

Democratie- ontwikkeling

... breekt met het bestaande
en maakt elke kiezer
medeverantwoordelijk

Peter van Kerkhof

© 2021 Peter van Kerkhof

Eerste druk: juli 2021

Auteur: Peter van Kerkhof

Redactie en vormgeving: Haags Bureau | Boekenmakers

Druk: Pumbo.nl

ISBN 978-90-903488-4-1

NUR 740

Niets uit dit boek mag worden overgenomen, gekopieerd, elektronisch worden opgeslagen of op een andere manier worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt zonder toestemming van de auteur/uitgever.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	13
Bestemming	14
Aanleiding	15
Democratie als bestuursvorm	20
2. Democratie	21
Wat is democratie?	21
Definities	22
De uitwerking van het idee	25
Meerdere wegen leiden naar Rome	26
De oorsprong	27
Politieke autonomie	28
Twee belangrijke voorwaarden	28
Directe democratie versus vertegenwoordigende democratie	31
Een voorbeeld	33
Een schaalmodel	38
Referendum	44
Raadplegend referendum	48
Democratische rechtsstaat	49
3. De rechtsstaatontwikkeling in Nederland	53
Het begin	53
Thorbecke	57
Staatscommissie Voor Evenredig Kiesrecht 1913	59
Staatscommissie-De Wilde	62
Commissie Donner, 1953	66
Het kiesstelsel	69
Commissie Cals-Donner 1967	71
Wijziging Kieswet 1987	80
Commissie-De Koning 1991	86
Proeve van een nieuw kiesstelsel 1998	90

Wijziging kiesstel 1999	92
Naar een sterker Parlement 2003.	94
Burgerforum Kiesstelsel 2006	95
Staatscommissie parlementair stelsel 2017	100
De democratische rechtsstaat	106
Rekenmeester	109
Evenredige vertegenwoordiging	110
Lijstencombinaties	117
Restzetelverdeling: grootste gemiddelden of grootste overschotten	118
Vergelijking vijf zetelverdeelsystemen	126
Indexen	130
Gerrymandering	157
Samenvatting	159
Politieke vernieuwing	160
Notities	163
Conclusie	179
4. De democratieontwikkeling	185
De eerste stap. Volstrekte evenredigheid	188
De invoering	192
Stap 1. De bestaande verdeling met een extra stap	192
Stap 2. De zetelverdeling	195
Stap 3. DEMOS	198
Opkomstplicht	204
Stap 4. De volwassen democratie	206
Eerste Kamer	208
Tenslotte	210
Literatuurlijst	211
Bijlagen	219

Tabel 1	Enquête 2010	21
Tabel 2	Stelsel 12 kiesgebieden Commissie Cals/Donner	74
Tabel 3	TK 1967 12 kiesgebieden herberekening	75
Tabel 4	TK 1967 Volstreekte evenredige vertegenwoordiging	78
Tabel 5	Samenvatting absolute – versus relatieve evenredigheid	112
Tabel 6	TK 1967 Grootste overschotten + div.	122
Tabel 7	TK 1967 Grootste overschotten + gedeeltelijke div.	124
Tabel 8	TK 1967 Grootste overschotten zonder div.	125
Tabel 9	Voorbeeld	128
Tabel 9-1 en 9-2		
	Uitleg zetelverdeelssystemen	220
Tabel 9-3	t/m 115	
	TK 1946 – 2021 Berekening zetelverdeelssystemen	222
Tabel 10	Voorbeeld	135
Tabel 10-1	t/m 10-3	
	TK 1946- 2021 Vergelijking evenredigheid zetelverdeelssystemen	336
Tabel 11	Voorbeeld	141
Tabel 11-1	t/m 11-3	
	TK 1946 – 2021 Afwijking van standaard afrondingsregel	339
Tabel 12	Voorbeeld	145
Tabel 12-1	t/m 12-38	
	TK 1959 – 2021 Zetelverdeling volgens standaard afrondingsregel	342
Tabel 13	Voorbeeld	147
Tabel 13-1 en 13-2		
	Standaard afrondingsregel vergeleken	380
Tabel 14	Voorbeeld 1	150
Tabel 14	Voorbeeld 2	152
Tabel 14-1	t/m 14-5	
	TK 1959-TK 2021 Samenstelling coalities	382
Tabel 15	TK 1956 – 2021 Meerderheidscoalities	155
Tabel 16	Stemmen verdeeld over de zetels – Stemming donorregistratie	193
Tabel 17	TK 2012 Gelijke zetelverdeling met stemverdeling	196
Tabel 18	TK 2017 Gelijke zetelverdeling met stemverdeling	196

