

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Spiegel van de Staat

Den Haag | 2007 | 164 pp. | € 17,50 | ISBN 978 90 74493 50 5

Naar *one man, two votes*?

door *Thijs Wöltgens*

Oud-politicus voor de PvdA

Grote constitutionele veranderingen weer- spiegelen vaak revolutionaire situaties. Dit gold al voor onze Bataafse grondwet (Franse revolutie). Dit gold ook voor volgende ingrepen. Thorbecke werd zeer geholpen door de dreigende Duitse revolutie in 1848. De grondwetswijzigingen aan het einde van de Eerste en Tweede Wereldoorlog stonden eveneens in het teken van omwentelingen: de Russische, respectievelijk de Indonesische revolutie.

Velen hebben de jaren zestig van de vorige eeuw zijn ook als revolutionair ervaren (mei 1968). De vraag is of dat decennium even diepe sporen achterlaat in onze staats- inrichting. Het is in elk geval niet verrassend dat de typisch jarenzestigpartij, D66, een aantal grondwetswijzigingen als kroonju- welen koesterde. Ik heb niet de indruk, dat de oprichters van die partij hun missie als geslaagd ervaren. Wel is er oneindig veel gediscussieerd, zijn er tal van commissies aan het werk gezet en zijn er ten minste evenzoveel rapporten verschenen. Er is ook

geëxperimenteerd, bijvoorbeeld met het referendum. De ervaring daarmee heeft ook geen onverdeeld enthousiasme weten te wekken.

Na veertig jaar zijn we *sadder and wiser*. Dit blijkt ook uit het rapport *Spiegel van de Staat*, uitgebracht door het Wetenschap- pelijk Instituut voor het CDA. In dat rapport worden de meest gangbare vernieuwings- voorstellen gewogen en te licht bevonden. Daarmee is dit rapport ook een spiegel van de huidige tijdgeest. Kenmerkend voor die tijdgeest is het motto van Adenauer: '*Keine Experimente*' (Niet voor niets een motto uit de jaren vijftig).

Die tijdgeest is er niet zonder reden en ook niet alleen maar restauratief. De erva- ring van de laatste tijd is, dat de veel bespro- ken kloof tussen straat en staat betrekkelijk weinig te maken heeft met de institutionele vormgeving van onze democratie, maar alles met politiek inhoudelijke verschillen. Het sy- steem is zelf al heel open voor nieuwkomers als LPF, SP, PVV en PvdD. De campagnes van deze partijen richten zich niet op bevoegd- heden en besluitvormingsprocedures, maar op inhoudelijke *issues*. Het is de tragiek voor de EU-Grondwet, dat die ging over stemverhoudingen, competenties en beslis-

singsprocessen. De complexiteit daarvan kan gemakkelijk worden geduid worden als een nevelgordijn voor allerlei duistere bedoelingen.

Terecht is de teneur van het WI-rapport: terug naar de politieke inhoud. De auteurs kiezen dan ook voor een helder criterium, waaraan zij institutionele veranderingen toetsen. Het criterium is de mate waarin zulke veranderingen bijdragen aan de terugkeer naar een overtuigende politiek, die tijdig agendeert, effectief opereert en draagvlak genereert. Vanuit dat criterium blijft er

Het opmerkelijkste vernieuwingsidee uit het rapport behelst de invoering van een gemengd kiesstelsel naar Duitse snit

niet zo heel veel van de oude vernieuwingsagenda op de zeef liggen.

Des te nieuwsgieriger kan men zijn naar die voorstellen die het schiftingsproces hebben overleefd.

Het opmerkelijkste vernieuwingsidee uit het rapport behelst de invoering van een gemengd kiesstelsel naar Duitse snit. Dit stelsel is een combinatie van de twee bekende kiesstelsels: het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals we dat in ons land kennen, en het Britse districtenstelsel. Vernieuwers in Nederland (en bijvoorbeeld Israël) willen af van die volstreekte evenredigheid met haar vele partijen en partijtjes die de machtsvorming buiten de kiezer onderling regelen. Vernieuwers in Engeland willen juist af van het districtenstelsel, omdat de samenstelling van het parlement typisch een geval is van *the winner takes it all* en dus geen afspiegeling van het electo-

