

# Kiesrecht: onderhoud of geen onderhoud?

## I. Ook democratie behoeft onderhoud

*Prof. mr. H.R.B.M. Kummeling*

Eindelijk hebben we een kabinet dat serieus werk wil maken van herziening van het kiesstelsel, of zou slechts de Minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties enthousiast zijn over dit idee? Ik hoop het eerste, want onze democratie is dringend toe aan een grote beurt. Wat zijn dan de problemen? Er zijn er vele, maar de belangrijkste zijn dat er sprake is van een gebrekkige representatie en legitimatie.<sup>1</sup>

Wensen en verlangens van burgers worden in ontoereikende mate gerepresenteerd in het huidige stelsel. Dat laten niet alleen opiniepeilingen zien, maar ook de enige peilingen die er werkelijk toe doen, de verkiezingen. Zo is de opkomst bij vrijwel iedere verkiezing de laatste decennia van 'protestpartijen', zoals ouderenpartijen, de CD, maar ook de Lijst Pim Fortuyn een duidelijke indicatie dat de gevestigde partijen onvoldoende in staat waren om de belangen van deze kiezers te verwoorden en te behartigen (en uiteindelijk in te tomen). Een gebrekkige representatie kan leiden tot een gebrekkige legitimatie van de besluitvorming. Kamerleden verantwoordden zich vooral ten opzichte van hun fractie (en partij), veel minder regelmatig ten overstaan van de kritische kiezer. Het merendeel van de kamerleden reageert oprecht verontwaardigd als ze dit verwijt te horen krijgen. Men is van mening dat zij veel tijd en energie steken in contacten met de kiezer. Toch toont vergelijkend onderzoek aan dat zij hieraan veel minder tijd en aandacht schenken dan hun buitenlandse collega's. Ook zijn er wel aanwijzingen dat Nederlandse volksvertegenwoordigers de kiezers als een minder belangrijke bron van informatie beschouwen voor hun parlementaire activiteiten en dat de Nederlandse kamerleden veel minder optreden als bemiddelaar bij problemen van 'hun' kiezers.

Dit heeft tot gevolg dat de sensitiviteit van het politiek bestel voor de wensen en verlangens van de bevolking niet erg groot is. Tussentijdse bijsturing van beleid als gevolg van opvattingen van kiezers is geen automatisme. En bovendien blijken politici, ook al was men zich bewust van de verlangens van kiezers, slecht in staat de gemaakte keuzes als verantwoorde en acceptabele keuzes aan de kiezer uit te leggen. Pas ná verkiezingen merken politieke partijen en kamerleden dat ze het in de ogen van kiezers niet goed gedaan hebben.

Natuurlijk zijn er meerdere oorzaken aan te wijzen voor de geconstateerde gebreken, maar de hoofdoorzaak is toch wel de inrichting van ons kiesstelsel. Gekozenen communiceren niet met hun kiezers, maar met hun partij. En dat is ook logisch, want voor een voorspoedige carrière als volksvertegenwoordiger, waaronder herverkiezingsmogelijkheden, is de partij verreweg het belangrijkste. Het is de door de partij opgestelde lijstvolgorde die vrijwel steeds bepalend is voor het verwerven van een zetel. Ambieert men een (voldoende) hoge plaats op de lijst, dan zal men het in de ogen van de partij goed moeten doen. Het zich voegen in partij- en fractiediscipline is het gevolg. Het articuleren van wensen (van kiezers) die niet sporen met de partijlijn of fractielijn is desastreus voor de carrière van het kamerlid. Dit alles is ook desastreus voor het parlementaire debat, het is desastreus voor de kwaliteit van de parlementaire controle op het regeringsbeleid en leidt tot radeloze, zwalkende (aardiger gezegd: zwevende) kiezers die een enorme afkeer ontwikkelen voor de 'politiek' en het politieke systeem.

Wie deze analyse deelt, kan niet anders dan concluderen dat het terecht is dat de Minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties onder het motto 'Naar een sterker parlement' het kiesstelsel ingrijpend wil herzien. In dat streven wordt hij machtig ondersteund door het regeerakkoord, maar datzelfde regeerakkoord belemmert hem ook om dat simpel te doen.

De ondersteuning zit hem natuurlijk in het feit dat in het regeerakkoord is afgesproken dat het nieuwe kiesstelsel onder het zittende kabinet dient te worden gerealiseerd. Als de coalitiepartijen niet meewerken, dan heeft D66 een argument om de samenwerking op te zeggen. Het eventuele 'breken' zou dan al snel kunnen plaatsvinden, omdat de noodzakelijke wetgeving met een ijtempo door de kamers moet om de volgende verkiezingen inderdaad onder een nieuw stelsel te kunnen laten plaatsvinden.

Het nadeel van het feit dat het onder het huidige kabinet moet plaatsvinden is dat grondwetsherziening niet als optie openstaat. Het gevolg hiervan is dat er

1. Dezelfde analyse, maar dan uitgebreider, presenteerde ik in J.A. van Schagen, H.R.B.M. Kummeling, *Proeve van een nieuwe kiesstelsel*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 13 e.v.

allerlei lastige technische constructies bedacht moeten worden om bepaalde kiesrechtelijke problemen op te lossen.