Grafiek 1	RA index	136
Grafiek 2	Gallagher index	137
Grafiek 3	L-H index	137
Grafiek 4	Sainte-Laguë index	138
Grafiek 5	Zetelgemiddelde index	139
Grafiek 6	Zetelverdeling Tweede Kamer	157

1. Korintiërs 13 – 11

*Toen ik nog een kind was sprak
ik als een kind, dacht ik als een
kind, redeneerde ik als een kind.
Nu ik volwassen ben heb ik al het
kinderlijke achter me gelaten.⁰¹*

01 NBV, 2004

1. Inleiding

Jean-Jacques Rousseau

“De oudste van alle samenlevingen, en de enige natuurlijke, is die van het gezin. De kinderen blijven evenwel slechts zo lang aan de vader gebonden als zij hem nodig hebben voor hun levensonderhoud. Zodra deze behoefte er niet meer is, gaat de natuurlijke band teniet. Het gezin is dus, zo men wil, het eerste model van de politieke samenleving: de leider is het evenbeeld van de vader, het volk is het evenbeeld van de kinderen; als gelijk- en vrijgeborenen vervreemden allen hun vrijheid slechts voor zover hun dit tot nut strekt”.⁰²

Deze verbeelding van de samenleving is ook van toepassing op de huidige politieke samenleving. Regering en parlement als ouders, en het volk als de kinderen. De ouders hebben het beste voor met hun kinderen en zij luisteren naar de wensen van de kinderen. Maar de ouders zijn verantwoordelijk, zij weten wat goed is voor hun kinderen en nemen de besluiten. Periodiek mogen de kinderen hun ouders kiezen, maar dat verandert niets aan de onderlinge verhouding. Het zijn slechts andere ouders.

Het gezin is niet democratisch. Ouders gaan niet in debat met de kinderen en besluiten niet met meerderheid van stemmen samen met die kinderen over grote-mensenproblemen.

Maar ooit worden die kinderen volwassen, en nemen dan hun eigen besluiten. Het is de taak en verantwoordelijkheid van de ouders hun kinderen te doen opgroeien tot evenwichtige volwassenen. Volwassen worden is geen keuze, maar een natuurlijke ontwikkeling, die moet worden gestimuleerd en niet onderdrukt of tegengehouden.

02 Rousseau. pag.44

Bestemming

Stel de middelen beschikbaar.

Stel tijd beschikbaar.

En verleen onvoorwaardelijke medewerking.

Ik zal dan de infrastructuur ontwikkelen voor een democratisch proces, in een parlementaire democratie, waarin het bestuur autonoom is, het parlement autonoom is en waarin de burger, die deel uitmaakt van de samenleving, politiek autonoom is.

Elke burger in de samenleving bepaalt zelf in welke mate hij zal deelnemen aan het debat en de politieke besluitvorming, maar wat hij ook bepaalt: hij is medeverantwoordelijk en neemt deel aan die besluitvorming.

Alle wet- en regelgeving zijn besluiten van alle burgers, met meerderheid van stemmen.

Dit is een technische oplossing, gebaseerd op de hedendaagse technologie. Maar volwassen worden is een groeiproces en kan niet worden opgelegd.

Aanleiding

Vanaf het moment dat ik mocht stemmen en me verdiepte in het onderwerp, kreeg ik het gevoel dat het stemmen niet over de “democratie” ging zoals ik me bij dat woord had voorgesteld. Ik had niet echt een duidelijk omschreven idee van wat democratie betekende, maar bij de uitleg kon ik begrippen als “overschotten”, “reststemmen” en “restzetels” niet goed plaatsen.

