en zelf kan beslissen of meebeslissen. Omdat het alleen al om fysieke of andere praktische redenen niet mogelijk of niet eenvoudig is met alle burgers individueel en gelijktijdig te overleggen om tot besluiten te komen, zijn er instrumenten om anders dan door vertegenwoordigers (representanten) de burgers rechtstreeks bij de besluitvorming te betrekken: referenda, petitie, volksinitiatieven en volksstemmingen, medebeslissingsnormen en inspraakvormen en digitale methoden, bijvoorbeeld informatie, enquêtes en stemmingen via internet.

In onze westerse samenleving komen vormen van directe democratie nog niet algemeen voor, al zijn er uitzonderingen, bijvoorbeeld in Zwitserland en in Californië. Ook herinneren we ons ongetwijfeld de referenda met het befaamde Oui of Non onder het bewind van De Gaulle. Van recente datum kunnen we in ons eigen land noemen de referenda over een Europese Grondwet (2006), over het associatieverdrag met Oekraïne (2016) en de vernieuwde Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, ook wel "sleepwet", (2018), van Engeland het referendum over de uittreding uit de EU (Brexit). De uitkomsten van die referenda hebben niet bij iedereen tot enthousiasme geleid. Zelfs waren zij aanleiding om in het regeerakkoord van Rutte III de afschaffing van het raadgevend referendum als middel op te nemen.

Ook zijn er mengvormen van indirecte en directe democratie, waarin getracht wordt de pluspunten van beide modellen tot gelding te brengen en de nadelen weg te nemen. In die gedachte zouden vormen van directe democratie een aanvulling kunnen zijn op het model van indirecte democratie.

Als pluspunten van de indirecte/representatieve democratie kunnen genoemd worden de grotere deskundigheid en ervaring leidend tot meer afgewogen besluitvorming. Als minpunten de dreigende afstand tussen kiezers en gekozenen, mede door de noodzaak tot het sluiten van compromissen. Die minpunten kunnen leiden tot een gebrek aan vertrouwen in de politiek en de gekozen vertegenwoordigers. In de directe democratie oefenen de burgers zelf hun bevoegdheid tot besluiten uit, er is geen sprake van vertegenwoordiging of mandaat. Als pluspunten worden genoemd de grotere betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming en de verkleining van de afstand tussen bestuurders en burgers. Daartegen kan worden aangevoerd de geringere deskundigheid en ervaring en besluitvorming op basis van een (te zeer) vereenvoudigde vraagstelling die niet past bij het nemen van besluiten over gecompliceerde vraagstukken. Bovendien kan onvolledige, onjuiste of misleidende informatie een beletsel zijn om tot verantwoorde besluitvorming te komen.

### **03 Vertegenwoordigend stelsel**

In ons land kennen wij het stelsel van representatieve vertegenwoordiging naar evenredigheid. Daarbij worden de volksvertegenwoordigers geacht het gehele volk te vertegenwoordigen en niet bepaalde delen van het land, van het volk of van bepaalde deelbelangen. Dit stelsel is aan kritiek onderhevig, ongetwijfeld. Het is al vele jaren de vraag of een ander stelsel, een vorm van directe democratie, beter zou zijn? Tot een keuze voor een ander systeem is het echter nooit gekomen. Uiteindelijk blijkt er bij de burgers toch nog steeds veel vertrouwen in het huidige politieke stelsel en is er nog geen meerderheid gebleken die voor een radicale verandering is. Ook al lijkt, blijkens onderzoeken en peilingen, het vertrouwen in veel politici afgenomen, het vertrouwen in het politieke stelsel blijkt nog steeds groot. Met andere woorden: volgens deze onderzoeken staat niet de structuur van het politieke stelsel zozeer ter discussie, maar veeleer de cultuur/ het politiek gedrag van politici. Het afgenomen vertrouwen in politici en daarmee in de politiek maakt echter aandacht voor het (blijvend) functioneren van ons democratisch stelsel en van de democratie in ons land noodzakelijk.

Zo lezen we van Tom van der Meer in NIET DE KIEZER IS GEK, Spectrum 2017:

"We moeten erkennen dat de representatieve democratie van nature onaf is. Doordat een democratie eigen hoge idealen nooit kan waarmaken, staat het altijd met de voeten in de modder. Met de inherente imperfectie van de democratie worden we dagelijks geconfronteerd."

"Maar dat betekent niet dat de alternatieven zo veel beter zijn. Sterker nog, de voornaamste institutionele aanpassingen die worden voorgesteld - kiesdrempel, districtenstelsel, referendum en de liberatieve democratie- voldoen evenmin aan de eigen idealen. Sommige zijn een nuttige aanvulling op de representatieve democratie, andere zijn ronduit schadelijk. Maar dat wordt pas duidelijk wanneer we bereid zijn om onze democratie op gelijke voet te vergelijken met de alternatieven.

De oplossing voor het democratisch crisisdenken zit niet zozeer in meer of minder democratie, maar in meer begrip voor het wezen van de democratie en de rol die kiezers en gekozenen vervullen. Het wezen van de democratie zit niet in efficiëntie, maar in representatie, inclusiviteit en stabiliteit. Wie aanpassingen aan het systeem overweegt, doet er goed aan die principes in het oog te houden."



## 04 Kiesstelsel (Noten 04)

### *Evenredige vertegenwoordiging*

Stelsel van evenredige vertegenwoordiging (Nederland): aantal zetels dat een partij behaalt is evenredig met het landelijk op die partij uitgebrachte aantal stemmen. Als een partij 10% van de stemmen krijgt, krijgt de partij ook 10% van de zetels. Hoeveel stemmen een partij nodig heeft kun je uitrekenen via de kiesdeler: het totaal aantal geldige stemmen wordt gedeeld door het aantal zetels. In sommige landen heb je een minimumaantal stemmen nodig om zetels te krijgen om in de volksvertegenwoordiging te komen. Dit heet een kiesdrempel. In Duitsland is de kiesdrempel 5%. In Nederland is er - naast het behalen van de kiesdeler - geen aanvullende kiesdrempel. De kiesdrempel en de kiesdeler zijn bij ons dus gelijk.

### *Voor- en nadelen van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging:*

Voordelen:

- kleine politieke groeperingen maken goede kans op zetels
- opkomst is relatief hoger dan bij een meerderheidsstelsel
- sluiten van compromissen vaak gemakkelijker

Nadelen:

- relatief zwakkere binding kiezer – gekozenen, respectievelijk geringere herkenbaarheid gekozenen
- door de veelheid van partijen onduidelijkheid voor kiezers.
- partijen moeten een coalitie vormen om te kunnen regeren

### *Meerderheidsstelsel/districtenstelsel*

Meerderheidsstelsel/districtenstelsel (b.v. Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk): het land wordt verdeeld in een aantal districten. In een district moet een kandidaat een meerderheid van de uitgebrachte stemmen behalen om een zetel in het parlement te krijgen. Er zijn twee mogelijkheden:

- a. Absoluut: meer dan 50%. Als geen kandidaat in de eerste ronde meer dan 50% van de stemmen haalt, moet een tweede ronde gehouden worden tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen hebben gehaald (Frankrijk).
- b. Relatief: De kandidaat met de meeste stemmen (ook als is dit minder dan 50%), wordt afgevaardigd vanuit het district (Groot-Brittannië). De overige stemmen gaan dus verloren

Kenmerken meerderheidsstelsel en/of districtenstelsel:

- evenveel districten als zetels; elk district vaardigt één volksvertegenwoordiger af
- vaak worden meerderheidsstelsels gecombineerd met een districtenstelsel, maar ook bij evenredige vertegenwoordiging is een combinatie met een districtenstelsel mogelijk. Soms zijn er net zo veel districten als afgevaardigden, maar het is ook mogelijk dat per district meerdere afgevaardigden worden gekozen.
- wie de meeste stemmen haalt in een district of wie de absolute meerderheid haalt, verovert de zetel.
- neiging naar het ontstaan van een tweepartijstelsel, zoals in het Verenigd Koninkrijk of de VS.

### *Voor- en nadelen van een meerderheidsstelsel of districtenstelsel:*

#### Voordelen:

- relatief sterke binding tussen kiezers – gekozenen, respectievelijk grotere herkenbaarheid van gekozenen
- meer duidelijkheid voor kiezers: eerder duidelijk welke partij (of combinatie van partijen) gaat regeren.

#### Nadelen:

- opkomst is relatief lager dan bij evenredige vertegenwoordiging: kiezers van kleine partijen zullen mogelijk afhaken, omdat stemmen toch niet veel zin heeft
- de band tussen individuele volksvertegenwoordiger en zijn district kan fractiediscipline bedreigen
- de meerderheid kan de minderheid overheersen.
- kans op gepolariseerde verhoudingen

Interessant is het gemengde kiesstelsel in Duitsland. Daarin brengt de kiezer bij de Bondsdagverkiezingen twee stemmen uit. De eerste stem gaat naar een kandidaat uit het district van de kiezer, de tweede naar een partij. Met de “eerste stem (*Erststimme*)” kiest de kiezer een kandidaat in zijn of haar kiesdistrict. Daarbij geldt “the winner takes all”. Er zijn 299 kiesdistricten. Het aantal “tweede stemmen” (*Zweitstimmen*) bepaalt het aantal zetels van een partij in de Bondsdag. Daarmee is het Duitse kiesstelsel een mengvorm van een districtenstelsel zoals de Britten en Amerikanen dat kennen en het principe van evenredige vertegenwoordiging zoals dat in Nederland geldt. Het Duitse stelsel kent een kiesdrempel van 5%. Partijen die dat percentage niet halen, komen niet in de Bondsdag, tenzij ze drie directe gekozen vertegenwoordigers, *Direktmandate*, hebben. Zo’n partij mag dan niet als fractie maar als *Gruppe* (groep) zitting nemen in het parlement. Met minder rechten overigens dan de partijen die de kiesdrempel wel halen. In de meeste gevallen is het aantal direct gekozen vertegenwoordigers (de *Direktmandate*) kleiner dan het aantal zetels waarop een partij recht heeft volgens de tweede stem. Wanneer een partij echter meer *Erststimmen* heeft dan *Zweitstimmen* dan worden er meer kandidaten van een partij direct gekozen dan die partij zetels heeft. Deze extra zetels hoeft de partij niet in te leveren, ze worden opgeteld bij het totale aantal zetels. (*Überhangmandate*). De zetels die overblijven nadat de zetels via de *Erststimmen* zijn toegekend worden verdeeld onder de deelstaatlijsten van een partij. Dit systeem kent de mogelijkheid van een wisselend aantal zetels in de Bondsdag. Overigens past hier nog de kanttekening dat Duitsland een andere staatsvorm heeft dan Nederland: Duitsland is een Bondsstaat met sterke deelstaten, terwijl Nederland een zogenaamde Eenheidsstaat is.

### *Districtenstelsel met evenredige vertegenwoordiging*

In het Nederlands Juristenblad ( 10-3-2017 – Afl. 10 649) kwam Mr. A.W.Veerman met een interessante gedachte over een districtenstelsel met evenredige vertegenwoordiging. Provincies zouden naar rato van het inwoneraantal een aantal vertegenwoordigers kunnen kiezen. In provincies met 10 of meer zetels zouden kiesdistricten kunnen worden ingesteld met een minimaal aantal gekozenen per district van 5. Voor grote steden of bepaalde regio’s zouden aparte districten kunnen worden ingesteld. Volgens Veerman zouden de bewoners van een (kies) district zich dan nadrukkelijker vertegenwoordigd voelen.

Hierop aansluitend zou die gedachte ook kunnen worden uitgewerkt voor een nieuwe bestuurlijke indeling van bijvoorbeeld 25 of 50 districten. Bij de samenstelling van de districten dient vermeden te worden dat daardoor bepaalde partijen in een district in een bevoordeelde positie worden gemanipuleerd.

*Variant deels evenredig deel districtsgewijs.*

Een variant die in de discussies ook naar voren kwam is de mogelijkheid de zetels in de Tweede Kamer deels toe te kennen op basis van landelijke evenredigheid en deels op basis van een districtsgewijze verkiezing naar evenredigheid. Bijvoorbeeld: 75 zetels op basis van landelijke evenredigheid en 75 zetels op basis van drie naar evenredigheid gekozen kandidaten in 25 districten. Anders dan in het Duitse stelsel is het aantal zetels in de Tweede Kamer gesteld op een vast aantal, evenals nu 150. In 2003 heeft het kabinet Balkenende een Hoofdlijnennotitie met een voorstel tot een dergelijk voorstel aan de Tweede Kamer voorgelegd. Door het aftreden van minister De Graaf is het niet tot een ontwerp van wet gekomen.

Later heeft ook de fractievoorzitter Buma van het CDA een dergelijk voorstel gedaan.

*Onderzoek naar de effecten van een gewijzigd kiesstelsel.*

Berekeningen uitgaande van het Britse stelsel.

Door Simon Otjes, onderzoeker bij het Documentatiecentrum Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen zijn de consequenties berekend van een toepassing van het Britse stelsel naar de Nederlandse situatie in respectievelijk 2017, 2015, 2012 en 2002.

Anders dan in het hierboven genoemde stelsel met 25 districten ging Otjes uit van 150 districten met een relatieve meerderheid en baseerde zijn berekeningen op de uitslagen van verkiezingen voor respectievelijk provinciale staten en de Tweede Kamer. Hoewel een vergelijking met de uitslagen van verkiezingen op basis van evenredigheid en na de invoering van een districtenstelsel waarschijnlijk niet echt opgaat, omdat zeker niet vaststaat dat de kiezers hetzelfde zouden stemmen, blijkt uit die berekeningen wel dat een districtenstelsel een beperking van het aantal fracties zou inhouden. Maar nogmaals: het lijkt niet reëel veel waarde aan deze mogelijke “uitkomsten” te hechten. Daarvoor zijn de verschillen met de realiteit van een ingevoerd districtenstelsel te groot.

Otjes geeft in SRV van 9 juni 2017 als berekening voor 2017:

“Van de 150 districten wint de VVD er 109. Dat is ook niet gek. Die partij kreeg landelijk 21% van de stemmen, de tweede partij (PVV) was met 13% veel kleiner. In meer dan tweederde van de districten is de VVD dus de grootste. Met 15 zetels zou de PVV de tweede partij zijn. Deze partij is heel sterk in Limburg: ze wint 8 van de 10 districten daar. De derde partij is het CDA. Deze partij haalt een meerderheid van de zetels in Friesland (3 van de 5 districten) en Overijssel (5 van de 10 districten). D66 wint zeven zetels: de Bonaire-Sint Eustatius-Saba, Leiden, beide zetels in Groningen, twee zetels in Utrecht en één Utrecht. GroenLinks wint zes zetels: vier in Amsterdam, één in Utrecht en één in Nijmegen. Denk wint twee zetels: één in Amsterdam (Nieuw West) en één in Den Haag (Centrum). De SP, ten slotte, wint één zetel in Groningen.

De kleinste minderheid heeft GroenLinks in Amsterdam Zuid-Oost. GroenLinks is daar de grootste met 14% van de stemmen. De grootste meerderheid is voor de VVD met 33% in het Westland. De strijd is ook bijzonder spannend in het district rondom Pekela in Groningen. De grootste partij (PVV) en de een-na-grootste partij (SP) zijn maar *zeven* stemmen van elkaar verwijderd”.