Gegeven de eisen van de Grondwet: het moet een stelsel zijn met als grondslag evenredige vertegenwoordiging (art. 53) en meer dan honderdvijftig Tweede-Kamerleden komen er niet in (art. 51), is het niet zo gek dat minister De Graaf heeft gekeken naar kiesstelsels waarin evenredige vertegenwoordiging wordt gecombineerd met districten. Dat er niet is gekozen voor een volledig districtenstelsel, maar voor een systeem waarin er naast verkiezing in districten ook nog verkiezingen via een landelijke lijst plaatsvinden heeft alles te maken met de in mijn ogen nogal wonderlijke, niet geëxpliciteerde, eis die al decennia aan ons kiesstelsel wordt gesteld, namelijk dat ook kleine partijtjes een zetel moeten kunnen verwerven. Dat maakt het noodzakelijk om de zetelverdediging primair via landelijke evenredige vertegenwoordiging te laten plaatsvinden. Dat daarmee de kiesstelselwijziging geen uitzicht biedt op een snellere kabinetsformatie is daarmee ook een gegeven. Het komen met plannen op dit punt leidt – althans in dit tijdsgewricht – welhaast tot politieke zelfmoord.

Nu evenredige vertegenwoordiging via landelijke lijsten bij voorbaat gegeven is, is de indeling in districten de enige serieuze andere variabele. Er zijn wel auteurs, zoals Andeweg, die hebben voorgesteld om de voorkeurdrempel nog verder te verlagen, zelfs tot nul, maar dat heeft alleen maar tot gevolg dat kandidaten van dezelfde partij met elkaar de strijd aanbinden, terwijl het juist zou moeten gaan om een discussie tussen kandidaten van verschillende partijen.

Bij de inrichting van meerdere districten binnen een stelsel zijn er zoveel varianten als er landen in de wereld zijn, minus twee.<sup>2</sup> In de landen die, zoals in de literatuur wel wordt beweerd 'the best of both worlds' combineren, namelijk landelijke EV en districten zie je veelal enkelvoudige districten, zoals in Duitsland en Nieuw-Zeeland. Enkelvoudige districten zijn simpel en daarom aantrekkelijk, maar ze hebben potentieel ook een heel groot nadeel, namelijk dat er grote aantallen overschotzetels kunnen ontstaan. Het gaat dan om de situatie waarin partijen meer zetels verwerven via de districten, dan waarop ze via de landelijke lijst recht zouden hebben. Gegeven de hiervoor geschetste grondwettelijke eisen zijn overschotzetels in Nederland niet toelaatbaar. Vandaar dat er naar technische constructies moet worden gezocht om dat gevaar te keren. Het inrichten van meervoudige districten, zoals door het kabinet is voorgesteld, is een aantrekkelijke optie, maar sluit overschotzetels niet helemaal uit. Er zullen dus nog aanvul-

lende listen moeten worden verzonnen. Een combinatie van oplossingen is al gepresenteerd, namelijk het opwerpen van drempels en het inrichten van een personenstelsel. Bij dat laatste stelsel tellen alleen de stemmen uitgebracht op een bepaalde persoon; stemmen zijn niet meer overdraagbaar. Het risico voor partijen is dan ook duidelijk; als ze meer kandidaten tellen binnen een district, dan is de kans dat de stemmen worden verspreid groot en daarmee is het niet denkbeeldig dat er geen enkele kandidaat van die partij wordt gekozen.

Voor de kiezer is zo'n personenstelsel in bepaalde opzichten wel aantrekkelijk. Er komt namelijk in het district een echte strijd tussen personen van verschillende partijen.

Ook op een ander punt heeft het kabinet voor de kiezer een aantrekkelijke variant gekozen. Hij mag namelijk twee stemmen uitbrengen, namelijk binnen het district, maar ook nog eens een *voorkeurstem* op de landelijke lijst. Voorzover ik dat kan overzien, komt een dergelijke combinatie van keuzemogelijkheden voor de kiezer nergens in de wereld voor.

Belangrijk voor de kiezer is ook dat kandidaten moeten kiezen: of op de landelijke lijst gaan staan, of kandidaat zijn in een district. Dat is bijvoorbeeld anders dan in Duitsland, waar men als kandidaat aan risicodemping kan doen, door voor beide opties te gaan. Het gevolg is dan wel dat men in het district niet zo vreselijk meer zijn best hoeft te doen, als men redelijk hoog op de landelijke lijst staat.

Alles overziende, heeft het kabinet binnen de keuzemogelijkheden die het heeft ogenschijnlijk systematisch gekozen voor de variant die de kiezer het meest ter wille is.

Zijn er dan geen nadelen? Is het niet te moeilijk voor de kiezer om twee stemmen uit te brengen? Er even van uitgaande dat Duitsers, Nieuw-Zeelanders, Schotten en Welshmen geen wezens zijn met een superieure intelligentie vergeleken met Nederlanders, en in de wetenschap dat eerdergenoemden hun stelsel ook begrijpen, denk ik dat we erop mogen vertrouwen dat Nederlanders, geholpen door een beetje voorlichting ook in staat zijn om het te snappen. Leidt het niet tot regionalisering, tot klokkentorenpolitiek? Onderzoek van buitenlandse stelsels biedt daar geen aanwijzingen voor. Hebben vrouwen en minderheden nog evenveel kansen om in de kamer te komen? Jazeker wel!<sup>3</sup>

Kortom: wat mij betreft mag het nieuwe stelsel ingevoerd worden. Ik verheug mij al op de nieuwe verkiezingen en het sterke parlement dat daarna onstaat.

Utrecht, april 2004

2. Alleen Nederland en Israël hanteren bij mijn weten het gehele land als kiesdistrict.

3. Zie H.R.B.M. Kummeling, H. van der Kolk en M. Lourijzen, *Gemengde stelsels, Achtergrondstudie voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Utrecht/Enschede 2004, te vinden op <www.minbzk.nl>.