Om de zetelverdeling te bepalen, wordt het totaal aantal geldige stemmen gedeeld door het totaal aantal zetels. Dus elke zetel is het equivalent van een gelijk aantal stemmen, en een partij krijgt dus zetels door de stemmen die op die partij zijn uitgebracht. Maar wat moet ik dan met overschotstemmen? Welke stemmen zijn overschotstemmen en welke niet? Welke stemmen worden “vertegenwoordigd” door restzetels?

Restzetels, ook het equivalent van eenzelfde hoeveelheid stemmen, worden rekenkundig verdeeld. Over restzetels wordt gesproken alsof het zetels zijn die overgebleven zijn, en die tot vreugde van de ontvangende partij worden toebedeeld.

Wanneer je de berekening van de zetelverdeling volgt, dan blijkt dat: wanneer de overschotten die elke partij heeft aan stemmen opgeteld worden bij het aantal geldige stemmen op partijen die de kiesdrempel niet hebben gehaald en je deelt dat totaal door de kiesdeler, je een zuiver rond getal krijgt: het aantal restzetels. Rekenkundig verklaarbaar, maar in mijn verbeelding is dus elke restzetel een mengsel van stemmen op alle partijen, plus stemmen op partijen die de kiesdrempel niet hebben gehaald. Ergo, kan mijn stem als overschotstem terecht komen bij elke willekeurige partij, en zijn stemmen op partijen die de kiesdrempel niet hebben gehaald, alsnog vertegenwoordigd middels restzetels, door partijen waar niet op is gestemd.

De verklaring is, dat het hier slechts gaat om een berekening voor de verdeling van de zetels, zo evenredig mogelijk aan het aantal stemmen op partijen. Ook dat is een punt. Het is niet evenredig, maar *ongeveer* evenredig. Dan is dezelfde rekenmethode waarop de evenredigheid wordt bepaald, ook de methode om vast te stellen wat de gevolgen zijn van die onevenredigheid voor de individuele stem, en wat het aantal verliesstemmen is.

Alleen bij *volledige* evenredigheid heeft de individuele stem directe betekenis.

Dus blijf ik zitten met de vraag wat het uitbrengen van mijn stem betekent. Wat is de invloed die ik hiermee heb? In welk opzicht neem ik deel aan de politieke samenleving, in onze democratie?

One man, one vote, ieder mens een stem, elke stem telt, elke stem weegt even zwaar, wordt er gezegd.

Dit is juist, in de *verkiezingsuitslag*, de registratie van de uitgebrachte stemmen. Maar in het *verkiezingsresultaat*, de zetelverdeling in de Tweede Kamer, c.q. de politieke machtsverdeling in het parlement, kan ik de betekenis van mijn stem niet terugvinden.

Eén stem heeft nog nooit het verschil gemaakt.

Of ik wel of niet stem, en als ik stem; op welke partij ik dan stem, heeft invloed op de verkiezingsuitslag. Maar in de machtsverdeling in de Tweede Kamer, het verkiezingsresultaat, heeft dit geen betekenis. Er is op geen enkele manier vast te stellen wat mijn stem aan invloed heeft op de verhouding in de Tweede Kamer. “Elke stem telt”. “Ga stemmen, want uw stem kan het verschil maken”.⁰³

De afgelopen honderd jaar evenredige vertegenwoordiging is er ca. 200 miljoen keer gestemd bij verkiezingen van de Tweede Kamer. Eén stem heeft nog nooit het verschil gemaakt.

03 www.elkestemtelt.nl, Rijksoverheid.

Natuurlijk is mijn stem, en daarmee mijn invloed, gering. Eén stem op tien miljoen stemmen.