Het effect van het invoeren van zo'n kiesstelsel is duidelijk: van een van de meest versplinterde parlementen zou de Tweede Kamer gaan naar een van de minst versplinterde parlementen. Lange formatiebesprekingen zijn niet nodig – sterker nog, de VVD zou nu zelfs in haar eentje de Grondwet kunnen wijzigen.

De uitslag lijkt stabiel voor de VVD. Toch hoeven er maar een paar factoren te veranderen en de uitslag ziet er anders uit. Partijen zouden kunnen gaan samenwerken. Als de ChristenUnie en de SGP in dit stelsel zouden samenwerken zouden zij bijvoorbeeld zes zetels kunnen winnen. GroenLinks en de PvdA zouden 21 zetels kunnen winnen. Sterker nog: GroenLinks-SP-PvdA zouden samen goed kunnen zijn voor 82 zetels. Bovendien zouden kiezers anders gaan stemmen.

Ze zouden kunnen proberen de uitslag in hun district te beïnvloeden en dus niet op de partij van hun eerste voorkeurstemmen maar op de partij van hun tweede of derde voorkeur om te voorkomen dat een partij die nog verder van ze afstaat het district zou winnen.” (dit wordt vaak het zogenaamde strategisch stemmen genoemd ).

### *Berekeningen op basis van voorstel Buma*

Opmerkelijk is dat in het door Buma voorgestelde stelsel volgens berekening van Otjes het CDA ook 82 zetels zou hebben behaald, te weten 60 uit de 75 districten en 20 proportionaliteitszetels.

Het lijkt interessant een dergelijke berekening ook te maken voor een gemengd stelsel uitgaande van twee verschillende modellen, elk uitgaande van 150 Kamerzetels:

- een stelsel met districtsverkiezingen naar evenredigheid, bijvoorbeeld 25 districten met 6 of 50 districten met 3 zetels
- een stelsel met 75 zetels naar landelijke proportionaliteit en 75 zetels uit 25 districten met 3 zetels naar evenredigheid.

Om tot zo'n berekening te kunnen komen, zou eerst de verdeling in en de omvang van de districten moeten worden bepaald, op een wijze waardoor niet bepaalde partijen in een bevoordeelde positie zouden komen (vergelijk met het opportunistische samenstellen van kiesdistricten, het beruchte “gerrymandering”, in Amerika).

### *Berekening op basis van indeling huidige kieskringen*

Hoewel ook daarvan de “uitkomst” heel betrekkelijk is, is het interessant te berekenen hoe op grond van de uitslagen van de verkiezingen in 2017 de Tweede Kamer eruit zou kunnen zien als we de huidige 20 bestaande en door de Kiesraad gehanteerde kieskringen als districten zouden aanmerken, waarin naar evenredigheid per district 4 kandidaten zouden worden gekozen en de resterende 70 zetels in de Kamer op basis van landelijke evenredigheid.

Deze verdeling zou dan als volgt zijn:

	landelijk	uit districten	totaal
VVD	15	22	37
PVV	9	18	27
CDA	9	11	20
D66	9	17	26
GL	7	7	14
SP	7	5	12
PvdA	4		4
CU	2		2
PdD	2		2
50Plus	2		2
SGP	2		2
DENK	2		2
FvD	1		1_____
Totaal	80	70	150

De uitkomsten van de voorgaande en andere berekeningen zijn, als opgemerkt, betrekkelijk, onder meer omdat niet bekend is welke effecten de indeling in districten en de regionale kandidaten op het stemgedrag van de kiezer zullen hebben.

#### *Voorstel Kiesraad.*

In dit verband is bijzonder interessant een voorstel van de Kiesraad uit 1995, vermeld in de Nota van over wijziging van het Kiesstelsel, Tweede Kamer, 1999-2000 kst 29957, waarin de Kiesraad voorstelt om binnen het bestaande stelsel artikel H6 van de Kieswet zodanig te wijzigen dat op een lijst voor de verkiezing van de Tweede Kamer maximaal 15 landelijke kandidaten mogen worden vermeld, waardoor de politieke partijen gedwongen zouden worden tot het plaatsen van regionale kandidaten op de lijsten van de onderscheidene kieskringen. Een voorstel dat niet slechts de charme van de eenvoud heeft, maar ook het voordeel dat het zonder grondwetswijziging zou kunnen worden ingevoerd.

#### Hoofdpijnennotitie minister De Graaf (2003)

Heel concreet werd minister De Graaf in zijn Hoofdpijnennotitie aan de Tweede kamer in 2003, Kamerstuk 29356, 2003-2004. Daarin schrijft de minister dat het kabinet voorstander is van:

a meervoudige districten

b in totaal 75 districtskandidaten

c twee stemmen, waarvan:

- één voorkeursstem voor een districtskandidaat
- één voorkeursstem op een landelijke lijst

d incompatibiliteit van kandidatuur op districtlijst en landelijke lijst.

Een alternatief dat met enige wijziging heel goed lijkt aan te sluiten bij het genoemde voorstel van de Kiesraad.

#### *Gekozen minister-president (Noten 05)*

In het NJB van 10 maart 2017, aflevering 10, doet Stefan Wirken de suggestie van een gekozen minister-president en wel aan de hand van een “dubbele” verkiezing met een eventuele tweede ronde. De eerste stem gaat dan naar de partij van voorkeur, de tweede naar de persoon van voorkeur voor de minister-president.

Citaat:

“Gekozen minister- president.

In Amerika hebben ze in 2016 gekozen voor Trump. Wij kiezen voor een partij en moeten als kiezer maar zien welke coalitie en minister-president er komt. Kabinet over rechts, over links of iets daar tussenin? Als kiezer is het afwachten. Al lang woedt de discussie over de invoering van een gekozen minister-president. D66 pleit hier al jaren voor en Staatscommissie Cals-Donner beval het tevens aan, alsmede een aantal leden van Staatscommissie De Koning. Een ogenschijnlijk uitgekauwd onderwerp maar gezien de huidige politieke ontwikkelingen erg belangrijk. De kiezer heeft nu te weinig invloed op een coalitie en probeert dit met strategisch stemgedrag te corrigeren. Een zorgelijke ontwikkeling.”

Een gekozen minister-president kan dit probleem tackelen. Dit aan de hand van een ‘dubbele’ verkiezing, met een eventuele tweede ronde. De eerste stem betreft de ‘normale’ stem op de partij van voorkeur en de tweede stem op de persoon van voorkeur voor minister-president.”

Tot nu toe heeft de gedachte van gekozen minister-president in ons land weinig weerklank gevonden. Wel is in verkiezingscampagnes de mogelijkheid “kies de minister-president” (Den Uyl) of “laat Lubbers zijn karwei afmaken” als thema prominent aan de orde gesteld. Dat ging echter minder ver dan het rechtstreeks kiezen van de minister-president.

Toch lijkt het in de huidige politieke context van voortgaande versnippering van de politieke macht zinnig om de voor- en nadelen van deze mogelijkheid op een rijtje te zetten.

Voordelen van een gekozen minister-president.

- Kiezers krijgen meer invloed op de vorming van een kabinet. Nu moeten ze maar afwachten welke combinatie van partijen na de verkiezingen – vaak na lange onderhandelingen – tot stand komt.
- Kiezers kunnen bepalen wie de komende periode het land moet gaan leiden. Dit lijkt ook meer in overeenstemming met de feitelijke positie van de minister-president en de rol die hij, mede in de internationale verhoudingen, speelt. Bijvoorbeeld zijn rol in de Europese raad.
- De minister-president coördineert steeds nadrukkelijker de agenda van de ministerraad en daarmee de aansturing van de andere ministers. De facto is hij meer dan een primus inter pares.
- Een gekozen minister-president vergroot de afstand tussen parlement en politiek en versterkt daardoor het dualisme. Dit geldt temeer als de minister-president zelf zijn kabinet samenstelt.
- Een gekozen minister-president en een door hem samengesteld kabinet maakt het meer voor de hand liggend te regeren met wisselende meerderheden in het parlement. Hierdoor zou de rol van de onderscheiden politieke partijen aan zichtbare waarde kunnen winnen. Ook als zij geen deel uitmaken van de coalitie. Aan de praktijk van “dictatuur van een kleinste mogelijke minderheid” zou een eind worden gemaakt.
- Een gekozen minister-president zou ook de weg kunnen openen naar het regeren door een kabinet dat slechts steunt op een vaste minderheid in het parlement. Een figuur die in een aantal landen (Canada, Scandinavië) niet ongewoon is.

Nadelen:

- Een gekozen minister-president past niet in het parlementaire stelsel. Hij heeft een eigen mandaat en kan aan zijn verkiezing zoveel macht ontleen dat de positie van het parlement wordt verzwakt.
- Een gekozen M-P neigt naar een (soort) presidentieel stelsel, een soort kanselier-status, wat niet past in Nederlandse verhoudingen
- Een gekozen minister-president en het door hem gevormde kabinet zal voortdurend op zoek moeten naar wisselende meerderheden in het parlement. Dit kan worden opgevat als een belemmering voor een goede, efficiënte en effectieve, besluitvorming.
- Een dubbele democratische legitimatie (: zowel voor M-P als voor parlement) kan leiden tot moeilijk oplosbare conflicten, patstellingen en frustraties.
- Een moeizame “cohabitation” kan mogelijk ook het vertrouwen in politici aantasten
- De M-P kan wel het parlement naar huis sturen, maar niet omgedraaid.
- Ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel zouden onder druk komen te staan. Immers, het parlement zou de voor een periode gekozen minister-president niet kunnen wegsturen. Waarbij het de vraag is of dat wel voor andere bewindslieden zou kunnen. Hoe dan ook, is introductie van twee soorten ministers (on-)gewenst?!

In dit verband kan worden opgemerkt dat tot nu toe voorstellen om de procedure tot het vormen van een kabinet te wijzigen door voorstellen tot het aanwijzen van een rechtstreeks door de kiezer aangewezen formateur of het na de verkiezingen door de Tweede Kamer kiezen van een minister-president, niet aanvaard zijn.

## 05 Minderheidskabinet

Genoemd is de mogelijkheid van een minderheidskabinet, een kabinet dat op voorhand niet gebaseerd is op een vaste meerderheid in het parlement. Een gekozen-minister-president zou de weg kunnen openen naar een minderheidskabinet. Hij zou naar eigen keuze zijn kabinet kunnen voorstellen, waarbij de vertrouwensregel betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid voor de door de minister-president benoemde individuele bewindslieden gehandhaafd zou kunnen worden. Minderheidskabinetten zijn voor ons land een tamelijk onbekend verschijnsel. De Raad voor het Openbaar Bestuur ziet het als een zegen, maar vraag is of dat zo is. Allereerst is het goed nog even aan te geven wat we precies onder een minderheidskabinet verstaan. Een minderheidskabinet bestaat uit bewindslieden van partijen die samen geen meerderheid in de Tweede Kamer hebben. Zo'n kabinet kan heel moeilijk een beleid voeren, omdat de oppositie meer zetels heeft dan de regeringspartijen en dus makkelijk kabinetsvoorstellen kan blokkeren. Per onderwerp zal het kabinet in de Kamer een meerderheid moeten zien te verwerven. Aan zo'n kabinet zijn zowel voor- als nadelen verbonden. In het rapport *Signalement Politieke versnippering* (2016) stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur zich positief op ten aanzien van de mogelijkheid van een minderheidskabinet.

Raad voor het Openbaar Bestuur in Signalement Politieke versnippering:

“Minderheidskabinetten

Om de risico's die brede kabinetten met zich brengen te ondervangen, dienen minderheidskabinetten als alternatief te worden overwogen. Een politieke cultuur van minderheidskabinetten ontbreekt in Nederland, terwijl deze in bijvoorbeeld Scandinavische landen wel bestaat. Voor een minderheidskabinet zijn echter geen staatsrechtelijke obstakels in ons land. Velen in Nederland staan sceptisch tegenover het fenomeen, zeker na de ervaringen met de 'gedoogconstructie' tussen VVD en CDA enerzijds en PVV anderzijds (het kabinet Rutte I). Deze minderheidsregering had echter een bijzonder karakter, onder meer door de manier waarop deze gevormd werd (buiten de informateur om) en door het feit dat er een vaste gedoogpartner was met wie een uitgebreid schriftelijk akkoord was gesloten. In veel opzichten was het een gemankeerd meerderheidskabinet, waarin de PVV volwaardig participeerde maar geen ministers en staatssecretarissen leverde. Een minderheidskabinet op Scandinavische leest geschoeid, waarbij er flexibele meerderheden gezocht worden, past beter bij de fragmentatie en volatiliteit waarmee Nederland geconfronteerd wordt. Minderheidskabinetten hebben het eerdergenoemde 'nadeel' dat zij niet op een vaste meerderheid kunnen rekenen, wat zorgen over de stabiliteit met zich brengt. De Scandinavische landen laten echter zien dat minderheidsregeringen niet noodzakelijkerwijs instabieler zijn dan meerderheidsregeringen. De kabinetten in deze landen vallen vaak pas aan het einde van de rit en zorgen voor stabiel beleid dat economische groei oplevert. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat de Scandinavische landen een eenkamerstelsel kennen, waardoor de stabiliteit van minderheidskabinetten eenvoudiger bereikt wordt. In de Nederlandse situatie kan de informateur een belangrijke rol spelen bij de vorming van een stabiel minderheidskabinet, door op zoek te gaan naar een effectief minderheidskabinet dat op steun van voldoende partijen in beide Kamers kan rekenen voor bijvoorbeeld de begroting en grote hervormingsplannen. De informateur kan onder andere sturen op grootte (het grootst haalbare minderheidskabinet), ideologische homogeniteit, en lange termijnvisie.

Een minderheidskabinet heeft echter ook voordelen. Het is doorgaans ideologisch herkenbaar, doordat er slechts twee (of drie) partijen deel van uitmaken. Het actief zoeken naar steun van partijen uit de oppositie geeft flexibiliteit, wat past bij de complexiteit van de Nederlandse politiek. Het minderheidskabinet kan op verschillende issues (bijvoorbeeld de EU, immigratie en integratie, milieu) met partijen samenwerken die zich in het regeringsbeleid kunnen vinden, wat de herkenbaarheid verder vergroot. Daarmee wordt ook bevorderd dat de politieke voorkeuren van meer kiezers gerespecteerd (kunnen) worden – wat past bij de behoefte aan meer invloed bij kiezers.”

Anderen tonen zich wat gereserveerder, zoals Bert van den Braak in *Parlement & Politiek* in zijn column *Minderheidskabinet: sprookje of drama?* (3 juni 2017):

“Een kabinet dat met vaste koers regeert op basis van een door een meerderheid gesloten akkoord - en dat hoeft niet alle terreinen te beslaan - verdient verre de voorkeur boven een wankel kabinet, dat steeds maar moet zien waar het naar toe wordt gedreven. Voor de levensduur van zo'n minderheidskabinet valt bovendien direct te vrezen. De kans dat een minderheidskabinet een drama wordt, is groter dan dat het een sprookje blijkt te zijn.”.