raat. In Duitsland is het kiesstelsel eigenlijk onomstreden. In dat stelsel krijgt de kiezer twee stemmen. De ene stem is voor de lijst van een partij en de andere stem is die voor een persoon, die zich kandidaat stelt om het kiesdistrict te vertegenwoordigen. De eerste stem bepaalt hoe de Bondsdag over de verschillen partijen wordt verdeeld (evenredigheid). Als via de tweede stem het aantal direct gekozenen van een partij groter is dan overeenkomt met de lijstevenredigheid (overschotzetels of *Überhangmandate*), dan wordt de omvang van het parlement zodanig vergroot, dat de evenredigheid wordt hersteld. Het rapport presenteert een inventieve variant, waarbij het gemengde stelsel ook zonder verandering in het aantal parlamentszetels kan werken. Door handhaving van de huidige situatie met 150 zetels in de Tweede Kamer is ook een wijziging van de Nederlandse Grondwet onnodig. In de door het rapport aangedragen variant wordt het aantal direct gekozenen dat de evenredigheid overschrijdt, niet door uitbreiding van het aantal kamerzetels van de andere partijen gecompenseerd, maar in mindering gebracht op het aantal via de lijst gekozen partijgenoten.

Het rapport wijkt ook in andere opzichten af van het Duitse voorbeeld. Duitsland kent een kiesdrempel van 5 procent, het rapport bepleit handhaving van onze lage (0,7%) drempel. In Duitsland geldt het tweestemmenstelsel ook voor de andere verkiezingen, zoals voor gemeenteraden en landsparlementen. Het rapport beperkt zich tot de samenstelling van de Tweede Kamer.

Ik ben zelf enthousiast geworden over het Duitse kiesstelsel door het intensieve contact dat ik als parlementariër had met mijn toenmalige collega's over de grens. Die collega's waren veel meer echte volksvertegenwoordigers dan onze Kamerleden. Zij kenden elke straat van hun *Wahlkreis* en waren

daadwerkelijk aanspreekbare intermediairs tussen de straat en de staat.

In Haagse kringen is het bon ton om enigszins smalend te spreken over regionalisten.

Mijn ervaring is echter, dat die regionalisten juist bij uitstek generalist moeten zijn. In hun *constituency* krijgen ze alle vragen op hun bord: van AOW tot huurtoeslag, van infrastructuur tot euthanasie, van onderwijs tot btw en van ruimtelijke ordening tot kunstplan. In dat gesprek met de individuele burger, die vaak meer deskundig is in de praktijk dan in de theorie, val je eerder door de mand dan in menig tv-interview, waar de vragen veelal de exactheid van krantenkoppen kennen. Je moet weten waarover je het hebt.

Het politieke systeem in Duitsland stelt de regioafgevaardigden ook in staat om zo'n aansprekende rol te vervullen. De Bondsdag kent om de week een zittingsvrije week, die de politici benutten om in hun district met hun kiezers in gesprek te gaan. Daartoe beschikten zij in hun district over een open kantoor, bemand door professionele en vrijwillige helpers. De financiering van de parlementaire ondersteuning was dus niet alleen op de Berlijnse stolp gericht. Hetzelfde geldt voor de regionale campagnefinanciering. Die moet het mogelijk maken dat de burgers niet kunnen ontkomen aan het politieke gevecht om het mandaat van hun streek. Het zijn dan ook allemaal geen triviale randvoorwaarden voor een succesvolle werking van het Duitse stelsel. En de aandacht daarvoor mis ik een beetje in het rapport, dat zich — overigens terecht — wel zorgen maakt over de Haagse ondersteuning van de Kamer.

Ook in andere opzichten lijkt het mij goed dat de rapporteurs iets verder denken over de consequenties van hun voorstellen. Als je blijft vasthouden aan onze lage kiesdrempel, dan kan het herstel van de

evenredigheid wel eens heel grote veranderingen met zich mee brengen; of voor de omvang van het gekozen gremium, zoals in de Bondsrepubliek, die zich daartegen heeft gewapend met de 5-procentsdrempel, ofwel — conform het voorstel van het CDA/WI — voor het aantal via de lijst gekozenen. Stel het CDA wint 40 van de 50 kiesdistricten, dan speelt de CDA-lijst nog maar een marginale rol. Ik denk, dat die rol te marginaal is om het CDA warm te maken voor een verbod om lijstkandidaten tevens districts kandidaten te laten zijn. De samenstelling van de fractie wordt dan te veel een loterij. Ik denk dan ook dat het CDA het voorgestelde combinatieverbod niet zal overnemen.