“Stemmen” kan twee betekenissen hebben. Bij het stemmen in de Tweede Kamer door de parlementsleden heeft elke stem een politiek gewicht. Stemmen is niet vrijblijvend, maar een commitment. Bij elke stemronde kan worden bepaald welke betekenis een stem heeft in het geheel. Elke stem voegt iets toe. De stem van een kiezer voor leden van de Tweede Kamer heeft geen politiek gewicht. Het verkiezen bij verkiezingen is vrijblijvend het uitspreken van een voorkeur, en voegt zichtbaar niets toe aan de machtsverdeling in de Tweede Kamer.

Er ontstaat een verwarrende paradox. De kiezer, het volk, heeft invloed op de politieke machtsverdeling, maar een kiezer heeft geen waarneembare invloed.

Een ander aspect wat niet strookte met mijn idee van wat democratie behoort te zijn, is, dat besluiten in het verleden invloed hebben op het verkiezingsresultaat nu en in de toekomst. De keuze tussen een restzetelverdeling volgens de grootste overschotten of grootste gemiddelden, geeft onderling verschillende verkiezingsresultaten bij dezelfde verkiezingsuitslag.

Of neem het begrip “lijstverbinding”. 2 of meer partijen verklaren vlak voor de verkiezing dat zij een lijstverbinding aangaan. Meer is het niet, gewoon een verklaring die zij onderling afspreken.

Het effect *kan* zijn, dat na de verkiezing een partij een zetel minder krijgt en een partij van de lijstverbinding een zetel meer. Dat wil zeggen: een zetelverschuiving die zich *niet* voordoet, wanneer geen lijstverbinding is aangegaan. Of dit zich zal voordoen en welke partij een zetel minder krijgt, is van te voren niet te voorspellen.

Een pregnant voorbeeld zijn de lijstverbindingen in 2012 van PvdA+SP+GL, en van de SGP+CU. Dankzij deze lijstverbindingen kregen GL en de CU een extra zetel, ten koste van de PvdA en de PvdD.

Vervolgens belandde de PvdA in de coalitie en GL en de SP in de oppositie.

Het verkiezingsresultaat behoort te zijn: de uitspraak van de kiezer op het moment van verkiezing

Elke beïnvloeding van het verkiezingsresultaat buiten de kiezer om, op welke wijze dan ook, acht ik in strijd met het democratie- idee. De politieke overheid is zeer bezorgd over sturing en beïnvloeding door anderen, op het uitbrengen van een stem. Daarom is het stemmen geheim, mag er slechts één persoon in het stemhokje zijn om te stemmen en mag een kiezer slechts voor twee andere kiezers een mandaatstem uitbrengen. Ook is het ronselen en opkopen van stemmen strafbaar.

Maar is de keuze van zetelverdeling niet ook een vorm van sturing?

Is die vorm van sturing neutraal en vrij van politieke voorkeur?

Is niet elke keuze die in de vormgeving van ons kiesstelsel wordt gemaakt, een vorm van sturing?

Ik spreek van een democratie-idee, maar wat is democratie? Is er een duidelijk, eensluidende, algemeen aanvaarde definitie wat democratie wezenlijk is, binnen onze samenleving? Beantwoordt ons parlementaire stelsel aan dat wat democratie werkelijk is?

Is ons democratisch stelsel het hoogst haalbare, in een samenleving met de omvang die het heeft? Zal onze democratie over 50, 100 of 200 jaar nog steeds georganiseerd zijn in de huidige vorm, of is datgene wat er nu is een fase in een ontwikkeling die nog een vervolg moet krijgen?

En als dat zo is, hoe zal dat vervolg er dan uitzien? Is er een samenleving mogelijk met de omvang van een staat waarin een burger meer zeggenschap heeft dan in de bestaande democratieën?

Met de verkiezingen in het vooruitzicht besloot ik, in 2010, me verder in het onderwerp te verdiepen en proberen te ontdekken wat mijn stem nu werkelijk betekent, wat andere kiezers denken, en vooral wat de wetenschap en de politiek zelf over het onderwerp dachten en denken.

De antwoorden die ik zocht, heb ik niet gevonden. De indruk wordt gegeven dat wat we nu onder democratie verstaan, een eindoplossing is. Beter dan dit zal het niet worden, hooguit anders.