Bij het bepalen van een mening over de voor- en nadelen van een minderheidskabinet kan worden opgemerkt dat we in ons land nog nauwelijks ervaring hebben met minderheidskabinetten. Niettemin kan het geen kwaad de voor- en nadelen op te sommen:

#### Voordelen

- Het kabinet moet actief steun zoeken in de Tweede Kamer, en kan dus niet zomaar dingen besluiten. Oppositiepartijen krijgen hierdoor een grotere kans om hun standpunten te vertegenwoordigen.
- Een kabinet kan sneller worden gevormd, want er is geen meerderheid nodig. Hierdoor kunnen ook relatief kleine politieke partijen meedoen, bijvoorbeeld in de vorm van gedoogsteun.

#### Nadelen

- Bij een krappe meerderheid van de stemmen is er een grotere kans op het vallen van het kabinet
- Doordat het kabinet steun moet zoeken in de Tweede Kamer, kan dat tot grote vertraging, slappe compromissen, frustraties of zelfs chanteerbare politieke situaties leiden
- De gedogende partij heeft wel meer macht dan andere oppositiepartijen, maar hoeft uiteindelijk geen verantwoording af te leggen.
- Een minderheidskabinet kan ook een minderheid in de Eerste Kamer hebben, waardoor het uitvoeren van een regeerakkoord nog moeilijker wordt.
- Het is de vraag of het vertrouwen van burgers in de politiek/politici hierdoor toeneemt?



## 06 Rol van de politieke partijen (Noten 06)

Ook de rol van de politieke partijen vraagt aandacht.

De Raad voor het Openbaar Bestuur wijdde daar in het rapport *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging* van april 2009 een aantal beschouwingen aan:

“Politieke partijen, die een brug vormen tussen individuele burgers, volksvertegenwoordigende organen en het openbaar bestuur, zijn van vitaal belang voor een levende en voor burgers herkenbare parlementaire democratie. De westerse representatieve democratie is in essentie een representatieve partijendemocratie. Politieke partijen rekruteren politiek leiderschap, dragen ideeën aan voor beleid, vormen een mogelijkheid voor burgers om wensen kenbaar te maken en controleren bewindslieden. Zo beschouwd zijn politieke partijen in een representatieve democratie een onmisbaar element bij het zoeken naar een optimale balans tussen democratie, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.”

Het is de vraag of de politieke partijen in ons land nog (geheel) voldoen aan die omschrijving van hun doel, nut en functies. De vraag is ook of de centralistische wijze, waarop de gevestigde partijen hun macht uitoefenen, ertoe heeft bijgedragen en nog bijdraagt de kloof tussen gekozenen en kiezers te vergroten. Anders gezegd: vormen de gevestigde politieke partijen al dan niet en/of in toenemende mate een belemmering voor het goed functioneren van de democratie?

In Parlement & Politiek van 11 augustus 2017 is Bert van den Braak heel positief over politieke partijen. Hij acht die “heel belangrijk”.

" Heel belangrijk in het bestel zijn ook politieke partijen. Het feit dat steeds minder mensen daar lid van willen worden, doet daaraan niets af. Partijen zorgen voor meningsvorming en helpen bij het maken van keuzes voor verkiezingen. Verwantschap met een politieke partij is immers een hele goede indicatie voor de opvattingen van de kandidaten. Partijen met een democratische structuur bieden verder iedereen de mogelijkheid om mee te praten en mee te beslissen, ook over kandidatenlijst en programma. Dat vergt enige inspanning, maar voor wie zegt democratie te koesteren kan dat geen belemmering zijn. Niet onbelangrijk zijn verder de mogelijkheden die partijen hebben om kandidaten te rekruteren en te scholen. Dat aantal leden tot een "elite " leidt, is een raar verwijt. Wie dat wil voorkomen, kan zelf in actie komen. Anders dan in de negentiende en begin twintigste eeuw zijn er geen beperkingen om politiek actief te zijn."

Overigens kan niet ontkend worden, dat het totale aantal leden van politieke partijen in ons land is gedaald tot beneden de 300.000, dat wil zeggen dat nog geen 2,5% van de kiesgerechtigden lid is van een politieke partij. Daarvan is slechts een klein deel, waarschijnlijk niet meer dan 10%, echt actief als lid en een nog kleiner deel daarvan heeft daadwerkelijk invloed op de koers van de partij en de kandidaatstelling. Het lijkt niet overdreven te stellen dat slechts enkele duizenden van de bijna 13 miljoen kiesgerechtigden de facto de koers en politieke richtingen vaststellen (al is het natuurlijk aan de stemgerechtigde kiezers om dat bij stemmingen definitief te bepalen). Daarnaast bestaat ook het verwijt dat de gevestigde politieke partijen vaak fungeren als een "banenmachine" voor de groep van ingewijden. Het zou daarbij niet slechts gaan om de kandidaatstelling voor vertegenwoordigende functies, maar ook voor andere ambten en betrekkingen, zoals burgemeesters en bestuurders van tal van semi-overheidsorganisaties, onder andere zelfstandige bestuursorganen zoals bijvoorbeeld de publieke omroep. In toenemende mate lijken kiezers zich buitenspel gezet te voelen en zich te ergeren aan opstelling en gedrag van deze als een "elite" ervaren groep. Een groep bovendien die in elk geval op landelijk niveau gekenmerkt wordt door een hoog opleidingsniveau, een behoorlijke mate van welstand, een veelal ambtelijke achtergrond en weinig echte binding met de kiezers die zij geacht worden te vertegenwoordigen. Het valt moeilijk te ontkennen dat zich hier een democratisch probleem voordoet.

Bert van den Braak ziet dat ook wel. In zijn column in *Parlement & Politiek* van 14 juli 2017 refereert hij aan een studie van de Leidse wetenschappers Mark Boven en Anchrit Wille, *Diploma Democracy* " Een onlangs van de hand van Leidse wetenschappers verschenen studie bevestigt dat hoogopgeleiden oververtegenwoordigd zijn in parlementen. De complexiteit van vraagstukken lijkt een bepaald denkniveau - meer nog dan specifieke kennis - onmisbaar te maken. Dat betekent wel dat laagopgeleiden zich op zijn minst slecht vertegenwoordigd kunnen voelen. Niet omdat hoogopgeleiden niet voor een belang kunnen opkomen, maar wel omdat zij de praktische betekenis en gevolgen van sociale achterstand niet kennen."

Hij concludeert echter:

"De paradox is dat wie als laagopgeleide goed vertegenwoordigd wil zijn bijna als vanzelf bij hoger opgeleiden uitkomt. Dat er aan die "scheve " verhouding iets zal veranderen, is onwaarschijnlijk. Dat is niet erg, noch noodzakelijk. Wel moeten partijen bewaken dat hun vertegenwoordigers voeling houden met alle geledingen van de maatschappij. Daarvoor hoeft een hoog opleidingsniveau echter geen belemmering te zijn."

Op zich lijkt die conclusie niet onjuist, maar deze neemt het thans in de maatschappij ervaren probleem niet weg. De politieke partijen zouden daarmee met hun als regel zeer gecentraliseerde kandidaatstelling meer rekening mee kunnen en/of moeten houden. Niet alleen wat de vertegenwoordiging van hoogopgeleiden betreft maar ook, en misschien nog wel meer, met de mate waarin kiezers in de regio's zich vertegenwoordigd voelen.

In het blad van de Universiteit Leiden repliceerde Henk van Lierop dat Van den Braak "hier denkkraft wat al te gemakkelijk gelijk stelt aan opleidingsniveau." Daarbij verwees hij naar enige politici: Jan Schaefer, Jan Marijnissen, Remi Poppe. (Kanttekening Trias: hoewel misschien niet het hoogst geschoold, wel personen met een goed verstand en sterk maatschappelijk en politiek invoelingsvermogen!). Ongetwijfeld zijn er meer voorbeelden, ofschoon het algemene beeld in de loop van de geschiedenis wel is dat de meeste Kamerleden een hoog opleidingsniveau hebben.

Om de kloof tussen kiezers en gekozenen te verkleinen, zouden -zo wordt wel betoogd- politieke partijen kunnen overwegen meer invloed van en binding met de regio's bij de kandidaatstelling mogelijk te maken. Op dit onderwerp wordt verderop in deze notitie uitvoeriger ingegaan.

Over de bestaande politieke partijen schrijft Tom van der Meer in "Niet de kiezer is gek" EK, Spectrum 2017:

"Vooralsnog wordt elke vernieuwing gesmoord in de verstikkende bestuurscultuur die de gevestigde partijen zelf in stand houden. Blijkbaar zijn zij niet bij machte zich te ontworstelen aan de oude spelregels van de Nederlandse politiek. Zolang zij vast blijven houden aan die verouderde bestuurscultuur en hun greep op het openbaar bestuur blijven vergroten, zal de crisis van de gevestigde partijen aanhouden. Daarmee zal de verwijdering tussen assertieve burger en het openbaar bestuur toenemen. Gevestigde partijen die fungeren als verlengstuk van de staat plaveien de weg voor een nieuwe kiezersvlucht naar de politieke flanken. Zelfs een nieuwe populistische revolutie, zoals eerder die in 2002, is op termijn niet ondenkbaar. Zo'n revolutie is dan op zijn minst uitgelokt door het politieke midden dat weigert de bestuurscultuur aan te passen, te veel depolitiseert, en blijft zoeken naar brede meerderheidscoalities die elke profileringsdrang onmogelijk maken. Op de lange termijn zouden de gevestigde partijen wel gek zijn als ze op deze doodlopende weg doorgaan."

## Bedreigingen van de democratie

In een ondemocratisch tijdsgewricht, 1936, hield de Amsterdamse hoogleraar George van den Bergh zijn oratie voor de Universiteit van Amsterdam. Hij ontvouwde daarin zijn gedachten over een "weerbare democratie". Hij concludeerde dat het verbieden van antidemocratische partijen zowel politiek-filosofisch als juridisch te rechtvaardigen is. Een in een democratie ook in die tijd geen vanzelfsprekend standpunt. De ontwikkelingen in Europa hadden echter de dreiging van het vernietigen van de democratie, gebruikmakend van de middelen van de democratie, zichtbaar gemaakt.

### *Situatie over de grens*

Als voorbeeld kunnen we naar het hedendaagse Duitsland kijken. De Duitsers hebben hun lesje geleerd, zo blijkt. De Duitse grondwet maakt het mogelijk politieke partijen te verbieden, ook geweldloze partijen. Echter alleen, wanneer een partij zich verzet tegen de fundamentele uitgangspunten van de liberale rechtsstaat. De grondwet noemt als zodanig:

- respect voor de mensenrechten, in het bijzonder het recht op leven en ontplooiing;
- volkssoevereiniteit;
- machtscheiding;
- de verantwoordingsplicht van de regering;
- wetmatigheid van het bestuur;
- onafhankelijkheid van de rechter;
- het meerpartijen-principe;
- het recht op het voeren van oppositie.

Op grond hiervan werden de Sozialistische Reichs Partei (SRP) en de Kommunistische Partei Deutschlands (SPD) verboden.

Een argument daarbij was ook: het als partij niet voldoen aan democratische normen en het uit zijn op het vestigen van een dictatuur.

“ Es reicht wenn die Partei ganz allgemein auf die Bekämpfung der freiheitliche demokratischen Grundordnung gerichtet ist“.

### *Situatie in Nederland*

Onze Grondwet en ook de Kieswet kennen geen politieke partijen. Formeel gaat ons kiesrecht uit van het passieve en actieve kiesrecht van individuen. Al dan niet via lijsten, eventueel voorzien van een lijstennaam. Het zogenaamde lijstenstelsel. Dit stelsel maakt niet slechts het verbod van politieke partijen onmogelijk, maar lijkt ook een anomalie en niet meer te voldoen aan de eisen van een moderne democratie c.q. samenleving. Voor fundamentele aanpassingen in het stelsel zijn bijna altijd wijzigingen van de Grondwet noodzakelijk. Een doorgaans langdurige operatie, met in de zgn. tweede lezing (behandeling) een vereiste meerderheid van 2/3 in Tweede en Eerste Kamer.

## 07. BESCHOUWINGEN VAN TRIAS POLITICA ZEELAND (TPZ)

### 07.01. Het parlementaire stelsel

#### 07.01.01. Eerste Kamer

Voor een beschouwing over de verkiezing, samenstelling en het functioneren van de Eerste Kamer mag verwezen worden naar de eerder daarover door Trias Politica Zeeland uitgebrachte notitie “Rol en positie van de Eerste Kamer”. Daarin zijn suggesties gedaan over een andere wijze van kiezen, duur van het mandaat en bevoegdheden.

Trias Politica Zeeland heeft diverse aanpassingen voorgesteld met betrekking tot de verkiezing, organisatie, rechten en taken van de Eerste Kamer, waarbij voorkomen wordt dat de Eerste Kamer een doublure wordt van de Tweede Kamer, terwijl wel tot een adequate besluitvorming over wetten in twee instanties gekomen kan worden en waarbij de gesignaleerde nadelen tot een minimum worden beperkt.

#### a. Verkiezing en samenstelling.

Om aspecten als uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en doelmatigheid van wetsvoorstellen optimaal, grondiger en diepgaander te (kunnen) toetsen, zou inbreng vanuit de uitvoeringsbasis van het openbaar bestuur in de Eerste Kamer erg waardevol kunnen zijn. Met name vanuit de leden van provinciale besturen, maar ook vanuit leden van gemeentelijke besturen. Zij zijn het namelijk die veelal worden belast met de uitvoering van wetten. En juist zij hebben er veel belang bij dat wetten op al die belangrijke aspecten voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk worden en zijn getoetst. Ook om latere uitlegproblemen bij de rechter zo veel mogelijk te voorkomen. Dit zou inhouden dat de leden van de Eerste Kamer dan niet alleen *door* de leden van PS verkozen zouden moeten worden, maar gedeeltelijk ook *uit* de leden van provinciale besturen (Provinciale en/of Gedeputeerde Staten) en uit leden van gemeentelijke besturen (Gemeenteraden en/of Wethouders). (Met verwijzing naar onze notitie over Bestuur in twee lagen kan daaraan worden toegevoegd : districten / regio's). Over welke decentrale afgevaardigden (: provinciaal en/of lokaal) en over hun aantallen lijkt nadere gedachtewisseling gewenst. Evenzo zijn ook nadere regels nodig over de wijze van verkiezing van die decentrale afgevaardigden. Ook voor de wijze van verkiezing van de “landelijk” te kiezen leden voor de Eerste Kamer zou verbetering gewenst zijn. Zo kan gedacht worden aan 50 leden landelijk, en 25 uit de provincies/gemeentelijk. Of: de helft landelijk, de andere helft regionaal/gemeentelijk. Of: 1/3 landelijk, 1/3 provinciaal, en 1/3 gemeentelijk?

Ook kan overwogen worden om door het IPO (InterProvinciaal Overleg) en de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) een lijst van regionaal en lokaal te verkiezen politiek-bestuurlijk ervaren leden te doen opstellen. Vele andere varianten zijn mogelijk. De Regering en haar (rijks-) ambtenaren en ook de Tweede Kamer bestaan immers en jammer genoeg nogal eens uit mensen van buiten de dagelijkse praktijk. Een grotere vertegenwoordiging van ervaringsdeskundigen uit de dagelijkse uitvoeringspraktijk in de Eerste Kamer kan daarom wellicht een waardevolle aanvulling betekenen. Dit alles ter meerdere waarborging van de wetgevingskwaliteit. Om mogelijke belangenverstrengeling in het kader van de Trias Politica tegen te gaan, zou ook nadere discussie gewenst zijn over de vraag of rechters en/of personen /ambtenaren/beambten, die rechtstreeks uit de Rijkskas worden betaald, deel zouden mogen uit maken van de Eerste Kamer.

b. Duur van de zittingstermijn.