Nu kan men tegenwerpen dat de kans niet groot is dat het CDA 40 van de 50 kieskringen wint. Toch zal het in ons veelpartijenbestel mogelijk zijn een district te winnen met een relatieve meerderheid van 20 tot 25 procent, zolang de kiezers de partij van hun eerste voorkeur trouw blijven met hun tweede stem. Het rapport is voorstander van de districtskeuze op basis van een relatieve meerderheid, ook al omdat daarmee een tweede verkiezingsronde wordt voorkomen. Ik geloof dat die opvatting niet goed is doorzocht. Het is in elk geval in strijd met de gedachte om die regioverkiezing een spannend personeel duel te maken en een identificatie tussen de regio en de afgevaardigde te bewerkstelligen. Stel, dat die afgevaardigde bij een opkomst van 70 procent met een relatieve meerderheid van 30 procent wordt gekozen. Dan kan slechts 21 procent van het electoraat zich met hem identificeren. En dus vier van de vijf stemgerechtigden niet; dat is geen brug tussen straat en staat, dat is eerder een bevestiging van de kloof. Die brug staat pas als ten minste de helft van de kiezers zich door een persoon ziet gerepresenteerd. En dat kan in een tweede ronde gebeuren, de ronde van meeslepende

tweegevechten. Daarin vindt de identificatie van kandidaat en regio pas echt plaats: de gekozenen kan nu zonder overdrijving over ‘zijn’ kiezers praten en ‘zijn’ kiezers kunnen hem erop aanspreken dat hij ‘hun’ vertegenwoordiger is. Die tweede ronde, met nog maar twee kandidaten, levert welhaast zeker bij de grote partijen overschotzetels op. En dat kan, zoals gezegd, het belang van de lijst drastisch relativëren, als die zetels conform het rapport op de via de lijst gekozenen worden gekort.

Ik wil ook nog graag op een ander aspect van het gemengd kiesstelsel wijzen. De gedeeltelijke regionalisering van de samenstelling van de Tweede Kamer ondergraaft de bijzondere positie van de Eerste Kamer. De Senaat legitimeert zijn positie door de getrapte regionale verkiezing, waaraan overigens geen gewone burger te pas komt. Welnu, die regio’s zijn al in de Tweede Kamer op een veel directere manier vertegenwoordigd. De tweede stem onderstreept de overbodigheid van een tweede kamer, ook al heet die de eerste kamer. Dat Duitsland naast de Bondsraad een Bondsraad kent, is een uitloeijsel van zijn federale structuur. Maar de eenheidsstaat Nederland kent deze reden voor bicamerisme niet, of – zeker na invoering van het gemengd kiesstelsel – niet meer.

Het CDA/WI bepleit niettemin het voortbestaan van de Eerste Kamer, als een soort raad van toetsing en heroverweging. Dat is geen compliment voor de Tweede Kamer. Als die al op de vingers moet worden getikt, dan kan dat beter door een constitutioneel hof dat daadwerkelijk boven de partijen staat. Dankzij verdragen als het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, is de wetgever allang geconfronteerd met rechterlijke toetsing. Zo’n hof lijkt mij ook verstandig genoeg om onze grondwet naar zijn historische bedoeling te interpreteren en daarmee

de formulering van de grondrechten in die grondwet te relativëren.

De zorgen van de auteurs van het rapport (een constitutioneel hof verabsolueert de grondrechten), vind ik op dit punt overdreven. In een eventuele wet op een constitutioneel hof kunnen we vastleggen dat het hof de grondrechten interpreteert overeenkomstig de wijze waarop de tot dan toe bevoegde grondwettoetsers (wetgever en rechters) dat hebben gedaan.

Als oud-politicus besef ik echter ten volle dat de politieke haalbaarheid van het gemengde kiesstelsel niet groter wordt door

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
Geen betere bekroning van de lange strijd om one man one vote dan one man two votes
.....
.....

het te verbinden met de afschaffing van de Eerste Kamer. Ik haast me dan ook te zeggen dat het gemengd kiesstelsel het verdient om op zijn eigen merites te worden beoordeeld, al zou een koppelverkoop logischer zijn. Geen betere bekroning van de lange strijd om *one man one vote* dan *one man two votes*.

B
O
E
K
E
N