Ik constateer wel dat er op brede schaal gezocht wordt naar verbetering, vernieuwing van ons parlementair stelsel, van een relatieveverbetering tussen

kiezer en gekozene en meer directe invloed van kiezers, maar de bij herhaling aangedragen voorstellen blijven hangen in het bestaande, zelfs min of meer in het verleden. Er zijn steeds weer terugkerende voorstellen voor combinaties van evenredige vertegenwoordiging met het districtenstelsel, referenda, gekozen burgemeesters en/of verhoging van de kiesdrempel.

Een idee over hoe onze democratie eruit zal zien, als democratie, in een verdere toekomst, is er niet of nauwelijks.

Weten we eigenlijk wel wat democratie is? Er zijn een eindeloze hoeveelheid verschijningsvormen van het concept democratie.⁰⁴

Een soort snoepdoos, waar iedereen zijn eigen democratiemodel uit kan kiezen, al naar gelang zijn eigen idee over de samenleving. Democratie is een betwist concept.⁰⁵ Met andere woorden: we weten eigenlijk niet precies wat democratie is. Hooguit is er een vaag, onwettelijk, niet te realiseren ideaal. De gedachte is dat we niet iets kunnen zijn of worden, als we niet weten wat het is.

In de Grondwet noch in de Kieswet, noch in enige andere wet is er een omschrijving van het begrip “democratie”. Het leidt tot willekeur. De wetgever bepaalt en handelt naar eigen goeddunken en daarop is geen verweer mogelijk.

In dit opstel wil ik daarom bij het begin beginnen en een definitie ontwikkelen van, wat in wezen, de bron is van het democratie-idee.

Vanuit die definitie zal ik onze bestaande politieke samenleving analyseren, dat wil zeggen; het scheiden van verbeelding en werkelijkheid, vaststellen wat we zijn en wat de rol en de betekenis is van een kiezer in ons bestel, en de vraag beantwoorden of het bestaande stelsel min of meer een eindoplossing is, of een fase in een ontwikkeling.

Ik zal vanuit diezelfde definitie een democratie-concept ontwikkelen. Dat zou dan de reactie kunnen oproepen dat ik kan aansluiten bij de vele theorieën die er al zijn, en daarmee bevestigen, dat het een betwist concept is.

04 *Hendriks, 2006*

05 *Gallie, 1956*

Maar het zal anders zijn. Bij zorgvuldige toepassing van een definitie van een concept van een samenleving, zal een samenleving kunnen groeien, waarin werkelijk sprake is van een democratie.

Het zal het antwoord zijn op de vraag die Rousseau in de achttiende eeuw stelde:⁰⁶

“Het volk dat aan de wetten onderworpen is, moet er de maker van zijn. Alleen aan hen die een samenleving vormen, komt het toe de voorwaarden van die samenleving te regelen. Maar hoe zullen zij ze regelen?”

Het zal een samenleving zijn, een staat, waarin elke burger zelf bepaalt in welke mate hij deelneemt aan het debat en aan de politieke besluitvorming, en waarbij vervolgens alle wetten, waaraan burgers zich gebonden weten, besluiten zijn met meerderheid van stemmen van alle burgers.

Ogenschijnlijk onmogelijk, maar technisch mogelijk.

De werkelijke vraag die beantwoord zal moeten worden is: zijn we in staat te groeien naar politiek volwassen burgers die vertrouwen hebben in zichzelf en in de medemens?

De weerstand die het begrip democratie, dat wil zeggen, volkssoevereiniteit, bij veel mensen oproept, is van alle tijden.

In de negentiende eeuw stond het lang niet op de politieke agenda.⁰⁷ Thorbecke moest er niets van hebben.⁰⁸ Vanaf laat in de negentiende eeuw tot op de dag van vandaag is het een onderwerp op de politieke agenda geworden.

Democratie als bestuursvorm

Niet het volk bestuurt, maar verkozen regenten besturen, zoals regenten altijd hebben bestuurd. Het feit dat de regenten worden verkozen, verandert niets aan deze verhouding.

⁰⁶ Rousseau

⁰⁷ Veldt, 2012

⁰⁸ Swart, 2007