Bij grondwetswijziging van 1983 werd de zittingstermijn van zes jaar teruggebracht naar vier jaar en gekoppeld aan de verkiezingsdatum van de Provinciale Staten. Allereerst achten wij de koppeling aan de termijn van Provinciale Staten een niet gelukkige situatie. Belangrijk is wel dat tussentijds op grond van de dan bestaande c.q. gewijzigde politieke situatie een deel van de Eerste Kamer verkozen/vervangen kan worden. Daarom wordt voorgesteld om terug te gaan naar de situatie van vóór 1983 en een zittingsduur van zes jaar te bepalen, waarbij om de drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer aftreedt en voor dit aantal nieuwe verkiezingen plaatsvinden.

c. Verwerping van een wetsvoorstel.

Op dit moment kan de Eerste Kamer bij gewone meerderheid een wetsvoorstel, dat de instemming heeft van Regering en Tweede Kamer, verwerpen. Volgens Trias politica Zeeland (TPZ) zouden de volgende nieuwe regels moeten gelden: als de Eerste Kamer een wetsvoorstel verwerpt met minimaal 2/3 meerderheid van de stemmen, is het wetsvoorstel echt (breed) verworpen en is het einde voorstel. Indien een wetsvoorstel in de Eerste Kamer bij meerderheid van stemmen, maar door minder dan 2/3 meerderheid wordt verworpen, gaat het wetsvoorstel terug naar de Tweede Kamer. Met inachtneming van de visie van de Eerste Kamer heroverweegt de Tweede Kamer het voorstel en neemt in laatste instantie een finale beslissing op het wetsvoorstel. Door dit zogenaamde suspensiefetorecht van de Eerste Kamer ontstaat een rechtvaardiger waardering van het sterkere democratische mandaat van de Tweede Kamer, terwijl deze werkwijze het karakter van "chambre de reflection" van de Eerste Kamer meer benadrukt.

d. Procedurevoorstellen bij wijziging van de Grondwet:

Over de voorstellen tot wijziging van de Grondwet wordt in tweede lezing (waarbij een meerderheid van 2/3 van de uitgebrachte stemmen nodig is) gestemd in een Verenigde Vergadering van Tweede en Eerste Kamer. Aldus komt de sterkere democratische legitimatie van de Tweede Kamer t.o.v. de Eerste Kamer geprononceerder tot uitdrukking: nl. 150 leden Tweede Kamer t.o. 75 leden Eerste Kamer.

#### 07.01.02 Tweede Kamer

De Tweede Kamer wordt thans naar evenredigheid bij directe verkiezingen gekozen. Deze wijze van verkiezing voldoet aan hoge eisen die aan een open en vrije democratie gesteld kunnen worden en biedt de mogelijkheid tot invloed van een grote verscheidenheid aan politieke en levensbeschouwelijke groeperingen in de samenleving. Het betrekkelijk kleine aantal kiezers dat vereist is voor een zetel (kiesdeler) garandeert dat ook kleine politieke of levensbeschouwelijke stromingen in het parlement vertegenwoordigd kunnen worden. Dit in tegenstelling tot meerderheidsstelsels waarbij een groot aantal uitgebrachte stemmen van minderheden verloren gaat. Uit onderzoeken is bij herhaling gebleken dat ons democratisch stelsel als zodanig bij de bevolking een groot vertrouwen geniet. Dat blijkt ook uit de hoge opkomstcijfers bij de landelijke verkiezingen.

Toch zijn in het stelsel van evenredigheid enkele zwakke punten te onderkennen:

- versplintering door het grote aantal fracties
- het vaak moeizame formeren van een regering die op voldoende steun in de volksvertegenwoordiging kan rekenen
- de noodzaak tot het sluiten van compromissen, ten koste van de herkenbaarheid van daaraan deelnemende politieke partijen
- de neiging om regeringen met een zeer kleine meerderheid te binden aan zeer stringente regeerakkoorden
- politieke besluitvorming die niet altijd berust op voldoende draagkracht onder de kiezers
- een groeiende afstand tussen kiezers en gekozenen
- kwetsbaarheid tegenover populistische en soms extremistische groeperingen.

Deze zwakke punten leiden bij velen tot de wens tot vormen van meer directe democratie, zoals referenda en andere vormen van brede volksinspraak. Sommige ervaringen met deze vormen hebben echter ook belangrijke nadelen getoond. In ons land bijvoorbeeld bij de referenda over een Europese Grondwet en het associatieverdrag met Oekraïne. Toch verdient het aanbeveling nader te bezien of en hoe die zwakke punten zouden kunnen worden weggenomen.

In dit verband worden, in de politiek, in de literatuur en in de wetenschap, onder andere de volgende suggesties gedaan:

- Het zonder gedetailleerd akkoord regeren op basis van wisselende meerderheden in de volksvertegenwoordiging, dus bijvoorbeeld ook door een minderheidsregering
- het op verantwoorde wijze toepassen van instrumenten van directe democratie, binnen de door de Grondwet bepaalde grenzen. Bijvoorbeeld een raadgevend referendum.
- Een wijziging van het kiesstelsel waardoor de volksvertegenwoordigers een duidelijker persoonlijk mandaat zouden krijgen.

Volgens Trias Politica Zeeland kunnen deze suggesties verder uitgewerkt worden.

#### 07.01.03 Landelijk, regionaal en lokaal

Bij het beoordelen van de “staat van de democratie” in ons land dienen – naast de landelijke - ook regionale, lokale en Europese aspecten in de beschouwingen te worden betrokken.

Voor de regionale aspecten verwijzen we naar de eerdere notitie van Trias Politica Zeeland, genaamd: “Twee bestuurslagen op landelijk niveau”, met voorstellen voor twee bestuurslagen in Nederland en een nieuwe bestuurlijke indeling.

Daarbij zullen voor het lokaal bestuur nieuwe vormen van democratie ontwikkeld moeten worden, waardoor de burger meer bij het openbaar bestuur en de samenleving betrokken wordt. De inzet van digitale instrumenten zou daaraan een bijdrage kunnen leveren.

In genoemde notitie wordt gepleit voor een bestuurlijke herindeling op landelijk niveau en een beperking tot twee bestuurslagen, onder andere door de vorming van een beperkt aantal (25) regio's, die een groot aantal bevoegdheden op een breed terrein krijgen. Tevens zouden zulke regio's ook een factor kunnen zijn bij het organiseren van landelijke verkiezingen in een districtenstelsel en/of bij het verkiezen van de leden van de Eerste Kamer. De “voorzitter” van het regionaal bestuur zou afzonderlijk en gelijktijdig met de verkiezingen van het regionale “parlement” (raad) gekozen kunnen worden, eventueel in twee rondes, bij absolute meerderheid. De aldus gekozen “regiovoorzitter” zou belast kunnen worden met de vorming van een dagelijks bestuur (college). De thans bestaande provincies, gemeenten en waterschappen zouden kunnen worden opgeheven met overheveling van hun bestuurlijke taken naar de regio. Bij de verkiezing van de regioraad zou een

verdeling in geografische kringen bij de verkiezing van kandidaten de band tussen kiezers en gekozenen op regionaal en lokaal niveau kunnen versterken. Ook in dit verband zou een vorm van districtsgewijze verkiezing naar evenredigheid mogelijk gemaakt kunnen worden. Voor de huidige lokale gemeenschappen zouden nieuwe vormen van democratie ontwikkeld kunnen worden die aan de burgers zowel participatie als verantwoordelijkheid toedelen, binnen de grenzen van de mogelijkheden en de middelen die de regio per gemeenschap kan toekennen, voor zoveel wenselijk c.q. nodig ook onder bij wet te stellen waarborgen. Daarbij zou als doel gesteld kunnen worden de burgers zoveel als mogelijk te betrekken bij de inrichting en het beheer van de directe leefomgeving en de daarbij passende voorzieningen. Gedacht zou ook kunnen worden aan op lokaal niveau de burgers vertegenwoordigende organen en een gekozen burgemeester. In zo'n nieuwe situering zou in plaats van de titel burgemeester wellicht beter de benaming "lokaal commissaris" kunnen worden gekozen, om verwarring met de huidige burgemeester te voorkomen.

Samengevat: Trias Politica Zeeland is voorstander van een bestuurlijke herindeling van Nederland naar maximaal 2 bestuurslagen: een nationale/landelijke overheid en ± 25 regio's. In die regio's gaan dan alle provincies, gemeenten en waterschappen samen op. Zie de notitie op de website [www.triaspoliticazeeland.nl](http://www.triaspoliticazeeland.nl)

#### 07.01.04 Europa (Noten 07)

Wat Europa betreft dringt de vraag zich op of de EU voldoet aan hoge eisen van democratie, of de invloed van de burgers voldoende is gewaarborgd en of het bestuur transparant en geloofwaardig is. Overwogen zou kunnen worden om tot meer zichtbare verantwoording van het bestuur van de Unie tegenover het Europees parlement te komen, en om een wijze van het verkiezen van leden van dat parlement te organiseren op een zodanige wijze dat de burgers zich daarbij werkelijk betrokken voelen.

Een concreet en zich uitbreidend probleem is het nemen van besluiten door regeringsleiders in de Europese Raad, ook zonder expliciete bevoegdheid in het verdrag, zonder duidelijke verantwoordingsplicht op het niveau van de EU, bijvoorbeeld ten overstaan van het Europees parlement. Ofschoon deze problematiek zeker van invloed is op het functioneren van de democratie op nationaal niveau is dit onderwerp zo omvangrijk dat het een uitgebreidere studie vraagt, die de opzet van deze notitie te boven gaat.

## **07.02 Representatieve vertegenwoordiging in een vrije en open democratie**

### 07.02.01 Kiesstelsel

Het stelsel van algemene verkiezingen op basis van evenredigheid biedt de mogelijkheid tot vertegenwoordiging van zoveel mogelijk politieke en levensbeschouwelijke groeperingen in de volksvertegenwoordiging. In democratisch opzicht is dat een pluspunt boven een meerderheidsstelsel, waarbij stemmen van verliezende partijen verloren gaan. Een argument, dat wordt aangevoerd tegen toepassing van een districtenstelsel.

Een nadeel van het huidige stelsel naar evenredigheid is de vaak grote afstand tussen kiezer en kandidaten door de samenstelling van landelijke lijsten waarbij niet altijd of onvoldoende rekening wordt gehouden met de herkenbaarheid in de verschillende regio's. Dat geldt voor deze wijze van verkiezingen in het algemeen, maar ook voor het samenstellen van de kandidatenlijst binnen het circuit van de politieke partijen. Een beeld dat in negatieve zin versterkt wordt door het sterk afgenomen aantal leden van politieke partijen en het daarbinnen kleine aantal actieve leden c.q. nog kleinere aantal leden met daadwerkelijke invloed.

Overwogen kan worden te zoeken naar vormen, waarin voordelen van landelijke evenredigheid naast districtsgewijze verkiezing zouden kunnen worden gecombineerd, waarbij ook per district gedacht zou kunnen worden aan een stelsel van evenredigheid. Bijvoorbeeld het doen verkiezen van een aantal kandidaten in het district in volgorde van het behaalde aantal stemmen. Concreet: bij 25 districten 6 kandidaten in een district, of bij 50 districten 3 kandidaten. Ook een gemengde vorm van deels naar evenredigheid en deels via kiesdistricten is denkbaar. Bijvoorbeeld: 75 zetels via landelijke evenredigheid en 75 zetels via districten met evenredigheid binnen elk district.

Voordelen van een dergelijk systeem zouden kunnen zijn:

- grotere herkenbaarheid van de kandidaten in dat district
- verkleining van de kloof tussen kiezer en gekozene
- beperking van het aantal fracties
- minder centrale invloed van politieke partijen, overigens met handhaving van de mogelijkheid om op de landelijke lijst voldoende noodzakelijke deskundigheden te waarborgen.

Een meerderheid van Trias Politica Zeeland is voorstander van een dergelijk gemengd stelsel

### 07.02.02 Verkiezing minister-president

Overwogen zou kunnen worden om, tegelijk met de verkiezing van de Tweede Kamer, ook de minister-president te doen verkiezen door het uitbrengen van een aparte stem. Daarbij zou, eventueel in een tweede ronde, de kandidaat met een absolute meerderheid van stemmen kunnen worden gekozen. De aldus gekozen minister-president zou belast kunnen worden met de vorming van een regering.

De meerderheid binnen Trias kiest echter niet voor deze mogelijkheid wegens de daaraan verbonden nadelen. Deze nadelen zijn op pagina 11 van deze notitie nader omschreven.



### 07.02.03 Vormen van directe democratie: het referendum

In een eerdere notitie over het referendum heeft Trias Politica Zeeland een aantal basiseisen gesteld, nodig voor het op verantwoorde en nuttige wijze toepassen van referenda:

1. Er worden uitsluitend raadgevende referenda gehouden. Het initiatief daarvoor ligt bij kiesgerechtigde burgers. Raadgevend of adviserend houdt in dat een volksvertegenwoordiging niet juridisch aan een uitslag is gebonden, of zich (al op voorhand en/of moreel) aan een latere uitslag gebonden moet achten.
2. De drempels voor het kunnen houden van een geldig referendum moeten hoger worden dan de nu geldende wettelijke drempels. Op Rijksniveau moeten de volgende getallen gaan gelden. Het aantal aanvragers moet minimaal 50.000 gaan worden (in de huidige wet: 10.000). Het aantal ondersteuningverklaringen moet minimaal 7,5% van alle kiesgerechtigden gaan bedragen (in de huidige wet: 300.000). Ondersteuningverklaringen moeten geautoriseerd worden ingediend: òf persoonlijk op papier op het gemeentehuis, òf digitaal via een DIGID. Achtergrond: om “ronselpraktijken” te voorkomen. De opkomst bij stemmingen moet minimaal 51% van alle kiesgerechtigden bedragen (in de huidige wet: 30%). Voor gedecentraliseerde overheden moeten vergelijkbare drempels gaan gelden, d.w.z. naar evenredigheid van hun grootte.
3. Een referendum kan alleen worden gehouden over door de volksvertegenwoordiging vastgestelde wetten respectievelijk verordeningen. Tegen besluiten, niet zijnde wetten/verordeningen, bestaan (immers) andere rechtsgangen.
4. Enkele uitvoeringsaspecten:
  - a. Een onafhankelijke commissie stelt een voorlichtende brochure op voor kiesgerechtigden, met daarin een objectief, neutraal overzicht van de pro's en contra's van het referendumonderwerp.
  - b. De kosten van een referendum worden betaald door de overheid over wiens regelgeving een referendum wordt gehouden.
  - c. Referenda worden zo veel mogelijk gecombineerd met reguliere verkiezingen, voor zover in de tijd redelijk te achten.
  - d. Het aantal stembureaus bij gemeenten is bij reguliere verkiezingen hetzelfde als bij referenda.
  - e. Gelet op punt 4.a is het niet (meer) nodig om campagnes van voor- en/of tegenstanders inzake het referendum-onderwerp uit de overheidskas te subsidiëren.
  - f. Voor zover mogelijk, moet bij raadgevende referenda ook een keuze worden voorgelegd uit 2 of 3 (andere) mogelijkheden resp. alternatieven.
5. Van referenda zijn uitgesloten: Rijksbegroting, begrotingswetten, Koningschap en Koninklijk Huis, wetten tot verandering van de Grondwet, internationale verdragen, en wetten die met een meerderheid van 2/3 zijn aangenomen. Voor gedecentraliseerde overheden gelden vergelijkbare/overeenkomstige uitsluitingen. Zie voor uitgebreide behandeling van dit onderwerp: [www.triaspoliticazeeland.nl](http://www.triaspoliticazeeland.nl)

#### 07.02.04 Politieke partijen

Ons constitutioneel bestel erkent in formele zin geen politieke partijen. Kandidaten worden de facto verkiesbaar gesteld op lijsten van kandidaten. Ofschoon deze lijsten in de praktijk wel de naam van een politieke partij dragen, maar niet uitdrukkelijk aan een politieke partij gekoppeld behoeven te zijn. Jansen kan dus een lijst Jansen indienen. Het begrip politieke partij wordt slechts genoemd in het reglement van orde van de volksvertegenwoordiging en in enkele wettelijke regelingen tot subsidiëring van politieke partijen. Eigenlijk is dit een merkwaardig fenomeen: politieke partijen hebben, zeker na de invoering van het algemeen kiesrecht een belangrijke rol gespeeld in de parlementaire geschiedenis van ons land. Zij bundelden hun aanhangers, zorgden voor scholing en opleiding, stelden de kandidatenlijsten vast. Daardoor vervulden zij een essentiële rol in het democratisch proces. In de vele jaren van verzuiling waren zij ook in hoge mate representatief voor hun achterban en telden zij grote aantallen leden. Echter, de tijden zijn veranderd en veranderen nog steeds. Het tijdperk van de verzuiling lijkt definitief achter ons te liggen. De burgers en daarmee de kiezers zijn mondiger en autonomer geworden, de band met de traditionele partijen is sterk verminderd, het aantal leden van politieke partijen sterk gedaald. Het kleine aantal leden van politieke partijen en de invloed daarbinnen van een nog veel kleinere kring van leden met invloed doet de vraag rijzen of de huidige politieke partijen nog voldoende representatief kunnen worden geacht. Sommigen menen -al dan niet terecht- te kunnen constateren dat politieke partijen verworpen zijn tot banenmachines van gelijk-denkende, veelal hoogopgeleide politici of aspirant-politici, voor wie een politiek ambt niet meer dan een opstapje naar een verdere loopbaan zou lijken. De vele en snelle wisselingen van leden van de volksvertegenwoordiging zouden dit beeld versterken. Het zou ook kunnen leiden tot een tekort aan kwaliteit en ervaring in de volksvertegenwoordiging. Toch kan niet ontkend worden dat ook nu politieke partijen nog een zeer belangrijke functie kunnen vervullen en een belangrijke taak hebben. In dit verband kunnen we denken aan:

- het vormen en uitdragen van politieke en levensbeschouwelijke opvattingen en
- het vastleggen daarvan in politieke beginsel- en verkiezingsprogramma's
- het selecteren en opleiden van kandidaten en bestuursleden
- het mobiliseren en organiseren van een achterban.

Het is dan ook terecht dat politieke partijen voor het vervullen van deze belangrijke maatschappelijke functies subsidie ontvangen op basis van zowel het aantal volksvertegenwoordigers als het aantal leden.

De vraag lijkt gerechtvaardigd of politieke partijen een formele basis zouden moeten krijgen in onder andere de Grondwet en overige wetten, zoals de Kieswet.

Daarbij dienen eisen voor toelating en erkenning op grond van een aantal democratische eisen gesteld te worden. Het zou dan kunnen gaan om zowel de politieke doelstellingen als de inrichting binnen een partij en het voldoen aan democratische criteria. Vergelijk het Duitse systeem. Een verdergaande vraag zou kunnen zijn of het lidmaatschap van een erkende politieke partij niet een voorwaarde zou moeten zijn verbonden aan een kandidaatstelling?

Dat zou enerzijds kunnen worden opgevat als een beknotting van het grondwettelijk uitgangspunt dat iedere Nederlander in principe verkiesbaar is voor elk politiek ambt (passief kiesrecht), en zonder last zijn functie moet kunnen vervullen (zoals in de toelatingseed of -belofte vereist). Daartegenover zou anderzijds gesteld kunnen worden dat het oprichten van een politieke partij niet al te moeilijk is en dat voor een gekozen volksvertegenwoordiger onverminderd kan blijven gelden dat hij zijn ambt in onafhankelijkheid kan uitoefenen, zelfs indien die uitoefening leidt tot een afwijkend standpunt van of zelfs breuk met zijn partij. Voor een dergelijke regeling zou kunnen pleiten de noodzaak tot het beschermen van onze democratie, in het bijzonder tegen de gevaren van het ondermijnen van de

democratie door gebruik te maken van de “wapenen van de democratie”. Ook onverantwoord politiek avonturisme en extremisme zouden op deze wijze belemmerd kunnen worden. Niet ontkend kan echter worden dat hierdoor het passief kiesrecht toch beknut zou worden. Op dit punt wordt door de leden van Trias Politica Zeeland verschillend gedacht.

Ook is er de vraag of een volksvertegenwoordiger bij uittreden uit een fractie de door hem bezette zetel zou moeten inleveren. Enerzijds is er sprake van de onafhankelijkheid van een volksvertegenwoordiger, het grondwettelijk verankerde zonder last uitoefenen van zijn ambt, anderzijds blijkt dat veel Kamerleden “hun” zetel slechts konden behalen via de lijst van een politieke partij en niet op eigen kracht, Zo waren er slechts weinig kandidaten die bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2012 voldeden aan de norm van 25% van de kiesdeler, dat wil zeggen persoonlijk tenminste 15707 stemmen behaalden. Bij een meerderheid van Trias Politica Zeeland woog de mogelijkheid van inlevering van de zetel bij uittreden uit de fractie niet op tegen de gewaarborgde onafhankelijkheid van een parlementariër.

### **Conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van hoofdstuk 07.02**

1. Uit de grote reeks studies en ook nota's en voorstellen van eerdere kabinetten kan worden afgeleid dat het wenselijk is de burgers meer bij het bestuur te betrekken en de afstand tussen kiezers en gekozenen te verkleinen.
2. De positie van politieke partijen moet wettelijk omschreven en vastgelegd worden.
3. De politieke partijen moeten voldoen aan wettelijke eisen betreffende het respecteren en beschermen van de democratie. Zie ook de eerder genoemde bepalingen in de Duitse Grondwet.
4. Nadere studie is vereist of voor kandidaatstelling voor een volksvertegenwoordigend orgaan het lidmaatschap van een politieke partij een voorwaarde moet zijn.
5. Een meerderheid binnen Trias steunt overigens niet de gedachte dat -na eenmaal verkozen te zijn- bij uittreden uit de fractie van een politieke partij de betreffende afgevaardigde ook de zetel in de volksvertegenwoordiging zou verliezen. Een mandaat geldt nl. voor een hele kiesperiode. Een fractie(-bestuur) mag geen stem- of gedragsdwang opleggen, op straffe van verlies van het lidmaatschap van de fractie en dan ook van de volksvertegenwoordiging. Dat zou ook in strijd kunnen komen met de ambtseed dat zonder last moet worden gestemd.

### **08 Epiloog**

“De westerse democratieën worden belaagd door opeenvolgende economische, humanitaire, culturele, ecologische en geopolitieke crises. Bestaande politieke instituties lijken te falen om deze problemen het hoofd te bieden. Miljoenen gefrustreerde burgers nemen daarom hun toevlucht tot demagogische leiders die de politiek luidkeels failliet verklaren. Deze populistische verkondigen een drievoudige boodschap. De samenleving is ten eerste gecorrumpeerd door een elite van genadeloze ondernemers, sluwe lobbyisten, partijdige “experts”, zelfverrijkende politici en slappe journalisten. Ten tweede wordt ze uitgehold door bevolkingsgroepen die parasiteren op de welvaart van hardwerkende mensen. Ten derde is het daarom tijd dat het volk leiders aanwijst die de hele rottende bende van tafel vegen en een schone start maken.”

Dit schrijft Arjen Kleinherenbrink in zijn artikel *Hoe Socrates de opkomst van Trump voorspelde* in *Filosofie Magazine* 12/2016. Om dan te vervolgen: “Het stikt inmiddels van de artikelen die deze “ruk naar rechts” duiden”. Volgens de auteur geeft de literatuur verschillende verklaringen voor de populariteit van leiders als Trump, Wilders, Le Pen, Farage en Poetin. Genoemd worden de uitholling van traditionele waarden, groeiende kloven tussen hoogopgeleide rijken en laagopgeleide

armen en de negatieve gevolgen van globalisering. “Eén mogelijke verklaring wordt echter nauwelijks genoemd. Wat als de democratie zélf naar de verkiezing van demagogen of zelfs dictators neigt?”

“Het probleem van de democratie is dan ook niet de kwaliteit van leven die ze nastreeft, maar dat haar eigen logica haar tenietdoet. Als een waar paard van Troje wordt haar eigen ondergang ingeluid door de vrijheid die zij als hoogste goed omarmt. Deze vrijheid transformeert elke democratie vroeg of laat tot de “meest volledige en grimmige verknechting” die er mogelijk is: de dictatuur.”

In het spoor van Socrates schetst Kleinherenbrink met dit beeld de huidige crisis van de westerse democratie. Geen nieuwe opvatting. Ook in de jaren '30 van de vorige eeuw bestond al het besef van de kwetsbaarheid van de democratie. Hoe groot die kwetsbaarheid was werd toen door de geschiedenis bewezen en wordt vandaag aan de dag aangetoond in het Amerika van Donald Trump, maar ook in een aantal Europese democratieën.

In deze notitie hebben wij niet de ambitie neergelegd een pasklare oplossing te bieden voor de problemen van de democratie in onze tijd. Die pretentie zou ons niet passen. Wel hebben we een pleidooi willen houden om ons van die problemen bewust te zijn en vanuit dat bewustzijn onze kwetsbare democratie te beschermen en te versterken. Anders dan Socrates door juist nog meer en effectievere democratie. Juist, omdat wij, overigens net als Socrates, erkennen, zoals Kleinherenbrink het aanhaalt, ‘dat leven in een democratie “aangenaam, vrij en zalig is”. In het besef van die waarde zou het onjuist zijn de ogen te sluiten voor de onvolkomenheden en de problemen van onze democratie. Het voornaamste doel van deze notitie is de discussie daarover aan te zwengelen, Gebruik makend van het voorrecht van de vrijheid die juist onze democratie ons biedt.

Middelburg, maart 2018

.

## NOTEN

### Noten 01

- 1 “dr. R.A.M. Aerts (1957) is per 1 januari 2017 benoemd tot hoogleraar Nederlandse geschiedenis aan Faculteit der Geesteswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam (UvA).

Remieg Aerts houdt zich in zijn onderwijs en onderzoek bezig met Nederlandse en algemene geschiedenis sinds 1750, in het bijzonder van de negentiende eeuw. Daarbinnen heeft hij vooral bijgedragen aan de studie van politieke en parlementaire cultuur, burgerschap en burgerlijkheid, democratie en grondwet, begripsgeschiedenis, cultuurkritiek, persgeschiedenis en stadsgeschiedenis. Zijn belangstelling gaat uit naar vormen van politiek gezag en de sociaal-culturele inbedding van de politiek.

2003 hoogleraar Politieke Geschiedenis na 1500 aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Voor die tijd werkte hij als hij universitair docent Geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Groningen en als docent Media en Cultuur aan de UvA. Hij gaf leiding aan het NWO-programma Omstreden democratie en was medeoprichter en eerste directeur van de Onderzoekschool Politieke Geschiedenis. Lid van de wetenschappelijke raad van de Onderzoekschool Politieke Geschiedenis, lid van de wetenschappelijke commissie Kwaliteitsindicatoren Geesteswetenschappen en voorzitter van de wetenschappelijke raad van het Centrum voor Parlementaire geschiedenis. Lid van de Raad van Advies van Pro Demos (Huis voor Democratie en Rechtsstaat).

Voor zijn werk ontving Aerts diverse onderscheidingen: de Studieprij Praemium Erasmianum, de SNS/RuG-dissertatieprijs, de Dr. Wijnaendts Franckenprijs van de Maatschappij der Nederlandse Letterkunde, en de D.J. Veegensprijs van de Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen. In 2011 werd Aerts door de KNAW verkozen tot Akademielid. Ook is hij lid van de Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen en lid van de Maatschappij der Nederlandse letterkunde. “  
Bron: Voorlichting UvA

Essay iemand moet het doen in de Groene Amsterdammer van 7 oktober 2015 over Het zelfbeeld en het publieke imago van de Tweede Kamer.

## Noten 02

1. Liberale democratie : Representatieve en gelimiteerde regeringen die regeren binnen de regels die aan hen zijn gegeven. Verkiezingen zijn eerlijk en vrij, want individuele rechten, inclusief vrijheid van uitdrukking, worden gerespecteerd.

Voorbeeld: India, Frankrijk.

In een artikel, "De onvrije democratie als deel van de Europese Unie ?" in Joop van 3 februari 2015 schreef Doutje Lettinga:

"Onliberale democratie: Leiders worden verkozen zonder dat de verkiezingen oneerlijk zijn verlopen. Maar, macht wordt gebruikt om media, wet en recht te beïnvloeden en daarmee kan niet eens een tegenstander ontstaan. Gebaseerd op een sterke leider, in plaats van sterke instituties. Voorbeeld: Maleisië, Rusland, maar recenter ook Hongarije. Viktor Orbán is hard op weg om de liberale vrijheden die de EU zo hoog in het vaandel draagt in zijn land aan banden te leggen. Middels een omstreden grondwetswijziging wist hij een parlementaire meerderheid van zijn *Fidesz* partij zeker te stellen, beperkte hij de onafhankelijkheid van de gerechtelijke macht en legde hij de vrije pers aan banden.

In een toespraak van juli 2014 kondigde de Hongaarse premier Viktor Orbán aan de liberale democratie te willen vervangen door deze laatste vorm, waarbij hij landen als China, Rusland en Turkije als exemplarisch opvoerde.

2. Bart Tromp Was bijzonder hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan Instituut Clingendael. Van 1982 tot 2003 was hij tevens verbonden aan het departement Politieke Wetenschappen van de Universiteit Leiden. Overleed in 2007 op 62-jarige leeftijd. Bron: Wikipedia.
3. W. A. Bongers In 1922 benoemd tot gewoon hoogleraar sociologie en criminologie aan de Universiteit van Amsterdam. In mei 1940 beëindigden Bongers en zijn vrouw hun leven. Het was een weloverwogen daad, zoals uit de afscheidsbrief blijkt: 'Ik zie voor mij geen toekomst meer, en ik kan niet bukken voor dat tuig, dat nu gaat heersen'.
4. Twan Tak, emeritus hoogleraar in het Recht, in het bijzonder het Staatsrecht en het Bestuursrecht aan de Universiteit Maastricht, is stichter van de Maastrichtse School.
5. Cas Mudde (Amsterdam, 1967) is een Nederlands politiek wetenschapper, gespecialiseerd in politiek extremisme en populisme in Europa.

Hij studeerde en promoveerde aan de Universiteit van Leiden en was van 2002 tot 2010 werkzaam aan de Universiteit van Antwerpen. Hij woont in de Verenigde Staten en werkte enige tijd bij het Janet Prindle Institute for Ethics en de DePauw University in Greencastle, Indiana. Hij is universitair hoofddocent (associate professor) aan de school voor publieke en internationale betrekkingen van de Universiteit van Georgia waar, hij werkzaam is sinds augustus 2012. Hij wordt beschouwd als een expert op

het gebied van rechts-populisme, waarover hij diverse boeken en artikelen publiceerde. Bron: Wikipedia.

6. Tom van der Meer (1980) is Hoogleraar Politicologie, in het bijzonder Legitimiteit, Ongelijkheid en Burgerschap, aan de Universiteit van Amsterdam. Eerder werkte hij bij het Sociaal en Cultureel Planbureau en aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij is sinds 2015 co-Directeur van het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) en Lokaal Kiezersonderzoek (LKO) Hij doet voornamelijk onderzoek naar Politiek vertrouwen, Kiesgedrag (electorale volatiliteit), Politieke socialisatie, en Sociaal kapitaal (burgerparticipatie, etnische diversiteit).
7. Robert Dahl *On Democracy*, 1998  
De belangrijkste alternatieven voor democratie (monarchieën, communisten, nazi's, junta's e.d.) zijn geen serieuze uitdaging meer. Antidemocratische overtuigingen zijn echter niet volledig verdwenen (radicale nationalist, religieuze extremisten). 'Slechts' de helft van de wereld is democratisch. Bijvoorbeeld China met 1 miljard inwoners en een 4000 jaar oude geschiedenis kende nimmer een democratische bewind. In democratische landen is eveneens ongerustheid ontstaan over al dan niet fundamentele problemen met democratie. Dahl onderscheidt drie categorieën 1) de niet democratische landen die nog de transitie moeten maken 2) de nieuwe democratieën die moeten consolideren en de 3) gevestigde democratieën die (nog) beter moeten wortelen.

2500 jaar wordt er af en aan over democratie gediscussieerd, toch is er geen overeenstemming over enkele van de meest fundamentele vragen over democratie. Democratie stond niet altijd voor hetzelfde. Dahl **spreekt** in zijn boek voornamelijk over de democratieën van de twintigste eeuw, waarin nagenoeg iedere volwassene stemrecht heeft.

#### Noten 03

- 1 Bijdrage in De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat. Rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Onder redactie van E.R. Engelen en M/Sie Dhian Ho Amsterdam University Press, 2004

Democratie en de buurt  
P. Winsemius, M. Jager-Vreugdenhil en N. Boonstra

Mogelijkheden tot meer betrokkenheid van de burger bij de buurt. De buurt als nieuwe locatie voor de democratie. Buurtrechten en thematische lokale politiek: fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs en sociale infrastructuur. Veel aandacht voor democratie op lokaal niveau: revitalisering van de lokale democratie.

Interessante suggestie:

“Het kan ook anders, bijvoorbeeld door eerst een college samen te stellen dat daarna, uitgaande van de gekozen thema’s, een bestuursakkoord overeenkomt waarmee de raad weer moet instemmen. Het – belangrijke – voordeel is duidelijk: voorop staat de formatie van een team van gekwalificeerde mensen die zich verantwoordelijk achten voor hun actieprogramma.

Maar we kunnen ons – nog een slag verder - ook voorstellen dat de burgemeester in zijn eentje het voortouw neemt bij het opstellen van een bestuursprogramma en dat ook aan de raad voorlegt. Op basis daarvan kan hij dan een college formeren van mensen die zich kunnen vinden in dit programma. Weer moet de raad instemmen met de voorgedragen wethouders.”

## Noten 04

1

### Kiesstelsels

Bron: Studeersnel

#### Verkiezingen en kiesstelsels

Een kiesstelsel is een methode waarop bij verkiezingen voor een volksvertegenwoordiger of een president/regeringsleider wordt gekozen. Een kiesstelsel heeft grote gevolgen voor de politieke invloed van de burgers op de volksvertegenwoordiging en op de vorming van een regering/kabinet. Het heeft ook invloed op de vorming, samenstelling en het aantal politieke partijen in een land. De invloed die een politieke partij heeft kan ook door het kiesstelsel worden beïnvloed. Het ene kiesstelsel kan de afstand tussen kiezer en gekozene groter maken en het andere kiesstelsel kan deze juist verkleinen.

Er zijn twee kiesstelsels:

1. Stelsel van evenredige vertegenwoordiging (Nederland): aantal zetels dat een partij behaalt is evenredig met het landelijk op die partij uitgebrachte aantal stemmen. Als een partij 10% van de stemmen krijgt, krijgt de partij ook 10% van de zetels.

a. Hoeveel stemmen een partij nodig heeft kun je uitrekenen via de kiesdeler: het totaal aantal geldige stemmen wordt gedeeld door het aantal zetels.

b. In sommige landen heb je een minimum aantal stemmen nodig om zetels te krijgen en in de volksvertegenwoordiging te komen. Dit heet een kiesdrempel (in Duitsland is de kiesdrempel 5%, bij minder dan 5% van de stemmen komt een partij niet in het parlement) c. In Nederland is er geen kiesdrempel. De kiesdeler en de kiesdeler zijn dus gelijk.

2. Meerderheidsstelsel/districtenstelsel (Verenigde Staten, Groot-Britannië, Frankrijk): Het land wordt verdeeld in een aantal districten. In een district moet een kandidaat een meerderheid van de uitgebrachte stemmen krijgen om een zetel in het parlement te krijgen. Er zijn twee mogelijkheden: a. Absoluut: meer dan 50%. Als geen kandidaat in de eerste ronde meer dan 50% van de stemmen haalt, moet een tweede ronde gehouden worden tussen de twee kandidaten die in de eerste ronden de meeste stemmen hebben gehaald (Frankrijk).

b. Relatief: De kandidaat met de meeste stemmen (ook als is dit minder dan 50%), wordt afgevaardigd vanuit het district (Groot-Britannië).

Er zijn ook mengvormen mogelijk van beide kiesstelsels.



### Evenredige vertegenwoordiging

Kenmerken van een stelsel met evenredige vertegenwoordiging:

- aantal zetels dat een partij behaalt is evenredig met het landelijk op die partij uitgebrachte aantal stemmen.
- er is vrijwel altijd coalitievorming nodig/ het stelsel dwingt tot samenwerking.
- kleine partijen maken in een stelsel zonder kiesdrempel een goede kans op het veroveren van een of meer zetels in de volksvertegenwoordiging.
- Om versplintering in te veel kleine partijen te voorkomen hebben sommige landen een kiesdrempel. Dit betekent dat partijen die minder stemmen halen dan de kiesdrempel, geen enkele zetel krijgen.

Kenmerken meerderheidsstelsel en/of districtenstelsel:

- In een meerderheidsstelsel moet een partij in een gebied (district) een meerderheid behalen om een zetel te veroveren. Er zijn hierbij twee mogelijkheden: een stelsel waarbij een absolute meerderheid moet worden gehaald (meer dan 50%) of een stelsel waarbij een relatieve meerderheid genoeg is: de grootste partij in het district krijgt de zetel(s).
- evenveel districten als zetels; elk district vaardigt één volksvertegenwoordiger af
- Vaak worden meerderheidsstelsels gecombineerd met een districtenstelsel, maar ook bij evenredige \* vertegenwoordiging is een combinatie met een districtenstelsel mogelijk. Soms zijn er net zoveel districten als afgevaardigden, maar het is ook mogelijk dat per district meerdere afgevaardigden worden gekozen.
- wie de meeste stemmen haalt in een district, verovert de zetel, of wie de absolute meerderheid haalt verovert de zetel (zodat vaak een tweede ronde nodig is tussen de twee kandidaten met de meeste stemmen uit de eerste ronde)
- neiging naar het ontstaan van een tweepartijstelsel, zoals in het Verenigd Koninkrijk of de VS.

Voordelen en nadelen van een meerderheidsstelsel of districtenstelsel:

- relatief sterke binding tussen kiezers – gekozenen.
- opkomst is relatief lager dan bij evenredige vertegenwoordiging: kiezers van kleine partijen zullen mogelijk afhaken, omdat stemmen toch niet veel zin heeft, de stemmen gaan verloren. Ook staat in sommige districten de uitslag al vast, dus blijven kiezers thuis.
- de band tussen individuele volksvertegenwoordiger en zijn district bedreigt fractiediscipline en leidt daardoor soms tot politieke verlamming.
- door neiging naar een tweepartijstelsel neemt de duidelijkheid voor kiezers toe
- bij een meerderheidsstelsel is na de verkiezingen meestal meteen duidelijk welke partij (of combinatie van partijen) gaat regeren. Het proces van coalitievorming en kabinetsformatie is meestal niet nodig.
- de meerderheid kan de minderheid overheersen. Er zouden geen compromissen hoeven te worden gesloten om een meerderheid van het parlement achter een voorstel te krijgen. In het presidentieel stelsel in de VS zijn compromissen juist vaak wel nodig om een patstelling tussen regering en parlement te voorkomen.
- Kans op gepolariseerde verhoudingen (duidelijk tegenstelling aangeven, in plaats van samen te werken) is groter in een meerderheidsstelsel
- politieke steun voor kleine partijen komt niet tot uitdrukking in de volksvertegenwoordiging.

Kenmerkend voor een stelsel van evenredige vertegenwoordiging:

- relatief zwakkere binding kiezer – gekozenen
- kleine politieke groeperingen maken goede kans op zetels
- door de veelheid van partijen onduidelijkheid voor kiezers.
- Opkomst is relatief hoger dan bij een meerderheidsstelsel
- In Nederland moeten partijen een coalitie vormen om te kunnen regeren. Daarbij is het sluiten van compromissen onvermijdelijk en die leiden er vaak toe dat tegenstellingen worden afgezwakt. Dat kan als voordeel en als nadeel worden genoemd.

Voordeel: zorgvuldige besluitvorming dat een groot draagvlak heeft.

Nadeel: meer onduidelijkheid bij de kiezers.

## 2 Districtenstelsel met evenredige vertegenwoordiging

In het Nederlands Juristenblad kwam Mr. A.W.Veerman met een interessante gedachte over een districtenstelsel met evenredige vertegenwoordiging. Provincies zouden naar rato van het inwoneraantal een aantal vertegenwoordigers kunnen kiezen. In provincies met 10 of meer leden zouden kiesdistricten kunnen worden ingesteld met een minimaal aantal gekozenen per district van 5. Voor grote steden of bepaalde regio's zouden aparte districten kunnen worden ingesteld. Volgens Veerman zouden de bewoners van een (kies) district zich dan nadrukkelijker vertegenwoordigd voelen.

Hierop aansluitend zou die gedachte ook kunnen worden uitgewerkt voor een nieuwe bestuurlijke indeling van bijvoorbeeld 50 districten.

Zie kopie van dat artikel hieronder.

NEDERLANDS JURISTENBLAD – 10-3-2017 – AFL. 10  
649

Districtenstelsel met evenredige vertegenwoordiging

De basis van onze parlementaire democratie is het stemrecht van de bewoners. In de media vinden discussies plaats over de democratie en het stemgedrag van burgers.

De centrale vraag lijkt waarom de “proteststem” aan terrein wint.

Luisterend naar alle discussies, signaleer ik in hoofdzaak drie kernproblemen. Veel gehoord is de opmerking dat de kiezer zich niet vertegenwoordigd voelt nu de kiezer geen rechtstreekse invloed heeft op de samenstelling van de regering. Voorts leeft het ongenoegen dat gedane verkiezingsbeloftes niet worden nagekomen. Tot slot lijkt de afstand tussen bestuurders en vertegenwoordigers te groot en krijgt de burger het gevoel dat er over hem wordt beslist en niet door hem. Dit leidt tot een vergroting van de afstand tussen de burgers en het bestuur/de politiek.

Kritiek is er ook op de uiteindelijke uitwerking van de uitslag van verkiezingen. Na verkiezingen vormen partijen een regering, die zich gesteund weet door een meerderheid in, in beginsel, beide Kamers. Maar als de burger hetzij Partij van de Arbeid, hetzij Volkspartij voor Vrijheid en Democratie stemt, kan deze op dat moment niet voorzien dat deze partijen een regering vormen. De kritiek is dat een dergelijke regering geen recht doet aan de intentie van de kiezer.

Hoe brengen we de politiek en het bestuur dichterbij burgers?

Een wijziging van het beginsel van de evenredige vertegenwoordiging lijkt de oplossing; de stap naar een gewogen evenredige vertegenwoordiging gecombineerd met een districtenstelsel.

De Tweede Kamer kent 150 leden, gekozen per district. We kennen 12 provincies en voorstelbaar is dat elke provincie 12 tot 13 gekozen afgevaardigden heeft. Maar is er dan sprake van evenredige vertegenwoordiging? Nee, de provincie Drenthe herbergt minder bewoners dan de stad Amsterdam. Invoering van een gewogen districtenstelsel, gebaseerd op inwoneraantal, lijkt de oplossing. Dat leidt ertoe dat in de provincies Drenthe, Flevoland en Zeeland ieder 5 leden worden gekozen. In Groningen en Friesland worden 7 leden gekozen. In Overijssel, Utrecht en Limburg worden 11 leden gekozen; in Gelderland 15, in Noord-Brabant 21, in Noord-Holland 23 en tot slot in Zuid-Holland 29 leden.

Besloten kan worden om in provincies waar 10 of meer leden worden gekozen, kiesdistricten in te voeren; het minimum aantal gekozenen per district dient 5 te bedragen. Voorstelbaar is dat steden als Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Eindhoven eigen afgevaardigden hebben. Daarnaast kan er een regio Arnhem, een regio Nijmegen en een regio Gelderland worden gevormd.

Het effect zal zijn dat de gekozen vertegenwoordigers per (kies)district de vertegenwoordigers zijn van dat gebied. Op deze manier voelen de bewoners van een (kies) district (een stad, regio of provincie) zich nadrukkelijker vertegenwoordigd. Een bijkomend effect is dat als elk kiesdistrict direct gekozen leden heeft, het aantal partijen in de Staten-Generaal zal dalen. Kleine partijen als de Partij voor de Dieren, 50+, Denk, et cetera, zullen naar verwachting te weinig stemmen krijgen om (zelfstandig) een zetel te bemachtigen in de Kamer. Dat zal kunnen leiden tot samenvoeging van partijen (GroenLinks, PvdA en D66; CDA, CU en SGP) en tot gevolg hebben dat coalitievorming eenvoudiger wordt.

Mr. A.W. Veerman, Hooge Mierde

- 3 Zie ook Wijziging kiesstelsel. Nota aan de Tweede Kamer, kst 29957, n2, 1999-2000; Nieuw kiesstelsel, Hoofdljnennotitie minister De Graaf, kst 299356, nr 1 2003-2004
- 4 Wat als Nederland het Britse kiesstelsel zou hebben? Simon Otjes SRV 9 juni 2017.

#### Noten 05 Gekozen minister-president

In het NJB van 10 maart 2017, aflevering 10, doet Stefan Wirken de suggestie van een gekozen minister-president. Dat aan de hand van een "dubbele" verkiezing met en eventuele tweede ronde. De eerste stem gaat dan naar de partij van voorkeur, de tweede naar de persoon van voorkeur voor de minister-president:

"Gekozen minister-president

In Amerika hebben ze gekozen voor Trump. Wij kiezen voor een partij, en moeten als kiezer maar zien welke coalitie en minister-president er komt. Kabinet over rechts, over links of iets daar tussenin? Als kiezer is het afwachten. Al lang woedt de discussie over de invoering van een gekozen minister-president. D66 pleit hier al jaren voor en Staatscommissie Cals-Donner beval het tevens aan, alsmede een aantal leden van Staatscommissie De Koning. Een ogenschijnlijk uitgekauwd onderwerp maar gezien de huidige politieke ontwikkelingen erg belangrijk. De kiezer heeft nu te

weinig invloed op een coalitie en probeert dit met strategisch stemgedrag te corrigeren. Een zorgelijke ontwikkeling.

Velen zullen zich 1982 heugen toen de PvdA met 47 zetels de grootste werd maar niet ging regeren. De pyrrusoverwinning verwees hen destijds naar de oppositie. Een ontwikkeling die begin jaren negentig leidde tot een onderzoek van de commissie De Koning. De commissie adviseerde tegen de invoering van een gekozen minister-president. De minderheidsnota van twee leden met een pleidooi voor de invoering heeft daardoor relatief weinig aandacht gehad en in de 21e eeuw lijkt het onderwerp definitief in de ijskast te zijn gezet. Het niet hebben van een gekozen minister-president leidt echter tot opmerkelijke stemverhoudingen.

Afgelopen verkiezingen verwerd de strijd tussen Samsom en Rutte een premierstrijd waar velen afweken van hun eigenlijke partijvoorkeur. Ik gaf mijn stem voor D66 op voor een stem op de PvdA, hopende te voorkomen dat Rutte premier werd. Er werd dus de facto een minister-president 'gekozen'. Wat is het nut deze praktijk tot gecodificeerd recht te laten worden? Dat zit in de zetelverdeling van het parlement. Immers heeft D66 in mijn geval niet mijn Kamerstem gekregen, waar zij deze wel had verdiend.

Ook op basis van de huidige peilingen doet zich een dergelijk probleem op. Wilders en Rutte zijn grootste en gezien de moeite die veel kiezers met Wilders hebben, bestaat de kans dat veel kiezers afwijken van hun eigenlijke aanknopingspunten voorkeur en 'strategisch' op Rutte stemmen. Een kiezersonderzoek van Kantar Public (voorheen TNS Nipo) bevestigt deze angst. Zo overweegt 22% van de D66-aanhangers niet op D66 te stemmen, maar op de VVD van Rutte.

Een gekozen minister-president kan dit probleem tackelen. Dit aan de hand van een 'dubbele' verkiezing, met een eventuele tweede ronde. De eerste stem betreft de 'normale' stem op de partij van voorkeur en de tweede stem op de persoon van voorkeur voor minister-president. Omdat verkiezing van de minister-president via een relatieve meerderheid afbreuk doet aan het gezag op grond van de rechtstreekse legitimatie moet er bij het ontbreken van een absolute meerderheid, een tweede ronde plaatsvinden. In deze tweede ronde kan de kiezer dan louter nog kiezen tussen de twee kandidaten die in de eerste ronde de meeste stemmen hebben behaald. De kiezer krijgt als het ware een 'parlements-' en een 'regeringsstem'. De kiezer krijgt daardoor de mogelijkheid om in de eerste ronde bijvoorbeeld op D66 te stemmen en in de tweede ronde tussen Wilders en Rutte te kiezen voor Rutte. Dit voorkomt strategisch stemgedrag dat geflatteerde verkiezingsuitslagen oplevert."

Stefan Wirken (master student staats- en bestuursrecht, Universiteit van Amsterdam) . "

Noten 06 Ook de rol van de politieke partijen vraagt aandacht.

*Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*  
Rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur, april 2009:

"Politieke partijen, die een brug vormen tussen individuele burgers, volksvertegenwoordigende organen en het openbaar bestuur, zijn van vitaal belang voor een levende en voor burgers herkenbare parlementaire democratie. De westerse representatieve democratie is in essentie een representatieve partijendemocratie.

Politieke partijen rekruteren politiek leiderschap, dragen ideeën

aan voor beleid, vormen een mogelijkheid voor burgers om wensen kenbaar te maken en controleren bewindslieden.  
Zo beschouwd zijn politieke partijen in een representatieve democratie een onmisbaar element bij het zoeken naar een optimale balans tussen democratie, rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.”

Het is de vraag of de politieke partijen in ons land nog aan die omschrijving van hun doel, nut en functies voldoen. De vraag is ook of de centralistische wijze waarop de gevestigde partijen hun macht uitoefenen ertoe heeft bijgedragen en nog bijdraagt de kloof tussen gekozenen en kiezers te vergroten.

Anders gezegd: vormen de gevestigde politieke partijen niet steeds meer een belemmering voor het goed functioneren van de democratie?

In Parlement & Politiek van 11 augustus 2017 is Bert van den Braak heel positief over politieke partijen. Hij acht die “heel belangrijk”.

" Heel belangrijk in het bestel zijn ook politieke partijen. Het feit dat steeds minder mensen daar lid van willen worden, doet daaraan niets af. Partijen zorgen voor meningsvorming en helpen bij het maken van keuzes voor verkiezingen.

Verwantschap met een politieke partij is immers een hele goede indicatie voor de opvattingen van de kandidaten. Partijen met een democratische structuur bieden verder iedereen de mogelijkheid om mee te praten en mee te beslissen, ook over kandidatenlijst en programma. Dat vergt enige inspanning, maar voor wie zegt democratie te koesteren kan dat geen belemmering zijn. Niet onbelangrijk zijn verder de mogelijkheden die partijen hebben om kandidaten te rekruteren en te scholen. Dat aantal leden tot een "elite " leidt is een raar verwijt. Wie dat wil voorkomen, kan zelf in actie komen. Anders dan in de negentiende en begin twintigste eeuw zijn er geen beperkingen om politiek actief te zijn."

Dit neemt echter niet weg, dat het totale aantal leden van politieke partijen in ons land is gedaald tot beneden de 300.000, dat wil zeggen dat nog geen 2,5% van de kiesgerechtigden lid is van een politieke partij. Daarvan is slechts een klein deel, waarschijnlijk niet meer dan 10%, echt actief als lid en een nog kleiner deel daarvan heeft daadwerkelijk invloed op de koers van de partij en de kandidaatstelling. Het lijkt niet overdreven te stellen dat slechts enkele duizenden van de bijna 13 miljoen kiesgerechtigden de facto de macht uitoefenen. Daarbij ook het verwijt dat de gevestigde politieke partijen vaak ook fungeren als een "banenmachine" voor de groep van ingewijden. Het gaat daarbij niet slechts om de kandidaatstelling voor vertegenwoordigende functies, maar ook voor andere ambten en betrekkingen, zoals burgemeesters en bestuurders van tal van semi-overheidsorganisaties, onder andere bvo's en de publieke omroep. In toenemende mate lijken de kiezers zich buitenspel gezet te voelen en zich te ergeren aan opstelling en gedrag van deze als een "elite" ervaren groep. Een groep bovendien die gekenmerkt wordt door een hoog opleidingsniveau, een grote mate van welstand, een veelal ambtelijke achtergrond en weinig echte binding met de kiezers die zij geacht worden te vertegenwoordigen. Het valt moeilijk te ontkennen dat zich hier een democratisch probleem voordoet.

Overigens ziet Bert van den Braak dat ook wel. In zijn column in Parlement & Politiek van 14 juli 2017 refereert hij aan een studie van de Leidse wetenschappers Mark Boven en Anchrit Wille, *Diploma Democracy*

" Een onlangs van de hand van Leidse wetenschappers verschenen studie bevestigt dat hoogopgeleiden oververtegenwoordigd zijn in parlementen. De complexiteit van vraagstukken lijkt een bepaald denkniveau - meer nog dan specifieke kennis - onmisbaar te maken. Dat betekent wel dat laagopgeleiden zich op zijn minst slecht vertegenwoordigd kunnen voelen. Niet omdat hoogopgeleiden niet voor een belang kunnen opkomen, maar wel omdat zij de praktische betekenis en gevolgen van sociale achterstand niet kennen."

Hij concludeert echter:

"De paradox is dat wie als laagopgeleide goed vertegenwoordigd wil zijn bijna als vanzelf bij hoger opgeleiden uitkomt. Dat er aan die "scheve " verhouding iets zal veranderen, is onwaarschijnlijk. Dat is niet erg, noch noodzakelijk. Wel moeten partijen bewaken tot hun vertegenwoordigers voeling houden met alle geledingen van de maatschappij. Daarvoor hoeft een hoog opleidingsniveau echter geen belemmering te zijn."

Op zich lijkt die conclusie niet onjuist, maar deze neemt het thans in de maatschappij ervaren probleem niet weg. De politieke partijen zouden daarmee met hun als regel zeer gecentraliseerde kandidaatstelling meer rekening mee moeten houden. Niet alleen wat de vertegenwoordiging van hoogopgeleiden betreft maar ook, en misschien nog wel meer, met de mate waarin kiezers in de regio's zich vertegenwoordigd voelen.

In het blad van de Universiteit Leiden repliceerde Henk van Lierop dat Van den Braak "hier denkkraft wat al te gemakkelijk gelijk stelt aan opleidingsniveau." Daarbij verwees hij naar enige politici: Jan Schaefer, Jan Marijnissen, Remi Poppe. Ongetwijfeld zijn er meer voorbeelden, ofschoon het algemene beeld in de loop van de geschiedenis wel is dat de meeste Kamerleden altijd een hoog opleidingsniveau hadden. Zie bijvoorbeeld het Biografisch Woordenboek.

Rapport Raad voor het Openbaar Bestuur

Interessant is ook een rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur

Politieke partijen: overbodig of nodig?

Redactie: Sarah L. de Lange, Monique Leyenaar & Pieter de Jong

April 2014

"1 Inleiding en reflectie

Pieter de Jong, Sarah L. de Lange & Monique Leyenaar

1 Inleiding: de staat van politieke partijen

'Politieke partijen: revitaliseren of op zoek naar alternatieven?' Dat was de centrale vraag die de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), adviesorgaan van regering en parlement, stelde op een door hem georganiseerde conferentie in het voorjaar van 2013. Het algemene gevoel bij de sprekers en de deelnemers was dat voor een representatieve democratie een toekomst zonder politieke partijen onwenselijk en bovendien niet realistisch is. Maar dat dit niet kan zonder een duidelijke heroriëntatie en zonder ingrijpende aanpassingen van politieke partijen. Politieke partijen worden al jarenlang geconfronteerd met functieverlies. Sommige klassieke functies van politieke partijen, zoals communicatie met, en mobilisatie van

hun leden, zijn sterk van karakter veranderd. De tijd dat het vooral de politieke partijen zelf waren die – van bovenaf en vooral via verwante media – communiceerden met hun achterban en de kiezers, probeerden stemmen te winnen en leden te werven, en mensen te bewegen zich actief in te zetten voor de realisatie van bepaalde collectieve doelen, ligt ver achter ons. De band tussen de traditionele media en politieke partijen is sterk verzwakt, het aantal TV- en radiozenders is enorm toegenomen en de nieuwe, sociale media zijn inmiddels een belangrijk middel geworden voor politieke mobilisatie en communicatie.

En dat niet alleen voor politieke partijen, maar ook voor andere groepen (actiegroepen, bewegingen, belangenorganisaties...) en soms zelfs voor individuen of kleine groepen (micro-mobilisatie).

De vervulling van andere klassieke functies zorgt voor problemen: zo hebben veel partijen – vooral op lokaal niveau – steeds meer moeite met het vinden van geschikte kandidaten voor vertegenwoordigende functies. Ook de wijze waarop politieke partijen hun representatiefunctie vervullen is een punt van zorg.

Idealiter komt in een representatieve democratie de maatschappelijke en politieke verscheidenheid van de samenleving tot uiting in het stelsel van politieke partijen en hun volksvertegenwoordigers en bestuurders. Maar in de praktijk zijn het vooral hoogopgeleiden en mensen van middelbare leeftijd (en in mindere mate jongeren, migranten en in sommige functies vrouwen), die het Nederlandse volk vertegenwoordigen in politieke en bestuurlijke organen. Bovens en Wille (2011) spreken in dit verband van een ‘diplomademocratie’.

Andere tekenen van de lastige situatie waarin – vooral traditionele – politieke partijen zich in bevinden, zijn gestadig dalende ledenaantallen, een gering activisme van leden, oppervlakkige en wisselende partijloyaliteit en een onvoldoende herkenbaar profiel (zie ook: Raad voor het openbaar bestuur, 2009). In 2013 daalde het totale ledenaantal van de in de Nederlandse Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen van 314.940 op 1 januari 2013 tot 308.845 op 1 januari 2014, een afname van 1,9 procent. Daarmee is 2,4 procent van de Nederlandse kiesgerechtigden lid van een politieke partij.<sup>2</sup> De dalende aantallen leden van politieke partijen is geen exclusief Nederlandse ontwikkeling: in heel West-Europa hebben politieke partijen de laatste decennia structureel leden verloren. Tussen 1960 en 2010 was dat verlies gemiddeld 1,9 procent per jaar. Het ledenverlies was het grootst in Nederland, Zweden en Denemarken. Opvallend is dat het vooral de partijen zijn die vóór 1945 zijn opgericht, die veel leden hebben verloren en dat de daling het geringste was bij ‘groene’ partijen. Hoe beter politieke partijen gevestigd zijn in een politiek systeem, hoe meer leden zij verliezen (Kölln, 2014).

Ook wanneer gekeken wordt naar het vertrouwen van burgers in politieke partijen, hebben partijen een probleem. Door de jaren heen heeft ongeveer 40 procent van de Nederlandse burgers vertrouwen in politieke partijen, zo blijkt uit Eurobarometeronderzoek. Dat vertrouwen is stelselmatig lager dan het vertrouwen van burgers in willekeurig welke andere publieke of private instelling die in Eurobarometeronderzoek wordt meegenomen zoals het parlement, de regering, de televisie, de geschreven pers en de rechterlijke macht. De indruk is dat steeds meer burgers zich vaker van partijen afwenden en zich niet thuis voelen bij de partijpolitiek. Terwijl aan de andere kant meer burgers zich met politieke besluitvorming bezig willen houden en naar wegen zoeken die hun deze mogelijkheden verschaffen.”

Daarin over dit onderwerp met name de hoofdstukken

Politieke partijen in ontwikkeling: kansen en bedreigingen van Kris Deschouwer;  
Kandidaatstelling op landelijk niveau van Gerrit Voerman en Rekrutering en selectie  
op lokaal niveau van Marcel Boogers

Politieke partijen in ontwikkeling: kansen en bedreigingen  
Kris Deschouwer

“Precies bij die link tussen samenleving en partijen loopt het mis. De indicatoren  
ervoor zijn legio. Zo neemt de deelname aan verkiezingen langzaam af.

Die daling is niet spectaculair, en wisselt ook wel van de ene verkiezing tot de  
andere, maar de trend is onmiskenbaar.

En als kiezers wél komen opdagen, is hun stemgedrag al maar minder voorstelbaar.  
Kiezers wisselen van partij zoals ze van jas wisselen. Van diep verankerde partij-  
identificatie is er nauwelijks nog sprake. Partijen hebben zelf immers ook de banden  
laten verzwakken met de netwerken van groepen en organisaties die voordien met  
zekerheid hun kiezers groepeerden. Die organisaties – in de Lage Landen noemen we  
ze zuilen – zijn zelf ook veel minder hecht en groot. Niet lidmaatschappen van  
collectiviteiten, maar individuele overwegingen sturen in veel sterkere mate het  
stemgedrag. De partijprogramma’s en de ideologische opties waarop ze gebaseerd  
zijn bieden blijkbaar onvoldoende houvast en ankerpunten op het ogenblik dat er  
moet gekozen worden hoe de samenleving de komende jaren zal bestuurd worden.  
Burgers zijn autonomer, staan meer als individuen in het leven. En al die individuen  
worden geconfronteerd met een veel te brede waaier aan kleine en grote zorgen en  
problemen om die allemaal in één enkele partijideologie te vatten. Kiezers twijfelen  
daarom langer, en wisselen makkelijker. Of ze gaan helemaal niet stemmen. Er zijn  
immers ook andere manieren om uiting te geven aan wat ze willen of niet willen. Er  
zijn vele bewegingen en organisaties die maatschappelijke doelen hebben. Er kan  
ook bewust geconsumeerd worden, er kan voor concrete acties gedoneerd worden,  
er kan zonder verdere plichtplegingen steun voor Amnesty of voor Greenpeace  
overgemaakt worden, er kunnen online-petities en verzoekschriften ondertekend  
worden, er kan met één beweging van de smartphone een positief signaal voor de  
ene of de andere actie uitgestuurd worden.”

Kandidaatstelling op landelijk niveau van Gerrit Voerman. Enkele passages:

“1 Inleiding

“Een van de weinige functies waarop de politieke partij het alleenrecht heeft, is de  
kandidaatstelling. De partij is al lang niet meer de enige instantie die  
maatschappelijke desiderata in de politieke arena brengt; belangengroepen weten  
de weg naar Den Haag eenvoudig te vinden. De overheid en ook politici zelf hebben  
de partijen evenmin nodig om te weten wat er in de samenleving speelt; de media  
voorzien ruimschoots in die behoefte, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het grote aantal  
Kamervragen die zijn gebaseerd op berichtgeving in de kranten of op televisie.  
Desgewenst kan de regering zelf gerichte peilingen laten uitvoeren om meer over  
maatschappelijke problemen te weten te komen. De positie van de politieke partij  
als intermediair tussen staat en samenleving is dan ook bepaald niet meer exclusief  
van aard, voor zover ze dat overigens ooit is geweest. De partij heeft er gaandeweg



allerlei concurrenten bij gekregen – zij het met uitzondering van de kandidaatstelling, waar zij nog altijd het monopolie lijkt te hebben.”

“Toch vallen ook bij dit prerogatief tegenwoordig kanttekeningen te plaatsen. Het alleenrecht van de politieke partij op de rekrutering en selectie begint af te brokkelen, in die zin dat het partijlidmaatschap in het kandidaatstellingsproces niet meer heilig is – zowel bij het vinden van de kandidaten (wat al langer het geval is) als bij hun aanwijzing (een recent fenomeen).

Beide verschijnselen maken deel uit van het zich al langer voltrekkende proces van organisatorische ‘permeabilisering’ van de politieke partij, waarbij de eens zo strikte demarcatielijn tussen partij en maatschappij die uit het partijlidmaatschap voortvloeide, geleidelijk aan vervaagt (Bollevy, 2009; Voerman, 2012). Als gevolg van de grofweg sinds het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw dalende ledentallen hebben nogal wat lokale partijafdelingen een tekort aan kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen, waardoor zij op betrekkelijk grote schaal niet-partijleden voor een plaats op de kandidatenlijst benaderen (Voerman & Boogers, 2011; Voerman & Van Schuur, 2011; zie ook de bijdrage van Marcel Boogers in deze bundel). Op landelijk niveau is dat tot nu toe een uitzondering gebleven: slechts zo nu en dan zijn voor de Tweede Kamerverkiezingen buitenstaanders gevraagd. Vanzelfsprekend dienen zij formeel nog wel lid te worden van de partij, wanneer zij hun kandidatuur aanvaarden.”

## 2 Ontwikkeling kandidaatstellingsprocedure tot 2002

“Lange tijd vond de aanwijzing van kandidaten voor de Tweede Kamerverkiezingen plaats op initiatief en onder toezicht van het landelijke partijbestuur. De politicoloog les Lipschits sprak in 1963 van een proces met uitgesproken ‘oligarchische tendenties’. De partijleden konden in de slotfase van de procedure formeel invloed uitoefenen over de volgorde van de kandidaten – meestal indirect, via afdelingsafgevaardigden op het partijcongres; soms direct, via een referendum. In de praktijk domineerde de partijleiding echter de kandidaatstelling (al dan niet samen met de regionale partijorganisaties), vooral omdat zij in de regel de bevoegdheid had de conceptkandidatenlijst op te stellen. Afwijkingen van dat advies in ledenraadplegingen of op congressen hieven elkaar niet zelden op en hadden dus meestal een beperkt effect op de definitieve kandidatenvolgorde (tenzij er sprake was van een gecoördineerde voorkeursactie voor een bepaalde kandidaat). De facto was de invloed van het partijbestuur op de samenstelling van de lijsten in elk geval aanzienlijk (Koole, 1992, p. 281-303).”

“In de jaren zestig zou in deze centraal geregisseerde kandidaatstellingswijze verandering optreden. Met de geest van democratisering en participatie kwam een proces van decentralisatie binnen de politieke partijen op gang. In een aantal partijen versterkten de regionale partijorganisaties hun positie in de kandidaatstellingsprocedure, ten koste van de centrale partij-instanties. Deze decentralisatie betekende echter bepaald geen democratisering in de zin dat het partijlid meer directe invloed in het selectieproces kreeg. In de PvdA en de KVP leverde het individuele partijlid zelfs formeel aan zeggenschap in, doordat de in reglementen vastgelegde ledenraadplegingen werden afgeschaft – het selectoraat van deze partijen werd hierdoor ingeperkt.”

“Aan het begin van de jaren negentig trad er opnieuw een wijziging op. Met name in de VVD en in mindere mate in de PvdA drong de partijleiding de invloed van de regio's in de kandidaatstellingsprocedure terug door het uit afdelingsafgevaardigden bestaande partijcongres het laatste woord te geven (Koole, 1992, p. 303-305).”

### 3 Ontwikkeling kandidaatstellingsprocedure na 2002

“Afgezien van D66 en GroenLinks werd tot aan het begin van deze eeuw in de meeste Nederlandse politieke partijen de advieskandidatenlijst als regel altijd op het hoogste partijniveau opgesteld, waarna de leden indirect hun oordeel konden geven. Deze dominante positie van de partijtop en de gebrekkige daadwerkelijke invloed van de achterban riep in toenemende mate verzet op, zo bleek in de interne discussies die binnen verschillende partijen losbarstten na zware verkiezingsnederlagen (het CDA in 1994 en 2010; de PvdA, de VVD en ook D66 in 2002, GroenLinks in 2004). Gevolg was dat vaak, zij het in uiteenlopende mate, de rechtstreekse zeggenschap van de leden in het selectieproces werd vergroot. Dit gebeurde overigens later dan in nabije landen als Engeland, Duitsland en België (Scarrow, 1999).”

“Al met al is aan het begin van de 21ste eeuw in de meeste Nederlandse politieke partijen de kandidaatstellingsprocedure, in het bijzonder die voor de lijsttrekkers, gedecentraliseerd en het selectoraat aanzienlijk uitgebreid: veelal beslissen de leden formeel over de aanwijzing van de eerste kandidaat. Tabel 1 geeft een overzicht van de veranderingen, waarbij de volgorde van de partijen is gebaseerd op de aard van het selectoraat, variërend van inclusief en open (boven), in het geval alle leden kunnen participeren (alle kiezers is ook denkbaar, maar zover is tot nu toe geen enkele partij in Nederland voor de Tweede Kamerverkiezingen gegaan), tot exclusief en gesloten (onder), wanneer de aanwijzing is voorbehouden aan het partijbestuur of alleen de partijleider (Hazan & Voerman, 2006, p. 148-149; Kenig, 2009, p. 3-4). Bij deze rangschikking is niet alleen gekeken naar de letter van de procedure, maar ook naar de praktijk: een ledenreferendum waarin ieder partijlid thuis (digitaal of per post) zijn stem kan uitbrengen, wordt feitelijk als inclusiever beschouwd dan een ledencongres waar ieder partijlid weliswaar eveneens stemrecht heeft maar waarvoor dat lid vaak eerst wel een reis moet maken.”

“Sinds 2002 kregen de partijleden aldus meer mogelijkheden aan de besluitvorming in hun partij deel te nemen. Zij maakten daar in wisselende aantallen gebruik van, variërend van nog geen 2 procent bij sommige partijcongressen tot 74 procent bij de verkiezing van de lijsttrekker van de VVD bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 (Lucardie & Voerman, 2011). De veranderingen in het kandidaatstellingsproces in de meeste partijen betekenen niet per definitie dat de vroegere, in de praktijk dominante positie van de partijtop geheel verdwenen is. In sommige partijen oefent de partijleiding in de voorbereidende fase nog altijd een zekere invloed uit, met name doordat zij kandidaten voor de lijsttrekkerverkiezingen kan voordragen of (formeel of feitelijk) kan selecteren. Ook bij de aanwijzing van de overige kandidaten op de kandidatenlijst kan van haar advies een sturende werking uitgaan. In het uiterst democratisch opgezette D66 bijvoorbeeld wordt een stemadvies opgesteld door slechts drie personen: de lijsttrekker, de partijvoorzitter en de voorzitter van de zogeheten Talentencommissie. Een in bepaalde mate coördinerende en regisserende rol van de partijtop is echter zeker niet overbodig, teneinde de grotere betrokkenheid en zeggenschap van de partijleden in de kandidaatstellingsprocedure

te kunnen verenigen met de noodzaak van de vorming van een slagvaardige en evenwichtig samengestelde fractie na de Kamerverkiezingen (wat betreft sekse, regionale herkomst, deskundigheid en dergelijke).”.

“Daarentegen kan ook worden gesteld dat de partijleden wél machtiger zijn geworden, omdat de regiefunctie van de partijtop in het rekruterings- en besluitvormingsproces zou zijn verzwakt. In theorie zijn beide scenario’s plausibel; de praktijk zal mede afhangen van de wijze waarop de ledenparticipatie formeel geregeld is.”

Mogelijke gevolgen van primaries

“Als volgende stap in het vernieuwingsproces om de legitimiteit en electorale attractiviteit van de politieke partij te vergroten en om nieuwe leden te trekken, zoals één van de doelstellingen van Spekman is, is de invoering van primaries begrijpelijk, zeker na het succes van de Franse zusterpartij van de PvdA om sympathiserende kiezers te engageren. Tegelijk brengen dergelijke ‘brede’ voorverkiezingen, waarin in beginsel het gehele electoraat het selectoraat vormt, enkele belangrijke mogelijke risico’s met zich mee, die deels in het verlengde liggen van de vergroting van de ledeninvloed.”

Rekrutering en selectie op lokaal niveau van Marcel Boogers

“1 Inleiding

Van alle functies die politieke partijen vervullen, is de kandidaatstellingsfunctie de allerbelangrijkste. Waar partijen voor hun andere klassieke functies concurrentie hebben gekregen van onder andere (social) media en belangengroepen, hebben zij nog steeds een monopolie op het rekruteren en selecteren van kandidaten voor ambten in het openbaar bestuur: volksvertegenwoordigers en bestuurders. In het lokaal bestuur is deze monopoliepositie altijd zwakker geweest. Door de kandidaatstellingsfunctie theoretisch te doorgronden zal worden uitgelegd waarom. Verder zal worden uiteengezet hoe door algemene ontwikkelingen als ontideologisering het dalende ledental van partijen op lokaal niveau een eigen dynamiek krijgt, die de kandidaatstellingsfunctie steeds meer bemoeilijkt. Lokale politieke groeperingen onttrekken zich aan deze problemen. Sterker nog, ze profiteren ervan. Voor landelijke politieke partijen levert dit een aantal relevante lessen op.”

“Hoe partijen lokale electorale keuzeprocessen hinderen.

Hoewel partijen het electorale keuzeprocess kunnen vereenvoudigen, doen ze bij gemeenteraadsverkiezingen juist het tegendeel. In plaats van de kiezer te ondersteunen, belemmeren zij de kiezer juist bij hun afwegingen. Dat geldt vooral voor landelijke politieke partijen, omdat hun inhoudelijk profiel onvoldoende aansluit bij de vraagstukken die in de lokale politiek aan de orde zijn. In de lokale politiek ontbreken hierdoor duidelijke oriëntatiepunten waarmee de kiezers hun politieke positie kunnen bepalen en waarmee ze de beleidsprestaties en plannen van partijen en politici kunnen plaatsen.

Ideologisch profiel Bij de landelijke verkiezingen is het ideologisch profiel, de 'merknaam' van een landelijke politieke partij een belangrijk oriëntatiepunt. In de lokale politiek zorgen deze oriëntatiepunten juist voor verwarring omdat ze verbonden zijn met landelijke politieke tegenstellingen die er in de gemeente veel minder toe doen.

Het is voor partijen moeilijk om hun standpunten over lokale kwesties op een geloofwaardige manier te koppelen aan het algemene beeld dat de kiezer van die partij heeft. Ook al kunnen politieke partijen in de gemeente op verschillende manieren inspelen op lokale thema's, zullen de kiezers de partijafdeling vooral herkennen aan het inhoudelijke profiel van de moederpartij, dat grotendeels betrekking heeft op landelijke thema's. Hierdoor is het voor partijafdelingen lastig om een herkenbare positie in te nemen ten opzichte van lokale vraagstukken. "Partijpolitieke ideologische profilering staat een duidelijke lokale profilering meestal in de weg. Zo kunnen plaatselijke controverses over gemeentelijke nieuwbouwprojecten of verkeersmaatregelen niet eenvoudig worden teruggevoerd op de partijpolitieke tegenstellingen tussen CDA, PvdA, VVD of GroenLinks. Omgekeerd kunnen de plannen en beleidsprestaties van lokale politici en bestuurders niet meteen worden herleid tot de ideologische beginselen van hun politieke partijen."

#### Noten 07

##### Bronnen

Luuk van Middelaar, hoogleraar Europese studies in Leiden en Louvain-la-Neuve en voormalig medewerker van de eerste voorzitter van de Europese Raad Herman van Rompuy geeft in zijn boek *De Nieuwe Politiek van Europa* ( Historische Uitgeverij, 2017) een inzicht in de bestuurlijke en politieke problemen in de Europese Unie. In zijn eerdere boek *De passage naar Europa* ( Historische Uitgeverij, 2009) beschrijft hij het ontstaan en de ontwikkeling van de EU.

Ulrike Guérot, hoogleraar Europese politiek en democratie aan de Donau Universiteit Krems in Oostenrijk pleit in haar boek *Red Europa!* ( Atlas Contact, 2017) voor een horizontaal netwerk van autonome provincies en metropolen.

Dieter Grimm pleit in zijn boek *Europa ja- aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie* (Verlag C.H. Beck oHG, München, 2016) voor een gelijkstelling van de Europese richtlijnen (" wettten") aan nationale wetten, ondergeschikt aan de nationale grondwet.